

SERIE DE RESÚMENES

DOCUMENTO DE SOLUCIONES EN ALC DE LA INICIATIVA
SOBRE DESIGUALDAD DE LA TIERRA



ACCESO A LA TIERRA EN EL ECUADOR

A PARTIR DE SUS POLÍTICAS
MÁS RECIENTES

INTERNATIONAL
LAND
COALITION

AMÉRICA
LATINA Y
EL CARIBE



Sobre esta serie:

Esta serie consta de siete resúmenes –cinco estudios de caso, un documento de soluciones y una síntesis regional– elaborados sobre la base de estudios que fueron publicados como parte de la iniciativa global sobre Desigualdad de la Tierra impulsada por la International Land Coalition y Oxfam.

La serie pone foco en la revisión y análisis de los estudios vinculados a América Latina producidos por dicha iniciativa, ofreciendo nuevos elementos que aportan claridad en torno a la desigualdad de la tierra en la región. En esta línea, se incluyen los factores que contribuyen al incremento de la desigualdad, las afectaciones que se derivan de esta, así como un diagrama de relaciones entre las afectaciones, entre otros. La serie está compuesta por los siguientes resúmenes:

1. ¿Puede la concentración de la tierra ser fuente de desarrollo?. Un análisis de las condiciones y bienestar de trabajadores agroindustriales de la provincia de Virú, Perú.
2. La agricultura bimodal en el sector sojero. Desentrañando la coexistencia entre pequeños y grandes productores en el oriente de Bolivia.
3. Desigualdades en el acceso a la tierra y la inserción laboral de los nicaragüenses en la agricultura de Costa Rica
4. La tierra entre palma y flores en los Montes de María y el oriente antioqueño en Colombia
5. Fondos financieros globales, acaparamiento de tierras y (re)producción de desigualdades en Brasil
6. Acceso a la Tierra en el Ecuador a partir de sus políticas más recientes
7. Desigualdad de la tierra en América Latina. Síntesis Regional

Sitio web de la Iniciativa Desigualdad de la Tierra con todos los estudios y resúmenes:
<https://www.landcoalition.org/es/uneven-ground/>

Este resumen ha sido elaborado por María José Guerra sobre la base del documento de soluciones **Acceso a la Tierra en el Ecuador a partir de sus políticas más recientes** (ISBN 978-92-95105-65-2) elaborado por Diana Montesdeoca Chulde y Melissa Ramos Bayas con la colaboración de Manon Poutier y Byron Jaramillo en el marco de la Iniciativa Desigualdad de la Tierra.

La Iniciativa contó con un grupo de referencia informal, compuesto por expertos en el ámbito de la tierra y las desigualdades más amplias. Los miembros del grupo de referencia proporcionaron orientación y conocimientos especializados a lo largo del proceso e incluyen las siguientes organizaciones:



SOCIOS ESTRATÉGICOS Y DONANTES



Edición y coordinación de la publicación: Sandra Apaza / Corrección de estilo: David Gómez Fernandini / Diseño: ReinaStudio

El contenido de este trabajo se puede reproducir, traducir y distribuir libremente. Este trabajo no se puede utilizar con fines comerciales. Para obtener más información, comuníquese con info@landcoalition.org o consulte: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>





PRESENTACIÓN

Este estudio tiene como objetivo ponderar los aciertos y desaciertos del Plan de Tierras, una política pública surgida en 2018, teniendo en cuenta el marco de su surgimiento y la trayectoria histórica de la distribución de la tierra en Ecuador y en América Latina.

RESUMEN

Ecuador comparte algunas características generales vinculadas a la desigualdad en la tenencia de tierra en América Latina. En la actualidad la producción agrícola se centra en grandes cultivos como aceite de palma, soya y caña de azúcar, que requieren grandes extensiones de tierras y que han llevado al desplazamiento de comunidades campesinas poniendo en riesgo sus sistemas agroalimentarios. Según la FAO (2017) la región tiene el coeficiente de Gini (que mide la desigualdad de ingresos) más alto del mundo (0.79), al comparársela con Europa (0.57), África (0.56) y Asia (0.55). La mayoría de los sistemas de tenencia en Latinoamérica se basa en grandes haciendas privadas, producto de la época colonial, en las que campesinos, indígenas y afrodescendientes eran excluidos del acceso a la tierra. Luego, se dieron procesos de reforma, mediante los cuales estos grupos pudieron acceder a la tierra, lo que llevó a una disminución leve de las grandes concentraciones de la tierra y al simultáneo aumento de pequeñas y medianas propiedades. Sin embargo, los cambios en la estructura no fueron sustanciales. Además, luego de los procesos de reforma agraria en las décadas de los ochenta y noventa se desarrollaron procesos de contrarreforma que frenaron los procesos de redistribución a partir de la desregulación de políticas públicas para tener un libre mercado de tierras. Esto, acompañado de información deficiente y una débil institucionalidad han llevado a que la tierra sea tratada como mera mercancía, en contraposición a la concepción de distintos pueblos, para quienes la tierra es “dadora de vida, con quien se debe tener un trato recíproco y de cuidado.”

En Ecuador el tema de la distribución de la tierra resulta clave para comprender la distribución del poder político y económico. Siguiendo el patrón regional, el país tenía un sistema hacendatario. En 1908 ocurrió el primer impacto a este modelo con la Ley de Manos Muertas durante la presidencia de Eloy Alfaro, norma que impulsó la entrega y fraccionamiento de haciendas que pertenecían a la iglesia católica. Luego, en 1964, la Ley de Reforma Agraria y Colonización buscó una mejor distribución y uso de las tierras junto con la optimización de las condiciones de vida de los trabajadores y de la productividad. Más adelante, en 1973, se promulgó una nueva ley de reforma agraria en la que se arremetía contra los latifundios improductivos, requiriendo que más del 80% de la tierra fuese cultivada para no considerarla improductiva. Sin embargo, en términos generales, los efectos de estas reformas sobre la estructura de tenencia general fueron limitados. En 1994 se derogó la legislación de reforma agraria, lo que generó un libre mercado de tierras y el fraccionamiento de tierras comunitarias. En 2008, el expresidente de Ecuador Rafael Correa, buscó modificar el modelo de desarrollo, estableciendo la soberanía alimentaria como un eje prioritario para la formulación de políticas públicas y agrarias, y procurando la democratización de la tierra y el agua. En el marco de esta idea, el Ministerio de Agricultura lanzó dos políticas públicas: una de carácter redistributiva (Plan de Tierras) y otra de tipo regulatorio (Acceso a Tierra de los Productores Familiares y Legalización Masiva en el Territorio Ecuatoriano - ATLM) para darle seguridad jurídica a los poseedores; política aún en plena ejecución.

EL PLAN DE TIERRAS

El documento revisa la ejecución del Plan de Tierras a partir de dos conceptos clave:

- 1.** La desigualdad en el mundo rural, si bien está relacionada con cuestiones económicas y cuestiones de acceso a rentas, trasciende estas dimensiones. Para comprenderla es clave considerar el acceso y control de los medios de producción o de vida y comprender las necesidades y construcciones culturales, identitarias, espirituales y lingüísticas. Es decir, los factores que componen el buen vivir.
- 2.** El modelo primario exportador, que se basa en procesos de acumulación capitalista -tanto de tierra como de capitales- y en la especialización de los cultivos para producción de materias primas y alimentos; lo que genera un intercambio desigual. Todo esto ha llevado a que comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes sean despojadas de sus territorios y con ello se dé una disminución paulatina de la agricultura familiar.

En general, las políticas públicas recientes en Ecuador se dividen entre acciones de legalización y acciones de redistribución. Las primeras se refieren al apoyo técnico facilitado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería a los campesinos para obtener el título de propiedad. Sobre esta medida es importante mencionar que entre 2011 y 2013, 73.469 personas se beneficiaron de la legalización de 189.601,3 hectáreas. De estas, a 31.971 mujeres se les legalizaron 64.028,2 hectáreas y a 41.498 hombres se les legalizaron 125.573,1 hectáreas. Al comparar cuatro regiones ecuatorianas se hace evidente que en ningún caso el porcentaje de superficie legalizada para mujeres llega a ser mayor al 50 %. Las acciones de redistribución se refieren a lo que el Ministerio definió como “adjudicación por parte de la autoridad agraria nacional, de tierras rurales de propiedad del Estado, en favor de organizaciones o asociaciones legalmente constituidas de campesinos sin tierra que practican la agricultura familiar campesina”.

El estudio parte de la pregunta ¿de dónde surgió la tierra redistribuida? Es decir, ¿cuál es la procedencia de las tierras adjudicadas bajo el Plan de Tierras? El Estado dispone de pocas tierras para adjudicar, por lo que se incautaron varias propiedades –entre ellas, haciendas de gran extensión– de exbanqueros que habían quedado endeudados a partir de la crisis económica del 2000. Estas propiedades conformaron, en gran medida, el Plan Tierras, junto con algunos predios expropiados y estatales. “El objetivo general del Plan Tierras era la afectación de 2.5 millones de hectáreas entre diciembre de 2009 y diciembre de 2013, para cubrir la demanda de tierra y, además, reducir el índice de Gini de 0.8 a 0.69, distribuir 20,000 hectáreas de tierra estatal, expropiar 1’000.000 ha de tierra en áreas priorizadas, entre otros.”. Además, el plan tenía ocho objetivos específicos que abordaban expropiaciones de tierras, titulaciones a pueblos étnicos, la creación de un Fondo de Tierras, apoyar proyectos productivos en tierras adjudicadas, entre otros.

PUNTOS CRÍTICOS

Entre 2009 y 2013 la política adjudicó más de 26,000 hectáreas, divididas en 76 predios, a 92 asociaciones campesinas, que representaban aproximadamente 6,000 familias rurales. Sin embargo, dentro de la implementación hubo varios puntos críticos:

1_Modelo asociativo.

Se requería que los interesados mantuvieran un modelo asociativo y se prohibió la venta de la tierra durante 15 años. En algunos casos el modelo fue sencillo de implementar, pero en otros generó conflictos por tensiones con lo individual.

2_Selección de beneficiarios.

En algunos casos quienes se vieron beneficiados no fueron campesinos sin tierras, sino personas cercanas al partido del gobierno de turno. Tampoco se respetó el criterio de priorizar a jóvenes y mujeres.

3_Superficie adjudicada.

Para determinar la extensión de tierra adjudicada a las familias beneficiarias, no se consideró la viabilidad productiva de familias por hectárea, tampoco se estableció una relación entre extensión y número de beneficiarios. Debido a esto, algunas familias accedieron a extensiones menores a una hectárea.

4_Adjudicación vía compra.

En cada caso se utilizaron distintos criterios para establecer el precio de las tierras a los campesinos y hubo una brecha de precios de entre 200 y 15.000 dólares, lo que dejó a las organizaciones costos elevados a pagar.

5_Características de los predios entregados.

Se entregaron predios poco productivos e incluso algunos con carencia de agua de riego.

LECCIONES APRENDIDAS

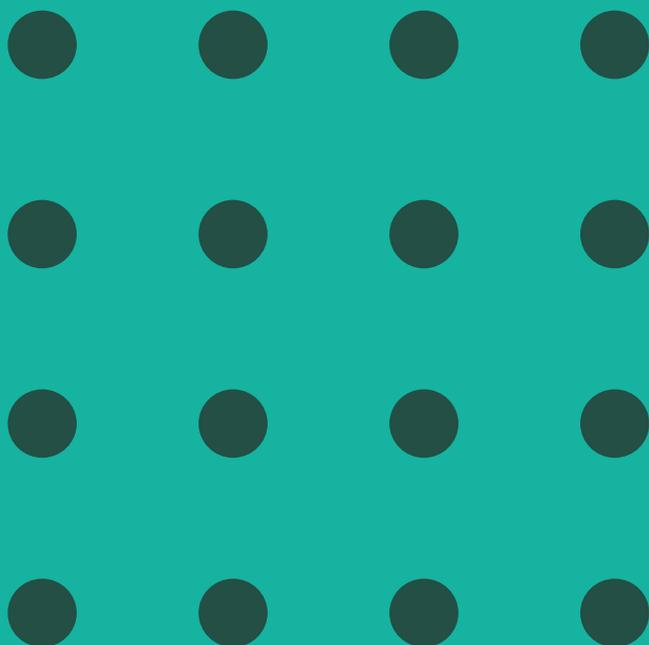
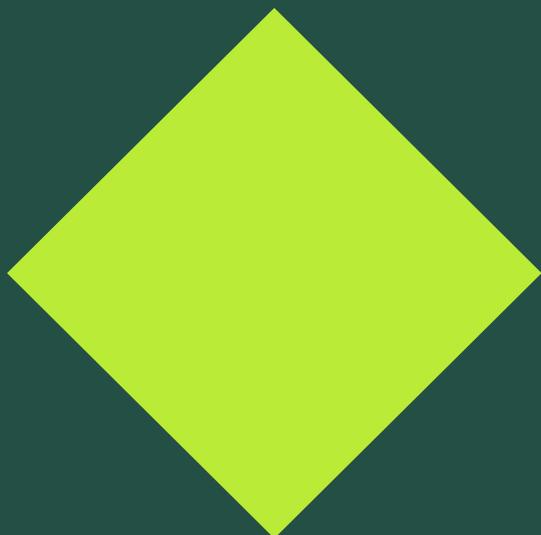
El documento revisa los casos adjudicados con mejor desempeño a partir de cinco criterios: existencia de tierra útil, disponible, razonable y viable para la agricultura; la disposición de producto bruto; el ingreso agropecuario neto (IAN); la intensidad de uso de mano de obra; y la capacidad de pago. Estos casos tienen en común el trabajo con rubros productivos rentables: camarón, plátano y banano (productos para la exportación). La implementación de la política deja varias lecciones aprendidas que se rescatan:

- La redistribución de tierras no se debería agotar en la entrega de tierras. Es importante verificar la calidad y capacidad de las tierras para la productividad agrícola y para el sostenimiento del modelo campesino, así como los recursos técnicos, tecnológicos, naturales, etc.
- Es necesario que las organizaciones mejoren sus capacidades organizativas para negociar en condiciones menos asimétricas con privados y el Estado.

- Se debe contar con información de base adecuada sobre las tierras (viabilidad productiva de los predios, determinación del crédito y la capacidad de pago de las asociaciones) para así ejecutar de mejor manera futuras políticas redistributivas.
- Reflexionar sobre el papel del Estado como figura de respaldo a los créditos adquiridos por las organizaciones.
- Los conflictos en torno a la tierra y el territorio se acentúan en espacios donde hay extractivismo. En estos lugares se deberían concentrar los esfuerzos de redistribución de la tierra.
- Es clave diferenciar la legalización y la redistribución.
- Parte del éxito de las adjudicaciones a organizaciones implica asistencia técnica, además de apoyo en estrategias de comercialización y en estrategias administrativas. Sin ello, las organizaciones estarían asumiendo más problemas.
- Es importante plantear metas más asequibles en futuras políticas públicas.
- Es importante que haya regulación del mercado de tierras, pues los precios actuales limitan el acceso a distintos actores. Es necesario facilitar el acceso al financiamiento, tanto para la compra de tierras como para la producción, con bajo interés y a precio social real.
- Es necesario que ese modelo de redistribución esté vinculado al modelo de desarrollo agrario, pues si no se mejoran las condiciones económicas, sociales y de incentivo en el campo, no habrá interés en seguir produciendo para la soberanía alimentaria.
- Es importante poner límites a la microfundización.

DATOS CLAVE

- 1 En 2017, el índice de Gini en América Latina y el Caribe era de 0.79. Este número supera ampliamente a Europa (0.57), África (0.56) y Asia (0.55) (FAO, 2017).
- 2 En 2011, el 28 % de los títulos fueron adjudicados a mujeres; la cifra aumentó en los dos años siguientes al 42 %, que correspondió a 64,028.2 ha tituladas.
- 3 En 2011 la superficie titulada para mujeres fue de 3.47 ha, mientras que, para hombres, de 4.97 ha; estos promedios fueron disminuyendo, tanto para mujeres como para hombres: en 2013, se obtuvieron los promedios de 1.09 ha y 1.9 ha, respectivamente, datos que evidencian la creación de minifundios.
- 4 Al comparar los totales de superficie legalizada y de número de beneficiarios de estas políticas, se encuentra que las cifras para los hombres son mayores siempre.
- 5 En matrimonios o en uniones de hecho, los predios son legalizados mayoritariamente a nombre de los hombres como administradores, a quienes se asume como cabeza de hogar.
- 6 El acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra reduce las asimetrías de poder y la violencia contra ellas.



**INTERNATIONAL LAND COALITION
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Unidad de Coordinación Regional
Hospedada en el Centro Peruano de
Estudios Sociales (Cepes)

Ignacio Merino 616 , Miraflores,
Lima, Perú

CONTACTO:

ameralatina@landcoalition.info

<https://lac.landcoalition.org>

 ILC América Latina

 @ILCLatinAmerica

