

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA  
SEDE QUITO**

**CARRERA: GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de: LICENCIADO  
EN GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE**

**TEMA:  
PROYECTO LEY DE TIERRAS Y LAS PROPUESTAS DEL SECTOR DE  
LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA Y COMUNITARIA.**

**AUTOR:  
JOSÉ MANUEL BUÑAY LLUILEMA**

**TUTOR:  
PABLO XAVIER ORTIZ TIRADO**

**Quito, octubre del 2016**

### Cesión de derechos de autor

Yo/ José Manuel Buñay Lluilema, con documento de identificación N° 0603072208, manifiesto mi voluntad y cedo a la Universidad Politécnica Salesiana la titularidad sobre los derechos patrimoniales en virtud de que soy autor del trabajo de grado/titulación intitulado: “*Proyecto de Ley De Tierras y las Propuestas del Sector de la Agricultura, Familiar Campesina y Comunitaria*”, mismo que ha sido desarrollado para optar por el título de: Licenciado en Gestión para el Desarrollo Local Sostenible, en la Universidad Politécnica Salesiana, quedando la Universidad facultada para ejercer plenamente los derechos cedidos anteriormente.

En aplicación a lo determinado en la Ley de Propiedad Intelectual, en mi condición de autor me reservo los derechos morales de la obra antes citada. En concordancia, suscribo este documento en el momento que hago entrega del trabajo final en formato impreso y digital a la Biblioteca de la Universidad Politécnica Salesiana.




.....  
José Manuel Buñay Lluilema  
0603072208  
21 de septiembre de 2016

### **Declaratoria de coautoría del docente tutor/a**

Yo, declaro que bajo mi dirección y asesoría fue desarrollado el trabajo de titulación *“PROYECTO DE LEY DE TIERRAS Y LAS PROPUESTAS DEL SECTOR DE LA AGRICULTURA, FAMILIAR CAMPESINA Y COMUNITARIA”* realizado por José Manuel Buñay Lluilema, obteniendo un producto que cumple con todos los requisitos estipulados por la Universidad Politécnica Salesiana para ser considerados como trabajo final de titulación.

Quito, 21 de septiembre de 2016



(Firma)

Pablo Xavier Ortiz Tirado

Céd.Id. 170832836-2

## Índice

Introducción .....	1
Capítulo I: .....	5
Elementos conceptuales .....	5
1.1. Desarrollo y desarrollo rural .....	5
1.2. Sumak Kawsay de nuestros pueblos .....	10
1.3. La Agricultura Campesina, Indígena y Comunitaria. ....	13
1.4. Derechos a la tierra y políticas públicas.....	20
Capítulo II: .....	28
Antecedentes y contexto .....	28
2.1. Algunos antecedentes históricos. ....	28
2.2. Reforma Agraria y Política de Tierra en el Ecuador.....	31
2.3. La situación de la tierra rural en Ecuador (1995-2014) .....	35
3.1. Coyuntura política en la que surge la Ley de Tierras (2010-2015).....	39
3.2. Los proyectos de Ley en disputa.....	42
3.3. La “Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales” aprobada .....	48
Conclusiones .....	61
Referencias.....	65

## **Índice de tablas**

Tabla 1. Estructura de la tenencia de la tierra en Ecuador .....	37
Tabla 2. Comparación de las propuestas de ley tierras .....	43

## **Resumen**

En el presente trabajo se analizó la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales desde el enfoque de la agricultura familiar campesina y comunitaria, que fuera aprobada por la Asamblea Nacional en segundo debate el 7 de enero del 2016, que al inicio de este trabajo académico se encontraba en Proyecto de Ley. Con este análisis se busca determinar en qué medida cumple las expectativas de las organizaciones campesinas, pueblos y nacionalidades indígenas vinculadas a la agricultura.

A lo largo de los cinco capítulos se desarrolla el trabajo, iniciando con el primer capítulo que contiene el marco conceptual del desarrollo y desarrollo rural. En el segundo capítulo se establece algunos antecedentes y contextos sobre el cual se construye el modelo agrario internacional y en nuestro país. El tercer capítulo aborda sobre el proceso y los conflictos en torno a la nueva ley de tierras. El cuarto capítulo habla sobre impacto de la Ley de Tierras en las comunidades campesinas indígenas de la sierra central del Ecuador. Finalmente en el quinto capítulo se llega a establecer las conclusiones del trabajo.

La Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, objeto de este análisis no contribuye a superar la hegemonía del capital sobre las vidas campesinas y de pueblos y nacionalidades indígenas y sus territorios, por el contrario, profundiza las desigualdades, al permitir nuevas modalidades de concentración rural, no solamente de la propiedad de la tierra, sino también la renta de la tierra.

## **Abstract**

In this paper the Land Law and Territories Ancestral analyzed from the perspective of rural and community family farming, which was approved by the National Assembly in second reading on January 7, 2016, at the beginning of this academic work was in Bill. This analysis seeks to determine to what extent meets the expectations of peasant organizations, indigenous peoples and nationalities linked to agriculture.

In the Lake of the five chapters the work takes place, starting with the first chapter containing the conceptual framework of development and rural development. In the second chapter some background and context on which the international agricultural model is built and established in our country. The third chapter focuses on the process and conflicts around the new land law. The fourth chapter discusses the impact of the Land Act on indigenous peasant communities in the central highlands of Ecuador. Finally in the fifth set is reached conclusions.

The Organic Law on Land and Territories Ancestral subject of this analysis helps to not exceed the hegemony of capital on peasant life and indigenous peoples and nationalities and their territories, on the contrary, deepens inequalities, by allowing new forms of rural concentration not only the land but also land rent.

## Introducción

La Constitución dice que el Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria. El Artículo 281 establece que

La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente (Constitución del Ecuador, 2008).

Y obliga al Estado a

“Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria” (Constitución del Ecuador, 2008).

En el presente trabajo académico pretendo reflexionar sobre la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales desde la realidad de los campesinos indígenas que viven en los territorios de la Sierra Central del Ecuador.

En este trabajo académico quiero analizar la nueva Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales” si ésta ayuda a los campesinos Indígenas de la Sierra Central. Voy a analizar además si esta ley promueve un nuevo proceso de Reforma Agraria que distribuya la tierra en beneficio de los campesinos pobres; dirigidos a reducir la pobreza rural o a promover la modernización de la producción agropecuaria dirigida tanto al mercado interno como al externo.

La “Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales”, no es un cuerpo legal separado de las otras reformas legales e institucionales que viene realizando el actual gobierno, por ello es necesario indagar si todo este conjunto de normativas se inscriben en una estrategia política mayor; que apoya a poderosos intereses que se esconden bajo diversos discursos, como el del desarrollo del “Buen Vivir”, el “Cambio de la Matriz Productiva”, o la entrada a la “Sociedad del Conocimiento”; políticas que pretenden llevar al campo ecuatoriano hacia una modernización de tipo empresarial.



Y esto lo planteo a partir del contexto histórico de las comunidades indígenas y campesinas, asentadas en las actuales provincias de Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo., donde la comunidades son en general pobres y tienen muy poca tierra para el sustento económico de las familias debido a la división excesiva de las parcelas y la formación de minifundios, los suelos erosionados, la pérdida de cobertura vegetal de las tierras. A esto se suma la falta de políticas públicas que apoyen la producción, la comercialización, y las mejoras tecnológicas, lo que no permite que se logren ingresos mínimos, en dinero y en especie, para garantizar la soberanía alimentaria y reinvertir y mejorar las condiciones de vida. Por eso, cada año las familias campesinas elaboran estrategias para sobrevivir y adaptarse a los cambios que los amenazan y nos empobrecen. Son numerosos los campesinos indígenas que poco a poco dejan de ser campesinos, que ya no pueden vivir tan solo de lo que producen en la parcela, que generalmente se encuentra sobrexplotada. De forma temporal o definitiva, tienen que migrar a las ciudades, a las plantaciones de la costa, para ganar dinero y mantenerse sobreviviendo, pero regresan a las comunidades porque en ellas se encuentra nuestra identidad, las relaciones de familia y la organización comunal que es parte importante de la vida.

La tierra para nosotros los campesino indígena es sagrada y representa la vida y la identidad, junto con el agua, las semillas, las plantas, las montañas, etc. Los problemas que más nos afectan a nuestros campesinos de la Sierra Central son el minifundio, la falta de tierra, el desempleo y los bajos ingresos. Una de las formas más entendidas para enfrentar la pobreza, el desempleo o el empleo precario temporal es “cultivando la tierra”. Muchos campesinos sin tierra o con muy poca tierra quieren cultivar y no pueden acceder a ella. Por muchos años los campesinos han venido luchando por la implementación de nuevas políticas de tenencia de la tierra y agropecuarias, que permitan el acceso a la tierra y garanticen la producción, la comercialización y la soberanía alimentaria, donde predominen las organizaciones solidarias y la producción de diversas actividades que generen valor, en el marco del Sumak Kawsay.

Con estos antecedentes, me planteo los siguientes antecedentes:

¿Cómo puede ayudarnos la Ley a vivir mejor accediendo a la tierra para cultivo?  
¿Favorece la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales a las comunidades campesinas más vulnerables de la Sierra Central? ¿Contempla el pago

de la deuda histórica a las comunidades indígenas y a resolver los problemas de pobreza? ¿Puede la política de tierras y territorios por si sola desarrollar el Sumak Kawsay entre las comunidades indígenas? ¿A quiénes favorece la Ley Orgánica de Tierras Rurales y a que grupos sociales del campo perjudica? ¿Ha existido una real preocupación por fortalecer la producción y mejorar la comercialización de nuestros grupos campesinos de la Sierra Central que contribuyen a la soberanía alimentaria?

De igual manera intento analizar: ¿Cómo se llegó a concretar la Ley que fuera aprobada por la Asamblea Nacional en segundo debate el 7 de enero del 2016 y fuera vetada por el presidente de la República el 11 de febrero del 2016? ¿Realmente se ha prohibido el latifundio? ¿Tienen los pueblos indígenas y las organizaciones campesinas algún poder para incidir en el acceso y la distribución equitativa de la tierra? ¿Cuáles son las perspectivas de nuestras comunidades indígenas de la Sierra Central en el marco de las fuerzas de modernización que impulsa el Estado respondiendo a las dinámicas que desata el mercado? ¿Es el campesinado indígena sujeto de alguna manera importante para la modernización agraria que se está construyendo? ¿Tiene un rol estratégico en la seguridad alimentaria que está en desarrollo desde las instituciones de gobierno, los mercados y las finanzas? ¿Cómo pensar el acceso a la tierra cuando hay muy poca tierra por distribuir? ¿Por qué no se prioriza la soberanía alimentaria y el Sumak Kawsay de nuestras comunidades de campesinos indígenas?

El análisis de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales será pensado en función del Sumak Kawsay y de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de la población campesina de la Sierra Central, buscando entender de qué manera esta normativa la puede beneficiar o perjudicar. La visión del Sumak Kawsay obliga a pensar sobre los conceptos de desarrollo que han sido presentados a nuestros pueblos a lo largo de los años. Dedicaré mis primeros pensamientos al análisis de estos conceptos que son polémicos y con frecuencia confunden, los mismos que han justificado programas y proyectos para beneficiar a nuestras poblaciones. Desde mi experiencia, intentaré argumentar que los enfoques oficiales sobre desarrollo presentados a las comunidades rurales y campesinas realmente no han resuelto nuestros problemas más preocupantes, particularmente la pobreza y la discriminación.

Quiero leer la Ley de Tierras desde el concepto indígena del Sumak Kawsay que también está en nuestra Constitución, y que las instituciones del Estado lo han igualado al Buen Vivir, interpretado como la construcción de relaciones armónicas entre los seres humanos y la naturaleza en su conjunto.

No realizaré un análisis de las políticas de desarrollo rural que los gobiernos vienen aplicando en el sector rural desde mediados del siglo pasado. Pero haré un recuento de los procesos de Reforma Agraria, y de la situación de la tenencia de la tierra. Analizaré el papel del movimiento indígena y la lucha por el acceso a la tierra de cultivo y por el reconocimiento de las tierras ancestrales y comunales. Lo que hasta los años 70 fuera una bandera de lucha campesina por la recuperación de las tierras en la región Central Andina, en el presente, la ausencia de latifundios en esta región, obliga a cambiar las estrategias y agendas y a buscar nuevas formas de producción, así como una nueva generación de políticas públicas y programas de desarrollo.

Se analizará el concepto de pequeña producción agropecuaria, agricultura familiar, campesino indígena. La Ley Orgánica de Tierras tiene algunos conceptos generales que deben ser leídos desde las realidades de nuestras comunidades de la Sierra Central y en sus territorios concretos.

Luego paso a analizar la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales a la luz de las tendencias agroalimentarias y extractivas que se están construyendo desde la perspectiva de mis comunidades en Chimborazo. No voy a realizar un análisis exhaustivo, porque los procesos están en marcha y nuestras organizaciones tienen muy poca información sobre lo que ocurre en el resto del Ecuador.

La hipótesis con la que voy a trabajar es que la Ley en análisis no favorece a la agricultura campesina indígena, y que las políticas de desarrollo agrario que se están aplicando, benefician a los grandes propietarios agroindustriales y agroexportadores; a las empresas extractivas y a los bancos que financian sus operaciones.

## Capítulo I:

### Elementos conceptuales

#### 1.1. Desarrollo y desarrollo rural

El concepto de desarrollo tiene varias significaciones pero, en general, define la forma como los países deben evolucionar, cambiar y crecer económicamente a lo largo del tiempo para modernizarse y lograr el bienestar de la población. Los significados han cambiado dependiendo de los momentos históricos, de los intereses económicos y políticos, de las capacidades que tienen los países para generar riquezas.

La historia del desarrollo como proceso de evolución social, comienza después de la segunda guerra mundial. Se establece una clasificación hecha por los países del occidente -encabezados por Estados Unidos-, en dos bloques sociales y económicos: los desarrollados y subdesarrollados. O los países “modernos” que estaban localizados en el “primer mundo” y los “tradicionales” que estaban localizados en el llamado “tercer mundo”, ambos bloques separados por diversas situaciones de tecnología, industrialización, urbanización, tamaño del mercado, niveles de los ingresos y ahorros, estabilidad política, desempleo y subempleo, exportaciones de materias primas, etc. El hecho es que las teorías de desarrollo casi que vinieron pensadas desde el “primer mundo”, dando poca atención a las teorías producidas en el “Tercer Mundo”. En general las teorías que nacieron desde los países del Norte industrializado se basan en la economía neoclásica y apuestan en la modernización. No llegan a considerar que países como Ecuador tienen peculiaridades propias que demandan otros conceptos que permitan conocer su realidad y definir políticas que sean pertinentes (Key, 1991)

Esta forma de clasificar al mundo entre países modernos, industrializados y ricos y países tradicionales, agrícolas y pobres estableció profundas diferencias sociales y económicas, y también definió brechas tecnológicas entre las sociedades nacionales. Daniel Murillo en su obra “Falacias del desarrollo sustentable: una crítica desde la metamorfosis conceptual”, señala: “*Cuando el subdesarrollo ingresa al mundo, es decir a partir de 1949, las diferencias sociales quedan separadas por un abismo insalvable*” (Murillo, 2004, pág. 636). Se construyó la imagen de una sola historia para todo el mundo. Los países subdesarrollados, supuestamente como Ecuador, no tienen posibilidad de escapar de su condición de pobreza y retraso a menos que sigan los

mismos procesos evolutivos del “primer mundo”, similares cambios productivos, condiciones sociales y políticas viables.

Con esto, los países del norte industrializado han logrado trazar un único camino de evolución para toda la humanidad, el del desarrollo como sinónimo de progreso que se logra mediante la modernización. Nadie, ningún país se quiere quedar atrás, lo que transforma al desarrollo en un objetivo a lograr principalmente mediante el crecimiento económico, idealmente “hacia afuera” del país agrandando el sector exportador. Las teorías estructuralistas sobre desarrollo plantean que tanto el desarrollo como el subdesarrollo constituyen un solo proceso y que las desigualdades entre los países se sostienen mediante el comercio internacional en el marco de una economía mundial dominada por la economía capitalista (Key, 1991, pág. 102)

En la lógica neoclásica, no se piensa que el desarrollo y el subdesarrollo son las dos caras de la misma moneda de la expansión del capitalismo internacional. Cuando nació el concepto convencional de “desarrollo”, que sigue orientando algunas políticas públicas, tampoco se pensaba en redistribución de la riqueza (incluyendo la redistribución de la tierra), en la situación ambiental, en equidad, o en el respeto a las culturas indígenas.

¿Pero qué mismo es el desarrollo? ¿Acaso consiste solo en la acumulación de bienes, crecimiento económico y extracción de los recursos naturales? Lo que se ha querido significar con el concepto convencional es dar respuestas económicas, productivas y tecnológicas a los problemas que tiene el capitalismo, en países como el nuestro, para expandirse. Por ello, la manera como se hablaba de desarrollo en los años 60 del siglo pasado, no es la misma que en el presente habla SENPLADES en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. En 1966, al fin de la Junta Militar de Gobierno, los técnicos de la Junta de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) publicaron un documento intitulado Política Planificada para el Desarrollo como Resumen del Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador (1966) en el que decían:

El Ecuador vive aún bajo el peso de estructuras económicas y sociales defectuosas; existen todavía inmensos conglomerados humanos en situación de servidumbre, y la ignorancia, unida a la falta de espíritu creador y capacidad de innovación, impide el desarrollo económico y

social. Las transformaciones que deben realizarse para sacar al país de su estancamiento son en realidad revolucionarias. Contra la rutina se quiere adoptar métodos modernos de producción; contra el conformismo centenario se lucha por infundir un ánimo de progreso; contra la economía de subsistencia se busca un sistema organizado de producción; al elemento humano se quiere rescatarle combatiendo la ignorancia, el hambre y las enfermedades. Es comprensible que existan, contra tales cambios actitudes de resistencia (...) El costo del desarrollo ordenado debe pagarse en sacrificios, a veces grandes, de diversa índole...” (JUNAPLA, 1966, pág. 6).

Cierto que han ocurrido grandes avances y nos hemos modernizado mucho. Pero las palabras escritas por Cristóbal Kay en 1991, cuando se refiere a las críticas que los pensadores de la CEPAL formularon en los años 60 del siglo pasado respecto a la industrialización por sustitución de importaciones, pueden repetirse en el presente:

“los frutos del avance tecnológico traído por la industrialización se concentraban en las manos de los dueños del capital, excluyendo a la mayoría y exacerbando las desigualdades en la distribución del ingreso (...) Al mismo tiempo, este proceso de desarrollo fracasó en absorber el excedente de mano de obra. Así mismo, agravó la «heterogeneidad estructural» ya que diferencias existentes entre una agricultura atrasada y la industria moderna de capital intensivo o entre aquellas partes «formales» e «informales» dentro de los sectores económicos fueron exacerbadas. Más aún, este proceso había profundizado la vulnerabilidad externa de la economía y había conducido hacia un creciente control extranjero del sector industrial” (Key, 1991, pág. 105).

Junto a las ideas del progreso y la modernidad aparecen las del retraso y la tradicionalidad, estas últimas categorías asignadas a nuestros pueblos, comunidades y sectores rurales campesinos. Toda forma de vida que no sigue el camino de lo considerado moderno, trazados por los “países del norte”, es denigrada. Todos deben caminar en la dirección del progreso y los rendimientos que señalan la producción industrial y el adelanto técnico que supone la urbanización. El cambio estructural que supone el desarrollo debería pasar de lo rural a lo urbano, de lo agrícola a lo industrial,

y de lo atrasado hacia lo moderno. Las políticas públicas, que supuestamente definen los objetivos colectivos pensados como necesarios, siguen los intereses de los sectores modernos, no priorizan nuestras problemáticas. La satisfacción de las necesidades humanas de los pueblos indígenas continúan denegadas, no existe equidad en la distribución de recursos o de los frutos del crecimiento económico. La propia Naciones Unidas nos decía en los años 50 del siglo pasado:

“Hay un sentido en el que el progreso económico acelerado es imposible sin ajustes dolorosos. Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse; los lazos de casta, credo y raza deben romperse; y grandes masas de personas incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda” (Arias Hurtado, 2013)

Esa óptica persiste. Se ha creado una perspectiva discriminatoria de la ruralidad, particularmente en territorios indígenas como los de la Sierra Central, calificados de retrasados, marginados, tradicionales, poco productivos, con formas de vida caracterizadas por la ignorancia y el rezago tecnológico. Una situación que necesariamente tiene que cambiarse – según los programadores del desarrollo - con medidas de asistencia o ayuda, para en algún tiempo, gracias a las buenas intenciones, se llegue a ser como la sociedad blanca occidental. Albert Camus en el libro *La Plaga* decía que: *“El diablo que hay en el mundo proviene de la ignorancia y las buenas intenciones pueden hacer tanto daño como las malas intenciones, por falta de conocimiento”* (José García Montalvo, 2008, Pág. 17-18)

Eventualmente nos dimos cuenta que el desarrollo económico había fracasado (Eduardo Bustelo, 1998, pág. 17). Esa misma mirada del desarrollo percibido como sinónimo de modernización, crecimiento económico y acumulación de bienes materiales, es la que viene afirmando que el sector rural campesino es atrasado, ineficiente e improductivo. En lo productivo, se supone que los campesinos ignoran las cadenas comerciales, producen bienes sin calidad, sin planificar para la siembra y la cosecha, sin semillas de calidad, teniendo bajos rendimientos. Con esa visión, se han implementado muchos proyectos de desarrollo rural, incluyendo los programas de asistencia, para brindar el apoyo que la población campesina necesita para salir del atraso productivo y sus lógicas económicas irracionales. Se olvidaron que siempre el

campesino indígena tiene presente un cálculo de costo-beneficio en función de la subsistencia familiar, y que toma decisiones a partir del interés de apoyar la vida de su familia. Los campesinos indígenas pueden ser pobres en términos económicos y en parámetros de medición occidental, pero en sus propios sistemas productivos, son muy eficientes considerando las tierras donde producen, su tamaño, las pendientes, la altura.

El desarrollo como sinónimo de crecimiento fue objeto de cuestionamiento a lo interno de los propios países industrializados. Y es por ello que se comenzó hablar de “desarrollo humano”. No era solamente un trabajo institucional para que la economía crezca sino para reducir la pobreza, atender las necesidades de salud y educación, permitir que la gente participe en las decisiones, dar un papel digno a las mujeres, respetar la identidad y dar voz a los pueblos ancestrales, hasta llegar a preocuparse del ambiente. La preocupación de los Estados, por lo menos en los discursos, empieza a concentrarse en las condiciones de vida del ser humano. Y la pobreza ya no es solo falta de dinero sino una privación casi incesante de recursos, capacidades, oportunidades, derechos y de poder.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) nos empieza a decir que: *“es posible hablar de desarrollo cuando las personas son capaces de hacer más cosas, no cuando éstas son capaces de comprar más bienes o servicios”*. En el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 se tratan a los derechos humanos como la parte fundamental del desarrollo, que es el medio para hacerlos efectivos, y se habla de justicia y responsabilidad. Los derechos humanos definen principios que tienen aceptación por todas las sociedades del mundo y que son reconocidos en las leyes y constituciones, que aseguran que los seres humanos puedan vivir en dignidad como personas que son, de forma individual y colectiva, en materia y espíritu. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO, 2000).

Más tarde el desarrollo toma varios nombres. Cuando se comienza a pensar en descentralización se habla de desarrollo local, cuando se busca dar valor a los recursos que existen en la zona se habla de desarrollo endógeno, cuando se quiere proteger al ambiente se define al desarrollo como sostenible, y cuando se quiere seguir con el crecimiento económico sin límites, se llama extractivismo (Arias Hurtado, 2013)



En el campo ecuatoriano el concepto de desarrollo asumió el nombre de desarrollo rural. El medio rural era visto como sinónimo de agricultura, que no era la agricultura destinada a la exportación, sino la que respondía a las demandas del mercado interno. El desarrollo rural era para que se modernicen los campesinos, en otras palabras, para que dejen de ser campesinos.

En la Sierra Central del Ecuador trabajaron muchas ONG, particularmente en Chimborazo y dentro de esta provincia en Guamote. Luciano Martínez 2013 afirma que la pobreza se concentró más en los territorios que tuvieron más ayuda asistencial. El mismo autor habla de nuevos proyectos de desarrollo rural, particularmente del PRODEPINE financiado por el Banco Mundial para los pueblos indígenas y negros

## **1.2. Sumak Kawsay de nuestros pueblos**

Es importante señalar sobre el verdadero significado del Sumak Kawsay. Para nuestros pueblos, más que un concepto académico, es la vida en armonía social, y la búsqueda de una relación de equilibrio con la naturaleza. Este concepto fue asumido por el Estado a través de las normativas e instrumentos de gestión. Primero, en la Constitución de la República que fuera aprobada en el año 2008, y posteriormente en los instrumentos de planificación y políticas públicas del Estado. Pero: ¿Qué mismo es Sumak Kawsay para nuestros pueblos indígenas? Para nosotros, el Sumak Kawsay no es la acumulación de bienes materiales, tampoco el crecimiento en términos económicos, no es la modernidad, ni el urbanismo, ni busca la alteración de nuestras culturas, tradiciones y costumbres. El Sumak Kawsay no es la homogenización de la humanidad, ni se refiere al enriquecimiento de pocos junto al empobrecimiento de muchos; no promueve exclusiones y tampoco refuerza el individualismo, y no significa la extracción indiscriminada de todos nuestros recursos naturales.

En este sentido, en un mundo donde predomine el Sumak Kawsay, no puede seguir reinando el interés económico por encima del social y los derechos de la naturaleza. No debe seguir existiendo la acumulación de poderes sobre los pueblos ancestrales. Se requieren mundos donde sea posible la integralidad de los sectores, pero construidas desde el respeto cultural. Pero eso: ¿Significa tan solo poner a lo económico, junto a lo social y lo político, uno al lado del otro, y hacer una simple suma de los intereses? No, lo que debe realmente integrarse son las sociedades, bajo relaciones de solidaridad,

en equidad y justicia, en la mayor armonía posible con la naturaleza. Implica, en otras palabras, que la ganancia económica no sea lo único que deba lograrse, a costa de los demás. Implica si tener acceso a recursos, como la tierra, el agua, la semilla y en la medida adecuada para que todos tengan los medios de vida necesarios para que la vida sea digna.

Creemos que en nuestro país quienes más han aportado a una concepción alternativa de desarrollo son nuestros Pueblos Indígenas, con sus ideas comunitarias y su relación con la naturaleza. La Constitución Ecuatoriana del 2008 habla de Buen Vivir y en tres momentos habla de Sumak Kawsay. Son muchos los artículos que definen el Régimen del Buen Vivir, lo que indica la fuerza del ideal que se tiene para lograr un futuro en el que todos tengamos un papel digno y saludable. No hay un solo concepto de Sumak Kawsay pues lo que quiere decir no se mide en cantidades. Lucho Macas se refiere al Sumak Kawsay como la creación de espacios comunitarios plenos de reciprocidad y buena relación con la naturaleza, con mucha responsabilidad social. Humberto Cholango habla de un modo de vida diferente al occidental, que puede ser aplicado en todo el mundo, conservando la armonía de la Madre Tierra. Manuel Castro, que fuera el Ecuarunari dice que Sumak Kawsay es la mezcla de igualdad social, solidaridad, justicia, reciprocidad, paz y vida comunitaria, respeto a las lecciones ancestrales y valoración de las ciencias locales. (Francois, 2011, pág. 2).

El desarrollo económico y el desarrollo rural no han buscado, como prioridad, mejorar las condiciones de vida de nuestros campesinos y pueblos indígenas. Para los campesinos indígenas, ese mejoramiento significa acceso a tierra, riego, apoyo técnico y comercialización justa.

Lo que se ha buscado con el desarrollo rural, más allá de los diversos programas que han sido implementados, es modernizar al campo. El desarrollo rural fue creado para evitar los procesos de reforma agraria:

“En los años 80, los procesos de afectación de las grandes propiedades tienen un nuevo freno, pero más sutil. El discurso del desarrollo rural, empieza a reemplazar al de reforma agraria. La política de “reforma agraria”, se reduce a una expresión política menor: la de la titulación de tierras. Dicha política, con diversos enfoques, énfasis, modalidades y

proyectos de ejecución (PRONADER, DRI, PRAT, etc.), es la que por más de 25 años se ha mantenido vigente en el Ecuador” (COOPERACIÓN TÉCNICA BELGA SENPLADES, 2010).

Casi nunca se ha pensado el desarrollo rural con los conceptos del Sumak Kawsay y desde las visiones culturales de nuestros pueblos indígenas, a pesar de que se reconoce que Ecuador es un país multicultural y multiétnico. El desarrollo no ha sido programado nunca desde las maneras indígenas y campesinas de ver el mundo. Se ha hablado de participación de la población rural en el desarrollo, pero esta participación no escucha las voces indígenas, tampoco disminuye el poder de los nuevos terratenientes, ni las discriminaciones; no se distribuye la riqueza, ni cesa la concentración de la tierra; no se produce con tecnologías no contaminantes, y tampoco se protege verdaderamente la biodiversidad.

Si entendemos el concepto de desarrollo desde la visión autónoma de las comunidades indígenas, sus planes de vida y valores, sus particularidades, culturales tradicionales y territoriales, para alcanzar el Sumak Kawsay, con mejores condiciones sociales de salud y educación intercultural, mayores niveles de ingresos y menos pobreza, vemos que la realidad ha cambiado poco. Si lo que se ha logrado hasta aquí es realmente “desarrollo”, es posible afirmar que en los últimos años los modelos de desarrollo aplicados han generado grandes consecuencias sociales y ambientales negativas, a partir de políticas y planes que han acelerado la implementación del crecimiento del sistema capitalista: aumento de las brechas sociales; más personas empobrecidas por la concentración de la riqueza en pocas manos; olas de migración tanto interna como externa; abandono del campo por parte de los pequeños agricultores; desnutrición infantil; deterioro del ambiente; pérdida de valores de la cultura y la identidad de parte de nuestros pueblos milenarios, etc.

Por lo dicho, ¿Aporta al Sumak Kawsay la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales, y el conjunto de normas que apuntalan la modernización del mundo rural y el desarrollo del capitalismo en el campo? Sobre estas interrogantes intentaremos dar respuesta en los capítulos que siguen.

### **1.3. La Agricultura Campesina, Indígena y Comunitaria.**

No son los llamados campesinos los que se definen académicamente o políticamente como tales campesinos, sino los intelectuales universitarios y los técnicos los que elaboran las definiciones. Los campesinos indígenas de Colta no se identifican como agricultores familiares. Son los “expertos” los que se decidan a estudiarnos para luego “desarrollarnos” desde sus puntos de vista, modernos, occidentales y productivistas. La Ley Orgánica de Tierra Rurales y Territorios Ancestrales en el Artículo 28 define a la Agricultura Familiar Campesina “*como una modalidad productiva, agropecuaria, de recolección, acuícola, forestal o silvícola, que implica una forma de vida y una realidad cultural, que combina funciones económicas, ambientales y culturales*” (Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, 2016) El asambleísta quiere decirnos que la agricultura familiar no solo se dedica a la actividad agrícola y que es también una forma de vida cultural, y que por ello es campesina. Pero, de nada sirve definirnos si hay pocas políticas e inversiones que permitan el mejoramiento continuo de nuestros planes de vida, esto es, el Sumak Kawsay.

Las definiciones institucionales a los campesinos ecuatorianos comenzaron a darse en el año 2013, por la iniciativa del MERCOSUR-REAF (REUNIÓN ESPECIALIZADA DE AGRICULTURA FAMILIAR) que tiene programas para desarrollar a la agricultura familiar. La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) participó en el debate, en el que no dejó que se impongan los conceptos que venían de los países del Cono Sur, como Uruguay, Argentina y Brasil, que no aceptan el calificativo de “campesino”, donde la agricultura está bajo el control del agronegocio. La agricultura familiar define a una forma de producción, la agricultura familiar campesina, ya habla de cultura y de modos de vida. El Sumak Kawsay no es un tema que se resuelve desde lo económico solo, sino esencialmente desde lo cultural y lo político.

La COPISA siempre ha sostenido que la base de la organización social de la producción campesina es familiar, porque las decisiones finales que se toman con relación al uso de la tierra son para posibilitar la subsistencia de las familias. Hay campesinos que son ricos y campesinos que son pobres, dependiendo de lo que se dispone en ingresos, tierra y trabajo familiar, las capacidades y las ventajas tecnológicas. La COPISA siempre ha sostenido que la agricultura campesina es

heterogénea, y que inclusive las mismas familias que viven en una misma zona no tienen las mismas estrategias para ganar la subsistencia. Casi que cada parcela campesina opera como una “huella digital” que cambia durante el ciclo de vida.

El tamaño de las parcelas campesinas varían y la cantidad de productos que sacan al mercado también varía. Además de trabajar en las fincas que son de su propiedad, algunos familiares salen a trabajar de manera temporal y de ello se saca parte de los ingresos que sirven para seguir cultivando las tierras. O sea que los campesinos que viven en pobreza siguen varios objetivos al mismo tiempo y lo hacen como familia ante todo, no siguiendo estrictamente las señales del mercado. Son unidades productivas familiares, y en la sierra central se relacionan mucho con las comunidades que nos ofrecen identidad cultural (Jara, 2015).

Una cosa es clara, en el Ecuador y en la Sierra Central hay varias agriculturas.<sup>1</sup> Por ello en la COPISA queremos que las políticas de desarrollo rural sean diferentes, ajustadas a las realidades territoriales, sociales y culturales. Francois Houtart nos dice:

“El término agricultura campesina ha sido discutido. Algunos prefieren hablar de agricultura familiar o de agricultura de pequeña dimensión. Se puede opinar de varias maneras, pero lo esencial es el contraste entre la agricultura organizada de manera “industrial”, en función de la lógica del capital, o una producción orientada por campesinos autónomos con una perspectiva holística de la actividad agrícola (incluyendo el respeto de la naturaleza, la alimentación orgánica, la salvaguardia del paisaje), en otras palabras, una agricultura orientada por el valor de uso versus una actividad agraria basada sobre el valor de cambio” (Francois, 2014, pág. 11)

Los nombres asignados para entender a la heterogénea realidad campesina son diferentes, desde pequeños productores del campo, pequeños agricultores, finqueros, pequeña explotación parcelaria, agricultores de pequeña escala, productores

---

<sup>1</sup> Hay una diferencia con las agriculturas industriales. Las empresas agropecuarias son las grandes inversiones que se dedican a los monocultivos de exportación o agroindustriales (banano, flores, ganadería, palma, caña de azúcar, etc. Las agriculturas de los campesinos se dedican principalmente a la producción para el mercado interno de alimentos básicos (papas, arroz, maíz, hortalizas), y también integran las llamadas cadenas productivas, cuando producen, siempre de forma dependiente, y sin procesar cultivos como maíz duro, arroz, café y cacao.

parcelarios, campesinos montubios, agricultura campesina, unidad agrícola de producción y consumo, agricultores tradicionales, pequeños productores mercantiles, etc. (Breton, 1992). Pero no somos lo mismo que los agricultores que producen palma africana, o el banano para exportación, por ejemplo. En Colta y en Guamate somos campesinos indígenas descendientes de los Puruhaes, muchos minifundistas, organizados en Comunas, migrantes temporales, dedicados a producir para la vida familiar y el mercado.

En la cita anterior el profesor Houtart nos dice que los campesinos seguimos otra lógica diferente, que respetamos la naturaleza y que la actividad de la agricultura no sigue el valor de cambio.<sup>2</sup> Pero las agriculturas de los campesinos tampoco pueden salirse del capitalismo y escapar de la modernidad. Nuestro campo y nuestras tierras ahora necesitan los insumos químicos que nos recomiendan las instituciones. No tenemos tractores, no contratamos trabajadores, somos pobres, producimos buena parte de la comida que necesitamos, vendemos alimentos en las ferias y mercados, y producimos sin tener un patrón. Somos una cultura de producción de alimentos muy diferente que es descalificada por no practicar de la forma moderna que nos indican los técnicos. Necesitamos mejorar nuestros ingresos pero no entendemos porque producir más y más tiene que ser mejor.

En el mismo libro que se titula *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: Propuestas y Desafíos*, publicado por el IAEN, el señor De acuerdo a Bernardo Mancano nos dice que:

“...la dicotomía entre el concepto de agricultura familiar como moderno y el concepto campesino como atrasado todavía es muy fuerte en el imaginario académico y social (...) la discusión sobre los conceptos de agricultura familiar y campesina tiene un papel importante sobre las posibilidades de existencia del campesinado y su importancia sobre la soberanía alimentaria. Trae a la luz las intencionalidades de los pensadores y revela sus intenciones sobre el modelo de desarrollo que defienden (...) la agricultura familiar es vista como parte de los sistemas agrícola y pecuario del complejo de sistemas del agronegocio, donde su

---

<sup>2</sup> Valor de cambio significa que no siempre producimos todo como si fuera una mercancía, aunque siempre vendemos algo para comprar lo que no produce la tierra que cultivamos.

relación siempre es subordinada, aunque sea llamada de integración (...) la producción de alimentos no puede ser monopolio del agronegocio” (Mancano, 2014, pág. 30)

Eso está ocurriendo en la Costa del país cuando se meten a los campesinos a formar parte de las “cadenas productivas” como ocurre con el maíz duro. Los maiceros de Los Ríos, por ejemplo, son los campesinos “consolidados” dentro del capitalismo agropecuario. Producen maíz destinado principalmente a la alimentación del ganado y los camarones, luego de ser transformado en balanceados por la agroindustria, aportando solo a la seguridad alimentaria. En contraste con la soberanía alimentaria,<sup>3</sup> que se define como una estrategia para “*establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, pequeña y mediana producción campesina...*” (Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), 2010). No somos soberanos produciendo un maíz que depende de Kits de semillas y productos químicos importados, aunque el aceite de maíz lo consume la población. Tampoco se tiene un maíz duro competitivo o que esté libre de la dependencia de los intermediarios.

De acuerdo a la Estrategia para Erradicación de la pobreza, “*estructura productiva que hegemoniza el crecimiento agropecuario se caracteriza por las dinámicas del agronegocio, la agroexportación y la producción agroindustrial de commodities (...) todo ello en el marco de la financierización del sistema alimentario a nivel mundial*” (Estrategia Nacional para Erradicación de la Pobreza, 2015, pag.87). Lo que afirma lo argumentado en el literal anterior, de que el desarrollo rural sectorial no ha beneficiado a los campesinos, sino al agronegocio.

Llamar a la agricultura campesina como la “agricultura familiar campesina”, es identificar a los grupos de campesinos que le sean funcionales al agronegocio. Hacia ellos estarán destinadas prioritariamente las diversas políticas de fomento. Se puede pensar también que la Ley busca identificar a los sectores sociales más pobres del

---

<sup>3</sup> En la Constitución la Soberanía alimentaria está en el artículo 281: *La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente*

campesinado para que puedan acceder a la tierra que no cumpla con la función social y ambiental. Lo que solo puede ocurrir si al Estado, los campesinos que acceden a la tierra de forma organizada, garantizan una producción rentable, que pague el valor de la tierra, y cumpla con fines estrictamente mercantiles. Lo que quiere decir: *“les permitimos acceder a la tierra pero si se modernizan y se vinculan al mercado”*.

Cuando se habla de campesino se habla de una manera de vivir y ello significa una realidad cultural, una identidad, saberes tradicionales y ancestrales. Al contrario, no se nos trata como una realidad cultural, sino *“como parte de los sistemas agrícolas y pecuarios del complejo sistema del agronegocio, donde (la) relación siempre es subordinada, aunque sea llamada de integración”* (Mancano, 2014, pág. 31) y por ello los programas campesinos son principalmente instrumentales para desarrollar el lado productivo y mercantil de nuestras producciones familiares, para *“encadenarnos”* bajo el control de las agroindustrias, del agronegocio.

La Ley dice que la agricultura familiar campesina se caracteriza por:

- a) *Limitado acceso a la tierra y al capital*
- b) *El uso preponderante de la mano de obra familiar*
- c) *La vinculación al mercado a través de la venta de productos primarios o elaborados, trabajo asalariado, compra de insumos y bienes de consumo; y,*
- d) *La diversificación de actividades generadoras de ingreso en el interior del hogar.*

Otra vez la *“Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales”* debe ser citada, porque además de lo que se ha dicho, establece una clasificación en cuatro modalidades: 1) agricultura familiar campesina de subsistencia; 2) agricultura familiar campesina de transición; 3) agricultura familiar campesina comunitaria; y 4) agricultura familiar campesina consolidada. Esta clasificación está en el Artículo 30 de la Ley. Que también dice que *“será beneficiaria de manera prioritaria de las políticas públicas para el mejoramiento de la productividad y el fortalecimiento de la soberanía alimentaria”*.

Esa clasificación de la agricultura familiar campesina viene de los intelectuales de las universidades y los organismos internacionales. El profesor de la FLACSO Luciano Martínez Valle, quien realizó en 2013 una investigación sobre *“La Agricultura Familiar en el Ecuador”* nos dice:



“¿Pueden los pequeños productores rurales ocupar un lugar central en los actuales procesos de modernización y globalización capitalista? Esto ha implicado, por un lado, abandonar el eje de las investigaciones de la economía campesina centrado en aspectos estructurales (tierra, agua y relaciones sociales) y por otro, privilegiar temas como el mercado, la tecnología y la competitividad, en adelante convertidos en los paradigmas de las políticas públicas a inicios del siglo XXI (Martínez, 2013, pág. 4).

Lo que interesa, en otras palabras, es si los campesinos podemos crear valores de cambio, competir y entrar en el mercado capitalista. La economía agrícola y rural se interesa en nuestro trabajo familiar y el tamaño de nuestras explotaciones para producir mercancías. Y es por ello que se crea esa clasificación de a) agricultura familiar de subsistencia (no contrata mano de obra), b) agricultura familiar de transición (contrata mano de obra), y c) agricultura familiar consolidada (contrata mano de obra permanente). (Martínez, 2013, pág. 9). Nosotros admitimos que debemos producir en el marco de una economía capitalista, y competir con los empresarios que tienen más capital y maquinaria, pero se hace poco o nada para que podamos obtener precios justos. En el MAGAP existe una instancia de Comercio Alternativo, pero sin mayor poder. Faltan políticas que permitan cerrar las brechas injustas de la intermediación, que representen alternativas al comercio explotador, que establezcan relaciones más cercanas entre los productores y consumidores, basadas en la confianza y la equidad (Loreno, 2010).

Según informaciones que registra la COPISA, en nuestro país y para el año 2015, a pesar de la gran reducción de población rural y campesina, se estima que de la población total de 16.144.000 personas, el 36% de su población, o sea, 5.800.000 personas aún viven en el campo. La SENPLADES realizó un cálculo en la Estrategia de Erradicación de la Pobreza y estimó que la población campesina llega a 3.034.000 personas y que la agricultura familiar campesina es numerosa, pues llega al 75% de todas las Unidades Productivas Agropecuarias, las que proveen del 65% de la alimentación para la población ecuatoriana.

SIPAE, por otro lado, sintetiza las características de estas unidades campesinas y nos informa que para el 2013 en el país existían alrededor de 400.000 explotaciones de menos de 2 hectáreas:

“Es una agricultura familiar, en la que participan de manera continua o en algunas ocasiones de manera intermitente, todo los miembros de la familia. En efecto la alternancia estacionaria de los periodos de trabajo agropecuario, la diversidad y mayor o menor dificultad de trabajos a efectuar, permiten movilizar en función de su fuerza de trabajo a los todos los miembros de la familia. Es claro que esta forma de organización reduce las cargas monetarias que debería pagarse en la unidad de producción. Por ello se puede manifestar que la agricultura campesina de tipo familiar se caracteriza por una flexibilidad dentro de la gestión de la fuerza de trabajo. Como consecuencia, las distinciones clásicas realizadas dentro de los análisis económico no se pueden aplicar a este tipo de organización (conceptos como población activa y población inactiva o actividad productiva y actividad domestica)” (SIPAE-COOPERACION BELGA, 2010. SENPLADES. Pág. 12).

En realidad los campesinos somos materialmente pobres, tenemos poca tierra, vivimos enfrentando la subsistencia, nuestro comportamiento productivo está lleno de riesgos como la sequias y heladas, cuidamos de las semillas, los suelos que tenemos se erosionan, los rendimientos no son altos,<sup>4</sup>. Además, somos nosotros los que más creamos empleos en el campo y reducimos las presiones en el mercado de trabajo y tenemos por lo tanto mucha más capacidad de crear empleo que las empresas de palma africana, sin embargo no formamos parte de las prioridades del MAGAP. El tipo y calidad del desarrollo que se nos ofrece nos sirve para desarrollar el Sumak Kawsay. Parece que están esperando que nos empobrezcamos más y que nuestra producción familiar ya no sea posible, para que abandonemos la tierra o que la podamos arrendar.

---

<sup>4</sup> SIPAE (2010) dice que en el caso de las agriculturas campesinas: *“La productividad del trabajo diaria del trabajo es mayor al costo de oportunidad de la mano de obra de la micro-región, pero se la considera baja con relación a las explotaciones capitalistas. Por otra parte la productividad de la tierra tiene valores altos y mucho mayor a los obtenidos por la agricultura extensiva de grandes propiedades. Pero inferiores en algunas ocasiones a las productividades de la agricultura empresarial de agro exportación.”*. Pág. 11.

#### **1.4. Derechos a la tierra y políticas públicas.**

Sabemos que los suelos del campo están perdiendo de fertilidad y que en Ecuador ya existe baja disponibilidad de tierra arable, lo que obliga a una creciente importación de insumos. En algunos territorios de la Sierra Central es urgente formular políticas de transición hacia una producción orgánica y agroecológica. No hay políticas que fomenten este modelo, que valoricen nuestras prácticas culturales y bases tecnológicas sustentables, que aseguren la capacidad productiva de los agroecosistemas campesinos, y fortalezcan la soberanía alimentaria.

En un documento de Milton Yulán Moran afirmaba que la nueva Ley de Tierras y Territorios Ancestrales debía:

“ ... reconocer los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados con la tierra y territorios, como son: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) de 2007, el Convenio 141 de la OIT sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social, de junio de 1975, la Convención contra Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). También destacables son las obligaciones según el Comité de DESC, las obligaciones jurídicas de carácter general y las obligaciones específicas, de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) de marzo de 2006, los Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación en Apoyo a la Realización Progresiva del Derecho, de noviembre de 2004, las Directrices Voluntarias Sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) de mayo del 2012, entre otros ratificados por nuestro país” (Morán, 2014, pág. 1)

De acuerdo al Convenio 169 de la OIT, que tiene un capítulo dedicado a la tierra, y al territorio, este último significa el conjunto del hábitat que los pueblos ocupan o utilizan para posibilitar su vida colectiva. Esta diferencia es importante. Cuando la norma habla de tierras se refiere al derecho de propiedad o posesión del pueblo indígena sobre una superficie de suelo. Pero el territorio define una superficie más amplia y menos delimitada, esto es, las tierras junto a los recursos naturales que sirven al pueblo y forman parte del ambiente natural (bosques, ríos, biodiversidad, etc.). El “territorio” es el abrigo natural que cobija a los pueblos con el cual se tiene una relación vital y ancestral, que es mucho más importante que el derecho de propiedad. La vida social y cultural, la subsistencia y la identidad dependen del territorio que es el espacio donde se encuentra el sentido de pertenencia.

De acuerdo a este Convenio, los pueblos indígenas tienen derecho a: 1) La propiedad y posesión de las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos, y también, en algunos casos, a las tierras en las que realizan sus actividades tradicionales y de subsistencia, como ocurre con los pueblos nómadas y agricultores itinerantes. Se define, en el Art. 14., que los gobiernos están obligados a proteger esos derechos, y delimitar las tierras; 2) Los gobiernos deben respetar la relación de los pueblos indígenas con sus territorios, y los aspectos colectivos de esa relación (Art 13); 3) El Art. 15 establece que tendrán derechos a usar, gestionar y conservar los recursos naturales existentes en sus territorios; y en el caso de que en el subsuelo existieran minerales o recursos que sean de propiedad estatal, a ser consultados<sup>5</sup> y otorgar, o no consentimiento a los gobiernos antes de que emprendan cualquier proyecto extractivo, a participar de los beneficios y a ser indemnizados por los daños que estos puedan generar; 4) El derecho a no ser trasladados de las tierras y territorios que ocupan. Cuando sean trasladados por causas mayores y con su propio consentimiento, tienen derecho a (Art. 16): i) recibir tierras de calidad igual o mejor a las anteriores, que garanticen su desarrollo y con títulos de

---

<sup>5</sup> El derecho a la consulta previa, libre e informada a las comunidades y pueblos indígenas afectados por un proyecto económico, tiene mucha importancia para los derechos colectivos, la participación social y la gestión ambiental. De lo que se trata es de afirmar el respeto a las identidades culturales y permitir que surjan relaciones sociales inclusivas, posibilitando una integración digna de los pueblos que han sido históricamente discriminados e invisibilizados por el sistema institucional dominante.

propiedad; o a ser indemnizados; ii) Regresar a sus tierras tradicionales cuando cesan esas causas (Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 1989)

Ecuador, en su Constitución Política de 1998, ha establecido el carácter pluricultural y multiétnico del Estado Ecuatoriano (Art. 1) y ha reconocido a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, garantizando, entre otros derechos, el derecho a que los pueblos sean consultados. En el Art. 57 de dice que: *Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos*". Y en el numeral 7 se establece que: *La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley*" (Constitución del Ecuador, 2008).

Lo que hemos analizado en COPISA es que el concepto de "ciudadano" ha sustituido al "sujeto colectivo". Un Estado como el nuestro, que todavía hace que su economía dependa de la extracción de recursos naturales los que, en general, están en los territorios ancestrales indígenas que tienen gran biodiversidad, debe normar este proceso de consulta, para minimizar los conflictos sociales y ambientales. Pero:

“El avance constitucional en el Ecuador en materia de reconocimiento de los

derechos colectivos, y en especial el de la consulta previa, libre e informada para las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades- es importante, en tanto ha creado mecanismos para construir nuevas relaciones desde un enfoque plurinacional del ecuatoriano. A pesar de ello, **en la práctica no se evidencia un rompimiento de las estructuras sociales colonizadoras**, lo cual puede limitar el pleno ejercicio de este derecho y el resto de los derechos humanos

consagrados tanto en el ordenamiento jurídico interno, como en los instrumentos internacionales” (Carrión, 2012, pág. 20)

En el Art. 14 de la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales, al referirse a los derechos colectivos se establece que:

“El Estado reconoce a favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, de conformidad con la Constitución y convenios internacionales de derechos colectivos, el derecho a conservar la propiedad y mantener la posesión de sus tierras y territorios ancestrales; que le serán adjudicadas gratuitamente. La propiedad de las tierras comunitarias es imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible, estará exenta de pagos de tasas e impuestos” (Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, 2016)

El Art. 19 del Convenio 169 de la OIT establece la necesidad de garantizar mediante programas agrarios nacionales (políticas públicas) condiciones equivalentes a las de otros sectores de población, asignando tierras adicionales a los indígenas en caso de que éstas sean insuficientes para su existencia o para hacer frente a su crecimiento, y otorgar los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que ya poseen. Este debe ser un principio que ordene las políticas de desarrollo rural y erradicación de la pobreza en el campo. La Ley de Tierras y Territorios Ancestrales solo va a proceder a redistribuir las tierras (Art. 10) que no cumplan con la función social y ambiental y dará prioridad a *“Las personas jurídicas conformadas por campesinos sin tierra, los productores de la agricultura familiar, o por pequeños y medianos productores de la economía popular y solidaria, legalmente reconocidos por la entidad competente...”* (Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, 2016)

La única política pública pro-campesina que ha sido definida por el actual gobierno es la que fuera propuesta en la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, (ENIEP) que dice en su lineamiento 1):

*“Mejorar la productividad de la agricultura familiar campesina (...) para alcanzar la soberanía alimentaria, la justicia económica y la sustentabilidad ambiental”* (SENPLADES, 2014, pág. 184)

Entre las Estrategias a seguir para cumplir con el lineamiento se dice:

*1.2: Aumentar las oportunidades de acceso campesino a la tierra, bajo principios de eficiencia productiva, sustentabilidad y equidad; 1.3. Impedir el acaparamiento y la concentración de la propiedad y la renta de la tierra con aptitud agrícola; 1.4. Revertir los procesos de minifundización y precarización de la tenencia de la tierra con aptitud agrícola...*” (SENPLADES, 2014, pág. 184).

Esta estrategia no fue tomada en cuenta al momento de formular la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales.

Lo que merece destacarse en política pública de tierras en los últimos años son los esfuerzos sectoriales para legalizarla. La falta de acceso a la tenencia de la tierra de campesinos y productores familiares, así como de los agricultores organizados ha sido definida como problema prioritario por el MAGAP. Se ha creado el Proyecto “Acceso a Tierras de los Productores Familiares y Legalización Masiva (ATLM), que aporta al “desarrollo rural productivo de pequeños y medianos productores” y que supuestamente lleva a la redistribución de la tierra, de manera asociativa y sostenible, y a erradicar la pobreza, creando fuentes de trabajo. Según las informaciones oficiales hasta mediados del año pasado se han entregado 203.569 títulos de propiedad, y redistribuido 48.665,33 hectáreas a pequeños y medianos productores localizados en todo el país. Se nos informa también que unas 572.893,41 hectáreas tituladas a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. (REDACCION - ENCONTEXTO, 20 de Julio, 2015).

Antes del ATLM Plan Tierras era administrado por el Viceministerio de Desarrollo Rural a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (2010), en reemplazo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), asumiendo las funciones establecidas en la Ley de Desarrollo Agrario. Hasta marzo del 2013 proyecto “Plan Tierras” habría adjudicado un total de 20.524 has., beneficiando a 4020 familias (SENPLADES, 2014, pág. 171) <sup>6</sup>

Hay suficiente normativa para garantizar el acceso a la tierra a los campesinos pobres del Ecuador y proteger sus territorios de las actividades extractivas insustentables.

---

<sup>6</sup> NO sabemos si en las 48. 665 distribuidas bajo el ATML están incluidas las hectáreas del Plan Tierras.

Pero las tierras, en todo el mundo tienen ahora enorme valor para la seguridad alimentaria de muchos países que enfrentan problemas demográficos serios, como China y Japón. SIPAE nos dice que se observa una *“tendencia más prolongada y una serie de razones que ejercen una presión creciente sobre el recurso tierra al nivel global, y no solo en África. Es así como, China empezó arrendar tierra en Cuba y México ya desde hace diez años, otro ejemplo es la empresa japonesa Mitsui, que inició en Brasil en el año 2007 la producción de soja en 100 000 has”*- (COOPERACIÓN TÉCNICA BELGA SENPLADES, 2010, pág. 14).

Un argumento similar presenta Carlos Jara desde la SENPLADES:

“El tema del acaparamiento viene “mal definido” por algunas instituciones, y se entiende reducidamente como la apropiación de grandes cantidades de tierra por parte de gobiernos extranjeros que aseguran: 1) ampliación geográfica de sus dinámicas empresariales-nacionales en un mundo globalizado o; 2) incremento de las capacidades de seguridad alimentaria para su propia población. Y encontramos a los chinos comprando tierra en Angola, en Tasmania, en Venezuela, etc. Por razones de asegurar sobrevivencia a largo plazo, en un contexto de cambio climático, muchas empresas se están apropiando de la Patagonia y del Sur de Chile, y todo legalmente. (...) amparado por una montaña de discursos o argumentos que provienen de la economía neoclásica y del derecho clásico, que le dan un tono de “seriedad” a la desposesión: mercados competitivos, propiedad privada, mejoras en la productividad, libertad de contratación, protección legal, la inversión agrícola responsable, alianzas productivas, negocios inclusivos, etc., no son pocos los gobiernos que están facilitando los procesos de acaparamiento de la tierra. Las grandes empresas aceiteras – recordemos los argumentos de Francois Houtart – se apropian de mucho del territorio de Malasia y Vietnam, y se expanden por África Occidental. Los negociantes de Arabia Saudita y Qatar, empiezan a hacer lo mismo. Sólo en el 2007, según GRAIN, el fenómeno del acaparamiento por parte de las compañías extranjeras, en los países de



la periferia del capitalismo, expresó una apropiación de alrededor de 10 millones de hectáreas de tierra.

Este negocio sobre las tierras de cultivo viene amparado por la banca internacional, desde los grandes centros financieros, y también de organismos multilaterales. Y tiende a concentrarse en las tierras que pueden albergar, aunque sea de forma espacialmente discontinua, la producción de commodities, como palma, caña de azúcar, soja, trigo, maíz duro, arroz, ganadería extensiva, eucalipto, balsa, etc” (Jara, 2015, pág. 2).

Pero no solo es la búsqueda por la seguridad alimentaria lo que aumenta la presión para el acaparamiento de la tierra, sino la producción de agro-combustibles, de biomasa de los productos forestales, la minería, la biodiversidad, el agua, el turismo, la localización geopolítica de las mismas, etc.

El problema es que no solo que la tierra se concentra en pocas manos; aunque no tenemos un censo nuevo, sino que, como dice Luis Andrango (comunicación personal), hay muchas propiedades campesinas que están produciendo productos para la agroindustria, sin tener control sobre su producción que pasa a manos de quien controla los precios, lo que hace que la propiedad esté subordinada aunque los títulos de la propiedad campesina no pasen a otras manos.

Esto es importante, porque la nueva Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales establece desde el Artículo 88 hasta el Artículo 99 normas para los contratos agrarios. En el Artículo 96 dice que:

“Por medio del contrato de compraventa de producción o cosecha, el productor campesino, individualmente o en asociación vende la cosecha a un comprador, antes, durante y después de la siembra. En este se incluye el volumen, calidad, tiempo y lugar determinado de entrega, condiciones del pago, el mismo que debe ser adecuado y justo. Incluye además como condición del contrato el cumplimiento de la función social y la función ambiental” (Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, 2016).

Sobre los contratos de compra-venta, en Chimborazo, por ejemplo, las organizaciones asociativas de Gatazo Zambrano trabajan indirectamente por contratos con las empresas NOVA y Provefrut para producir varias hectáreas de brócoli. Los campesinos de Gatazo se han especializado en producir brócoli porque este cultivo demanda mucha mano de obra y no es atractivo para el agronegocio. Esas empresas inspeccionan primero los terrenos y tienen inspectores que vigilan el cumplimiento de los requisitos, los insumos, la calidad. Si no cumplen los requisitos no se les compra. Deben entregar tantas gavetas y llenar hasta 5 camiones el día programado de entrega. Se les provee a los campesinos de plántulas, insumos y hasta crédito. Se produce brócoli además en Licto y Chambo que pueden producir hasta 500 toneladas de brócoli por semana. Aunque los campesinos mantiene la propiedad de sus tierras, pero no controlan el mercado, que está mucho en manos del Supermaxi. En bueno tener mercados, no depender de un solo comprador, porque éste impone el precio que no es justo, y generalmente se demoran en pagar.

Estos elementos nos indican claramente que, lo que hoy en día ocurre al entorno del conflicto sobre las tierras, que no sólo es la propiedad, sino la renta de las tierras cultivables.

## **Capítulo II:**

### **Antecedentes y contexto**

#### **2.1. Algunos antecedentes históricos.**

Como antecedente, es preciso recordar sobre la realidad de las tierras y territorios de nuestra América, antes de la llegada de los conquistadores y posteriormente durante la época colonial. Antes de la conquista (12 de octubre de 1492), las tierras de Abya Yala estaban en la posesión de los pueblos originarios y nuestros territorios ya tenían grupos de agricultores indígenas aprendiendo de las prácticas que intercambiaban las diversas comunidades. No conocían el arado, usaban instrumentos de madera, hachas de piedra, bastones para sembrar, pero cultivaban en las colinas Andinas de forma colectiva, conservando los suelos, como se puede observar las terrazas construidas por los Puruhaes en Colta, Licto, Flores y Punín de la provincia de Chimborazo.

En esta época nuestros pueblos originarios aprovechaban la tierra de la mejor manera, cultivando de forma intensiva de acuerdo a las temporadas y en armonía con su entorno. La agricultura en terrazas permitía aprovechar los distintivos pisos ecológicos y ofrecer a las comunidades diferentes cosechas, lo que significaba una buena organización del trabajo de la familia y la comunidad, y una elevada productividad social (Assadourian, 2005, pág. 13)

Las tierras de Abya Yala, hoy América, estaban ocupadas de manera común o compartida por varios pueblos y culturas asentados en diferentes territorios, unos al norte, otros al centro y al sur. El estudioso Carlos Assadourian nos informa que en las tierras altas de la región andina se sembraban principalmente tubérculos, y en las mejores tierras, de forma comunal y controlado por las autoridades, el maíz.

El uso de la tierra en este periodo se hacía de manera sostenible y sustentable; su sobrevivencia dependía de su protección, pues la población crecía y las futuras generaciones necesitaban de una buena calidad de tierra. No se explotaban los recursos de manera indiscriminada, siempre anteponiendo la conservación de la vida, el ambiente, el suelo y con ello la Allpa Mama.

Con la llegada de los conquistadores, las tierras fueron arrebatadas de manera violenta, nuestros territorios fueron ocupados y las comunidades fueron saqueadas, convertidas

en reducciones, y muchos tuvieron que huir a los páramos lejanos para no ser explotados. Por medio de la colonización la corona española estableció un sistema de apropiación del colonizador a la tierra indígena, por medio de las mercedes de tierras, la venta y la composición. Cuando se fundaba un pueblo o una villa el colonizador solicitaba una distribución de una merced de tierras, y un título de nobleza. De hecho las tierras indígenas que fueron despojadas primero fueron aquellas más inmediatas a los centros urbanos. Otro mecanismo era la Encomienda, que consistía en la asignación de una cierta cantidad de tierras a un súbdito de España, como retribución por los servicios prestados. La Encomienda no significó la propiedad agraria, pero sí su posesión y el derecho a recibir renta en especie y/o trabajo de los grupos indígenas subyugados. El Repartimiento consistía en la asignación de indígenas como fuerza de trabajo gratuito para los encomenderos. El encomendero se hacía responsable de los indígenas puestos a su cargo y debía evangelizarlos. Y también existió la llamada composición de las tierras de la Corona que permitía la legalización de una ocupación de hecho, o por la fuerza.

A lo largo de los años fue ampliándose la frontera agraria por medio del despojo, pero siempre se buscaba, por parte de los hacendados, apropiarse de las tierras aptas para cultivos comerciales, como la caña de azúcar. La hacienda tradicional, que se volvió latifundio, es identificada más como una unidad productiva dedicada a cultivos de alimentos básicos y ganadería (Colmenares, 1990).

Con esta imposición colonial, las tierras pasan a las manos de la iglesia católica y los hacendados descendientes de españoles. Las haciendas de propiedad eclesiástica eran consideradas de “manos muertas” pues eran bienes excluidos del comercio. La fuerza de trabajo indígena se volvió la base de la sociedad rural de la Sierra, era pocos los campesinos independientes. Los hacendados explotaban a toda la familia que formaba el huasipungo. A cambio del uso de una parcela y otros recursos, como madera y pastos, y casi nada de remuneración, el indígena huasipunguero estaba forzado a trabajar varios días por semana en la tierra del patrón. También había los trabajadores llamados yanaperos y arrimados, que debían pagar con trabajo por pasar por las tierras de la hacienda, o por trabajos a partir. Más tarde, la tierra se repartiría a los huasipungueros y no a los yanaperos, partidarios y arrendatarios (Toalombo, 2013).

Esta situación no cambió mucho en periodo republicano. La historia de los pueblos indígenas es sentida como una lucha pertinaz por recuperar sus tierras, durante todo el régimen colonial y el periodo republicano.

“Gran parte de los indígenas que sobrevivieron a las masacres de los conquistadores fueron incorporados a los primeros sistemas de hacienda en calidad de siervos. Otros de ellos se refugiaron en pisos ecológicamente inhóspitos, ya que la hacienda había captado los pisos bajos, el agua, la leña, los caminos, los sitios de pastoreo. Esto, a la larga fue desvaneciendo el ideal de rescatar la tierra, separando las comunidades en numerosas economías campesinas individuales, quebrando su originaria estructura comunitaria, es decir, el modelo organizativo indígena (Toalombo, 2013, pág. 8).

Uno de los resultados de la historia reciente de la lucha por la tierra, es el reconocimiento de la existencia de las comunidades indígenas y campesinas (ayllu y jatun ayllu) por parte del Estado, cuando se expide la Ley de Comunas en 1937. Luciano Martínez nos dice:

“...la comuna se convirtió en la modalidad más generalizada de agrupamiento a nivel de la sierra ecuatoriana cuyos rasgos principales tienen mucho que ver con la forma de organización tradicional de los indígenas (comunidad). En la medida en que a través de esta Ley, se convertía en la unidad poblacional mínima del medio rural para efectos de la división político administrativa, y legalizaba las relaciones de las familias y grupos de familia con el ámbito exterior, muchas comunidades indígenas tradicionales adoptaron el nuevo estatuto jurídico, al igual que la población mestiza dispersa (...) Según Chiriboga, por ejemplo, las comunas tendrían los siguientes roles: “legitimación de valores, modos y practicas indígenas, representación política y defensa, gestión social de los recursos naturales fundamentales y de otros necesarios para la reproducción, cohesión social e ideológica que generan un sentimiento de identidad” (Martinez, 1998, pág. 8)

Este instrumento legal producto de nuestras luchas adquiere importancia para nuestros pueblos porque establece y regula la forma de organizarnos, además se constituye en un mecanismo de defensa adecuado a nuestras necesidades, ante todo en función de legislar y preservar las tierras comunales, en el marco de una estructura de tenencia concentradora, que conserva características eminentemente patronales y excluyentes. (Luis Macas, 2004). Las comunas y las tierras comunitarias se mantienen como los “refugios” sociales de la vida indígena tradicional. Un marco institucional creado por la sociedad dominante, pero que permite la reproducción de relaciones sociales y ambientes que no se ajustan a la economía de mercado, ni a la sociedad individualista.

## **2.2. Reforma Agraria y Política de Tierra en el Ecuador**

Ecuador no ha conocido desde los años 60 del siglo pasado una reforma agraria profunda, pese a que la actual estructura de tenencia de la tierra este altamente concentrada. En 1908, el General Alfaro dictó la Ley de Beneficencia (Ley de “Manos Muertas”), que afectó a algunos latifundios de propiedad de la Iglesia Católica. Décadas más tarde, debido a la lucha de los movimientos campesinos e indígenas y una mezcla de miedo al comunismo en el campo, la modernización de las haciendas y la necesidad de trabajadores libres para las ciudades y las plantaciones, permitió que en el año 1964 se decida dictar la Ley de Reforma Agraria y Colonización que decidió eliminar las relaciones precarias de trabajo agrícola, dividir las haciendas del Estado entre los campesinos precaristas y apagar el movimiento sindical. Se informa que hasta 1954 las tierras agrícolas estaban concentradas en pocas manos, pues el 3% de todos los propietarios controlaban el 64%, y el 67% de los campesinos tenía en sus manos apenas el 16,6% de toda la tierra (Merino, 2012).

En ciertos casos se buscaba intervenir cuando había una fuerte presión demográfica. Esas acciones se complementaron con un vasto programa de colonización de tierras supuestamente vacías – en la región amazónica y en la Costa noroccidental del país (Chiriboga, Las ONG y el Acceso campesino a la Tierra: El caso del FEPP en Ecuador, 1999)

Muchos de los campesinos indígenas de base familiar en la Sierra Central nacieron de la descomposición del latifundio de hacienda. Oswaldo Barski argumenta que en Chimborazo:

El tamaño de las explotaciones presenta una gran heterogeneidad a lo largo de los distintos cantones, dentro del marco general del predominio de las explotaciones familiares. Este perfil de la distribución de la tierra está fuertemente asociado al proceso de Reforma Agraria a través del cual se adjudicaron aproximadamente 42.000 has. La asignación de tierras y la ruptura de las relaciones precapitalistas han favorecido la diversificación de la producción agropecuaria y una elevación de los niveles de vida de los campesinos. Riobamba es el cantón que presenta una situación de mayor predominio de las explotaciones minifundistas y bajo número y control de superficie por parte de los estratos superiores de las explotaciones familiares. Otro caso es el de Guamote y Colta en los que el minifundio coexiste con altos niveles de presencia y control territorial de unidades familiares capitalizadas (Barski, 1984, pág. 379).

El hecho es que la Reforma Agraria iniciada por la Junta Militar (1964) tuvo una fuerte resistencia por parte de los terratenientes que buscaron conservar sus mecanismos de extracción de renta por medio de relaciones pre-capitalistas. De acuerdo Barski los hacendados tradicionales bloqueaban los procesos de distribución “desde adentro del aparato estatal”, deteniendo así el proceso de modernización capitalista en gestación. A lo que se suma, en ese tiempo, “*la fragmentación y debilidad de las organizaciones obreras y campesinas facilitan moldear un camino garantizado de transformaciones agrarias* (Barski, 1984, pág. 390).

Los movimientos campesinos por la tierra no se calmaron y se crean nuevas organizaciones como la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC) y el Ecuador Runacunapac Riccharimui (ECUARUNARI). En el campo se grita que la “*tierra debe ser para quien la trabaja*”. La Iglesia católica también realiza su propio proceso de repartición de las tierras de su propiedad y cree la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas – CESA, que todavía trabaja en la Sierra Central (Frank Brassil, Stalin Herrera, Michel Laforge, 2008).

El presidente José María Velasco Ibarra modifica a la Ley de Reforma Agraria y Colonización y dicta la Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura, en 1970. Lo que había pasado es que los campesinos de la Costa, los montubios seguían

explotados bajo el precarismo, y se organizaron como finqueros y sembradores productores de arroz.

“Los propietarios ausentistas que arriendan sus tierras a los "precaristas" arroceros son señalados como responsables no sólo de la pobreza de los campesinos arroceros, sino del atraso en las condiciones productivas del arroz, por el arcaico sistema de arriendos anuales que traba inversiones importantes, y por ende cambios tecnológicos, en una parte decisiva de las unidades arroceras. Y el arroz es crecientemente el alimento básico nacional, cuya producción barata facilita bajos salarios, tranquilidad social en otros sectores de la sociedad y de la producción” (Barski, 1984, págs. 390-391).

Velasco Ibarra firmó en llamado decreto 1001 que intervino a las haciendas arroceras explotadas con campesinos precarios. La ley de Abolición del Trabajo Precario prohibió todo trabajo que no fuera remunerado por salario. Esta reforma fue también el producto de la presión social protagonizada por las organizaciones campesinas de litoral como la FENOC-CEDOC, FTAL-FEI, ACAL, ACAE, URCIMA, entre otras.

La década del 70 sería la del inicio de la producción petrolera en el Ecuador, con recursos para la industrialización y la modernización del campo, intensificando el proyecto reformista de las Fuerzas Armadas:

“Aquí, la estrategia terrateniente será radicalmente distinta. (...) El fortalecimiento de ciertos niveles de organización popular, el intento proclamado de sectores militares y tecnócratas de generar una alianza con los mismos, serán suficientes argumentos para explicar el temor y la desconfianza de los sectores propietarios, (...) Además, por primera vez en muchos años, su acceso directo al aparato estatal nacional aparece bloqueado. Se peleará entonces desde "afuera", enfrentando cada proyecto en gestación, cada medida que abra espacios a sectores subordinados. Por otra parte, habiéndose eliminado en gran medida las relaciones atrasadas, el argumento productivista del gobierno militar, que señala a los propietarios su ineficiencia productiva, su baja inversión en capital, y que trata de forzarlos con una combinación de



amenazas y prebendas económicas, no será aceptado. De hecho será invertido el orden lógico de causalidad, señalándose que primero una posible ley de Reforma Agraria, y luego su existencia, son potenciales amenazas a la propiedad, lo que lleva a no realizar inversiones (Barski, 1984, pág. 391).

Palo porque bogas y palo porque no bogas. Los terratenientes no quieren modernizarse volviéndose empresarios capitalistas, que es el propósito esencial de la reforma agraria, y también, como veremos, de la actual Ley de Tierras y Territorios Ancestrales.

Fue el 9 de octubre de 1973, que el gobierno militar del General Rodríguez Lara dictó el Decreto 1172, con el nombre de Ley de Reforma Agraria. Lo que se busca es promover que las haciendas se modernicen pues la Ley dice que las haciendas serían afectadas si más del 80% del predio no estuviere bajo producción eficiente. Todas las leyes no logran dar respuesta a las demandas de tierra por los campesinos y sirvieron principalmente como válvula de escape para calmar la lucha social en el campo. Recordemos el movimiento indígena en 1990 que obligó al Gobierno de Rodrigo Borja entregar títulos de propiedad a campesinos no alrededor de 2 millones de hectáreas. Esa Ley marca de manera más decidida el del desarrollo del capitalismo en la agricultura, pues conllevaba un objetivo modernizador y productivista, sin querer afectar la desigual estructura de la tenencia de la tierra.

De acuerdo a Luis Merino “dos reformas agrarias, la de 1964 y la de 1973, las cuales de acuerdo a datos ofrecidos por investigadores, habían afectado a 800.000 hectáreas y sumando otras tierras que se las tomó en cuenta, como distribución, venta y ocupación de “tierras baldías” llegarían a cerca de cuatro millones y medio de hectáreas intervenidas” (Merino, 2012). Lo que pasa es que, según el mismo autor, la desigualdad en la tenencia de la tierra se mantenía elevada pues “en 1987, el 32% de las tierras seguía en manos de grandes hacendados, con más de 100 has, otro 33% estaba en manos de medianos propietarios que tenían entre 20 y 100 hectáreas y el 35% en propietarios tenía entre 0,1 y 20 has” (Merino, 2012).

Duran Ballén abre el neoliberalismo en el Ecuador y promueve la modernización de la agro-exportación. Son tiempos de sobreproducción de alimentos en los países capitalistas del Norte, que subsidian fuertemente a sus agriculturas, y la presencia de las empresas transnacionales en el sistema alimentario mundial. Ese papel monopólico de las empresas alimentarias mundiales es apoyado por la OMC y promovido desde los tratados de libre comercio. Se refuerza el poder de los capitales financieros que ingresan en la producción de mercancías agrícolas, llevando sus lógicas especulativas a las bolsas de valores. La modernización capitalista en el campo ecuatoriano se intensifica, afectando a las formas de producción agrícolas, particularmente las campesinas, vinculadas al mercado interno de alimentos (SIPAE, 2010. Pág. 7-8).

Es por ello que el gobierno neoliberal de Sixto Durán Ballén dicta en 1994 la “Ley de Desarrollo Agrario” para de una vez por todas parar toda presión por Reforma Agraria, al dejar en manos del mercado cualquier demanda campesina por acceso a la tierra. Esta Ley cierra de una vez por todas las intenciones reformistas del agro iniciada en 1964. Francisco García, citado por SIPAE, nos dice:

“La Ley de 1994 rompe ese esquema y define como objetivo primordial la eliminación de los obstáculos legales/institucionales que impiden la inserción del conjunto del sector en el capitalismo agroalimentario internacional, lo que supone situar a las “leyes del mercado” y a la “competitividad” como los elementos nucleares de las políticas agrarias. Sin embargo, o como consecuencia buscada de las mismas, después de estas cuatro largas décadas de intervención pública, la realidad de las estructuras agrarias en el Ecuador sigue siendo profundamente injusta” (García, 2006, pág. 17).

### **2.3. La situación de la tierra rural en Ecuador (1995-2014)**

Los datos de inequidad en el acceso a las tierras rurales con vocación agrícola son bastante conocidos, y han sido analizados en diferentes publicaciones (Brassel y otros, 2008, o Hidalgo y Laforge, 2011) aunque las informaciones no han podido ser vueltas a verificar desde el Censo Agropecuario de 2000. La desigualdad en la tenencia de la tierra no ha tenido cambios significativos desde los años setenta del siglo pasado. Para el 2013, el 5% de los propietarios concentraba el 52% de las tierras agrícolas, y el 60%

restante, compuesto de pequeños agricultores, eras propietarios del 6,4% de las tierras (SENPLADES, 2013, pág. 298).

Como indica la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza - ENIEP: *“Según los datos del Censo, la mayor concentración de la tierra se encuentra en la Costa, donde el 78% de las UPA (170 000) tienen menos de 20 ha y representan apenas el 18% de la superficie, mientras que 235 propiedades, de más de 1000 ha concentran el 12%. Este fenómeno es más notorio y acentuado en las provincias de Esmeraldas, Manabí y Guayas. Por ejemplo, en el cantón Guayaquil, 64 UPA concentran casi 50% del total de la tierra, a pesar que solo representan el 3% del total”* (SENPLADES, 2013, pág. 172). El coeficiente de GINI de concentración de la tierra, según la misma Estrategia, sería actualmente de 0,78 (SENPLADES, 2014).

En realidad, si analizamos el periodo entre 1964 y 1994, esto es treinta años, la superficie total de tierras intervenidas por la reforma agraria en todo el país, apenas fue de algo más de 900.000 hectáreas, lo que equivale al 3,4% de la superficie del país. Es un dato muy inferior a lo que se promovió mediante la colonización, que en los mismos treinta años, sumó siete veces más tierras que la reforma agraria, o sea, 6,36 millones hectáreas, que afectó al 23% del territorio nacional (COOPERACIÓN TÉCNICA BELGA SENPLADES, 2010, pág. 19).

Lo que ha ocurrido y ocurre es un proceso de reconcentración de la propiedad de la tierra. Se han establecido nuevos “latifundios” que no se presentan extendidos, sino dispersos, porque lo que interesa al agronegocio es la tierra de buena calidad. Se trata de la propiedad o el control de diversas propiedades en pocas manos corporativas o grupos económicos. Estos grupos compran tierras a pequeños agricultores, afectados por el cambio climático, endeudados, empobrecidos, quienes tampoco son beneficiarios de políticas que dinamicen a la agricultura familiar campesina.

*“En realidad, siempre ha existido lo que, ahora se ha dado en llamar el sistema de multipropiedad, esto es, varias propiedades controladas, de forma directa o indirecta, por una misma familia o grupo empresarial; hoy, éste sistema tiene dimensiones más complejas, que responden a una tendencia acentuada en los últimos 20 años: la articulación de holdings agro-empresariales”* (COOPERACIÓN TÉCNICA BELGA SENPLADES, 2010, pág. 45).

La situación descrita anteriormente no es una situación estática, sino que está en movimiento, pero la tendencia es hacia la acentuación de la concentración. Por esto, los datos sobre tenencia de la tierra del censo agropecuario, que tienen ya 15 años de antigüedad, ya no describen la realidad y es necesaria una nueva evaluación de la situación. Se observa una concentración de la tierra especialmente para desarrollar los cultivos mercantiles o *commodities*, como la palma aceitera en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos, o como la caña de azúcar en la Provincia del Guayas. Paralelamente hay una fragmentación de la propiedad campesina como consecuencia de las herencias (Laforge, 2015)

Esta reconcentración es posible porque - pese a que hubo conceptos de redistribución de tierras en los dos momentos de Reforma Agraria en el Ecuador (1964 y 1973), desde que se expidió la Ley de Desarrollo Agrario en 1994 no se pensó en desarrollar mecanismos que impidan los procesos. Como se deja el control de la propiedad sobre la tierra a manos del mercado, éste favorece la reconcentración, porque el propietario con más capital, en general, dispone de más recursos y poder para comprar o alquilar nuevas tierras.

**Tabla 1.**  
**Estructura de la tenencia de la tierra en Ecuador**

ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN ECUADOR						
Número de propiedades						
Explotaciones	Censo 1954	Censo 1974	Censo 2000	Censo 1954 %	Censo 1974 %	Censo 2000 %
Menos de 5 ha.	251686	346877	535309	71.1	66.8	63.5
De 5 a 20 ha.	67650	96360	176726	19.1	18.6	21.0
De 20 a 100 ha.	27742	64813	111290	7.8	12.5	13.2
Más de 100 ha.	7156	11091	19557	2.0	2.1	2.3
Total	354234	519141	842882	100	100	100
Hectáreas						
Explotaciones	Censo 1954	Censo 1974	Censo 2000	Censo 1954 %	Censo 1974 %	Censo 2000 %
Menos de 5 ha.	432200	538700	774225	7.2	6.8	6.3
De 5 a 20 ha.	565800	935300	1706794	9.4	11.8	13.8
De 20 a 100 ha.	1138700	2664700	4614436	19.0	33.5	37.3
Más de 100 ha.	3863000	3810800	5260375	64.4	47.9	42.6
Total	5999700	7949500	12355830	100	100	100
	1954	1974	2000			
<b>Índice Gini</b>	<b>0.86</b>	<b>0.85</b>	<b>0.80</b>			

Fuente: Censos Agropecuarios

Elaboración: Propia

Como se puede notar de la comparación del cuadro anterior, en el periodo 1954 -2000 han ocurrido leves cambios en la estructura de la desigualdad de tenencia de la tierra:

a) aumentaron el número de UPA menores a 1 hectárea; es decir, la fragmentación de las unidades productivas b) aumentaron las UPAS con superficies entre 5 y 50 hectáreas; c) creció la superficie agrícola de las UPAS con extensiones entre 50 y 500 hectáreas; y, d) disminuyeron el número y la superficie de las grandes propiedades, de más de 500 hectáreas; es decir, los grandes predios están en manos de menos propietarios.

Si solo analizamos el III Censo Agropecuario del 2000, es claro que se observa una estructura de tenencia por demás inequitativa. Apenas 6.616 UPAS componen propiedades mayores de 200 hectáreas, pero que controlan el 29,1% de la toda la superficie agrícola. Por el otro lado el 6,26% de la superficie agrícola del Ecuador estaba distribuida entre las 535.309 UPAS de menos de 5 hectáreas. El promedio de las pequeñas UPAS era de 1,4 hectáreas, mientras el promedio de las grandes era de 543 hectáreas. (SIPAE-COOPERACION BELGA, 2010. Pág. 20-21)

Los niveles actuales de precios de la tierra son en general prohibitivos para pequeños productores de la economía campesina que no disponen del capital necesario para comprar la cantidad de tierra que necesitarían, ni tampoco tienen acceso a créditos adaptados que les permitan hacer esa compra. Como dice el testimonio de un dirigente campesino: *“ni aunque trabajáramos las 24 horas del día nos alcanzaría para comprar las tierras con los ingresos actuales”* (Laforge, 2015).

El hecho concentrador de la tierra tiene como agente principal a la agricultura empresarial, que se dedica a los monocultivos, y concentra actualmente cerca del 80% de la tierra, en apenas el 15% de las UPA. El agronegocio también utiliza el 63% del agua de riego. Los datos oficiales nos indican que los cultivos permanentes, como la caña y la palma han aumentado su superficie afectando a la soberanía alimentaria (SENPLADES, 2014, pág. 161).

## **Capítulo III:**

### **El proceso y los conflictos en torno a la nueva ley de TIERRAS.**

#### **3.1. Coyuntura política en la que surge la Ley de Tierras (2010-2015)**

La discusión sobre la nueva ley que regula el uso y el acceso a las tierras rurales en el país debe partir de un análisis, de manera amplia, de la situación imperante en todo el país, para así definir las formas como los campesinos indígenas pueden beneficiarse de la normativa. La nueva Ley nace rechazada por Federación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), el colectivo del Pueblo Kitu Kara; la Asamblea de los Pueblos del Sur; la Comisión Nacional de Agroecología; la Red Agroecológica del Austro (RAA); la Federación de Centros Agrícolas y Organizaciones Campesinas del Litoral (FECAOL), entre otros.

Los principales argumentos son que esta Ley no aborda en absoluto el tema de la Reforma para beneficiar a los campesinos y dar respuesta a sus derechos al desarrollo. Esta Ley es una materialización de cómo se entiende la “revolución agraria” como sinónimo de modernización conservadora. Se argumenta que desde ahora al 2050 la población ecuatoriana aumentará en un 45%, y que ello demanda de más producción de alimentos que una propiedad agrícola retaceada en minifundios no puede lograr. En la COPISA es frecuente escuchar a los técnicos sectoriales que nos visitan afirmando que solo una agricultura de tipo industrial y competitiva puede resolver el problema de la seguridad alimentaria. El discurso de la soberanía alimentaria es eso mismo, se queda en discurso. Se repite la idea de que en el medio agrícola, lo grande es lo eficiente y lo único que puede ser rentable.

Se “levanta la bandera” de la productividad y no se acepta a los productores campesinos en su propuesta nacional de cambio modernizador de la “matriz productiva”. Hoy el riesgo alimentario es mayor, pues al minifundio que destruye a la forma campesina se suma la degradación de los recursos naturales, y agudización del cambio climático en los territorios; ya casi no hay frontera agrícola donde desplazarse y no hay dinero entre los agricultores campesinos para acceder a la tierra comprándola.

En contraste, lo que se propone es: a) aumentar el área cultivada; b) cambiar la matriz productiva profundizando la agroindustria; c) aumentar la productividad. Una de las principales apuesta para ampliar la superficie cultivada y elevar la productividad está en inversiones que permitan alcanzar un mejor aprovechamiento del potencial de irrigación, prioridad el aumento de la productividad en cacao, café, caña de azúcar, arroz, maíz duro, palma, papa, soya y carne bovina. La SETEP-SENPLADES (2014) estimó que apenas el 35% del riego disponible está en efectiva operación, y que solamente el 25% está tecnificado, pero se concentra en las grandes empresas agropecuarias (SENPLADES, 2014).

La inequidad en el acceso a la tierra, en el caso de los propietarios campesinos dueños de pequeñas parcelas y minifundios (que en muchos casos tampoco tienen acceso a agua de riego) como la principal explicación de una baja productividad. El tema de la productividad tiene muchos elementos. No solamente los pequeños campesinos son poco productivos porque no tienen el capital para invertir en mejor tecnología (por ejemplo, en riego tecnificado, o invernaderos), sino que tampoco tienen seguridad en los mercados, que están controlados por los intermediarios y, por los bajos rendimientos de sus lotes. Por ello, deben dedicar parte de su tiempo de mano de obra en actividades laborales fuera del territorio (por ejemplo, trabajando como albañiles, como cuidadores, etc.) (Laforge, 2015).

Sobre la productividad y la concentración de la tierra Luis Andrango argumenta lo que sigue:

“La tesis era que el problema era la productividad –como se lo plantea en el debate actual– y la receta fue la inclusión de paquetes tecnológicos o agroquímicos para elevar los niveles de producción en el campo (...). Estos paquetes agroquímicos venían asociados a semillas modificadas, y a ciertos cultivos específicos. Toda esta lógica creó una dependencia total de la agricultura campesina con la agroindustria de la alimentación, –lo que nosotros llamamos la agricultura de contrato–. Es decir, el campesino sigue siendo dueño de su tierra, y de su mano de obra, pero está siendo explotado por una industria agroalimentaria que le da la semilla, los agroquímicos, los abonos y el crédito, y que al final le compra su producción a un precio impuesto. Por otra parte, los

monocultivos determinan que existan cien campesinos en la misma zona, produciendo el mismo producto con los mismos insumos, y cuando se llega al final de la producción, el precio está por los suelos, así el campesino pierde su dignidad de sobrevivencia en la agricultura con esa nueva forma de explotación, traducida en el despojo de su mano de obra y trabajo. Tras un período de cinco años, nosotros no utilizamos al paquete tecnológico, sino que el paquete tecnológico termina usándonos a nosotros, bajo una lógica nueva de explotación y despojo del campo. Esos son los resultados del discurso del desarrollo rural y de la revolución verde, que tenían como objetivo elevar los niveles de productividad” (Claudia López, Alejandra Santillana y Miriam Lang, 2013).

A pesar de que en el Artículo 8 de la Ley de Tierras se habla de “*fortalecer la agricultura familiar campesina en los procesos de producción, comercialización y transformación productiva*” (Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, 2016). Esta Ley no tiene como objetivo beneficiar a los campesinos, su prioridad no es la redistribución de la tierra sino, como dice el Artículo 9, d) mediante una política que permita “*establecer un régimen preferencial de incentivos a favor de la agricultura familiar campesina, de los pequeños y medianos productores agropecuarios y de organizaciones campesinas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para el desarrollo de sus inversiones de conformidad con la Constitución y la Ley*” (Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, 2016). Ese régimen preferencial no se concreta todavía.

A pesar de la dramática situación de las tierras rurales en el Ecuador y de la gran concentración de la tierra en pocas manos privadas, de la buena tierra, con riego y cercana al mercado, la Ley no prohíbe los latifundios. En el Artículo 19 de la Ley se dice que la Autoridad Agraria y los Gobiernos Autónomos Descentralizados aseguran que se cumpla el objetivo estratégico de la soberanía alimentaria y el desarrollo productivo agrario y añade que para “*garantizar la soberanía alimentaria, la compraventa, arrendamiento o usufructo de las tierras rurales productivas por parte de una o varias personas naturales o jurídicas deberá ser autorizada por la Autoridad Agraria Nacional cuando supere las 200 hectáreas en la Sierra y las estribaciones...*”



O sea que el Ministro de Agricultura puede, usando el argumento de la soberanía alimentaria, autorizar la compraventa, el arrendamiento o usufructo de tierras que tienen más de 200 hectáreas en la Sierra. Lo que la COPISA asevera es que las políticas dirigidas a la soberanía alimentaria son muy débiles y lo que las autoridades del MAGAP impulsan es la seguridad alimentaria que favorece al mercado y las compañías agroindustriales y supermercados.

La lucha por la tierra no ha parado en Ecuador. Lo que ocurre es que se han abierto diversos frentes de lucha en el movimiento campesino e indígena: por el agua, las semillas, la protección de los territorios, los servicios básicos, etc. Hay mucha división en el movimiento. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) experimenta rupturas y desmembraciones en las bases territoriales. Se protesta contra la concentración de la propiedad de la tierra, pero nada se dice sobre el acaparamiento de los suelos de mejor calidad, particularmente en la Costa, por medio de diversas formas de agricultura por contrato (Yumbra, 2013).

### **3.2. Los proyectos de Ley en disputa**

Luego de aprobada la nueva Constitución, y la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (LORSA), se establece la necesidad de adoptar una nueva Ley de Tierras.

Una vez abierto el debate se presentaron cinco proyectos de ley de tierras: Red Agraria, Marco Murillo, Fernando Cáceres, Jaime abril y Ramiro Terán son quienes, con diversos intereses, entran a disputar hegemonía en el seno de la comisión.

El proyecto de ley de tierras elaborada por la COPISA con amplia participación de las organizaciones campesinas e indígenas, fue presentado a la Asamblea Nacional por la Red Agraria en 2011, bajo el mecanismo de iniciativa popular normativa.

A continuación describo mediante un cuadro comparativo, de las propuestas de leyes que presentaron a la Asamblea por un lado la Red Agraria y por otro lado los Asambleístas de aquel periodo.

**Tabla 2.**  
**Comparación de las propuestas de ley tierras**

	<b>Red Agraria</b>	<b>Marco Murillo</b>	<b>Fernando Cáceres</b>	<b>Jaime Abril</b>	<b>Ramiro Terán</b>
<b>Sobre la propiedad y el uso de la tierra</b>					
<b>Formas de afectación de la propiedad</b>	Sanciones por incumplimiento de la función social y ambiental; expropiación por declaratoria por interés social	Expropiación	Expropiación; extinción previo trámite de reconocimiento de título de propiedad	Expropiación, sanciones por incumplimiento de la función social y ambiental	Expropiación; declaratoria de utilidad pública; extinción de los derechos de dominio.
<b>Titulación de áreas en posesión</b>	Regularización gratuita mediante ratificación de títulos obtenidos anteriormente.	No menciona	Titulación en áreas de posesión de territorios ancestrales.	Titulación gratuita al poseedor legítimo por al menos cinco años.	Adjudicación de forma gratuita.
<b>Uso familiar en áreas colectivas</b>	Derecho al usufructo familiar	No menciona.	No menciona	Derechos de usufructo, uso o posesión.	Dotaciones familiares de uso y usufructo.
<b>Titulación de territorios ancestrales</b>	Reconocimiento y titulación bajo la denominación de tierras colectivas ancestrales.	Adjudicación gratuita.	Legalización y titularización gratuita.	Reconoce a los poseedores y usufructuarios.	Adjudicación de forma gratuita.
<b>Arrendamiento</b>	Se prohíbe toda forma de explotación precaria de la tierra.	Causal de reversión.	No menciona	Permitido por mínimo por cuatro años no más de 500 ha sumado todas las propiedades.	Permitido por mínimo de 4 años máximo 8, no más de 100 ha. Sierra, 200 en la Costa y 300 en la Amazonía.
<b>Invasiones</b>	Prohíbe el tráfico de tierras y cualquier forma ilegítima ilegal de apropiación y usufructo.	Las tierras de propiedad del Estado no pueden ser adquiridas por prescripción adquisitiva de dominio.	Las tierras rurales del Estado no pueden ser objeto de prescripción adquisitiva de dominio. La invasión debe ser declarada y los invasores no podrán ser sujetos de adjudicación	Expresamente prohibida deberá denunciarse máximo en un año a los jueces agrarios.	No menciona.
<b>Regulación de la propiedad</b>					
<b>Definición y prohibición de</b>	Se define el latifundio mediante la extensión de la propiedad (200 ha Sierra,	Prohíbe el latifundio como principio. Prohíbe la unificación de predios de	Latifundio es la extensión monopólica de tierra improductiva con aptitud	Latifundio es el predio rural con una gran extensión de tierra que mantiene inactiva	Predios que excede los límites de tenencia en cada zona geográfica: En

<b>latifundio y concentración</b>	500 ha Costa y Amazonía; 100 ha extranjeros). Sanciones para latifundio improductivo y condiciones para latifundio productivo.	250 ha en la Sierra, 500 en la Costa y 750 ha en la Amazonía. Prohíbe la adjudicación a extranjeros.	agropecuaria. Se entiende que el latifundio incumple con la función social y ambiental. Entre los fines consta el de eliminar el latifundio improductivo.	su capacidad productiva plena. “Gran extensión” se determinará mediante un estudio que realice la autoridad nacional competente en cantidad de hectáreas por regiones.	el sector rural (Sierra 100ha, Costa 200 ha, Amazonía 300 ha, extranjeros 100 ha); en un radio del perímetro urbano de 15 Km (Sierra 10 ha, Costa 20 ha, Amazonía 30 ha, extranjeros 10 ha).
<b>Definición de minifundio</b>	No Define	No define	Para que sea considerado minifundio: que no se ocupe toda la mano de obra de familia campesina; general un excedente agropecuario comerciable u obtener ingresos suficientes vitales de la familia.	Predio rural pequeño incapaz de ofrecer de ofrecer una reta suficiente que permita la manutención de la unidad familiar, generar excedentes comercializables ni obtener ingresos suficientes para las necesidades vitales. Destinado al autoconsumo.	Establecimiento de un mínimo vital de tierra: en el sector rural (Sierra 10 ha, Costa 10 ha, Amazonía 50 ha); en un radio de perímetro urbano de 15 km (Sierra 1 ha, Costa 2 ha, Amazonía 5 ha).
<b>Reunificación de minifundios</b>	No menciona	No menciona	A través de sistemas de asociatividad y de economía popular y solidaria, mediante capacitación, asistencia técnica y crédito a través FONATI.	Transferencia de minifundios sólo a favor de uno de los colindantes con fines asociativos.	Procedimientos que permitan la asociación canalizada por las Direcciones regionales de tierras y los GADs a través de estímulos.
<b>Control de la fragmentación en minifundios.</b>	En caso de sucesión de bienes de predios considerados minifundios, los derechos sobre la tierra serán pro indiviso. Igualmente en las liquidaciones de la sociedad conyugal.	Prohíbe elevar a escritura pública predios que hayan sido adjudicados sin subasta que hayan sido lotizados, divididos, urbanizados para ser comercializados.	Cuando los adjudicatarios organizaciones reconocidas jurídicamente sin tierra, se establecerán cláusula para que la adjudicación no sea fraccionada y se mantenga en propiedad colectiva.	No menciona.	Adjudicaciones colectivas, el Consejo Intercultural y plurinacional de Tierras establecerá condiciones para que el predio no sea fraccionado
<b>Formas de afectación de la propiedad.</b>	Sanciones por incumplimiento de la función social y ambiental;	Expropiación.	Expropiación; extinción previo tramite de reconocimiento de títulos de	Expropiación, sanción por incumplimiento de la función social y ambiental.	Expropiación; declaratoria de utilidad

	expropiación por declaratoria de interés social; transferencia gratuita de dominio de tierras estatales al FONATI.		propiedad; resolución de adjudicaciones.		pública; extinción de los derechos de dominio.
<b>Fijación de precio de las tierras afectadas.</b>	Determinada por la “entidad competente”.	Informe de valoración de predio expedido por el Gobierno Municipal.	Avalúo real de mercado vigente al momento de iniciarse el proceso de expropiación.	La Autoridad Nacional de Tierras establecerá el justo precio.	Indemnización por el valor del avalúo catastral vigente.
<b>Forma de pago tierras afectadas.</b>	En bonos de Estado o efectivo a su propietario o rep., legal, en forma directa o a través de consignación.	Efectivo, mediante depósito en forma directa o consignación por sentencia judicial.	En efectivo a su propietario o representante legal en forma directa o a través de consignación.	Se remite a las reglas generales del código de procedimiento civil.	En efectivo a su propietario o representante legal, en forma directa a través de la consignación.
<b>Función social y ambiental</b>	Aplicable a: los usos productivos de la tierra; los usos de protección de las tierras; y, en las tierras de propiedad colectiva.	Función social: generación de empleo, redistribución de ingresos y la utilización productiva y sustentable de la tierra. Función ambiental: Conservación de la biodiversidad y las funciones ecológicas, que respete los derechos de la naturaleza y el buen vivir.	Función social: Generación de empleo en toda la cadena productiva. Función ambiental: Cuando no exista un incumplimiento deliberando de la normativa ambiental vigente o cuando preste servicios ecológicos que permitan la conservación de la biodiversidad y no atente contra los derechos de la naturaleza.	Función social: en torno a la generación de empleo en relación con la capacidad productiva, que permita una equitativa distribución de la tenencia e ingresos. Función ambiental: Que proteja los derechos de la naturaleza y el buen vivir a través de 9 parámetros de incumplimiento.	Función social: Prestación que la tierra otorga permitiendo la reproducción económica cultural y social, generación de empleo, redistribución equitativa de ingresos, utilización productiva y sustentable de la tierra. Función ambiental: Prestación de la tierra que permita una vida saludable a través del equilibrio ambiental y una adecuada capacidad productiva.
<b>Control posterior de la función social y ambiental</b>	Sanciones pecuniarias. Verifica el cumplimiento: Ministerio de Soberanía Alimentaria a través de Direcciones Provinciales, la	A cargo de los GADs.	El secretario de Tierras y Reforma Agraria ejercerá el control y monitoreo del cumplimiento.	La Autoridad Nacional de Tierras a través de sanciones pecuniarias que se calcularán gradualmente según la reincidencia.	Incumplimiento de la función social y ambiental causal de restitución de la adjudicación a favor del

	Comisión Local de Tierras o la ciudadanía.				Fondo Plurinacional de Tierras.
<b>Redistribución de la Tierra</b>					
<b>Catastro de tierras rurales.</b>	GADs municipales deberán mantener el catastro actualizado, con información catastral georeferenciada y geográficamente codificada.	No menciona.	Los Municipios en coordinación de la DINAC, SRI, GADs y Sistema Nacional de Datos Públicos deberán generar y mantener el Sistema Nacional de Catastro de Tierras.	Caracteriza cuantifica y determina la renta diferencial sobre la tierra. Cada GAD tiene la obligación de organizarlo y mantenerlo actualizado.	Cada Municipio del país tiene la responsabilidad y obligación de organizarlo y mantenerlo actualizado.
<b>Beneficiarios prioritarios de la redistribución.</b>	Campesinos sin tierra, pequeños productores, mujeres productoras, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, etc.	Mujeres productoras	No menciona	Mujeres campesinas, mujeres y hombres asentados en tierras degradadas.	Trabajadores de los predios afectados, campesinos sin tierra o poca tierra, asociaciones y cooperativas agrarias, comunas, pueblos y nacionalidades.
<b>Tierras para la redistribución.</b>	Tierras del patrimonio del FONATI.	Tierras que constituyen el FONATI.	Pertenecientes al patrimonio del estado.	Pertenecientes al patrimonio del estado.	Tierras del patrimonio bajo la Administración del Consejo Intercultural y Plurinacional de Tierras (Fondo plurinacional de tierras).
<b>Control del uso productivo de tierras adjudicadas</b>	El FONATI podrá declarar la reversión de la adjudicación.	Control desde los GADs, quienes podrán revertir la adjudicación.	Resolución de la adjudicación de oficio por parte del Subsecretario.	Reversión de la adjudicación si no se cumplieran las condiciones de la resolución de adjudicación.	Restitución de la adjudicación en caso de incumplimiento de las condiciones establecidas en la adjudicación.
<b>Pago de la tierra redistribuida</b>	Precio social no superior al 10% del avalúo catastral. Adjudicación gratuita en casos especiales.	De contado o a plazos, por dividendos semestrales o anuales que fijaran los GADs sin exceder 4 % anual en los intereses.	Préstamos hipotecarios con instituciones financieras en el sector público, en condiciones preferenciales, con garantía en la misma tierra.	Compra directa, pago una vez concluido el proceso de adjudicación o crédito a favor de pobladores sin tierra o poca tierra (BNF o CFN)	Costo del 50% del avalúo catastral vigente financiado hasta 25 años al 2% de interés anual. El otro 50% lo asumirá el Frente Plurinacional de Tierras.

<b>Formas de propiedad de tierras redistribuidas</b>	Únicamente colectiva a nombre de grupo organizado, con un número de socios de no inferior a 5; y, asociativa en casos de reagrupamiento parcelario.	Bienes inmuebles ubicado en zonas rurales de propiedad del estado a particulares.	Pública, privada, asociativa, comunitaria, estatal, cooperativa y mixta, territorio ancestrales de pueblos y comunidades.	Estatal, publica, privada, asociativa, cooperativa, mixta, comunitaria, territorio ancestrales.	Estatal, publica, comunitaria, privada, asociativa, mixta, territorios ancestrales.
<b>Crédito, capacitación y tecnología</b>	Asistencia en producción agroecológicas; fondo semilla; crédito profesional; programa de riego.	No menciona	Diversas acciones para estimular a las unidades económicas y productivamente sustentables.	Asistencia técnico-productiva; crédito preferencial en el BNF; programas de riego; garantizar mercado.	Crédito preferencial en el BNF, asistencia técnico-productiva, mercado solidarios, ferias libres, programas de riego.
<b>Institucionalidad</b>					
<b>Entidad gubernamental</b>	Ministerio de soberanía alimentaria	La SENPLADES y el Ministerio del ramo: "Plan de uso, Manejo y Zonificación de Suelos".	Sub secretarías de tierras y reforma Agraria del MAGAP.	La "Autoridad nacional de tierras".	Consejo Intercultural y Plurinacional de tierras .
<b>Fondo de Tierras</b>	Adscrito al ministerio de soberanía alimentaria	Estructura administrativa establecida por el Presidente de la Republica	Regulado por la Subsecretaria de tierras y reforma agraria. Para financiamiento contará con BNF	La Autoridad Nacional de Tierras establecerá los lineamientos generales para la administración.	Fondo Plurinacional de Tierras administrado por el CIPT.
<b>Manejo de conflicto de Tierras</b>	Defensoría Pública Agraria; centro de mediación y arbitraje agrario.	No menciona	Ante los jueces civiles competentes o solución alternativa de conflictos.	Jurisdicción especial agraria a nivel provincial	Procuraduría de D. Agrarios, comités regionales de apelación, veedurías
<b>Rol de las organizaciones</b>	Definición de Políticas a través de asambleas de soberanía alimentaria y en comisiones cantonales.	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona

**Elaborador por:** José Buñay

**Fuente:** Carlos Pastor Pazmiño

### 3.3. La “Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales” aprobada

El proceso de formulación de la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales y la lucha social que lo acompañó y presionó debe entenderse en el marco de los dos momentos del gobierno de la Revolución Ciudadana. Un primer período en el cual el Ejecutivo mantenía acuerdos con las organizaciones populares y campesinas, incluyendo los movimientos de la izquierda política, lo que llevó a la Constitución de 2008, y el segundo período de Rafael Correa, que intensifica la modernización y revierte a políticas desarrollistas propias de la derecha. La actual crisis provocada por la caída en los precios del crudo, además de la catástrofe del terremoto, lleva al gobierno, que administra un país dolarizado sin herramientas monetarias para “gestionar la crisis”, a asumir políticas que se creían superadas, aproximándose al conjunto de los sectores económicos monopólicos, buscando dinamizar el agro a partir de la agroexportación, por la falta de liquidez que vive el país.

La Red Agraria (FENOCIN, CNC-EA, CORMONLIT), aliada al gobierno, buscaba que se concreten las promesas de la REVOLUCIÓN AGRARIA, exigía el pago de la deuda agraria, que después de cuatro años y medio el gobierno hacia desatendido. Le piden al Gobierno trabajar mancomunadamente para democratizar al campo, acceso a tierra y agua, a financiamiento productivo, una alimentación libre de agro-tóxicos, saludable y soberana.

La Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales se aprueba en Marzo de 2016. Como veremos, esta Ley no es una norma que promueva procesos de Reforma Agraria. En el fondo, se trata de un mecanismo de presión para que los pequeños agricultores “consolidados”, los medianos y los grandes propietarios agrícolas se modernicen y se vuelvan “competitivos”, y de esa manera, apuntalar al agronegocio.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Víctor Breton (1993) se refiere a la agricultura campesina consolidada como capitalista y dice: *la explotación familiar capitalista (altamente especializada y tecnificada), emerge cuando surgen oportunidades para las pequeñas inversiones en actividades productivas de bajo beneficio desde la perspectiva del gran capital 31 y cuando éste encuentra dificultades (limitaciones biológicas y/o climáticas en los procesos de producción, barreras legales o institucionales, etc.). En ese contexto, las explotaciones familiares pueden ser correctamente caracterizadas como "capitalistas", a pesar de su tamaño reducido y de su empleo de fuerza de trabajo doméstica: están integradas en las estructuras de mercado; están condicionadas por la compleja incidencia de los criterios de competitividad y de los mecanismos de los oligopolios y del Estado; y están en principio predispuestas a maximizar los beneficios y minimizar los riesgos".* Pág. 144.

Para comprender las políticas públicas agrarias en el Ecuador gobernado por la Revolución Ciudadana debemos reflexionar sobre los escenarios globales. Ecuador es un país agrícola y agroindustrial, pero nuestra economía ha venido dependiendo de las exportaciones de petróleo, que han tenido un buen período de crecimiento hasta hace pocos años lo que permitió profundizar la modernización del país durante este gobierno de la Revolución Ciudadana. Hemos visto como el sector agrario ha aumentado su importancia siempre con las agroexportadores, no solo de las tradicionales como el banano, cacao y café, sino con la palma africana, caña de azúcar y maderas como la teca. La Estrategia de Erradicación de la Pobreza nos dice que:

Las agroempresas privadas que lideran el desempeño de las cadenas de valor (cereales, oleaginosas, caña de azúcar, productos lácteos, flores y frutas de exportación) tienden a concentrar agua, la tierra, el crédito y las innovaciones tecnológicas, llegando incluso a establecer un nuevo tipo de “neolatifundio (ENIEP, 2015, pág. 87).

Hay que reconocer por ejemplo, que la demanda de productos agrícolas para usos diferentes a la alimentación humana está provocando un incremento en el precio de los alimentos, y que los productos de monocultivos provocan el aumento en la dependencia a la cadena de agroquímicos. Nuestro país esta dolarizado y requiere de la divisa norteamericana, lo que presiona a favor de la agroexportación. Es decir, las políticas públicas agrarias responden con prioridad a un contexto internacional que demanda alimentos y materias primas. Por ello es que no se prioriza a la soberanía alimentaria y a los campesinos que dan de comer al Ecuador. Jara, en un trabajo hecho para la capacitación de la COPISA nos dice que:

Las políticas de “cambio en la matriz productiva” sectorial parecen centrar sus incentivos en la exportación y la producción de “commodities”, desestimulando la producción para el mercado interno, lo que estanca la productividad de la agricultura familiar campesina (Jara, 2015).

La Ley de Tierras y Territorios Ancestrales tiene que ser coherente con los afanes modernizadores que han venido promoviéndose desde el siglo pasado. Según hemos escuchado en la COPISA de parte de los técnicos del MAGAP, lo prioritario es que el



país consiga mayor valor agregado en la producción primaria mediante la ampliación de los productos agroindustriales. La prioridad está en los productos que tienen mayor “potencial transformador” (maíz duro, soya, palma, algodón, cacao) como dicen los expertos. Los esfuerzos para construir un “nuevo modelo de agricultura” basado en la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural han sido y son muy débiles. Luis Andrango que fuera dirigente de la FENOCIN nos dice en una entrevista que:

Hay una ofensiva nueva del capital hacia la agricultura y hacia la alimentación (...) los grandes capitales internacionales empiezan a darse cuenta de que la alimentación deja de ser un derecho, y puede convertirse en un enorme negocio (...) es decir una lógica empresarial vinculada a la agricultura y a la producción de alimentos, que a la larga promueve políticas de mayor dependencia alimentaria de los países con las empresas, y de concentración –tanto en la producción de alimentos como en su comercialización– en manos de las transnacionales (Claudia López, Alejandra Santillana y Miriam Lang de la Fundación Rosa Luxemburg entrevistan a Luis Andrango y José Cueva, 2013. Internet).

En el país se producen muchos, más de 100 productos agrícolas, pero se da principal atención a la canola, la caña de azúcar para biocombustibles, el maíz amarillo duro, las papas bastón, el café robusta, el cacao, los derivados lácteos, la palma africana. Carlos Jara también nos dice que lo que está ocurriendo es la construcción de un:

nuevo proyecto (agro) industrial de sustitución de importaciones, reconversión productiva y agregación de valor, apoyado por el Estado y fundado en un renovado extractivismo exportador. Se menciona un nuevo poder agrario que incluye a los bancos la agroempresa y las empresas transnacionales. (...) “El mundo demanda alimentos y energía, y el agronegocio local puede ser un jugador competitivo en el mercado internacional de alimentos. Debe consolidar el modelo de “desarrollo” agrícola que le permita producciones agrícolas con economías de escala y estándares que lo vuelvan competitivo a nivel internacional. Para ser competitivos, tienen que adquirir equipos tecnologías modernas, y para asumir estas inversiones deben recurrir al crédito. (Carlos Jara, 2014. Power Point)

Por otro lado, Carlos Pastor Pazmiño en su obra: “Ley de Tierras debate y las organizaciones campesinas” manifiesta

“Si la tierra queda supeditada al modelo económico mundial, es porque “en el capitalismo la agricultura es una rama subordinada a la industria, dicha dependencia deriva de que se encuentra vinculada a un medio de producción natural que es la tierra” (Pástor, 2014).

Se puede entonces afirmar que los diálogos sobre la Ley fueron llevados principalmente por los legisladores y los técnicos, sin que las organizaciones tengan mayor información sobre lo que ocurre en el contexto, particularmente la firma del Acuerdo Comercial con la Unión Europea. También Carlos Pastor nos lleva a reflexionar sobre las consecuencias de la construcción de este nuevo modelo económico agrario, al amparo de muchas reformas legales e institucionales modernizadoras:

- Modernización de la estructura agraria
- Concentración y acaparamiento de las mejores tierras
- Capitalización del sector agro empresarial
- Despojo campesino y precarización laboral rural
- Migración
- Deforestación
- Expansión de la frontera agrícola
- Desertificación

La nueva Ley de Tierras debe estudiarse en este contexto.<sup>8</sup> Pero el grueso de la preocupación estatal está en promover el crecimiento de los negocios agrarios, como

---

<sup>8</sup> Claro que se han realizado trabajos ministeriales a favor de la titulación de la tierra. El Ministro de agricultura publicó en El Telégrafo (21 de Diciembre 2013) que: “*se ha avanzado en la titularización y legalización de la propiedad de la tierra. En 2013 entregamos 125.000 títulos de propiedad, y aspiramos hasta mediados de 2015 concluir con un desfase de alrededor de 300.000 títulos que están represados*”. Con ello, el Estado busca reducir la informalidad de tenencia en el campo, actualiza el catastro e incentiva el mercado de tierras. El gobierno habla de democratización de los medios de producción cuando hace titulación de tierras, no cuando distribuye. El MAGAP informa que hasta el 2017 se entregarán unos 300 mil títulos de propiedad adicionales y que en poco tiempo se arreglará el problema de la titulación, ciertamente un problema de injusticia. En el país existen unos 500 mil predios rústicos que carecen de títulos de propiedad, donde habitan y trabajan los campesinos que tienen posesión de las mismas, causando dificultades para acceder al crédito, y generando tierras o áreas rurales marginadas del desarrollo del país. Los derechos de los propietarios de pequeñas

si los campesinos no pudieran hacer negocios más justos en los mercados de alimentos. Es por ello que los campesinos organizados en la CNC Eloy Alfaro le escribieron al Ministro de Agricultura la siguiente carta:

“Las organizaciones provinciales, cantonales y comunitarias que integramos la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (...) nos hemos convocado (...) con la finalidad de invitar y requerir a las autoridades de este ministerio el impulso de un diálogo urgente para tratar algunos asuntos vitales que comprometen a la existencia y el futuro de la agricultura familiar campesina, donde intervienen más de 650.000 familias y sobre cuya actividad productiva depende la provisión del 64% de alimentos que consumimos los ecuatorianos. (...) Entre los temas "urgentes" que planteamos desarrollar a través de este diálogo: 1.- Consideramos que tiene una gran relevancia (...) el análisis (...) del cambio de la matriz productiva propuesto por el gobierno nacional para este nuevo período, tiene para la agricultura familiar, pues, siendo que esta forma de producción y de modo de vida, posee unas cualidades específicas, (muy distintas de la agricultura agroempresarial capitalista, que enriquecen las oportunidades de desarrollar el sistema económico social y solidario que manda nuestra Constitución); el objetivo particular para este sector, inserto dentro del objetivo gubernamental de superar la dependencia, debe ser sin duda el de su fortalecimiento para sustentar plenamente la soberanía alimentaria, superar la pobreza rural, preservar la naturaleza y la biodiversidad y fortalecer las capacidades colectivas existentes en las comunidades; toda vez que la agricultura familiar... contribuye eficazmente en los siguientes aspectos: a) contribuye a la generación del 27% del empleo nacional; b) contribuye a sustentar el 64% de la canasta de alimentos básicos de los ecuatorianos; c) garantiza un uso ambientalmente sostenible y menos contaminante de los recursos naturales, especialmente del suelo; d) contribuye de manera positiva a

---

parcelas y minifundios frecuentemente no están adecuadamente actualizados en los sistemas de registro de la propiedad, lo que causa conflictos entre propietarios, particularmente con motivo de las sucesiones.

mantener el equilibrio de la balanza comercial (exporta mucho más de lo que importa); e) juega un rol estratégico en el fortalecimiento del Estado Plurinacional e Intercultural y en el mantenimiento del 37% de la población en las zonas rurales; f) y, tiene una función primordial para fortalecer las potencialidades de desarrollo turístico del país (diversidad agroalimentaria, cultural, étnica, etc.). (...) En consonancia con el objetivo de fortalecer la agricultura familiar campesina, proponemos en segundo lugar el diálogo sobre la ley de tierras y territorios que se está discutiendo en la Asamblea Nacional, a partir de la ley que por iniciativa popular normativa fuera propuesta por Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, y organizaciones que formábamos parte de la Red Agraria Nacional, en el año 2012, y que habiendo sido calificada por el Consejo de Administración de la Legislatura, está siendo debatida en la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional, sin contar con nosotros, los proponentes “.

(Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, 2014)

En este contexto, Carlos Pastor Pazmiño indica que, pelear por reformas agrarias en el mundo, en particular en nuestro país, es cada vez más difícil. Los debates que han sido realizados en torno a la Ley han tenido como participantes, en general, a organizaciones que mantienen relaciones clientelares con el gobierno. En realidad, no es igual pelear contra el terrateniente de los años 50, 60, inclusive a principios de los 70 en que la lucha era contra una persona o un grupo social concreto. En el presente no hay rostros identificables ya que los agronegocios están hechos de accionistas, inversionistas y sociedades anónimas, que están en constante movimiento; se esconden bajo diversos marcos jurídicos o legalismos que les dan estabilidad, y tienen alianza con altos sectores de los gobiernos, que son reacios para reaccionar contra los intereses de estas empresas. En esta coyuntura, también, quienes concentran la tierra o son agentes ligados al agronegocio, los supermercados y la agroindustria tienen representación en la legislación y también en los GADs, que definen las políticas productivas (Pástor, 2014).

En relación a las causales de expropiación de las tierras rurales con fines de redistribución, puedo decir que los causales de afectación de la tierra, no establece con

claridad las causales reales que permitan la afectación de una propiedad de gran extensión. Estas son protegidas bajo las normas de la función social y ambiental.

La función social de la tierra está definida para alcanzar y mantener altos niveles de productividad del suelo, con ello prevalece el criterio de eficiencia sobre la explotación de la tierra; la redistribución es solo enunciativa y pasa a segundo plano. No es una función social que busque intensificar la cooperación, el trabajo digno, la justicia social, sino una función social supeditada al modelo productivo del agronegocio.

La función ambiental también es concebida como la explotación racional de recursos productivos en el marco de la productividad, y no es pensada como la relación armónica entre el ser humano y la naturaleza; la Ley no menciona los derechos de la naturaleza y habla de una “relación amigable y responsable con el ambiente” para conservar la biodiversidad. Pero por el otro lado, por otras leyes, se busca facilitar la presencia de transgénicos, lo que necesariamente va a agredir nuestra biodiversidad. Es este sentido, el Sumak Kawsay queda en puro enunciado y discurso.

Por otro lado, la Ley no llega a definir la extensión del latifundio, ni establece los procedimientos para su eliminación, siguiendo lo que dispone el Art. 6 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, LORSA. Simplemente se prohíbe el latifundio (Art. 94 y 95) y, se lo amenaza, cuando no cumple las funciones, esto es, *“cuando teniendo las condiciones apropiadas para ser explotado”* no lo hace.

Si una política de redistribución no establece el límite máximo de las propiedades de la tierra, esto dificulta el proceso de distribución equitativa de la tierra rural. El principio de redistribución implica afectar a la concentración y controlar el acaparamiento. Los latifundios del presente son otros, no tienen trabajadores serviles, y el acaparamiento de la tierra se produce por diversas formas de contratos agrarios. En realidad la Ley protege la existencia del neolatifundio al mantener la tierra en producción eficiente, sin que importe su extensión. Se abre la puerta a un mercado de tierras, lo cual provocaría una elevación de los precios de tal forma que ningún sector campesino pueda acceder a la tierra.

La estrategia de Cambio de la Matriz Productiva ha servido y sirve de marco referencial para definir la función social y ambiental de la tierra. Ya lo dijimos, se busca productividad, valor agregado, eficiencia productiva, competitividad,

crecimiento en escala, mayores rendimientos. Esta estrategia modernizadora orienta el rumbo político por donde debe encaminarse la política pública. La Ley no está hecha para beneficiar de modo alguno a los campesinos e indígenas de la agricultura familiar, campesina, indígena y comunitaria. El conjunto de las leyes que se han aprobado y están en debate, no tienen como objetivo favorecer los derechos de los campesinos. Las presiones de los poderes económicos deben ser enormes para marginar a los campesinos, por ejemplo, de su control ancestral sobre las semillas nativas.<sup>9</sup> No sabemos hacia dónde nos va a llevar ese proceso modernizador que coloca a los agricultores campesinos en la incertidumbre y el riesgo. No creemos que tendremos alimentos suficientes para acabar con el hambre e ingresos en el campo para consumir alimentos de calidad, si vamos a tener apoyo para expandir las prácticas agrícolas agroecológicas y reducir la erosión del suelo. O, por el contrario, seremos subordinados en nuevas formas de agricultura donde las principales ventajas serán concentradas en las grandes empresas monopolísticas, que con el control de las semillas nos cobrarán altas sumas de dinero por el uso de patentes, llenando el mercado de alimentos procesados que expulsarán a los productos tradicionales.

De igual forma el Art. 86.c define como causal de expropiación cuando las tierras aptas para la explotación agraria se hayan mantenido inexploradas por más de dos años consecutivos. Lo que pasa es que la Ley favorece al propietario indolente y ocioso al prevenirle y darle tiempo que lo ponga a producir. Hay irresponsabilidad del terrateniente y no se protege el desarrollo de la comunidad campesina sin tierra o con poca tierra. Lo mismo ocurre con la presión demográfica (Art. 86.e) que se refiere al predio y no al territorio, o sea a todo el hábitat que demandan las comunidades campesinas e indígenas para reproducir su subsistencia.

En el caso de llegarse a expropiar un predio rural, el propietario siempre resultará beneficiado. La autoridad agraria ordenará los procedimientos administrativos de la afectación. El propietario siempre recibirá pago como recompensa por haber

---

<sup>9</sup> Las empresas comercializadoras de semillas, abonos y productos químicos son poderosas: EMERALD SEEDS, GERM TERRA, SUPREMA, AGRO SEED, RIJK ZWAAAN, INSUSEMILLAS, AGRIPAC, ECUAQUÍMICA, C.A. FARMAGRO S.A., JACADA CIA. LTDA., SQM Ecuador S.A., PROFIANDINA S.A., AGRITOP S.A., FERMAGRI S.A., PACIFICOZONE S.A., Importadora y Comercializadora de Agroquímicos Palacios Romero ICAPARS. A., TECNIFERPAC S.A., CORPORACION AGRICOLA SAN JUAN C.A CASJUCA, HEVESTSA S.A., HORTICOOP ANDINA S.A., CORPCULTIVOS S.A. SERVIPAXA S.A., FITOGREEN CIA LTDA, AGROEXI y otras.

incumplido sus responsabilidades, por ir contra la protección de los recursos naturales renovables y el ambiente, o por haber el predio. Por otro lado, hay pocas tierras públicas rurales para distribuir.

La modernización sectorial agropecuaria que ocurre en Ecuador no se entiende solamente mediante la Ley de Tierras y Territorios, sino también la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua; el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, la Creatividad y la Innovación;<sup>10</sup> la Ley de Agrobiodiversidad y Semilla (en consulta pre legislativa); la nueva Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria, principalmente, y todo ello debe entenderse en el marco del Acuerdo Comercial "Multipartes" con la Unión Europea.

En esa misma línea, en el tercer párrafo del artículo 20, establece lo siguiente.

“Las compañías extranjeras privadas podrán participar de manera directa o en socio con empresas públicas nacionales, compañías de economía mixta, compañías privadas o con asociaciones o cooperativas comunitarias en proyectos agrarios” (Ley de ....2016).

Con esto la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales impulsa de alguna manera la extranjerización de tierras y de la renta de la tierra, lo que puede ser una exigencia de la Unión Europea, previa la firma del Acuerdo Comercial con el Ecuador.

---

<sup>10</sup> Este Código quiere legalizar, en contra de lo establecido en el Art. 401 de la Constitución, a los transgénicos, llamados también organismos vegetales genéticamente modificados, que conllevan, como es el caso de la tecnología Terminator, procesos de esterilización de las semillas. En el Art. 449, lo siguiente: Organismos genéticamente modificados.- “Cuando se solicitare un certificado de obtentor para una variedad que estuviese comprendida dentro del alcance de la normativa vigente sobre organismos vegetales genéticamente modificados, la Autoridad competente en materia de derechos intelectuales informará a los organismos nacionales competentes sobre la solicitud presentada, para los fines consiguientes (...).”

## Capítulo IV:

### **Impacto de la ley de tierras rurales en las comunidades campesinas indígenas de las sierra central del Ecuador**

En la Sierra Central los agricultores campesinos son muy diversos, en cuanto a productividad y al tamaño de las fincas o parcelas. Siempre les decimos a los técnicos que no somos irracionales cuando hacemos la división de las actividades de trabajo en la familia, en los diversos lotes, con tareas que realizan los hombres y las mujeres. Los métodos de medición de la productividad campesina deben permitir un mejor conocimiento de nuestros sistemas. La medida que calcula la productividad en el MAGAP se calcula en TM por hectárea. Pero nuestras parcelas que producen una diversidad de cultivos, no son iguales a las empresas que producen monocultivos. Es cierto que hay campesinos que, por ejemplo, solo producen papas o brócoli que se han especializado en un solo cultivo. Pero la mayoría de nosotros tenemos cultivos múltiples, y nos preocupan todos los factores. Pero lo que se hace con la Ley de Tierras y otras políticas públicas agrícolas se compara a un productor de papas, habas, choclos, mellocos y frejol, con un productor empresarial de maíz duro

Los campesinos indígenas de la Sierra Central realizamos muchas actividades y nos valemos de varios elementos de apoyo para que nuestras familias puedan subsistir. Lo que no se dice es que por falta de políticas que nos ayuden a crear el Sumak Kawsay siempre trabajamos corriendo riesgos. Por falta de tierra es que debemos combinar el trabajo en la parcela haciendo agricultura y otras actividades que no son agrícolas, lo que generalmente nos empobrece. Siempre producimos y siempre consumimos parte de lo que cosechamos. Cuando los precios de nuestros productos caen mucho, debemos aumentar nuestro esfuerzo de trabajo familiar e intensificar la producción, y resulta muy difícil que podamos capitalizarnos. Cada vez que muere un pequeño campesino en la comunidad y deja tierra como herencia, esta se divide y se forman *wuachufundios*, y todos los hijos quedan más pobres. Cada vez que aumenta la migración hay más oferta de trabajo y los salarios o jornales disminuyen. Entonces nos vamos hacia al páramo y competimos entre nosotros por los recursos que tiene la comunidad, mientras las parcelas que cultivamos pierden fertilidad.

Nosotros intercambiamos nuestra semilla, conservemos nuestras prácticas tradicionales, somos los guardianes de los campos, la biodiversidad está en nuestros



territorios, el agua limpia nace de nuestros páramos, que cultivemos de forma de cultivos asociativos, que muchos de nosotros sigamos produciendo de forma orgánica, que las comunidades nos ayuden a dar respuesta a limitaciones y no el mercado, que no compremos muchos insumos químicos, que realicemos trueques y trabajo no remunerado, que tengamos tierra dividida pero nuestra, que no queramos arrendarles las tierras para que se cultiven frutas y hortalizas, que muchos de nosotros todavía cultivemos al partir, no les gustan nuestros conocimientos ancestrales, ni nuestra forma de curarnos con plantas, no quieren comprender nuestra racionalidad, o lo peor de todo, que nuestras mujeres continúen pariendo niños y niñas campesinas que solo aumentan la población y el gasto en servicios sociales. Por la pobreza que sentimos, los campesinos tenemos que vernos con las enfermedades, el mal clima, las plagas, las muertes, y hay que adaptarse con lo que se tiene, siempre queriendo mejorar.

El principal problema que tenemos los campesinos indígenas de la Sierra Central es la falta de suficiente tierra agrícola, lo que se vuelve más grave por la débil economía familiar que se tiene. Con frecuencia el Ministerio promueve que especialicemos nuestra producción para que aumentemos la producción comercial. Eso ocurre principalmente en las tierras irrigadas que no se han vuelto pastizales para la ganadería lechera. Aunque se pueden obtener mejores ingresos tiene el riesgo de la calidad y del mercado. No se hace nada para mejorar la producción de los productos agrícolas que nosotros necesitamos y que cuando dejamos de producir, tenemos que comprarlos. Entre los grupos más pobres de las comunidades indígenas, que son calificados en la Ley de Tierras Rural y Territorios Ancestrales como agricultura familiar campesina de subsistencia ( que en realidad son minifundistas), se observa que sus suelos están degradados y tienen baja fertilidad. No existen programas que nos permitan mejorar la fertilidad, dejar de cultivar un par de años, restituir a esa parcela de la Pacha Mama.

En la sierra central del Ecuador, muchas de las agriculturas campesinas son comunitarias. Para nosotros eso no significa que la propiedad de las tierras sea necesariamente comunal. La Ley sólo piensa en la propiedad y no en las relaciones que se tienen dentro de un territorio indígena, donde ocurre mucho intercambio entre familias para resolver problemas de escasez de recursos. Las relaciones de solidaridad comunitaria no son monetarias, o sea que no son calculadas en dinero, porque son de reciprocidad, a lo que llamamos “cambia mano”. Si el compañero vecino me ayuda,

y todavía más si es pariente, yo tengo que ayudarlo y nunca causarle daño. Yo le doy un servicio de apoyo a cambio de un apoyo similar en el futuro. Son formas antiguas de ayuda mutua que hacemos entre amigos con los que tenemos confianza. Cuidamos los animales de los compañeros que migran, ayudamos a las mujeres a trabajar la tierra, a cambio de que nos presten el caballo y nos entreguen unos cuantos cuyes. O nos prestan las herramientas o compartimos el alquiler de las trilladoras, o nos facilitan semillas cuando perdemos todo por las heladas, o nos prestan la yunta a cambio de trabajo en las parcelas del dueño. Estas relaciones de reciprocidad dentro de las comunidades campesinas no terminan porque son parte de nuestras estrategias para reducir los riesgos. La vida de los pobres en la comunidad indígena obliga a compartir desgracias y recursos haciendo que se pueda obtener pequeños recursos sin gastos en dinero. Cuando los campesinos indígenas trabajamos cambiando manos, trabajamos mejor que cuando contratamos jornaleros por el día.<sup>11</sup>

Lo que quiero decir es que no es la propiedad colectiva o comunal lo que caracteriza a la agricultura familiar campesina comunitaria sino las funciones comunes que entrega la comunidad a nuestra agricultura indígena. Esas relaciones solidarias no pueden ser sustituidas por el mercado, ni por los contratos individuales. Los campesinos indígenas nos vemos obligados a enfrentar los riesgos cada cosecha, cada temporada, pero también la comunidad trabaja y enfrenta los cambios que vienen de afuera, a veces negociando colectivamente los proyectos de desarrollo y las relaciones con las instituciones públicas. Muchos dependen de los dirigentes que, desde hace varios años, son reclutados por los políticos. En la definición de la “Ley de Tierras Rurales y Territorios Acentrales” dice que la agricultura familiar campesina implica una forma de vida y una realidad cultural. Para dar vida a esa realidad cultural necesitamos una Ley de Semillas Nativas y Campesinas, y; una Ley de Comunas que respeten nuestros mundos productivos. Lo que viene ocurriendo es que muchas instituciones públicas

---

<sup>11</sup> La COPISA ha propuesto una Ley Orgánica de Comunas. Define en su Artículo 5 que la “Comuna es una organización asentada dentro del territorio local, que está formada por personas que tienen intereses comunes, comparten una misma historia colectiva, costumbres, tradiciones, saberes y prácticas sociales y productivas y tienen un alto sentido de pertenencia grupal...” (COPISA, 2012) En el Artículo 6 al hablar de los objetivos, la propuesta de COPISA dice que a “más de los derechos colectivos consagrados en la constitución, las comunas (...) tendrán las siguientes garantías”:1) Fortalecer y consolidar la identidad cultural, la propiedad colectiva, la participación, la educación bilingüe, la medicina tradicional, un medio ambiente sano ecológicamente equilibrado, la autonomía (...) resolver los conflictos internos de acuerdo con el derecho propio o consuetudinario (...) administrar las tierras y bienes de propiedad colectiva”

hacen uso político de la Comuna y manipulan a los dirigentes comunales para que realicen trabajos o movilizar mano de obra, a cambio de proyectos.

Se dice que “el campo está envejeciendo” porque los jóvenes migran, pero la vida cotidiana de las comunidades está dirigida en muchos casos por los mayores, que resuelven los problemas más graves al interior, aunque no tengan la misma energía para trabajar. Los mayores, hombres y mujeres, son parte de la unidad familiar y la agricultura no puede realizarse sin ellos. Ellos nos ayudan a preparar nuestros rituales y fiestas comunales y patronales, resolver problemas de herencia, seleccionar las semillas, mirar al cielo y pronosticar el tiempo, decidir que castigo merecen los que roban, cuidar de las acequias, ayudar en las labores de casa, etc. Son los mayores los que nos enseñan por donde caminar para llegar al Sumak Kawsay. Pero es cierto, nuestra vida campesina en la pobreza y amenazada por la economía capitalista, por la intermediación, está aniquilando la solidaridad.

Como hemos argumentado, los campesinos somos mucho más que productores agrícolas y representamos una población heterogénea y cambiante. Somos diversas maneras de vivir desde varios mundos culturales que generalmente no son comprendidos por las instituciones que “desarrollan” al campo. La política pública, a través de la Ley de Tierras, por primera vez que nos reconoce formalmente, pero nos queda la imagen, pensando desde la experiencia de la COPISA que para los campesinos más pobres solo hay Bonos de Desarrollo Humano. No hay programas que piensen en la productividad de nuestros cultivos asociados y diversos, o que ayuden a recuperar la fertilidad de nuestros suelos empobrecidos, ya que no hay mucha posibilidad de acceso a las tierras concentradas por el agronegocio.

Si la Ley quiere realmente ayudarnos debería permitir que se tenga un adecuado acceso a la tierra y al capital, que nuestra mano de obra familiar pueda tener más capacidad productiva, que nos vinculemos al mercado de manera más justa, que se respeten nuestras semillas nativas, campesinas y la biodiversidad, y que el campo en el que se vive tenga más y mejores actividades de trabajo bien remunerado. Entonces seremos mejores campesinos en proceso de cambio hacia el Sumak Kawsay.

## Conclusiones

Nos hemos hecho varias preguntas ¿Favorece la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales a los campesinos indígenas de la Sierra Central? ¿Permite el pago de la deuda histórica a las comunidades indígenas y a resolver los problemas de pobreza? ¿Puede la política de tierras y territorios por si sola desarrollar el Sumak Kawsay entre las comunidades indígenas? ¿A quiénes favorece la Ley Orgánica de Tierras Rurales y a que grupos sociales del campo perjudica?

Leyendo la Ley y conversando con las comunidades, no se ve que se favorezca a los campesinos indígenas. La afectación de cualquier tierra, si se quiere favorecer el acceso a los campesinos, lo hará la Autoridad Agraria cuando, como dice el Artículo 100, existan “*una o más causales de expropiación*” o que no se cumplan “*los plazos (...) para que ocurra “el cumplimiento de la función social o función ambiental “, y también cuando “se declare de utilidad pública o interés social un predio rural improductivo”*. O sea casi nunca. Al terrateniente “incumplido” se le otorga plazo para que rectifique, o sea que tiene las opciones de ponerlo a producir, venderlo o arrendarlo, y sí evitar la expropiación. Imagino que se le va a advertir a un propietario de la siguiente manera: “De acuerdo a la Autoridad Usted tiene que modernizarse y cumplir con la productividad, o no emplear agrotóxicos que enfermen a los trabajadores, o dejar de contaminar, de lo contrario le afectamos la tierra, y tiene 3 años para cumplir esas advertencias”. Es difícil que la Ley de Tierras Rurales, por si sola, permita el pago de la deuda histórica con nuestros campesinos indígenas.

La crisis económica-financiera; calentamiento global; globalización de la economía; cambios en los sistemas alimentarios globales; deterioro de los bosques; pérdida de biodiversidad; presiones para la privatización de las semillas nativas; agotamiento de la frontera agrícola; escases de tierra arable; asedio por tierra fértil por parte de países y corporaciones transnacionales; expansión indiscriminada de los monocultivos; acuerdos comerciales con la UE; procesos de cambio en la matriz productiva que intensifican la agroindustrialización; etc. se demanda urgentemente cambiar el modelo de desarrollo clásico que está destruyendo a nuestra Pacha Mama. Se demandan otras concepciones que asuman los avances de la modernidad pero incluyendo a nuestros pueblos, nuestros saberes, conocimientos y demandas culturales. Es urgente proponer

un modelo alternativo que respete los derechos de la naturaleza y de todo lo diverso existente en ella y que posibilite el desarrollo de un verdadero Sumak Kawsay.

El buen vivir y la soberanía alimentaria, son conceptos que aparecen en toda la ley, pero que poco sirven que se hablen de ellos porque no hay políticas decididas e integrales para que se hagan realidad el Sumak Kawsay, la vida en armonía. Esto lo digo en base a los elementos citados en lo que he descrito en todo el desarrollo del trabajo.

La Ley de Tierras y Territorios Ancestrales, ya vigente, quiero indicar que para mí, como un campesino indígena que trabaja la tierra y produce alimentos.<sup>12</sup> Como miembro de las organizaciones indígenas de Sierra Central, principalmente de Chimborazo, la Ley Orgánica de Tierras y Territorios ancestrales no responde a los conceptos que van acorde a las visiones del buen vivir (Sumak Kawsay) que establece la Constitución del 2008 y la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA). Está alineada más bien a los objetivos fijados en el Código de la Producción y la Estrategia del Cambio de la Matriz productiva, incluso mantiene una cierta línea de continuidad con la Ley de Desarrollo Agrario de 1994. Puede decirse que significa un retroceso en la discusión y la búsqueda de solución real sobre la problemática de la tierra y los territorios.

La Ley de Tierras y Territorios Ancestrales, como podemos notar, es parte de un conjunto de normas destinadas a reformar la estructura institucional a favor de la modernización sectorial, fortaleciendo el cambio de la matriz productiva empresarial. Se apuesta en la modernización que viene ocurriendo, desde la primera Reforma Agraria. La política seguida por el MAGAP, ha logrado, principalmente, potencializar las cadenas que tienen vocación “transformadora” bajo los conceptos de la revolución verde y la intensificación sostenible de todos los factores. (MAGAP, 2016) No hay un programa que apueste con prioridad a la producción orgánica o agroecológica, salvo en los casos que esta llegue a los sectores de mayores ingresos.

---

<sup>12</sup> El campesinado ecuatoriano produce aproximadamente un 65 – 70 % de la dieta de los ecuatorianos

El régimen de agricultura bajo contrato se presenta como el mecanismo de cobertura jurídica que trabaja a favor del acaparamiento del control de uso de la tierra, pues permite una forma de reconcentración que no toca la propiedad, pero la subordina, por medio del arrendamiento o diversas modalidades de agricultura por contrato. Otorga la seguridad jurídica a las propiedades privadas. Lo que la Ley logra es garantizar la propiedad privada y despliega sanciones administrativas y penales a quienes no la respeten, estableciendo la judicialización de los pequeños agricultores, que tienen quizá pequeñas parcelas adquiridas por herencia que aún no ha sido legalizada.

Lo que está en juego en el presente, es la sobrevivencia de las comunidades y pueblos indígenas, lo que exige, supone y demanda no solo una Ley de Tierras que favorezca a la redistribución, sino una ley de aguas, de comunas, de semillas, de conocimientos, de sanidad, que nos permita desarrollarnos de forma digna y solidaria, y mejorar realmente nuestras formas de vida, anteponiendo el Sumak Kawsay, pensado desde nuestra visión. Lo que se quiere es que exista una verdadera política del desarrollo del Buen Vivir Rural y que sea formulada por nosotros, desde nuestras vivencias comunitarias, Nuestras comunidades no sólo necesitamos de mayor acceso a tierras fértiles, sino mejorar la fertilidad del suelo, emplear tecnologías saludables, tener acceso a mercados justos y solidarios, resolver problemas de desnutrición, educarnos de manera intercultural, comerciar de forma justa, de acuerdo a nuestra cosmovisión de vida. Queremos desarrollar nuestras tecnologías y prepararnos para los cambios en el clima. No hay ninguna política que permita integrar los minifundios en empresas solidarias, para que incremente la escala y podamos aprovechar otras tecnologías, mediante el diálogo de saberes. No se estamos rechazando las tecnologías modernas, siempre que estas no destruyan nuestro ambiente y biodiversidad, nuestra salud; lo que se quiere es intercambiar conocimiento y adaptar las tecnologías a nuestras propias condiciones, que sea adaptables conforme a nuestra sabiduría y nuestra ciencia.

Si de alguna manera sirve la Ley es que ha reconocido la existencia de la agricultura familiar campesina y comunitaria, como dice el Art. 28 de la Ley de Tierras: “tiene características generales: limitado acceso a la tierra y capital, uso de mano de obra de la familia, vinculación al mercado a través de la venta de productos no elaborados, por último, diversificación de actividades de generación de ingresos” (Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, 2016). La ley clasifica a la agricultura familiar

campesina en Ecuador. Pero ello de poco sirve porque no se evidencia una verdadera política agraria diferenciada que fomente la actividad campesina, y mucho menos que favorezca al Sumak Kawsay de nuestros pueblos. La política agraria que viene implementándose hasta aquí es la que fortalece el modelo de agronegocio, que no es otra cosa, sino la relación entre las empresas que venden insumos, maquinaria, semillas y los propietarios de la mejor tierra, que de paso son pocos, dedicados a la producción de las bienes exclusivamente para el mercado.

El lineamiento de política agraria, que consta en el artículo 9, literal d) que establece un régimen preferencial de incentivos a favor de la agricultura familiar, campesina y comunitaria, sólo ocurrirá en el caso en que ciertos grupos de campesinos tengan acceso a tierras. No hay política que tenga un régimen preferencial de incentivos para el conjunto de los campesinos ecuatorianos. Con esto quiero decir que no hay una política integral agraria diferenciada que favorezca a la vida de nuestros campesinos y muchos menos fortalecer la soberanía alimentaria.

La Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, objeto de este análisis no contribuye a superar la hegemonía del capital sobre las vidas campesinas y de pueblos y nacionalidades indígenas y sus territorios, por el contrario, profundiza las desigualdades, al permitir nuevas modalidades de concentración rural, no solamente de la propiedad de la tierra, sino también la renta de la tierra.

Finalmente, quiero dejar en claro, personalmente creo que el actual régimen y la legislatura dejan con gran deuda social - agraria, en cuanto a la redistribución de las tierras rurales en favor de los pequeños y medianos agricultores campesinos. Deuda, porque teniendo a su favor la mayoría en la Asamblea Nacional y teniendo a su favor los mandatos constitucionales y legales, hicieron muy poco para realmente construir la “Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales” a favor del verdadero Sumak Kawsay conforme a la necesidad y realidad de nuestros campesinos indígenas. Para la Ley, la tierra es un factor de producción (Art. 2), para nosotros es la base de la vida.

## Referencias

- Arias Hurtado, C. (2013). *¿Neo-extractivismo o Desarrollo Local?* Colombia.
- Asamblea Nacional, Comisión de Soberanía Alimentaria. (2014). *Informe del proyecto de ley orgánica de tierras rurales y territorios ancestrales*. Quito.
- Assadourian, C. S. (2005). *Agricultura y tenencia de la tierra antes y después de la conquista*.
- Barski, O. (1984). *LA REFORMA AGRARIA ECUATORIANA*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Carrión, P. (2012). *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador*. Quito: Fundación Konrad Adenauer .
- Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, CAFOLIS. (2011). *Reforma Agraria en el Ecuador del Siglo XXI, Conceptos y Propuestas para una ley de Tierras*. Quito.
- Chiriboga, M. (1999). *CAMBIAR SE PUEDE*. Quito: FEPP.
- Chiriboga, M. (1999). *Las ONG y el Acceso campesino a la Tierra: El caso del FEPP en Ecuador*. Quito.
- Chiriboga, M. (1999). *Las ONG y el Acceso campesino a la Tierra: El caso del FEPP en Ecuador*. Quito.
- Claudia López, Alejandra Santillana y Miriam Lang. (21 de julio de 2013). *Una nueva política para el campo! La agricultura orgánica y campesina: saludable, sustentable y generadora de empleo*. Obtenido de Fundación Rosa Luxemburgo: <http://www.rosalux.org.ec/es/analisis-ecuador-movimientos-sociales/item/254-agriculturacueva.html>
- Colmenares, G. (1990). *HISTORIA ECONÓMICA Y ÓRDENES DE MAGNITUD: La Formación de la Economía Colonial (1500-1740)*. Banco de la Republica. Bogotá.



- Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*. Ginebra.
- Consejo Sectorial de la Producción. (2010). *Agenda para la Transformación Productiva*. Quito.
- Constitución del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecriste.
- COOPERACIÓN TÉCNICA BELGA SENPLADES. (2010). *Evaluación de la función social y ambiental de las tierras*.
- COPISA. (2012). *Proyecto de Ley de Tierras y Territorios Ancestrales*. Quito.
- Correa Delgado, R. (2014). *Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Daza, E. (2014). *Análisis del proyecto de Ley de Tierras rurales productivas*. Quito.
- ENIEP. (2015). *Evaluación de la Estrategia Nacional para la igualdad y Erradicación de la pobreza*. Quito.
- Francois, H. (2011).
- Francois, H. (2014). Quito.
- Frank Brassil, Stalin Herrera, Michel Laforge. (2008). *¿Reforma Agraria en el Ecuador? viejos temas, nuevos argumentos*. Quito.
- García, F. (2006). *Iconos Núm. 24*, 17.
- Jara, C. (2015). *Ley de Tierras: Extranjerización y compra de tierras*. Quito.
- JUNAPLA. (1966). *Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador*. Quito.
- Key, C. (1991). *Teorías latinoamericanas del desarrollo*.
- Laforge, M. (2015). *Análisis de Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*. Quito.

- Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales. (2016). *Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales*. Quito.
- Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA). (2010). *Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria*. Quito.
- Loreno, J. A. (2010). *¿Cómo lograr que el comercio justo sea una opción sostenible de acceso a mercados para organizaciones de pequeños productores?* Quito.
- Macas, L. (2004). La Tierra para los Pueblos Indígenas en el Ecuador. *ARY-RIMAY*, 1.
- Mancano, B. (2014). *Agriculturas campesinas en Latinoamérica*. Quito.
- Martinez, L. (1998). *Comunidades y Tierras en el Ecuador*. CAAP. *Ecuador Debate* No. 45. Quito.
- Martínez, L. (2013). *La Agricultura Familiar en el Ecuador*. Quito.
- Merino, L. (2012). Agricultura, Ecuador, Reforma Agraria y Soberanía Alimentaria . *La Linea de Fuego*, 2.
- Ministerio de Cordinación de la Política Económica. (2010). *Informe de desempeño de la Economía Ecuatoriana* . Quito.
- Morán, M. Y. (2014). *LEY DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES: ¿PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA O PROFUNDIZAR LA MATRIZ AGROEXPORTADORA Y LIBRE MERCADO DE TIERRAS?*
- Murillo, D. (2004). *Falacias del desarrollo sustentable*. México: Instituto Mexicano de Tecnología del agua.
- Pástor, C. (2014). *Ley de Tierras, el debate y las organizaciones campesinas*. Quito: Ediciones La Tierra.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017*. Quito.

SENPLADES. (2014). *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la pobreza*. Quito.

SENPLADES. (2014). *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*. Quito.

SIPAE. (2011). *Tierra Urgente* . Quito.

Sudamérica Rural. (23 de Enero de 2015). *Conferencia internacional: Las luchas sociales por la tierra en América Latina*. Obtenido de <http://www.sudamericarural.org/noticias-otros-paises/que-pasa/3608-conferencia-internacional-las-luchas-sociales-por-la-tierra-en-america-latina-un-analisis-historico-comparativo-y-global>

Toalombo, L. A. (2013). *EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE LA PARROQUIA PILAHUÍN Y SU INCIDENCIA EN LA VIDA DE LAS MUJERES*. Quito.

Kay, C (1991) Teorías latinoamericanas del desarrollo. Nueva Sociedad # 113.  
Mayo –Junio