PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE ECONOMÍA

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ECONOMISTA

Desconcentración de tierras, una deuda incumplida con el campo. Caso de estudio: cantón General Antonio Elizalde, provincia de Guayas, 2010-2018

David Arcos Del Salto

darcos142096@gmail.com

Director: Rubén Flores Agreda

reflores61@yahoo.com.mx

Quito, enero de 2020

Resumen

Dentro del paradigma económico del gobierno del expresidente Rafael Correa, se promovió el discurso de una "deuda histórica" con el campo y le necesidad de llevar a cabo una verdadera reforma agraria, bajo el paradigma post-neoliberal, sin embargo, la influencia histórica de las clases terratenientes en el desarrollo de las políticas agrícolas ha impedido un cambio radical que beneficie a los campesinos. La revisión histórica de estas políticas evidenció las razones de la estructura agraria actual y del desigual acceso a la tierra, mientras que el caso de estudio en el predio Campamento en la provincia de Guayas dio a conocer las implicancias de los procesos de redistribución de tierras realizados en el período de estudio sobre las familias beneficiarias, a la vez que sirvió para realizar recomendaciones sobre la articulación de las políticas públicas de tierra.

***Palabras clave*:** Tierra, acceso, redistribución, recursos productivos, política agrícola

Dedicatoria

A la memoria de mi amigo Paulo, quien en vida fue una persona maravillosa y muy querida por todos quienes lo conocimos, te pensamos y extrañamos todos los días hermano.

También, a todas las personas bienintencionadas alrededor del mundo que trabajan por un planeta mejor, en donde las personas no tengan que vivir con un dólar diario.

Agradecimientos

A mis padres Wilson y Ana, por tantos años de esfuerzo dedicados a mí y a mi hermano, por los valores inculcados y por su inmenso amor a pesar de las dificultades que hemos pasado,

A mis amigos y colegas, Erik y Mateo, a quienes conozco desde el primer día de universidad y con quienes hasta hoy compartimos buenos momentos.

A la Facultad de Economía, a todos los profesores quienes fueron parte esencial de mi formación como economista y, por supuesto, al Econ. Rubén Flores por su inspiradora catedra de "Política Económica", por su ejemplo profesional y por haberme ayudado en el desarrollo de este trabajo.

Desconcentración de tierras, una deuda incumplida con el campo. Estudio de caso: cantón General Antonio Elizalde, provincia de Guayas, 2010-2018

Resumen....2

Dedicatoria....3

Agradecimientos....4

Introducción....7

Metodología del trabajo....10

Preguntas y objetivos....11

Fundamentación teórica....12

El papel de la tierra en la economía....12

Tenencia de la tierra....13

Paradigmas del desarrollo rural....14

Modernización....14

Estructuralismo....15

Dependencia....16

Neoliberalismo....17

Agricultura familiar campesina....18

Servicios financieros y no financieros....20

Capítulo I: Evolución del marco normativo....22

Contexto histórico-político....22

Ley de Reforma Agraria 1964....24

Ley de Reforma Agraria 1973....27

Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario 1979....29

Ley de Desarrollo Agrario 1994....30

Marco legal vigente....32

Constitución del Ecuador 2008....33

Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017....33

Plan Tierras 2009-2013....34

Conclusiones del capítulo 1....35

Capitulo II: Estructura de la tierra e implicancias de la LOTRTA....38

Superficie agrícola....38

Uso del suelo....41

Formas de propiedad de la tierra....44

Propiedad privada....45
Propiedad estatal....45
Propiedad comunal....46
Tipo de tenencia legal de la tierra....46
Evolución de las políticas públicas sobre la tierra....48
Ley Orgánica de Tierras y Territorios Rurales....50
Conclusiones del capítulo 2....53
Capítulo III: Políticas de tierra y el acceso a recursos productivos en el predio Campamento....54
Rol del Estado en la entrega de predios....55
Predio Campamento....60
Ubicación Geográfica....60
Problemas en el ámbito productivo....62
Comercialización....63
Problemas en el ámbito social....64
Deuda por la tierra....65
Acceso a recursos financieros y no-financieros....66
Conclusiones del capítulo 3....69
Discusión y conclusiones....70
Acceso a recursos financieros y no financieros....70
Articulación de política pública....73
Recomendaciones....75
Referencias bibliográficas....76
Anexos....81
Anexo 1. Principales elementos de los cuerpos normativos aplicados en el sector agrícola en Ecuador....81
Anexo 2. Matriz de preguntas para la aplicación de las encuestas y para el grupo focal....85
Anexo 3. Mapeo de los socios que participaron en los procesos cualitativos....86

Introducción

Ecuador es un país fundamentalmente agrícola: en 2018, el Producto Interno Bruto (PIB) Agrícola representó casi el 10% del total del PIB Nacional; asimismo, la Población Económicamente Activa (PEA) empleada en el sector agrícola y pesca representaba el 27,5% de la PEA total (Banco Central del Ecuador, 2019); siendo el primer sector en cuanto a empleo y con el 70% de la población rural ocupándose en la agricultura (MAGAP, 2015).

Dentro de esto, el 75% de las Unidades de Producción Agrícola (UPA) pertenecen a más de 3 millones de personas que viven en el campo y de la agricultura, sin embargo, esto significa apenas el 17% de la superficie de uso agrícola en Ecuador, lo que indica un acceso desigual a la tierra (Baroja & Carvajal, 2014). De hecho, Ecuador es uno de los países latinoamericanos con mayor desigualdad en el acceso a tierras[1], medido con el índice de Gini por un valor de 0,76 que, incluso, supera a la desigualdad entre ingresos en el país (SENPLADES, 2014).

Si bien en el país los intentos por democratizar el acceso a la tierra y los programas de la legalización y titulación masiva de predios cumplieron con buena parte de sus objetivos planteados (de acuerdo con el MAG [2018], entre 2010 y 2018 se repartieron alrededor de 23.000 hectáreas divididas en 85 predios, de los cuales más del 50% pertenecen al Estado), esto no ha sido suficiente para asegurar mejores niveles de vida a los campesinos; tampoco se puede considerar a la legalización de tierras como la solución a la pobreza en el campo.

Por un lado, en la dimensión productiva, el problema es que el 32,6% de la superficie de los predios redistribuidos no está siendo cultivada, el 44% carece de un sistema de riego y el 84% no ha tenido acceso a ningún tipo de crédito productivo, por otra parte, en la dimensión social, el problema es que aproximadamente el 10% de los beneficiarios se han desvinculado de organizaciones (un requisito para acceder a la tierra es la conformación de una asociación) y el 52% comercializan sus productos de manera individual (MAG, 2018).

Básicamente, el problema subyacente con el proceso de redistribución de tierras es la incapacidad de los agricultores para sostener tanto el pago del predio entregado como para mejorar sus condiciones productivas. Esto, a su vez, podría responder a la falta de articulación de las políticas agrícolas de tierra, las cuales no consideran las necesidades complementarias para consolidar la posesión de propietario por parte de los campesinos y que, incluso, entregaron los terrenos a precios comerciales, es decir, una transacción de mercado, sin considerar el interés social que hay en su repartición.

[1] El Censo Nacional Agropecuario (2001) indica que hay 600.000 familias con 1,5 hectáreas para producción, mientras que hay 1.300 propietarios de parcelas de más de 500 hectáreas.

En consecuencia, el presente trabajo tiene como objetivo general conocer las implicaciones de los procesos de redistribución de tierras sobre las familias campesinas situadas en el predio Campamento, en la provincia de Guayas, así como los resultados históricos de las políticas agrarias y su influencia en la estructura del sector. Esta investigación observa si los procesos de desconcentración de tierras, alineados al discurso de "una obligación histórica con el campo", generan condiciones que permitan a los beneficiarios consolidarse definitivamente en su propiedad y salir de la pobreza.

El caso de Campamento, así como de otros predios redistribuidos, refleja una situación en donde las asociaciones beneficiarias de la política en realidad compraron los predios en condiciones de mercado y no se tomó en cuenta las implicancias de esta "carga financiera" que representa su entrega. De hecho, Natalia Landívar (2015: 8) dice que "en el mediano plazo, las familias podrían perder la propiedad de su terreno si es que no existe un cambio radical hacia una política pública que priorice los paradigmas de la soberanía alimentaria y del buen vivir".

La razón por la cual se eligió este predio en la provincia de Guayas para presentar el caso de estudio es porque este predio es un ejemplo representativo del proceso de redistribución de la tierra en la región costa y sus implicancias sobre los beneficiarios. El predio Campamento representa un caso ideal ya que cuenta con buenas condiciones geográficas y productivas, y con la propiedad legal de su terreno, sin embargo, la falta de acompañamiento estatal en el proceso no ha sido suficiente para asegurar mejores condiciones de vida solamente a partir de la entrega del terreno.

Asimismo, este trabajo se basa en la investigación *"Estrategias campesinas y mercado de tierra en los tiempos de la revolución agraria: el caso de la hacienda Las Mercedes, provincia del Guayas*" de Natalia Landívar (2015); que se analiza el proceso de redistribución de la tierra y los problemas que han enfrentado los beneficiarios para mantenerse como propietarios de la más grande hacienda incautada por el Estado. También, es importante mencionar el trabajo de "*La regulación predial en el Ecuador y su relación con el incremento del acceso a crédito*" Paúl Ochoa y María José Enríquez (2017), quienes argumentan que los procesos de titulación de tierra aumentan el crédito siempre y cuando se acompañen de medidas complementarias y claro, la reestructuración completa del sector agrícola.

La estructura de este trabajo es la siguiente. En el primer capítulo se aborda el proceso político-histórico del sector agrícola, por lo que se abordan los cuerpos normativos que mayor influencia han tenido en el sector (Reforma Agraria de 1963 y 1974, Decreto 1001, Ley de Desarrollo Agrario de 1979 y 1994) hasta llegar a la normativa actual, la cual incluye la Constitución de 2008. En esencia, dentro de cada política implementada se analiza el proceso de sanción y el

contexto en el cual se dio, los actores que participaron en su desarrollo, los puntos legales más importantes que se expidieron, así como la labor institucional y los beneficiarios de cada una, para identificar los elementos que determinan la estructura agraria.

El segundo capítulo consta de dos partes principales. En la primera, a partir de los datos de los tres censos agropecuarios hechos en el país, se realiza una descripción acerca de la estructura de la tenencia de tierra y su papel en el sector agrícola, lo que incluye el análisis de la distribución de tierra, uso del suelo, los tipos de tenencia de tierra y las formas de propiedad de esta. Al ser un elemento central de este trabajo, la segunda parte del capítulo dos consiste en el análisis de los resultados de las políticas de tierra enmarcadas en el período de estudio y principalmente, el análisis de la Ley Orgánica de Tierras Rurales, con el fin de comparar sus elementos con anteriores políticas agrícolas y determinar su verdadero alcance y articulación.

El capítulo tres presenta un análisis sobre el papel del Estado en el proceso de redistribución de tierras a los campesinos a través de los resultados obtenidos sobre estos programas. Asimismo, presenta el caso de estudio de la Asociación de Trabajadores Agrícolas del predio Campamento, ubicado en el cantón Bucay de la provincia del Guayas. Este caso de estudio se articula a través de las experiencias y sentires de los trabajadores y dirigentes de la Asociación, y comprende todo el proceso de entrega del predio, las condiciones pactadas en las cuales se recibió, los problemas productivos y organizativos de la Asociación y el problema básico de la falta de acceso a demás recursos productivos que acompañen el trabajo agrícola.

Posteriormente, se desprende el análisis de la importancia del acceso a recursos financiero y no-financieros por parte de los productores, así como las conclusiones y recomendaciones que puedan servir como herramientas para la construcción y articulación de una política pública agrícola integral que atienda a las heterogeneidades del campo, considerando fuertemente el cambio de modelo de producción agrícola y, por supuesto, la afectación a la gran propiedad privada.

Metodología del trabajo

La presente investigación se construyó a partir de dos momentos distintos de análisis, repartidos de tres secciones que se articularon para dar forma a esta disertación. Dentro del primer momento de análisis de tipo macro, en la primera sección se realizó una revisión exhaustiva de literatura con el fin de elaborar una síntesis de carácter histórico acerca de las distintas políticas y leyes que se han aplicado hacia el sector agrícola. En consecuencia, también se analizó el marco legal vigente acerca del tema de la tierra, en específico la lectura de la LOTRTA y el Plan Tierras para profundizar en la implementación de la política.

La segunda parte de la investigación también sujeta a un tipo de análisis macro, se fundamentó en la descripción del fenómeno referente a la tenencia y uso de la tierra en el Ecuador, mediante el análisis de la información estadística disponible en las principales plataformas digitales. Junto a esto, se revisó el papel de las empresas agroexportadoras en el ámbito de la tenencia de la tierra dentro de la esfera rural.

En la tercera parte, se expusieron las características en las que se dio la repartición del predio y, dentro del análisis de tipo micro, se señalaron las razones por las cuales la implementación de la política de tierras tuvo efectos inesperados, mediante la exposición de los resultados del estudio de caso. Para esto se realizaron entrevistas, acompañadas de charlas a los miembros de la organización propietaria del predio El Campamento para conocer sus impresiones respecto al problema.

Finalmente, después de haber realizado la fase investigativa y la revisión de literatura tanto teórica como empírica, se procedió a la discusión del problema de falta de recursos productivos, para dar algunas recomendaciones al momento de articular las políticas y se expusieron las principales conclusiones del proceso de investigación con el fin de cumplir con los objetivos planteados para este trabajo.

La presente investigación utilizó una estrategia de tipo descriptiva para explicar la dinámica del acaparamiento de tierras bajo el sistema capitalista en el contexto ecuatoriano. La técnica que se utilizó es una aproximación de razonamiento deductivo. Además, se realizarán encuestas a los miembros de la organización propietaria del predio, por lo que esta parte de la investigación tiene un alcance de tipo exploratorio, en vista de que no existe información previa acerca de la percepción del problema dentro de aquella organización.

Preguntas y objetivos

Preguntas de la investigación

Pregunta general

¿Cómo ha incidido la política de Estado relativa a la tenencia de tierra sobre el desarrollo de la agricultura familiar campesina en el cantón General Antonio Elizalde?

Preguntas específicas

1. ¿Cómo se ha caracterizado y evolucionado el marco legal histórico y actual acerca de la tenencia de tierra en Ecuador?

2. ¿Cuál fue la implicación de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA) sobre la situación de la agricultura familiar campesina?

3. ¿Por qué la facilitación de servicios financieros y no financieros resulta un factor relevante para los ámbitos productivo y social de la agricultura familiar campesina?

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Determinar el nivel de implementación de las políticas estatales de la tierra sobre el desarrollo de la agricultura familiar campesina en el cantón General Antonio Elizalde.

Objetivos específicos

1. Identificar el marco legal, políticas, reformas acerca de la tenencia de tierra y sus resultados.

2. Describir las implicaciones que tuvo la LOTRTA sobre la agricultura familiar campesina a través de los procesos de desconcentración de tierra generados.

3. Señalar las razones por las cuales el acceso a servicios productivos es importante para el desarrollo de la agricultura familiar campesina en los ámbitos productivo y social.

Fundamentación teórica

El papel de la tierra en la economía

A pesar de que las antiguas civilizaciones ya conocían de la importancia de la actividad agrícola, la naciente teoría económica y la corriente clásica trataban a la tierra con menor importancia debido al rápido crecimiento del capitalismo y la consecuente demanda de salarios (Hibbard, Gray, & Richard, 1926).

A pesar de esto, el estudio de la tierra durante esta época es un claro ejemplo de *laissez-faire*[2] en el sentido de que para lograr que la tierra tenga un uso productivo, se debía asignar a las personas su parcela para que estas trabajen la tierra y que la prosperidad individual conllevaría a la prosperidad colectiva (Hibbard, Gray y Richard, 1926: 284).

Más allá de su rol como proveedora de alimentos, el estudio económico de la tierra era la determinación de su valor de cambio en el mercado. El mayor exponente de la economía clásica, Adam Smith, postuló que el valor de la tierra está relacionado con los factores que permiten su labranza, así como en función de la oferta y demanda por la tierra (Smith, 1996).

Por otro lado, David Ricardo se enfocó en la relación entre la renta de la tierra y la calidad o disponibilidad de esta. En este caso, el autor define a la renta como la parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso del suelo y define a la calidad de la tierra en función a su fertilidad y a su cercanía a los centros poblados (Ricardo, 1987).

Dicho autor sostiene también que solo los primeros colonos podrían obtener las mejores tierras sin tener que pagar una renta por ellas debido a que la libre disponibilidad de tierras, sin embargo, a medida que nuevos colonos lleguen, las tierras de mejor calidad o de mejor ubicación empezarían a escasear, por lo que los nuevos colonos tendrían solamente acceso a tierras de menor calidad (Ricardo, 1987).

Este proceso repetitivo en donde los nuevos colonos llegan a tierras cada vez más fértiles es el origen del concepto de "rendimientos decrecientes", que daba cuenta de que la tierra perdía su precio de mercado con el tiempo debido al deterioro de su calidad. Además, Ricardo refuerza

[2] El término *laissez-faire*, atribuida a Vincent de Gournay (1712-1759), significa "dejar que las personas hagan lo que les parezca sin intervención del gobierno, por lo que la prosperidad individual estaría en función de su capacidad para hacer producir la tierra (Brue & Grant, 2009).

las ideas de Smith previamente establecidas sobre el valor de la tierra, que está en función de la oferta y demanda de las tierras (Ricardo, 1987).

Karl Marx (1884), influenciado por las teorías de la escuela clásica sobre el valor-trabajo, desarrolló sus propias teorías como pilar fundamental la lucha de clases (Hibbard, Gray, & Richard, 1926). En concreto, Marx criticaba la acumulación de riqueza generada por los capitalistas mediante la apropiación de la plusvalía, lo que alienaba a los trabajadores, los imposibilita de conseguir mejores condiciones de vida (Marx, 2008).

En particular, dice Llambí y Pérez (2007, p.44), que de Marx es importante retener su énfasis en los efectos de las desigualdades sociales sobre los conflictos distributivos. Thomas Pikkety (2014: 90), considera que "la concentración de la riqueza como un fenómeno estructural que refuerza la desigualdad, cuya historia ha sido siempre profundamente política, y no puede ser reducida a mecanismos puramente económicos".

Asimismo, el sociólogo inglés David Harvey (2004) acuña el término "acumulación por desposesión" para decir que los rasgos de acumulación originaria de riqueza son parte importante de la geografía histórica del capitalismo, como los procesos de acumulación en el territorio, y apunta hacia el rol que cumple el estado, quien mediante la ley puede llegar incluso a respaldar estos procesos.

Tenencia de la tierra

La economía clásica argumentaba que el mercado de tierras se autorregulaba mediante un precio de equilibrio entre oferta y demanda (Smith, 1996). Marx criticaba la efectividad de este mecanismo de regulación, el cual no consideraba el tema de la distribución de tierra, por lo que argumentaba que la acumulación de los medios de producción permitía a los capitalistas adueñarse de la riqueza creada, en parte, por los trabajadores (Marx, 2008).

En este sentido, la forma en cómo se repartió la tierra entre las sociedades rurales es el reflejo esencial de la repartición de la riqueza del campo. La tierra es el principal elemento productivo de la agricultura y contribuye al desarrollo económico; socialmente, es un espacio de construcción de identidad y de relaciones familiares y comunitarias (Chiriboga, 1999: 115).

Por su parte, la FAO (2003: 9-10) señala que la distribución de la tierra se basa en un complejo de intereses interrelacionados entre los derechos de distintos actores a la tierra, y define al sistema de tenencia de tierra como una institución, en donde las reglas de juego que definen los

derechos de propiedad, son las mismos que definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra (FAO, 2003).

La falta de acceso al control de la tierra es un problema estructural que contribuye a la pobreza rural, mientras que un acceso más equitativo a través de la intervención gubernamental puede estimular el crecimiento económico (FAO, 2003). Estas políticas, a pesar de que tratan de promover la eficiencia, la inversión en la agricultura y los servicios agrícolas subvencionados, con frecuencia no comprenden el carácter complejo de las relaciones sociales que caracterizan a los hogares rurales FAO (2003: 21)

Paradigmas del desarrollo rural

Fundamentalmente, distintos enfoques teóricos de desarrollo han caracterizado a las políticas públicas de los gobiernos ecuatorianos, sin embargo, Chiriboga (1999) resalta el componente sumamente político de estas y argumenta que las cuestiones estructurales y técnica que debería atender las políticas son:

> "[…] elevar la productividad por hectárea, lograr un manejo más sostenible de los recursos, aumentar el empleo rural para frenar la migración, mejorar los ingresos de los campesinos, incrementar la demanda campesina por productos originados en la industria, fomentar una mayor capacidad de ahorro rural, desarrollar mejores organizaciones rurales y de servicios y promover una mayor participación política de los campesinos en los asuntos públicos" (Chiriboga, 1999: 118)

Así, Schejtman y Berdegué (2004) señalan que el desarrollo rural debe ser visto como un proceso de transformación productiva cuyo fin es reducir la pobreza mediante una transformación productiva para articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos (Schejtman y Berdegué, 2004, p. 25).

Modernización

La teoría de la modernización inicia como un análisis dicotómico entre sociedades tradicionales y modernas. Esta teoría proponía que los países desarrollados debían servir como modelo a futuro de los países en desarrollo, es decir, esta teoría explica el proceso de convergencia de las sociedades y la compenetración de factores económicos, sociales y culturales de países industrializados sobre países agrarios y rurales (Kay, 2002: 3).

También, es un proceso socioeconómico de industrialización, que privilegia soluciones tecnológicas a los problemas de desarrollo rural. Debido a la falta de inversión productiva en los países en desarrollo, se esperaba que la solución sea una transferencia de capital, tecnología y experiencia desde los países industrializados, por lo que el modelo a seguir eran los granjeros capitalistas con iniciativas empresariales, quienes se encontraban integrados al mercado y contaban con incentivos económicos (Kay, 2002: 4).

Estructuralismo

Puertas adentro de la CEPAL se formularon los postulados del enfoque estructuralista sobre el desarrollo. Esta propuesta fue desarrollada por Raúl Prebish en 1949 en donde presenta su perspectiva de la división del sistema económico mundial entre centro y periferia, dos regiones con distintos niveles de desarrollo y difusión del progreso técnico (Briceño Ruíz, Quintero Rizzuto, & Ruiz de Benitez, 2013).

El estructuralismo está limitado por tres grandes rasgos fundamentales que impiden que la periferia se beneficie del progreso tecnológico: i) la existencia de grandes asimetrías en las relaciones de poder entre el centro y la periferia; ii) la tendencia a largo plazo del deterioro de los términos de intercambio en el comercio internacional y; iii) la existencia de relaciones pre-capitalistas caracterizadas por una mano de obra de baja productividad (Furtado, 1993; ECYT-AR, 2019).

En este sentido, dice Kay (2002) que, para superar el deterioro de los términos de intercambio y los efectos asimétricos del comercio internacional, el desarrollo de la periferia necesariamente implicaba políticas que definan las condiciones básicas para impulsar la industrialización, es decir, un aumento de los gastos gubernamentales, por lo que contemplaba al Estado como el principal agente de cambio (Kay, 2002: 4).

En consecuencia, la agricultura jugó un papel fundamental en el desarrollo: 1) sostuvo el proceso de industrialización mediante las divisas obtenidas por las exportaciones de bienes primarios, 2) suministró mano de obra barata y materias primas para industrias y 3) satisfizo las necesidades alimenticias del mercado interno a la vez que se generaba un mercado doméstico para los productos industriales nacionales (CEPAL, 1968).

Este patrón de desarrollo de la periferia se denominó “modelo exportador primario” e implicaba que la superación del subdesarrollo en la periferia debía ser hacia adentro, es decir, promover el proceso de industrialización con sustitución de importaciones (Briceño Ruíz, Quintero Rizzuto, & Ruiz de Benitez, 2013).

Sin embargo, Chonchol (1994) indica que los gobiernos, al buscar la modernización del agro, no tomaron en cuenta que la estructura estaba dominada por el sistema de latifundios, lo que impedía que el proceso de transferencia tecnológica fuera realizado mediante el Estado. Asimismo, los estructuralistas argumentaban que la estructura latifundista era ineficiente y un obstáculo para la industrialización ya que reproducía las desigualdades y la pobreza existente en las zonas rurales (CEPAL, 1968).

A pesar de los esfuerzos estatales por promover la inversión y el crédito para el campo, y a pesar del compromiso de los gobiernos con la reforma agraria y el campesinado, los productos internacionalmente comerciables lograron captar la mayor parte de estos beneficios de programas estatales (Kay, 2002: 5). De hecho, el autor califica a los gobiernos de ineficientes por no realizar una intervención efectiva que promoviera la agricultura capitalista.

Para complementar, Nora Lustig (1985) señala que esto también se debe al funcionamiento de la sociedad, es decir, a razones estructurales como: la distribución del ingreso y la riqueza, los regímenes de tenencia de la tierra, el grado de especialización del comercio exterior, el control de los medios de producción, el funcionamiento de los mecanismos financieros, así como factores sociopolíticos asociados con el grado de organización de la clase trabajadora y de otras clases o sectores influyentes (Lustig, 1985: 58).

Asimismo, Schejtman y Berdegué (2004) señalan algunos condicionantes estructurales que son necesarios a tomar en cuenta para la formulación de políticas para el desarrollo rural: la globalización y la apertura de las economías, la globalización de los sistemas agroalimentarios, el impacto asimétrico de los cambios de las reglas de juego, los mercados imperfectos y los costos de transacción, la concentración de tierra, la descentralización y el capital educacional (Schejtman y Berdegué, 2004).

Dependencia

La teoría de la dependencia trata de explicar los factores que inciden en el desarrollo de naciones atrasadas y surge en los años cincuenta y sesenta; culpa de la persistencia del subdesarrollo y de la pobreza al sistema capitalista y a sus múltiples relaciones de dominación y dependencia (Mora Toscano, 2006).

La teoría de la dependencia propone cuatro fundamentos: a) fortalecer la demanda interna efectiva, b) reconocer la importancia del valor agregado generado por el sector industrial, c)

incrementar los salarios de los trabajadores como incentivar la demanda doméstica y d) promover un papel gubernamental que refuerce el desarrollo nacional (Reyes, 2001).

Alain de Janvry (1981) acuña el término de 'dualismo funcional' para explicar que el subdesarrollo es resultado de la acumulación de capital y de las leyes de movimiento del capital entre centro y periferia. Para el autor, la pequeña escala de producción del sector agrícola, caracterizada por una mano de obra barata, es una fuente de acumulación de capital para los terratenientes debido a sus bajos costo (de Janvry, 1981).

Esto significa que el trabajo campesino y su producción se remuneran por debajo de su valor-trabajo y dado que muchos campesinos no poseen propiedades de tierra suficientes, muchos se ven obligados a vender su trabajo a agricultores capitalistas, quienes a su vez no están obligados a ofrecer garantías laborales (de Janvry, 1981).

Finalmente, Kay (2002; p.7) argumenta que es necesaria una política "revolucionaria" que genere una transformación sistemática para lograr la eliminación de la pobreza y la explotación del campesinado. Para Mariátegui (1955) la raíz de los problemas de las poblaciones rurales es la cuestión de la propiedad privada de la tierra y la concentración de esta en manos de terratenientes, lo cual da lugar a un sistema de dominación latifundista, lo que facilita la apropiación del excedente económico.

Neoliberalismo

Como respuesta a la crisis de deuda externa y a los efectos del deterioro de los términos de intercambio a nivel mundial, se presenta en 1989 el Consenso de Washington[3] como un conjunto de recomendaciones para países sobre endeudados, cuya aplicación permitió reestructurar el aparato productivo, pasando del modelo de industrialización por sustitución de importaciones a un modelo aperturista (Calvento, 2006).

Con la implementación de estas políticas se liberalizó el comercio para estimular las exportaciones agrícolas. Esto provocó que, por un lado, los agricultores se vuelquen a la producción y exportación de nuevos cultivos denominados "no tradicionales" y, por otro lado, un aumento de los bienes agrícolas importados, los cuales resultaban más baratos (Kay, 2016).

[3] Los principios básicos de Consenso de Washington se caracterizan por la disciplina fiscal, reducción del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tasas de cambio competitivas, liberalización del comercio exterior, liberalización de entrada de inversión extranjera directa, privatizaciones, desregulación y derechos de propiedad (Williamson, J., 1989).

De acuerdo con Kay (2016: 9), estas políticas anulan los efectos de las reformas agrarias, proponiendo a su vez políticas dirigidas al mercado, privatización y descolectivización de la tierra. El pensamiento neoliberal se fundamentaba en la eficiencia que podría alcanzar si es que se la cultiva de manera privada, por lo que consideraba a la agricultura colectiva o estatal como deficiente, mientras que los agricultores individuales deberán invertir en modernizar sus predios o vender sus tierras a agricultores más eficientes (Kay, 2016).

Finalmente, aunque las políticas neoliberales hayan moldeado la agricultura, no han resuelto el problema de la pobreza rural y la exclusión y privatización de tierras, mientras que los agricultores capitalistas han concentrado la producción agrícola (Dirven, 1999, citado en Kay, 2002). En este sentido, Kay argumenta que la solución del problema agrario exige cambios en el sistema de acceso a la tierra ya que aquellos incapaces de adquirir su parcela pasan a engrosar las filas del proletariado rural (Kay, 2002: 21).

Agricultura familiar campesina

Los economistas clásicos concebían al campesinado como una categoría social heterogénea, que abarcaba a una variedad de trabajadores dependientes como pequeños agricultores independientes (Llambí & Pérez Correa, 2007). Dicho autor señala que "desde un punto de vista antropológico, la identidad campesina es un término del imaginario colectivo que facilita una identidad colectiva, lo que permite a los actores sociales articular sus intereses particulares en un proyecto común" (Llambí y Pérez, 2007: 52).

El concepto de "agricultura familiar" nace en la coyuntura del neoliberalismo de la década de los noventas en donde se le atribuye un carácter moderno en comparación al concepto de campesino tradicional (Wanderley 2003). La noción de Agricultura Familiar se entiende como "una finca de tamaño suficiente para proveer al sustento de una familia y que en su funcionamiento dependiese de la propia familia como fuerza laboral" (Maletta 2011, 8).

Sin embargo, la dinámica de los mercados modernos y globalizados, y la persistencia del trabajo familiar provocan que los campesinos se vean obligados a buscar otras fuentes de ingreso fuera de la actividad agrícola (Meynard Vivar, 2010: 194). Adicionalmente, los escasos cambios en la estructura productiva rural, así como políticas agrícolas poco efectivas y la ampliación de la frontera agrícola, han sido factores que no han permitido mejores condiciones de vida para los campesinos (Rhon Dávila, 2015).

Luciano Martínez Valle argumenta que los productores de la sociedad rural ecuatoriana se enfrentan a la 'no-solution' del problema agrario (Martínez Valle, 2009: 27). El autor hace referencia a aquellos campesinos con menos de una hectárea de tierra o trabajadores sin tierra que se enfrentan a problemas como la concentración de tierra, la súper explotación de la mano de obra por parte de empresas capitalistas y su baja productividad en la producción de bienes agrícolas (Martínez Valle, 2009).

En efecto, dicho autor considera que las políticas de desarrollo rural se enfrentan indudablemente a un proceso de capitalización del campo liderado por las grandes empresas orientadas a la exportación, mientras que la concentración de tierras impide la consolidación de pequeñas unidades productivas y pequeños productores ya que, quienes no pueden conservar sus parcelas con una variación de cultivos que permita diversificar sus ingresos, se verán presionados a moverse al monocultivo o a la venta progresiva de sus tierras (Martínez Valle, 2009).

Lipton (2005) citado en Schetjman (2008), señala que los pequeños productores agrícolas se conceptualizan de diversas maneras en función de su fuerza laboral y el objeto de su producción, sin embargo, este último autor indica que diferentes referencias como agricultura campesina, agricultura familiar e incluso, agricultura familiar campesina suelen usarse de manera indistinta para caracterizar a este tipo de productores de pequeña escala (Schejtman, 2008). Para el autor estos pequeños productores se caracterizan por una serie de factores contrapuestos a aquellos que caracterizan a las grandes propiedades de explotación agrícola (Véase Cuadro 1):

Cuadro 1. Características de la agricultura empresarial y de la agricultura familiar

Criterio	**Agricultura familiar**	**Agricultura empresarial**
Objetivo de la producción	Reproducción de la familia y de la unidad de producción	Maximizar la tasa de ganancia y acumulación de capital
Fuerza laboral	Familiar y, en otras ocasiones, intercambio recíproco con otras unidades	Asalariada
Compromiso del empleador con la mano de obra	Absoluto	Inexistente, salvo por obligación legal
Tecnología	Alta intensidad de mano de obra, baja intensidad de capital y bajo número de insumos utilizados	Mayor densidad de capital por activo y mayor proporción de insumos en el valor final del producto
Destino de la producción	Mercantil y autoconsumo	Mercantil

Intensificación del trabajo	Máximo producto total. Límite: producto marginal cero	Productividad marginal mayor al salario
Percepción del riesgo	Evasión del riesgo, supervivencia	Internalización, en busca de ganancias proporcionales al riesgo
Componentes del ingreso	Ingreso familiar, parcialmente en especie	Salario, renta y ganancias exclusivamente pecuniarios

Fuente: Schejtman (2008), en Schejtman, 1980

Kay (2002) agrega que una característica importante que define a los hogares campesinos es la capacidad de movilizar toda su fuerza laboral, de carácter familiar, para trabajar durante todo el año y solo a cambio de pequeñas compensaciones o de ingresos puramente de subsistencia; sin embargo, esta dinámica implica la explotación de los miembros familiares, por lo que la mano de obra barata y los nulos costes de supervisión obligan a la producción campesina a venderse en el mercado a precios bajos (Kay, 2002: 10).

Servicios financieros y no financieros

En vista de la problemática que presenta este estudio de caso, Enrique Orellana (2009) propone un concepto que engloba tanto a servicios financieros como no financieros, las microfinanzas, definidas por dicho autor como aquellos servicios orientados al desarrollo de actividades productivas de pequeñas economías, excluidas por la banca comercial tradicional (Orellana, 2009: 12). Estos servicios incluyen el acceso a crédito, asistencia técnica y capacitaciones, acceso a sistemas de riego y canales de comercialización.

Esto permite a los pobres incrementar los ingresos familiares, capitalizarse y reducir su vulnerabilidad; también se traduce en una mejor nutrición y en mejores resultados en materia de salud. En consecuencia, la teoría estructuralista intenta explicar la pobreza rural como resultado de la ineficiencia de sus instituciones, una de estas es el mercado, comercial y financiero (Figueroa, 1998; p.91).

Además, servicios financieros como programas de ahorro, préstamos y créditos de bajas tasas de interés/créditos subsidiados, así como servicios complementarios de educación y capacitación, pueden disminuir la pobreza del hogar y aumentar el bienestar de los pobres a través de colectivos comunitarios para facilitar el acceso (Pérez y Titelman, 2018)

Desde el punto de vista de la inclusión financiera, la falta de acceso a este tipo de servicios se la concibe como una barrera de entrada al sistema financiero debido al precio. Esta falla de

mercado no permite la eficiente asignación de recursos por la información asimétrica, lo que obliga a las instituciones financieras a ofrecer estos servicios a un precio poco conveniente, y en condiciones restrictivas (Pérez y Titelman, 2018).

Por consiguiente, las transacciones de mercado no son muy desarrolladas debido a los altos costos, lo que provoca que las unidades campesinas sean discriminadas o excluidas de los mercados. En el caso del mercado de crédito, en donde las garantías que ofrecen los campesinos son deficientes, haciendo que las instituciones financieras carguen mayores tasas de interés o no ofrezcan créditos a los campesinos (Chiriboga, 2015).

Como consecuencia, resulta más ventajoso para los agentes realizar transacciones por medio de arreglos institucionales distintos al mercado, estimulando intercambios en los que el acceso a diversos servicios financieros y no-financieros pasan a integrar un solo conjunto de necesidades (Schejtman y Berdegué, 2004). Por lo tanto, Capstick (1997) señala que el hecho de que el capital financiero sean un bien escaso dentro del sector agrícola, ya implica un fallo de mercado.

Esto deviene en el argumento de Chiriboga (2015) sobre la necesidad de políticas sectoriales diferenciadas con énfasis en programas de crédito y asistencia técnica para sostener las inversiones que exige el campo. Sin embargo, la CAF (2011), menciona algunas de las razones por las cuales se tornan más difíciles las finanzas rurales como las restricciones de vulnerabilidad, los bajos retornos a la inversión, el poco valor de sus activos, y también restricciones políticas, debido a manejos ineficientes.

También, dice Chiriboga (1999) que las reformas agrarias son un esfuerzo de los gobiernos por redistribuir la tierra con el fin de que sus beneficios se repartan entre más sectores de la población. Pero, si bien la titulación de tierras es un mecanismo de protección a los pequeños productores, al autor enfatiza sobre:

> "la necesidad de que las políticas de repartición de tierra estén acompañadas de modificaciones para aquellas instituciones encargadas de prestar servicios de apoyo a la agricultura, como crédito, tecnología, riego y sistemas de comercialización, facilitando la realización de actividades productivas" (Chiriboga,1999: 117)

En concordancia con la problemática de este trabajo, un factor subyacente en el proceso de redistribución es el escaso acceso a servicios financieros y no financieros, lo que se considera como una restricción para incrementar la inversión y las actividades productivas rurales (Nwanna, 1995). En conclusión, el enfoque general que tomará esta investigación es de tipo estructuralista, que contemple el desarrollo económico en función del papel dinámico del progreso técnico, el desempeño de sus instituciones y las estructuras sociales, expresadas desde la esfera política y gubernamental.

Capítulo I: Evolución del marco normativo

Con el fin de analizar las dinámicas territoriales campesinas que han moldeado el panorama de tenencia de tierra en el Ecuador rural, y su relación con el desarrollo capitalista agroindustrial, es necesario realizar una reseña histórica de las políticas más importantes la tierra y del ámbito agrícola en general, por lo que se abordará el proceso histórico de intervenciones públicas sobre el agro ecuatoriano en orden cronológico.

La elaboración de este análisis de tipo histórico permitirá luego centrarse en el período de estudio y conocer a profundidad la implementación de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, por lo que importante reconocer el contexto económico-político en el cual se implementó la ley, para de tener elementos claves de política pública y poder abordar el problema de investigación específico en el siguiente capítulo.

Contexto histórico-político

A diferencia del esparcimiento del capitalismo en países de Europa, que fue un proceso generador de excedente económico, la tardía implementación de este sistema en Latinoamérica la condicionó a un desarrollo desde adentro, sin la posibilidad de beneficiarse las ganancias del comercio exterior (Cueva, 1990).

La influencia externa de Europa y las condiciones estructurales del ámbito rural permitieron la consolidación de la estructura capitalista en la región latinoamericana; durante los primeros pasos del desarrollo del capitalismo en el Ecuador durante el siglo XIX, se acentuaron los grupos terratenientes y grupos agroexportadores, alcanzando su hegemonía sobre el campesinado mediante el acaparamiento de los medios de producción (Cueva, 1990).

North (1985) señala que esta burguesía terrateniente -de la élite de Guayaquil- se formó por el grado de concentración económica y poder político de los años sesenta, setenta y ochenta, constituyéndose en el "embrionario sector oligopólico" y la fuente de inversión industrial más importante durante los auges cacaotero y bananero (North 1985: 428-429).

Con la implementación del sistema de producción capitalista, la nobleza terrateniente pasó a dominar el paisaje rural, monopolizando los medios de producción dentro de la actividad agrícola (Landívar, 2015). En un inicio, esta fase se caracterizó por la expansión de los latifundios cacaoteros, la expulsión de campesinos de sus tierras, un Estado débil e inestable y

un ambiente antidemócrata surgido a raíz de la muerte de Eloy Alfaro y la sucesión al poder del régimen "plutocrático" (Cueva, 1990: 128).

Es así como la década de 1960 marca el inicio de un intenso debate sobre el problema agrario, en parte gracias a sucesos tales como la Revolución Cubana y la suscripción de la Alianza para el Progreso (ALPRO) mediante la firma de la Carta de Punta del Este[4], los cuales tuvieron influencia directa al impulsar procesos de reforma agraria, orientada a la transformación de la injusta estructura de tenencia de tierra (Barsky, 1984: 60).

Estas estrategias para el cambio de la estructura agraria fueron implementadas después de la Segunda Guerra Mundial en los países del Este Asiático y América Latina con el fin de fortalecer el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Este modelo se caracterizaba por la aplicación de aranceles altos, tasas de cambio sobrevaluadas, subsidios y políticas de fomento a la industria nacional, así como un fuerte papel del Estado, con el objetivo de favorecer a los bienes locales básicos de consumo (Cameron y North, 1996: 128)

En este sentido, los estructuralistas consideraban totalmente desigual e ineficiente a la estructura agraria del país y, por ende, era menester la realización de una reforma agraria esencialmente por dos razones, cita Cristóbal Kay (2001: 49): para generar mayor producción agrícola para disminuir la importación de alimentos y evitar la fuga de divisas que financiaban parte del modelo ISI; y para alcanzar una redistribución de la riqueza nacional que ampliara el poder adquisitivo del mercado doméstico.

Sin embargo, Barsky (1984: 61) y North (1985: 426) encuentran que el capitalismo agroindustrial -liderada por vínculos familiares- se apropió de la mayoría de nuevas inversiones dirigidas al sector agrícola, mientras que más de la mitad de la población, especialmente aquella localizada en zonas rurales, no se benefició de manera importante del modelo ISI, al tiempo que crecía la brecha frente a aquellos que si se vieron favorecidos.

A pesar de esto, la realización de las reformas agrarias se dio en gobiernos caracterizados por modelos económicos desarrollistas y por sus políticas reformistas que intentaron redistribuir el ingreso e impulsar la demanda interna; incluso, se recogieron las demandas por un cambio dentro de la estructura agraria con respuestas convergentes entre estrategias anti-terratenientes y respuestas que expresaban los intereses de la burguesía (Barsky, 1984: 61).

[4] El programa bilateral Alianza para el Progreso de 1961 buscó contrarrestar la influencia de la Rev. Cubana con ayuda económica, política y social proveniente de los Estados Unidos para cada país de Latinoamérica. Para esto, se celebró en Uruguay la firma de la Carta de Punta del Este, en la cual los estados miembros de la OEA formalizaron la Alianza, la cual establece la necesidad de planear el desarrollo de América Latina (Barsky, 1984).

De hecho, la clase burguesa-terrateniente reconocía la necesidad de estas medidas con el "fin de perpetuarse en su espacio dominante mediante la modernización agrícola, la eliminación de la explotación laboral, la creación de empresas dedicadas a actividades agropecuarias y la necesidad de incorporar al campesinado a la masa laboral asalariada" (Hidalgo, 2010: 67). Sobre esto, North (1985) señala el fenómeno de:

> "[…] el surgimiento de orientaciones reformistas y desarrollistas dentro de la burocracia estatal y la presencia de una minoría de terratenientes modernizantes dispuesta a sacrificar los elementos más atrasados de su clase a través de una Reforma Agraria destinada a salvaguardar los intereses, a largo plazo, de la clase como un todo" (North, 1985: 433).

Ley de Reforma Agraria 1964

La Ley de Reforma Agraria y Colonización se expidió el 11 de julio de 1964 mediante el Decreto 1480 de la Junta Militar con el objetivo de desarrollar gradualmente el proceso de modernización del agro mediante empresas agropecuarias eficientes, basadas en relaciones laborales de dependencia, así como para sancionar a las tierras improductivas, por lo que se creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) (MAGAP, 2015).

En los 10 años previos a la aplicación de esta Reforma, varios proyectos de ley ya se habían propuesto dentro del debate agrícola como la etapa inicial de redistribución. Por ejemplo, en el gobierno de Camilo Ponce (1956-1960) se decretó la parcelación de tierras estatales; en el cuarto gobierno de Velasco Ibarra (1959-1961) se creó la Comisión Nacional de Reforma Agraria; y en el gobierno de Carlos Julio Arosemena (1961-1963) se canalizaron las demandas de las movilizaciones campesinas impulsadas por la Confederación de Trabajadores del Ecuador (Barsky, 1984: 123-129).

En concreto, la Reforma de 1964 nace de la necesidad planteada por una reforma agrícola discutida durante el año 1959 por una comisión integrada por diferentes actores públicos, privados, de la academia y, por supuesto, por la influencia que ejercía la Comisión Ecuatoriana de la Alianza para el Progreso (Barsky, 1984).

Sin embargo, en la elaboración de este cuerpo normativo, Landivar (2015) identifica ciertos "sesgos" por la influencia que los grupos terratenientes tuvieron, incluso proponiendo elementos que podrían beneficiarlos. Dice la autora (2015: 34) que estos grupos utilizaron estrategias "diferenciadas" para modificar las relaciones precapitalistas existentes de explotación, impulsando la creación de empresas agropecuarias. Así, Barsky (1984) identifica algunos de los elementos principales de esta Ley que pudieron beneficiar a los terratenientes.

Primero, se introdujeron los conceptos de función económica y social de la tierra donde se establecían los requisitos mínimos para que su cumplimiento: a) explotación eficiente de la tierra, b) responsabilidad y dirección del propietario, c) conservación y renovación de los recursos naturales, d) cumplimiento de leyes del trabajo agrícola y e) no constituir formas de acaparamiento de los recursos territoriales (Barsky, 1984).

Segundo, se establecieron diferentes causales de expropiación de tierras sin producir o deficientemente explotadas. Para las primeras, se estableció que, después de tres años consecutivos sin aprovechamiento, pasarían a manos de aquellos trabajadores que haya laburado esas tierras; para las segundas, se consideraba deficiente explotación si no cumplía con los promedios zonales (establecidos por el IERAC) pero se exceptuaban aquellas tierras cuyo propietario hubiese presentado planes de inversión para los cultivos (Barksy, 1984).

Adicionalmente, se estableció que los predios eficientemente cultivados (que no eran sujeto de expropiación en lo absoluto) podrían ser expropiados en caso de grandes presiones demográficas y en caso de que incumplan reiteradamente las normas que regulan el trabajo agrícola. Asimismo, se establecieron los límites máximos de propiedad (2.500 ha en la costa y 800 ha en la sierra), a los cuales se podría agregar hasta 1.000 hectáreas adicionales de sabanas y pastos naturales (Barksy, 1984).

El mayor problema con esta Reforma fue la falta de precisión en la definición de algunos términos como la expropiación de explotaciones deficientes, los bajos promedios zonales en la fijación de máximos de tenencia de tierra y los proyectos incumplidos de inversión en tierras no producidas, lo que benefició a los grandes terratenientes, quienes pudieron eludir los causales de expropiación (Barsky, 1984: 151-152).

Por su parte, el campesinado fue excluido del mercado formal de tierras por la apreciación de estas, tampoco contó con la representación del IERAC ya que el representante de los trabajadores agrícolas era designado por el gobierno (North, 1985: 435). Además, si bien se estableció indemnizar a los huasipungero que hayan trabajado precariamente durante diez años, esto solo provocó, como lo señala Telmo Hidalgo (2010: 140) que se entregaran insuficiente tierra o tierras marginales.

Es así como la aplicación de la Reforma fue el resultado de políticas propuestas por gobiernos subordinados a los intereses de los terratenientes y no beneficiaron completamente a los campesinos, lo que Liisa North describe como resultado de “la interpenetración de varias de las fracciones económicas familiares enlazadas a capitales extranjeros” (North, 1985: 438). Por tanto, la elaboración del marco político tuvo influencia terratenientes desde su génesis, para poder así defender sus intereses desde adentro.

Decreto 1001

Previo a la sanción del Decreto 1001, se emitió la Ley de Abolición del Trabajo Precario, en el marco de una crisis arrocera, la cual se dio por a tres factores: a) mayor demanda por efecto de la explosión demográfica, b) la sequía del año 1968 que mermó la producción arrocera y c) la disconformidad de los movimientos campesinos causó invasiones de tierra y obligaron a los terratenientes a vender parte de sus propiedades (Barsky, 1984).

Dicha ley trató de corregir las ambigüedades de la Reforma de 1964, otorgando la facultad al IERAC de expropiar inmediatamente y vender a precios menores los predios donde los campesinos hayan trabajado precariamente por al menos tres años. También, esta ley garantizaba la restitución de tierras a campesinos que hayas sido despojados violentamente de tierras previamente ocupadas por ellos, además de simplificar los requisitos de expropiación de tierras (Hidalgo, 2010).

Como resultado, el 15 de diciembre de 1970 se introdujeron el Decreto 759 y el Decreto de Reglamento de la Ley, con nuevas formas de evaluación de tierras expropiables y que permitieron las negociaciones de reasentamiento de los precaristas en tierras de menor calidad (Barsky, 1984). Según el autor, esto respondían a la estrategia de un gobierno que buscaba compensar a los terratenientes por las movilizaciones.

Además, estas políticas estaban destinadas específicamente a la abolición del precarismo en tierras destinadas al cultivo del arroz (así como para satisfacer la demanda nacional mediante el incremento de la producción y precios estables), por lo que dispuso la expropiación y ocupación de las haciendas arroceras que hayan sido explotadas de manera precaria y fuertes multas para terratenientes que se opusiera (Barsky, 1984: 185).

Sin embargo, a pesar de su severidad, esta medida no definió bien el acceso a tierras por parte de los campesinos, quienes debían asociarse en conglomerados para acceder a los beneficios del reparto de tierras. Dice Hidalgo (2010, p.146) que

> *"*el cooperativismo vino a ser uno de los tantos instrumentos utilizados por los terratenientes y por el propio Estado, mientras que la lucha campesina iniciada en la década de 1960, con mayor énfasis en la costa, generaron mecanismos que alterarían definitivamente el paisaje social agrario del litoral ecuatoriano" (Barsky, 1984: 187).

Ley de Reforma Agraria 1973

La segunda reforma agrícola nace en el gobierno del General Guillermo Rodríguez Lara el 9 de octubre de 1973, y se centra en el debate de diferentes propuestas de representantes de la Cámara de Agricultura, de los representantes del gobierno y, en menor medida, del movimiento campesino (Barsky, 1984). El "Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977" de Rodríguez Lara explicitaba el objetivo de realizar una Reforma Agraria real y efectiva en términos de desconcentración y eficiencia de la tierra y la eliminación de la precariedad laboral:

> "[…] el monopolio de la tierra lleva a la concentración del ingreso en el agro, lo implica que la mayoría de la población mantenga débiles vinculaciones con el mercado. Ello determina un estrecho mercado para los productos industriales, trabando la producción manufacturera. Esto conduce a impedir un más alto nivel de ocupación e ingresos en las ciudades" (Barsky,1984: 206).

Se expidió una nueva Ley de Reforma Agraria con el objetivo de modernizar las haciendas y la resolución de la profundización de la pobreza rural y la agudización del minifundismo (Jordan, 2003). Por un lado, esta nueva reforma ayudaría a enfrentar la potencial demanda agrícola por la expansión interna del mercado, efecto de los nuevos ingresos petroleros[5]. Por otro lado, la posición conciliadora de Rodríguez Lara intentaba vincular a los campesinos a la modernización y los mercados (Barsky, 1984).

La reforma agraria fue planteada como una acción colectiva del Estado alrededor de cuatro puntos: i) regionalización agraria para conocer el tipo de bien agrícola para cada tipo de suelo, ii) comercialización agropecuaria con orientación al mercado interno, iii) acceso a crédito mediante el Banco Nacional del Fomento y iv) programas de productividad que contemplasen los rangos distintivos del campo (MAGAP; 2015: 47).

Algunos elementos específicos que distinguen esta reforma de su predecesora de 1964 incluyen la eliminación de los límites máximos de propiedad privada, se introdujo el concepto de extinción del derecho de domino[6] y reconoce la adjudicación de las tierras inexplotadas a aquellos que hubieren trabajado allí por más de dos años consecutivos, a diferencia de la Reforma de 1964 que establecía diez años como requisito (Hidalgo, 2010).

[5] El año 1972 es un punto de inflexión para el Ecuador ya que culmina en este año un proceso de crisis económica, social y política, y se un período de rápida expansión de la economía nacional impulsada por el comienzo de las exportaciones de petróleo (Barsky, 1984: 198).

[6] La extinción del derecho de dominio, como lo dice T. Hidalgo (2010) no era otra cosa que un caso de expropiación de la propiedad por incumplimiento de la función social por el cual las tierras pasaban a manos del IERAC sin pago o indemnización alguna.

Además, el nuevo criterio para evaluar la explotación eficiente de la tierra era mantener al menos el 80% de la superficie aprovechable por sobre los promedios zonales establecido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería. También, se estableció que el precio de la tierra por concepto de expropiación sea fijado por un avalúo catastral comercial que aplicaba asimismo en el año 1964 (MAGAP, 2015).

Se añadieron nuevas causales de expropiación para la propiedad rústica que no cumpla con la función social (por lo generaba acaparamiento de la tierra) y, después de 11 meses (el 12 de septiembre de 1974) se introdujo el concepto de acaparamiento de tierra donde se establece que los predios mayores a 200 hectáreas deben tener una productividad de, al menos, 15%, mientras que para predios de 500 y 1.000 hectáreas este porcentaje deberá ser del 20% y 25% respectivamente. En la ley también se establecían como causales de expropiación a la existencia de relaciones no salarias y a la presión demográfica (Jordan, 2003: 290).

El punto central del problema de aplicación de la Reforma Agraria giraba en torno a su reglamentación (expedida un año después de la Reforma) ya que en este se definían aspectos que podrían desdibujar su aplicación. Algunos de los puntos que generaron conflicto eran: i) el hecho de que reglamento contemplaba el pago en efectivo, y con avalúo actualizado, a los predios expropiados por presión demográfica; ii) al establecer la expropiación por explotación laboral, los propietarios consideraban que se estimulaban los conflictos laborales por la propiedad de la tierra; iii) el retroceso que causó en cuanto a la expropiación por ineficiencia. Al final, en la sanción del decreto 199 de la Reforma, se modificó la reglamentación y se cumplieron las exigencias de los terratenientes (Barsky, 1984: 239).

En este sentido, Barsky (1984) argumenta que, de nuevo, la falta de claridad sobre algunas definiciones particularmente sobre los causales de expropiación como el principal problema de esta reforma. Sin embargo, Jordan (2003, 290-291) argumenta que, a pesar de que la estructura agraria siga altamente concentrada, el innegable crecimiento de los segmentos minifundistas implica una pérdida de influencia de los segmentos terratenientes.

En la medida que la reforma representaba una amenaza para las grandes propiedades, las cámaras de la agricultura se posicionaron rígidamente para defender sus intereses frente al gobierno. Barsky (1984) relata como la presión de los grupos terratenientes sobre el gobierno dieron como resultado diferentes modificaciones a la reforma:

> "el Decreto 199 indemnizó a los predios afectados por riego o por presiones demográficas, los Decretos 507 y 508 limitaron la aplicación extensiva de la reforma, el reglamento de la Ley de 1964 fijaba los promedios de eficiencia en niveles mínimos, cambios en los criterios para definir el acaparamiento de tierra, el cual se fijaba en

función del cumplimiento de la productividad mas no en función de la propiedad de grandes superficies de tierra" (Barsky, 1984: 221).

Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario 1979

La Junta Militar terminó cediendo a presiones ejercidas durante años desde el sector terratenientes, y el 15 de marzo de 1979 expidió la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario que, entre otros objetivos[7], garantizaba la seguridad de la propiedad agraria cuyas 'tierras eran eficientemente trabajadas', por lo que en realidad se trataba de fortalecer el modo de producción capitalista empresarial (Brassel, Ruiz, & Zapatta, 2008).

La expedición de esta Ley, según Barsky (1984, p. 247) se denomina una situación de 'reflujo' de la acción reformista estatal, en la cual, en primera instancia, el Gobierno dicta leyes que favorecen, por un lado, a los campesinos, y seguido a esto, dicta leyes que, por otro lado, vuelven a favorecer a los terratenientes.

En este sentido, el debate de la Reforma Agraria es reemplazado por el discurso del desarrollo rural, lo que reduce a las políticas de las Reformas Agrarias a una expresión minimizada: la de la titulación de tierras (Brassel, Ruiz, & Zapatta, 2008). Esto eliminó todo tipo de causales legales que afectaban a las grandes propiedades y las funciones del IERAC[8] sobre los niveles eficientes de explotación pasaron al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Se propusieron dos cambios claves a la Ley de Reforma Agraria. El primero de ellos estableció que, en caso de expropiación, el Estado deberá recompensar con el valor total de la tierra de contado y en efectivo. El segundo es el cambio de los criterios de un predio eficientemente explotado, que previamente establecían que una explotación eficiente era aquella que tenga al menos el 80% de la superficie aprovechable cultivada (Landívar, 2015). Además, se introdujeron nuevos criterios como en el uso adecuado de fertilizantes, semillas, y normas técnicas de regionalización agraria. En síntesis, como describe Osvaldo Barsky (1984) la situación de las grandes propiedades:

[7] Los principales objetivos de esta ley eran: 1) estimular la actividad agropecuaria para incrementar los niveles de inversión y generar ingresos que permitan la reinversión, 2) incrementar la producción y productividad del sector para satisfacer de alimentos al mercado local y producir excedente exportables, 3) obtener el mayor aprovechamiento de la tierra con técnicas eficientes en pro de una redistribución equitativa del ingreso y 4) ampliar las oportunidades de participación de los segmentos de población cuyo ingreso actual no les permite disponer de los recursos para su adecuado bienestar (Viteri Díaz, G., 2007)

[8] De hecho, el IERAC asumió un rol de protector de la gran propiedad y verificador de denuncias (Landívar, 2015). Los artículos 90 y 92 de esta Ley disponían reprimir las invasiones y el desalojo inmediato mediante el apoyo policial.

> "[…] establecidas estas nuevas normas de eficiencia que permiten calificar de eficientes a la gran mayoría de los predios, eliminada por la reglamentación la causal de acaparamiento de la tierra fijada en la Ley de Reforma Agraria, desaparecido el precarismo como un fenómeno significativo en 1979, aclarando por la reglamentación que el incumplimiento de obligaciones laborales no produce automáticamente la afectación de la tierra, no quedaban causas legales que permitieran la afectación de lo fundamental de las grandes unidades" (Barsky, 1984: 250).

La Ley de Fomento Agropecuario se constituyó como un mecanismo de negociación y recuperación de tierras que habían sido invadidas por parte de campesinos organizados, para luego negociar estas tierras con el IERAC, quien en última instancia defendía la propiedad privada (Barksy, 1984: 251). En consecuencia, esta Ley representó la cancelación de las políticas planteadas en la Reforma Agraria y una exitosa jugada política terrateniente.

North (1985) complementa esta situación argumentando que, a pesar de la creciente clase media campesina, la tendencia a largo plazo ha sido la consolidación de una clase terrateniente modernizada, vinculada con el procesamiento industrial para el mercado de exportación y que, en última instancia, manejó las reformas agrarias de tal forma que las convirtió en contrarreformas (North, 1985: 441).

Ley de Desarrollo Agrario 1994

La década de los noventa estuvo caracterizada por la implementación de políticas neoliberales como "una respuesta específica al impacto de la crisis de la deuda que estalló en los ochenta" (Kay, 2001: 391). Estas políticas buscaban solucionar los problemas como la caída de exportaciones, tasas de cambio sobrevaluadas, altas tasas de inflación y en general la inestabilidad económica de la región debido al alto endeudamiento externo (Kay, 2001).

Para el sector agrícola, los objetivos principales de estas políticas eran el mejoramiento del funcionamiento de los mercados, el desarrollo de las reglas de juego, promover derechos de propiedad seguros e institucionalidad rural y la creación de un marco legal apropiado que fomente el desarrollo agrícola (Brassel, Herrera y Laforge, 2008). Sin embargo, la promoción del libre mercado hace que la tierra la reciban solamente aquellos productores capaces de generar un alto rendimiento (Kay, 2002: 88).

La aplicación de este tipo de políticas implica dos aspectos para la agricultura: por un lado, la desaparición del Estado como agente regulador que asigna recursos, por otro lado, este proceso de "modernización" en realidad es el cumplimiento del paradigma industrial según el cual los

campesinos deben integrarse al nuevo sistema de producción, con el mercado como principal agente para la reubicación y uso más eficiente de la tierra [9](Landívar, 2015).

Con Sixto Durán Ballén, en junio de 1994 se promulgó la Ley de Desarrollo Agrario, la cual respondía a las aspiraciones de los grupos terratenientes con relación a la liberalización de la economía (Landívar, 2015). De hecho, estos grupos realizaron una serie de estudios en conjunto con el Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA) lograron articular una propuesta que se convertiría después en la Ley de Desarrollo Agrario.

En consecuencia, esta ley es la continuación de la oposición entre las Cámaras de Agricultura y Ganadería, quienes se mostraban escépticos ante la posibilidad de expropiación y confiscación de sus propiedades y, por otra parte, los movimientos indígenas-campesinos, quienes se mostraban en desacuerdo por la posibilidad del fraccionamiento de tierras comunales (Landívar, 2015).

Asimismo, Landívar (2015) también reconoce que, al igual que las Reformas Agrícolas de 1964 y 1973, "se mantuvo la ambigüedad y contradicciones de ciertas disposiciones, lo que impidió la efectiva aplicación de ciertos avances en materia legal" (Landívar, 2015: 42). Señala que algunos de los elementos que impidieron esto fueron:

- Que se redujeron a cuatro los causales de expropiación, dentro de los cuales para la causal de expropiación por presión demográfica se estableció la condición previa de zonificar las áreas a la par con los respectivos estudios y aval del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

- La causal de expropiación por tierras ineficientemente explotadas por dos años hacía que los predios ineficientes pasasen a manos del IERAC sin pago o indemnización. Además, se estableció que el valor por demás conceptos de expropiación de tierras se debían pagar en efectivo, de acuerdo con el avalúo comercial actualizado.

- Se resguardó a las grandes propiedades mediante la represión de la fuerza policial a los invasores de tierra. Se reemplazó el IERAC por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), cuyos directores tenían la responsabilidad de declarar la expropiación de tierra.

[9] En este sentido, Landívar (2015: 41) argumenta que esta situación se traduce en la entrada directa al mercado de tierras de los campesinos junto a propietarios con deseos de venderla, lo que en realidad resulta en exclusión de aquellos campesinos que no obtengan suficiente rentabilidad para negociar por las tierras.

- Las transacciones de compra/venta y transferencia de dominio no requerirían de autorización previa del INDA, con lo que se liberaba al agricultor de solicitar esta autorización para vender tierras (Landívar, 2015: 42).

- Mediante Decreto Ejecutivo (1623 y 1572, que contenían al Reglamento General de la Ley de Modernización) se estableció la racionalización del Estado, es decir, el cambio en la estructura administrativa y económica del sector público, alternado las competencias de las entidades; también, se eliminó la facultad estatal de impulsar y proteger la industrialización por sustitución de importaciones (Andrade, 2009).

En síntesis, a diferencia del modelo de industrialización por importaciones, el modelo neoliberal aplicado en la década de los noventa, el Estado tuvo un papel pasivo en cuanto al control de los recursos productivos, de los precios, o de la comercialización de bienes. En este sentido, Bravo (2008: 93) señala que las políticas neoliberales aplicadas en el agro ecuatoriano ocasionaron un gran cambio institucional y legal en la estructuración y desarrollo de la política agrícola en su conjunto.

Marco legal vigente

La descripción del marco legal vigente se centra en los cuerpos legales instaurados por el expresidente Rafael Correa (2007-2017) quien predicaba un cambio profundo para el país en las dimensiones política, económica, social y ambiental. Aquí, desde un inicio, ya se hablaba de la importancia del tema agrícola para su gobierno[10], lo que años después también lo llevó a ratificar su postura frente a la situación del campo, argumentando que el Gobierno aún mantiene una deuda con el sector rural y asegurando que gran parte del desarrollo rural depende de la aplicación de una profunda revolución agraria[11].

[10] Durante sus visitas a Manta y Portoviejo, el entonces candidato a la presidencia Rafael Correa declaró que se protegerá a la producción agrícola mediante la fijación de precios de sustentación a los principales productos agrícolas, la entrega de líneas de crédito a los pequeños productores agropecuarios y la declinación de la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Diario El Universo (2006): "Correa ratifica que protegerá la agricultura al no firmar el TLC", recuperado de: https://www.eluniverso.com/2006/10/25/0001/8/74A6B8C439CB4E75A1B2C7529D453FEE.html).

[11] El 27 de enero de 2012, durante la rendición de cuentas en sus ya conocidos enlaces sabatinos, el expresidente Correa presentó las estrategias para combatir los problemas del sector, mencionando la necesidad de un cambio de la propiedad de los medios de producción y la importancia del acceso a la tierra y al agua (Diario El Telégrafo (2012): "Presidente Correa reconoció una 'deuda' de su gobierno con el sector agrícola del país", recuperado de: https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion/1/el-presidente-correa-reconocio-una-deuda-de-su-gobierno-con-el-sector-agricola-del-pais).

Constitución del Ecuador 2008

La Constitución de la República del Ecuador es la norma jurídica suprema vigente, la cual se posicionó como el documento legal de mayor jerarquía, incluso por encima de convenios y tratados internacionales, leyes y demás normas expedidas por cualquier gobierno autónomo descentralizado (Grijalva, 2009).

En relación con los artículos que tienen injerencia sobre la tenencia de la tierra, primero, el artículo 3 señala que es tarea del Estado promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos. Además, el artículo 81 señala que será responsabilidad del Estado: i) impulsar la producción y transformación de las pequeñas unidades de producción, ii) promover políticas redistributivas que permitan el acceso de los campesinos a factores productivos y, iii) establecer mecanismos de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras (Asamblea Nacional, 2008).

Además, el Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental; creará un Fondo Nacional de Tierra para regular el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra; prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento y privatización de los recursos productivos; asimismo, el Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas y sancionará la explotación, usura, acaparamiento de los bienes y servicios públicos y colectivos (Asamblea Nacional, 2008).

Entonces, con la aprobación de la nueva Constitución se trató de reorientar la política pública referente al sector agrícola al definir como eje principal de política del sector agropecuario a la soberanía alimentaria, a la vez que el modelo pos-neoliberal permitía que el Estado recobre su papel activo como controlador y regulador de la actividad agrícola (MAGAP, 2015: 57).

Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017

Siguiendo con la tendencia de gobierno del expresidente Correa, estos proyectos buscaban delinear los elementos de la Revolución Ciudadana para “superar el modelo de exclusión heredado […] en armonía y complementariedad entre zonas urbanas y rurales (SENPLADES, 2009: 9).

También, estos planes buscaban la transición progresiva en las dimensiones económica, social y cultural, desde una sociedad neoliberal hasta lograr el socialismo del Buen Vivir, para lo cual,

como se menciona en ambos documentos, es necesario una serie de rupturas o 'revoluciones', dentro de las cuales consta la revolución agraria, que "es un proceso que no puede postergarse y que significa redistribución de la tierra, fomento al crédito, asistencia técnica, comercio justo y acceso a riesgo" (SENPLADES, 2019; SENPLADES, 2013).

En concreto, se apunta a mejorar los mecanismos institucionales para revertir los procesos de minifundización, precarización de la tenencia de la tierra y la degradación de los medios de producción. Además, estos documentos señalan que la distribución de los factores productivos ha presentado ciertos avances, sobre todo con el traspaso y titularización de las tierras improductivas de propiedad estatal, sin embargo, también reconoce que está pendiente la gran mayoría de reforma agraria (SENPLADES, 2013).

Plan Tierras 2009-2013

En octubre de 2009 el Gobierno Nacional del presidente Rafael Correa anunció la ejecución del "Plan de fomento de acceso de tierras a los productores familiares del Ecuador", mejor conocido como Plan Tierras. Esta política tuvo su antecedente inmediato en Plan Haciendas, el cual se trataba de un plan piloto que involucraba 35 predios repartidos alrededor de 10.000 hectáreas en 11 provincias que beneficiaría a más de dos mil familias mediante la entrega de estos predios rústicos del Estado y fincas incautadas a la banca cerrada (El Universo, 25 de mayo de 2009).

Después de décadas en las que distintas reformas, leyes y reglamentos sobre el sector agropecuario, enmarcadas por la vigencia del neoliberalismo, no tuvieron el impacto suficiente para considerarse como verdaderos cambios en el agro en el sentido que muchas organizaciones sociales desatendieron los crecientes conflictos de tierra, este plan parecía ser una de las medidas más progresistas del gobierno ecuatoriano (Landívar, 2015: 7).

Como evolución de esto, el expresidente Correa al pregonar la adopción de los paradigmas del socialismo del buen vivir, decreta la ejecución del Plan Tierras, basado en el principio constitucional del articulo 282 sobre la función social que debe cumplir el uso y acceso a la tierra y con el objetivo de "garantizar de forma equitativa el acceso y uso de la tierra para obtener así, un uso más eficiente y sustentable de la misma" (Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, 2009; recuperado de: www.secretariadepueblos.gov.ec).

Este plan busca legalizar la propiedad de aquellas personas que las han ocupado por posesión o arrendamiento mediante títulos de propiedad colectivos por un precio menor al de mercado[12], garantizando que los recursos productivos se distribuyan también entre las familias campesinas de bajos ingresos y la implementación de programas dirigidos a plantear la vialidad técnica de este proyecto mediante crédito y apoyo técnico (SENPLADES, 2010). Para esto, también fue necesario mejorar la institucionalidad del sector mediante la creación de la Subsecretaría de Tierras, que reemplazó al INDA en 2010.

Sin embargo, una crítica hacia este plan es que a pesar de que fue concebido dentro del paradigma socialista de gobierno, en realidad fue delineado bajo los lineamientos de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, lo que para Landívar (2015: 58) es una retórica que contradice los objetivos de la política y que impedía a las familias mantener la propiedad de las tierras transferidas.

Conclusiones del capítulo 1

A partir de la revisión histórica de las políticas agrarias en el Ecuador, se puede evidenciar la influencia que tuvo la clase terrateniente que representaba los intereses del sector industrial agroexportador en la elaboración de estas políticas, plasmando así sus ideales en detrimento de las demandas expresadas por los movimientos indígenas, lo que permitió que todas estas leyes y disposiciones finales favorezcan a esta clase terrateniente (Ver Anexo 1).

Básicamente, los objetivos últimos de estos cuerpos normativos eran la mayor equidad en la distribución de la riqueza en el campo y la modernización de la agricultura, para así mejorar las condiciones de vida de los campesinos. Sin embargo, estos puntos se contradicen ya que, si bien, por ejemplo, se eliminaron de raíz las relaciones laborales precarias como el huasipungo, por otro lado, la modernización del agro implicaba la protección de los derechos de propiedad de las grandes haciendas, ya que solo estas haciendas podrían modernizarse.

Asimismo, el discurso de una "deuda histórica" hacia el campo también va en contraposición con el diagnóstico del sector que realiza el Estado, el cual defiende la intervención productiva. En efecto, el IPDRS (2016) argumenta que en el imaginario colectivo se ha impuesto la idea de que el sector agropecuario campesino está atrasado debido a su baja productividad, baja tecnificación y nula agregación de valor, en relación con sector industrial, que sirve como modelo de referencia en cuanto a creación de plazas de trabajo y aporte a la economía nacional.

[12] El jueves 2 de junio de 2012 se entregaron a 68 familias de agricultores 640 hectáreas de la hacienda El Campamento; la Asociación de Trabajadores de este lugar se comprometió a pagar un préstamo por $1.1 millones al Banco Nacional de Fomento ((El Telegrafo, 2012).

Entonces, se puede entender que implícitamente ha existido una tendencia a impulsar la agroindustria, a pesar de lo contradictorio que resulta esto para los discursos y políticas que dicen recoger las demandas campesinas. Básicamente, las estrategias para combatir la pobreza en el campo se han centrado en el aumento de la productividad y la desconcentración de los recursos productivos, elementos que se contraponen ya que en el caso ecuatoriano es poco realizable tener niveles altos de productividad sin tener grandes extensiones para cultivos.

A partir de esto, también se puede entender la dificultad para expropiar grandes extensiones de tierra, ya que estas resultan aportes fundamentales a la economía nacional a través de la generación de empleo, divisas y producción. Sin embargo, a pesar de que se establecieron severas causales de expropiación para las tierras improductivas, estas causales estaban llenas de ambigüedades y conceptos imprecisos, lo que facilitó la tarea de los terratenientes de mantenerse como propietarios de grandes extensiones de tierra y de mayor calidad.

En concreto, estos causales de expropiación, desde la Reforma de 1964 hasta la normativa actual, la cual incluye a la LOTRTA, solamente afectaban a la propiedad privada en función de su productividad, es decir, solo eran aptas para expropiación aquellas tierras que no cumplían con ciertos niveles de producción; para aquellos predios que si cumplían con los niveles de productividad, esto era suficiente para sopesar su larga extensión de tierra más allá de los límites permitidos.

Incluso, si bien se lograron expropiar varias hectáreas de tierra a lo largo del país, el proceso de redistribución se caracterizó por una institucionalidad poco efectiva, la cual no contemplaba bajo ninguna manera la entrega a cero costos de los predios, lo que significaba que incluso los dueños de tierras incautadas podrían verse beneficiados por la expropiación de su propiedad, la cual sería vendida por el Estado a precios comerciales a los campesinos y resarcidas al dueño.

En general, se puede argumentar que el conjunto de los causales de expropiación se caracterizó por tratar de expropiar básicamente las tierras en función de su baja productividad y no tanto en función de la extensión de esta; sin embargo, la falta de precisión clara de los causales de expropiación y la falta de una reglamentación estricta para cumplir las leyes resquebrajaron un espacio entre el alcance de la Ley y el contenido de las reglamentaciones, para esquivar las causales de expropiación. De hecho, el objetivo terrateniente era desvirtuar los alcances de la Reforma mediante reglamentos favorables a los intereses de los grandes propietarios.

Otro ejemplo de la débil institucionalidad de las políticas agrícolas es el reciente Fondo Nacional de Tierras, creado desde la Constitución de 2008 (y revisado en la LOTRTA) con el objetivo de regular el acceso equitativo de campesinos a la tierra y el acompañamiento a cada

familia productora para garantizar un nivel estable de producción. En teoría, los agricultores sin tierra podrían acceder a la tierra mediante créditos en incentivos a la producción. Sin embargo, este Fondo, a pesar de haber sido establecido hace más de 10 años, permanece inoperante.

En una entrevista realizada por Diario El Universo, el subsecretario de Tierras del Ministerio de Agricultura señala que algunos de los problemas que enfrenta en FNT son: las limitaciones para adjudicar tierras por problemas heredados del desaparecido INDA, que entregaron títulos que no eran del Estado; y la falta de coordinación administrativa, que no permite establecer al Fondo como una empresa pública o como una unidad dentro del MAG. De acuerdo con el entrevistado, este fondo ha recaudado cerca de $3 millones, provenientes de predios que han sido expropiados y redistribuidos previamente, sin embargo, no se puede utilizar hasta la creación de la estructura legal del Fondo (Diario El Universo, 10 de noviembre de 2019).

A pesar de que el levantamiento indígena de 1990 sirvió como plataforma para la consolidación de las organizaciones campesinas en el ámbito políticas, el acceso desigual a la tierra (y el sector agrícola en general) refleja la incapacidad del Estado para expropiar a grandes terratenientes, viéndose obligado a expandir la frontera agrícola para cumplir con las demandas campesinas. En consecuencia, se puede argumentar que el Estado, a sabiendas de la dificultad para expropiar, redirecciona erróneamente sus objetivos a mejorar la productividad del minifundio, y no ataca el problema del latifundio y la concentración de tierra, lo que termina promoviendo el uso intensivo de la tierra para el crecimiento económico y las exportaciones.

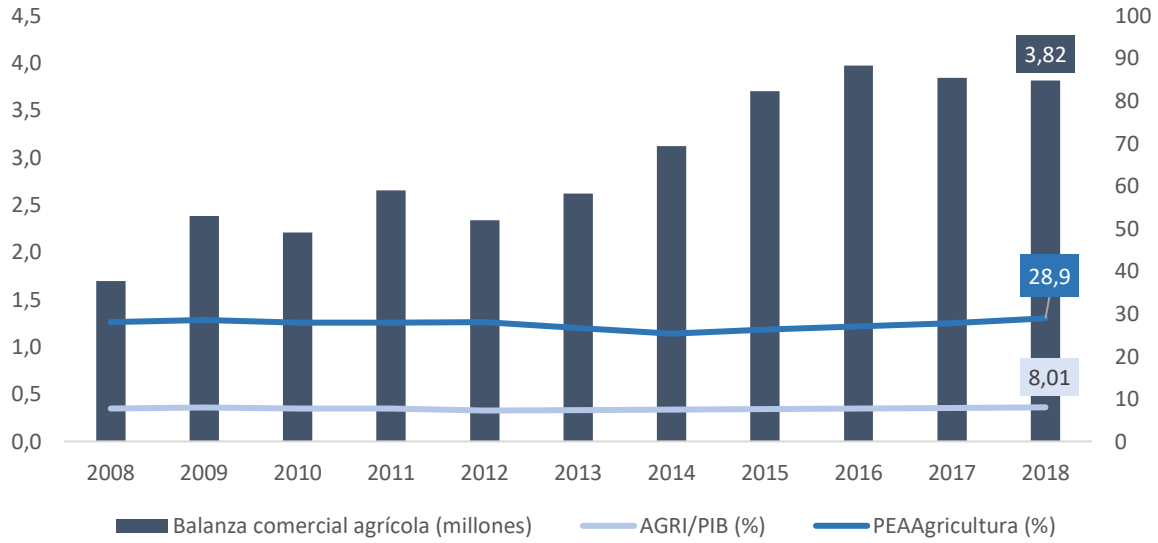
En esencia, estas políticas se caracterizaron por la falta de autonomía del Estado, el predominio de la élite terrateniente quien luchó en contra de los procesos de reforma agraria, y el abandono de la reforma redistributiva de riqueza a favor de los campesinos, proceso que se reforzó con la implementación de políticas neoliberales, lo que ha resultado en una estructura agraria altamente concentradora de recursos productivos y determinada por la relaciones de mercado que terminan por desfavorecer a los campesinos (Landívar, 2015: 49).

Capitulo II: Estructura de la tierra e implicancias de la LOTRTA

Luego de la descripción de los cuerpos normativos dirigidos al ámbito rural, este capítulo presenta el análisis de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios y su afectación sobre los campesinos, señalando las diferencias y similitudes, igualmente, entre los dos gobiernos que caben en este período. Previamente, se describirá la situación de tenencia a la tierra y sus formas de propiedad, así como de los usos del suelo, entendiendo así que la importancia de la tierra recae sobre el papel de la agricultura dentro de la economía (INEC; 2018).

Primero, su **participación** en el valor agregado bruto (VAB) dentro del PIB en el período de estudio fue, en promedio, del 8% anual, ubicándose como el que más aporta detrás de sectores como Manufactura, Construcción o Petróleo y Minas; segundo, **constituyó** una fuente de divisas debido a una balanza comercial siempre positiva, la cual generó, en promedio, más de tres millones de dólares para la economía anualmente; tercero por su **ocupación** de la masa laboral, el 27% de la PEA, por lo que aproximadamente uno de cada cuatro puestos de trabajo está relacionado con la agricultura (Banco Central del Ecuador, 2019).

Gráfico 1. Participación de la agricultura en la economía ecuatoriana, 2008-2018



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2019; INEC, 2019

Superficie agrícola

De acuerdo con el último Censo Nacional Agrícola en el año 2000 realizado en Ecuador, la superficie total en el país es de 256.370 km^2, en donde existían 12.355.831 hectáreas de

superficie agrícola. Esta superficie estaba compuesta por 842.668 unidades de producción agrícola[13] (UPA) desde 0,05 hectáreas hasta 65.000 (Brassel, Ruiz y Zapatta, 2008).

Cuando se comparan los datos de los 3 censos agropecuarios realizados en el país (1954, 1974 y 2000), se evidencia que la estructura agraria se ha mantenido invariable en más de 50 años (Brassel, Ruiz y Zapatta, 2008). Sin embargo, el SIPAE (2011) y el MAGAP (2015) encuentran que esta superficie si se ha modificado debido al avance de la frontera agrícola por efecto de la deforestación, procesos de fragmentación de la tierra (microparcelamiento), así como de la erosión del suelo y a la expansión de áreas urbana.

La información de los censos agropecuarios indicaba que para 1954 el 71,1% de las propiedades inferiores a las 5 hectáreas disponían del 7,2% de la tierra, y que 2% de las propiedades superiores a 100 hectáreas concentraban el 64,4% de las UPA. Mientras que para año 20000, las UPA menores a 5 hectáreas, representaban el 63,5% del total de UPA, pero disponían de solo el 6,3% de la tierra de uso agropecuario, mientras que las UPA de 100 hectáreas y más, pese a representar solo el 2,3% del total de las UPA, concentraban el 42,6% de la superficie agropecuaria (Véase Tabla 1) (Brassel, Ruiz y Zapatta, 2008).

Tabla 1. Estructura de la tenencia de tierra en Ecuador

Número de propiedades (%)			
Tamaño	**Censo 1954**	**Censo 1974**	**Censo 2000**
Menos de 5 ha.	251.686 (71,1%)	346.877 (66,8%)	535.309 (63,5%)
De 5 a 20 ha.	67.650 (19,1%)	96.360 (18,6%)	176.726 (21%)
De 20 a 100 ha.	27.742 (7,8%)	64.813 (12,5%)	111.290 (13,2%)
Más de 100 ha.	7.156 (2%)	11.091 (2,1%)	19.557 (2,3%)
Total	354.234 (100%)	519.141 (100%)	842.882 (100%)
Hectáreas (%)			
Tamaño	**Censo 1954**	**Censo 1974**	**Censo 2000**
Menos de 5 ha.	432.200 (7,2%)	538.700 (6,8%)	774.225 (6,3%)
De 5 a 20 ha.	565.800 (9,4%)	935.300 (11,8%)	1.706.794 (13,8%)
De 20 a 100 ha.	1.138.700 (19%)	2.664.700 (33,5%)	4.614.436 (37,3%)
Más de 100 ha.	3.863.000 (64,4%)	3.810.800 (47,9%)	5.260.375 (42,6%)
Total	5.999.700 (100%)	7.949.500 (100%)	12.355.830 (100%)

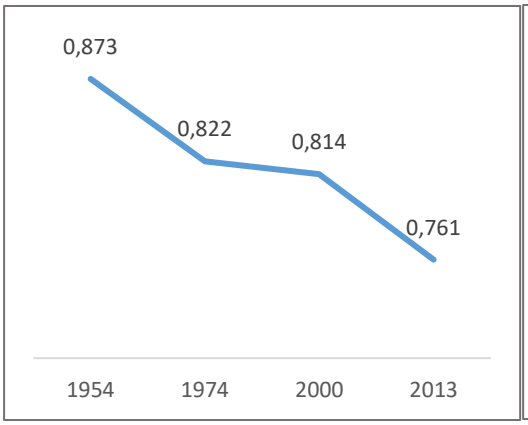
Fuente: Censos agropecuarios
Elaboración: Brassel, Ruiz y Zapatta, 2008

[13] La Unidad de Producción Agrícola se define como una extensión de tierra de hasta 500 m^2 dedicada a la producción agropecuaria, considerada como una unidad económica. En la práctica, una UPA es toda finca, hacienda, quinta, granja o predio, conformada por uno o varios terrenos y comparten los mismos medios de producción (INEC, 2001).

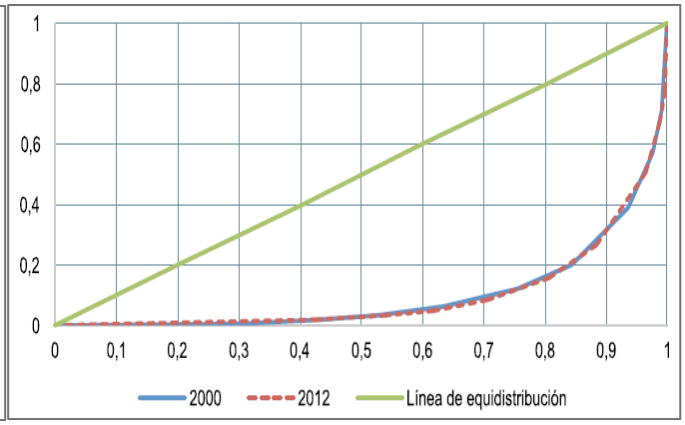
Para apreciar la desigual distribución en la tenencia de la tierra, el INEC (2006: 6) reportó que el índice de Gini de la tierra apenas varió de 0,86 en 1954 a 0,80 en el 2000. Esto quiere decir que había cerca de medio millón de UPA cada una con 1,5 hectáreas en promedio, y apenas 6.000 UPA de más de 500 hectáreas en promedio, lo que significa que el número de UPA mayores a 200 hectáreas es apenas una sexta parte de las UPA menores a 5 hectáreas y, sin embargo, representan una superficie cuatro veces más grande.

La concentración de la tierra en Ecuador es, incluso, más alta que la concentración del ingreso en el país. En el año 2012, el coeficiente de Gini del ingreso per cápita entre los habitantes de la población, que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, se ubicó en 0,477 mientras que el coeficiente de Gini del acceso a la tierra se ubicó en 0,80 (SENPLADES, 2014, p. 102).

Gráfico 2. Índice de Gini de la tierra en Ecuador y Curva de Lorenza de la distribución de tierra



Fuente: MAGAP, 2015
Elaboración: El autor



Fuente: FIAN-Ecuador, 2017
Elaboración: Torres, N., 2017

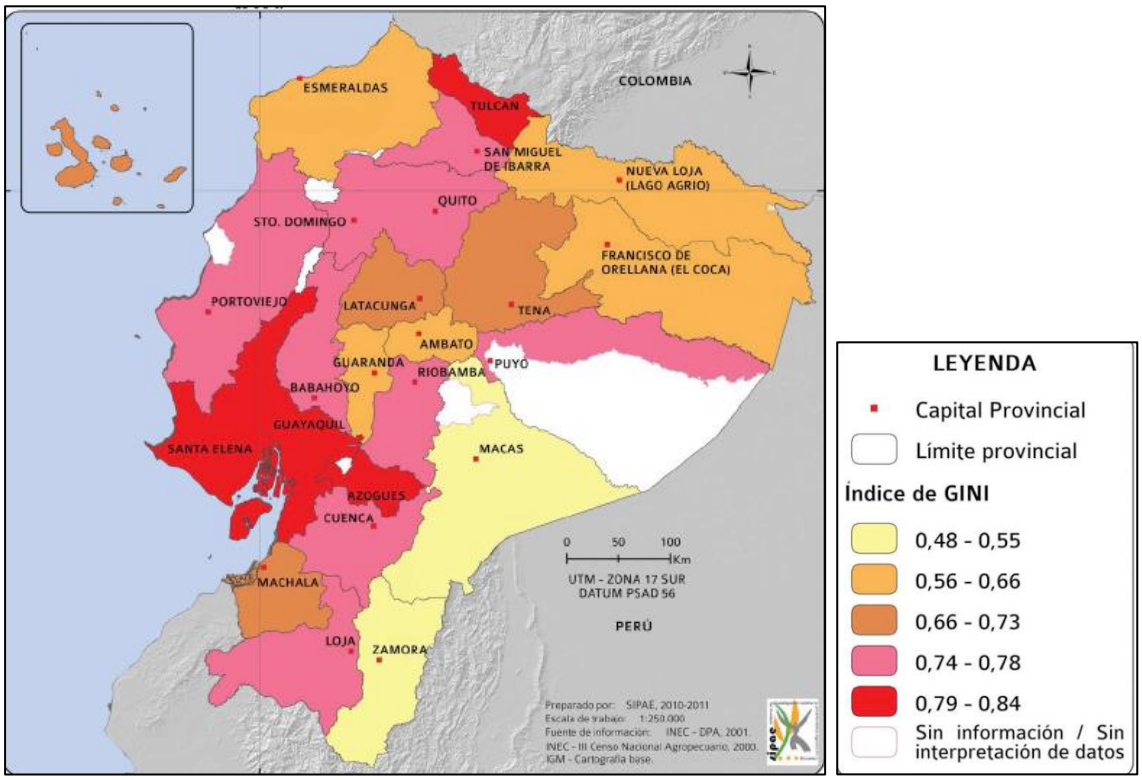
En Ecuador, pese a que el monopolio territorial se redujo del 67% de la superficie en 1954, al 33% en 2013, los pequeños campesinos siguen controlando casi la misma superficie de tierra (6,7% en 1954 frente a 6,5% en 2013) (MAGAP, 2015). En este sentido, FIAN-Ecuador (2017: 39) encuentra que a partir del año 2000 se visualiza una tendencia[14] de crecimiento de las propiedades de 1 a 10 hectáreas, por efecto del proceso de minifundización, y una tendencia decreciente de las propiedades de más de 50 ha, lo que obedece tanto a los resultados de los procesos redistributivos, como a los procesos de fragmentación de la tierra.

[14] Sin embargo, según el MAGAP (2016: 153) estos resultados solo son hipotéticos debido a que se realizaron con información referencial de la ESPAC, la cual no tiene la misma representatividad que la información recopilada por los censos agrícolas, por lo tanto, los datos en realidad no son comparables.

El último censo agropecuario también reveló que la concentración de la tierra en la costa (0,75) es menor que en la sierra (0,81), sin embargo, las provincias con mayor nivel de concentración se encuentran en la costa: Los Ríos, Santa Elena, y Guayas en donde el 6,1% de las UPA concentran el 66,6% de la superficie agrícola. Estas zonas se caracterizan por el sistema de multipropiedad, que es un mecanismo de reconcentración de la tierra donde grupos empresariales obtiene progresivamente diversos predios de entre 0,5 y 5 hectáreas (Brassel, Ruiz y Zapatta, 2008).

En la costa, los pequeños productores representaban el 68% de las UPA, mientras que los grandes propietarios apenas representaban el 7% de las UPA, pero, sin embargo, controlan el 54% de la tierra. En la provincia de Guayas, el 82% de la UPA son de carácter pequeño, y ocupan un porcentaje de tierra entre el 3% y el 10%; contrariamente, el 3% de las UPA mayores a 50 hectáreas controlan el 53% de la superficie (FIAN-Ecuador, 2017: 40-42).

Ilustración 1. Desigualdad en el acceso a la tierra en Ecuador, por provincia



Fuente y elaboración: SIPAE, 2011

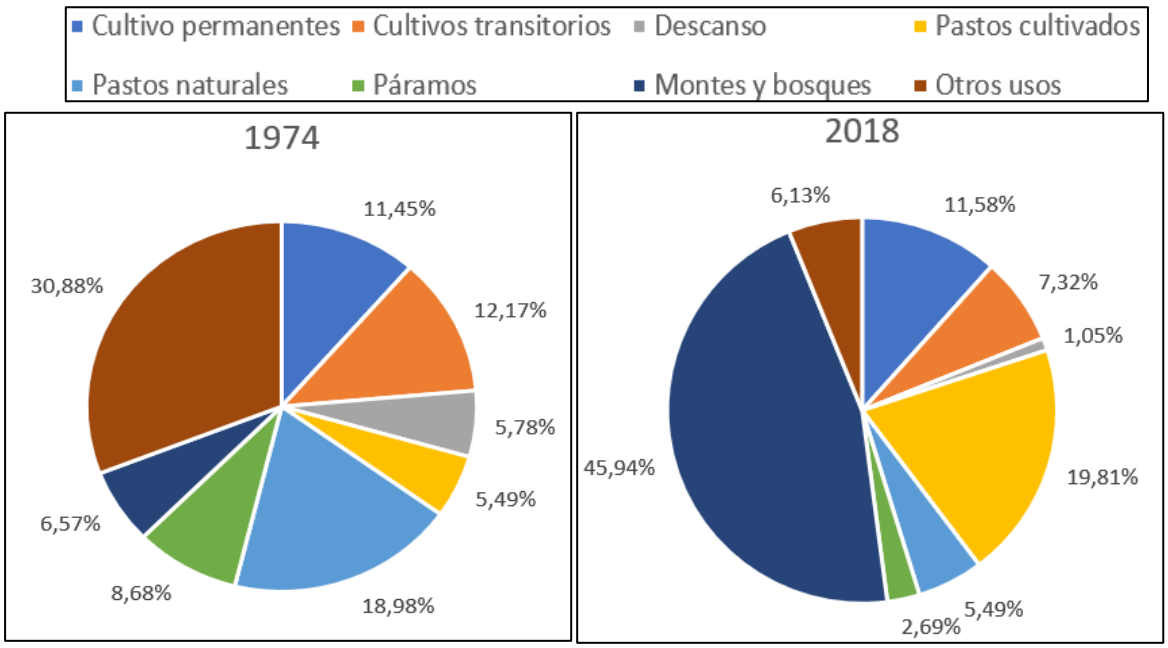
Uso del suelo

En las últimas décadas, la agricultura ha sufrido intensos cambios por efecto de la producción agroexportable, caracterizada por la incorporación de tecnologías que incrementan los volúmenes de producción, la productividad de la tierra, facilitan la captación de mano de obra,

e incluso abastecen de materia primarias a la industria nacional: cambios en la superficie agrícola también se deben a la ampliación de la frontera agrícola[15] (INEC, 2006).

Además, los últimos cambios en la superficie agrícola, principalmente en la Costa, podrían deberse a la promoción de la política por el cambio de la matriz productiva, la cual priorizó ciertas zonas agrícolas para la producción de bienes agroindustriales, es decir, para la expansión de monocultivos, cultivos permanentes y semipermanentes, en detrimento de la superficie agrícola destinada al trabajo de la agricultura familiar campesina (FIAN-Ecuador, 2017: 49).

Gráfico 3. Usos del suelo, comparación 1974-2017



Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 2001; INEC, 2006; INEC, 2017

En consecuencia, se puede evidenciar, por un lado, el decrecimiento de los cultivos transitorios, que pasaron de representar el 12,17% en 1974 al 7,3% en 2017, significando una disminución de 340.676 hectáreas; de la misma forma, los pastos naturales (del 19% al 5,5%) y los páramos (8,7% al 2,7%) también vieron reducida su participación, con una pérdida de 576.589 y 1.195.382 hectáreas respectivamente (INEC, 2001; INEC, 2017).

Por otro lado, también se puede evidenciar cierta tendencia estable de los cultivos permanentes, que pasaron de representar el 11,45% de la superficie agrícola en 1974, al 11,6%, lo que significó un aumento de 1.115.197 hectáreas. Asimismo, los pastos cultivados han aumentado del 8,7% al 19,8% en el mismo período, representando un aumento de 1.926.834 hectáreas

[15] En el año 2000, existió la pérdida de cerca de un millón de hectáreas de bosque nativo, posiblemente debido a la expansión de la frontera agrícola (MAGAP, 2015).

(INEC, 2001; INEC, 2017). Esta última situación indica que el uso del suelo para pastos cultivados acentúa la actividad ganadera en el país (MAGAP, 2015).

Acerca del crecimiento de los pastizales, dice FAO (2011: 2) que "en América del Sur, la expansión de los pastizales para la producción ganadera ha generado gran destrucción debido a las grandes superficies que supone deforestar esta actividad", lo que reduce la fertilidad del suelo. Según el MAGAP, en Ecuador, los sistemas extensos de producción agropecuaria se ubican exclusivamente en las unidades de producción grandes en donde, para compensar el bajo rendimiento de los pastizales, la superficie de los pastos se ha incrementado en mayor proporción a la masa ganadera, y que el incremento en la producción bovina se debe solamente al aumento del número de animales, mas no al aumento de su calidad (MAGAP, 2003).

En consecuencia, es importante recordar que las Reformas Agrícolas aplicadas también tuvieron su repercusión en el crecimiento de los pastizales a través de los causales de expropiación. Por un lado, en la Reforma de 1964, esta situación se reflejaba en tres elementos:

- Dentro los causales se consideraban a los pastos naturales como tierras ociosas sin explotación, mientras que los diferentes actores que participaron del proceso de sanción de la Reforma consideraban tierras ociosas aquellas que no estuvieran cultivadas con pastos artificiales o pastos naturales de buen rendimiento;

- Los terrenos que, por sus factores productivos, no pudieran utilizarse para cultivos con potencial económico, y que los mismo fueran objetos de fines redistributivos, deberán ser obligatoriamente transformados en pastizales artificiales; las empresas de producción agropecuaria entonces no podían ser sujetos de expropiación;

- Si bien se establecían límites a la propiedad privada (2.500 ha en propiedades de la Costa), también se indicaba que la única forma de expandir esta superficie era mediante la agregación de hasta 1.000 ha de pastos naturales; incluso, se señalaba que las propiedades de la Costa dedicadas a la ganadería podrían tener un trato especial de mayor extensión (Barsky, 1984: 156-159).

Por otro lado, a la Reforma de 1973, se la consideraba como la continuación de la Reforma de 1964 en cuanto a causales de expropiación ya que perseguía objetivos productivistas y no definía con precisión los límites máximos de propiedad, lo que perjudicaba especialmente a aquellas unidades de producción que no podían insertarse en el proceso de modernización del agro, abandonando así el enfoque redistributivo (Barsky, 1984: 218).

De manera general, se puede apreciar el decrecimiento de la producción de cultivos campesinos tradicionales (arveja, cebada, frejol, haba, chocho), frente al crecimiento de los cultivos

permanentes (banano, cacao, café, caña de azúcar, palma africana), producto a la expansión de la frontera agrícola y la promoción del cambio de la matriz productiva, son factores que obedecen al histórico modelo de producción primario agroexportador (FIAN-Ecuador, 2017).

Este modelo ha tenido como su principal eje espacial a la costa ecuatoriana, debido a su conexión con el mercado internacional y a su ubicación geográfica; asimismo, la consolidación de este sector se debió, en parte, al apoyo del Estado, quien ha actuado como el principal promotor de este modelo y ha reducido los intereses de la agricultura familiar (Quevedo, 2013). En este sentido, dicho autor menciona que:

> "el incremento del flujo de capitales en el campo permite la diversificación y especialización del agronegocio, especialmente en la producción de bienes no tradicionales, lo que a su vez genera nuevos procesos de acumulación de las mejores tierras, de los sistemas de riego y de la tecnología" (Quevedo, 2013: 18).

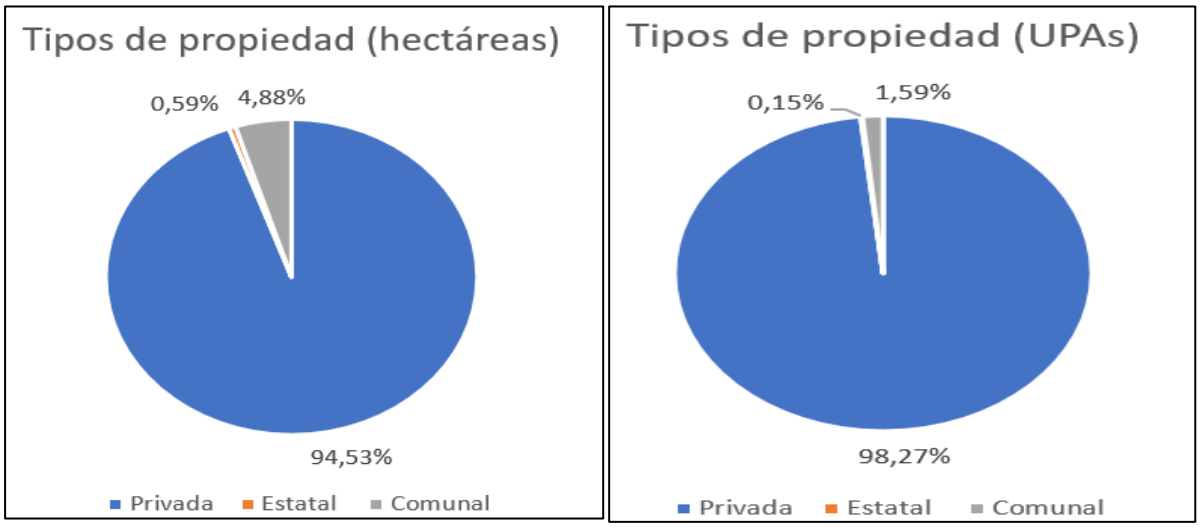
La dinámica de concentración de tierra para la producción de bienes agroexportables se explica porque su desarrollo exitoso está en función directa del número de hectáreas plantadas. La expansión de la superficie es una condición para mantener los niveles de producción y productividad del predio, lo que implica la subordinación de los pequeños productores a los encadenamientos productivos de estos cultivos a través de la agricultura bajo contrato[16]; además, la apropiación del excedente agrícola de estos bienes también se da en la etapa de comercialización (Quevedo, 2013).

Formas de propiedad de la tierra

En el III Censo Nacional Agropecuario se identifican tres tipos de propiedad sobre la tierra: privada, comunal y estatal, mostrando un predominio de la propiedad privada. En concreto, según la información del censo, el 94,5% de la superficie agrícola del Ecuador (11.680.469 hectáreas; 98,27% del total de UPA) es de propiedad privada, el 4,9% (602.862 hectáreas; 1,6% del total de UPA) es de propiedad comunal, y solamente el 0,6% (73.261 hectáreas; 0,14% del total de UPA) son de propiedad pública (SIPAE, 2011).

[16] Tomas Quevedo (2013: 29) argumenta que en el cultivo de palma africana es donde se puede observar claramente la idea de modernización capitalista del campo por parte del gobierno de Rafael Correa, ya que, al incluir la pequeña producción dentro del ciclo general de la producción de palma de los grandes productores, se subordina la producción de los campesinos a la producción más rentable de los capitalistas (Quevedo, 2013).

Gráfico 4. Tipos de propiedad de la tierra



Fuente: SIPAE (2011)

Propiedad privada

La propiedad privada de la tierra se define como el uso y aprovechamiento de la tierra en beneficio individual, el cual se fundamenta en el registro legal de la propiedad (SIPAE, 2011: 14). En Ecuador, la mayor parte de la tierra está en manos privadas, tanto parcelas pequeñas como vastas extensiones, además, el Censo Agrícola del 2000 revelaba que 143 cantones tenian más del 96,6% de la superficie cantonal bajo propiedad privada (SIPAE, 2011).

En función del tamaño de las propiedades, el último censo agropecuario mostraba que las UPA menores a 5 hectáreas representaban el 64% del total de las UPA, pero apenas representaban en 6,5% de la superficie agrícola. En el otro extremo, las UPA mayores a 500 hectáreas apenas representaban el 0,16% del total del número de UPA, pero concentraban el 16% de la superficie agrícola, con un promedio de 1.400 hectáreas por UPA; las propiedades mayores a 50 hectáreas concentran cerca del 60% de la superficie (SIPAE, 2011).

Propiedad estatal

Se define a la tierra de propiedad estatal como un bien público que pertenece a toda la nación, pero cuyo derecho de uso es exclusivo de las instituciones del Estado (SIPAE, 2011: 12). De acuerdo con el censo agropecuario del 2000, las tierras estatales están distribuidas en 1.228 UPA, ubicadas en 116 cantones de un total de 213, en donde resalta la provincia de Tungurahua como la provincia con mayor predominio de la propiedad estatal, la cual cubre hasta el 54% de la superficie agropecuaria y ocupan un total de 18.700 ha. (SIPAE, 2011).

Si bien en el año 2000 se contaron cerca de 73.000 has de superficie de propiedad estatal, no se contemplaban las tierras incautadas a los ex-accionistas de los bancos quebrados (SIPAE, 2011). A 2015, el gobierno disponía de un fondo de tierras de alrededor de 130.000 has conformado con propiedades que pertenecían a la AGD, Banco Central, MAGAP, FF. AA, expropiaciones y compraventa de tierras, las cuales, gracias al Plan Tierras, han empezado a adjudicarse a varias comunidades y grupos campesinos[17] (Martinez, 2015).

Propiedad comunal

La propiedad comunal o cooperada de la tierra es aquella que corresponde a un bien colectivo otorgado en beneficio y uso de una comuna de origen indígena, montubio o afro, o atribuida en beneficio de una cooperativa y asociación[18] (SIPAE, 2011: 10). La propiedad comunal se convierte en la base para la presencia a largo plazo de los pueblos y nacionalidades indígenas, sin embargo, se contrapone a la propiedad privada ya que la primera constituye el uso y aprovechamiento comunitario, la gestión propia de los recursos naturales, la legitimación de valores y prácticas indígenas, la representación política y defensa, y la cohesión social e ideología que generan el sentimiento de identidad (SIPAE, 2011; Martínez, 1998).

En el Ecuador, la propiedad comunal está presente en todas las regiones del país, con mayor fuerza en la Amazonía, en donde la superficie está ocupada por al menos un 26%. Sin embargo, ocupa un bajo porcentaje tanto en número de UPA como en superficie, ya que el tamaño de las propiedades comunales depende del número de integrantes de cada comuna, y la mayoría de los territorios en propiedades comunal se encuentran en ecosistemas frágiles como los páramos (Laforge, 2011: 6).

Tipo de tenencia legal de la tierra

Las formas de tenencia registradas en el CNA del 2000 muestran que la modalidad de "Aparcería o al partir" representa más del 70% de la superficie agropecuaria, pero solamente el 1,1% del número de UPA (INEC, 2006). Esto quiere decir que la fragmentación de tierra se realiza desde de las UPA más pequeñas, lo que resulta en espacios de tierra suficientemente pequeños para no ser considerados una UPA, hasta las UPA más grandes, quienes dividen sus tierras para no incumplir los límites de concentración de propiedad.

[17] Según Martínez (2015: 58), de este total sólo entre 65.000 y 69.000 has estarían en condiciones de ser transferidas, lo que ha generado una demanda de agricultores, que motivados por acceder al recurso tierra han formado cerca de 200 asociaciones para beneficiarse de este proyecto.

[18] Desde la expedición de la Ley de Comunas en 1937, muchas comunidades indígenas adoptaron este nuevo estatus jurídico de asociados/cooperativos en vista de que esta figura se utilizaba como unidad poblacional mínima del medio rural para efectos de la división política-administrativa y legalizaba las relaciones de las familias con el ámbito exterior (Martínez, 1998: 3).

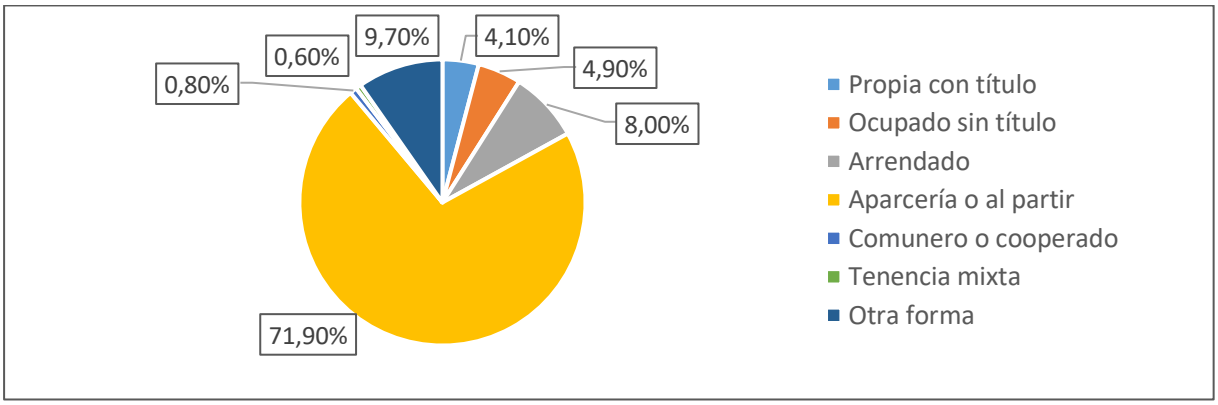
Tabla 2. Formas legales de tenencia de tierra

Formas de tenencia de tierra	UPA	
	Número	%
Propia con título	577.195	68,48%
Ocupado sin título	56.261	6,67%
Arrendado	10.135	1,20%
Aparcería o al partir	9.262	1,10%
Comunero o cooperado	13.408	1,59%
Tenencia mixta	133.834	15,88%
Otra forma	42.787	5,08%

Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 2000

Asimismo, el mismo censo revela que, paradójicamente, existe un amplio predominio de las UPA propias con título, representando el 68,5% del número de UPA y, sin embargo. apenas concentran el 4,1% de la superficie agropecuaria; esto podría ser indicador de que incluso la propiedad legal de la tierra no asegura su acceso a uso y control de la tierra en sí (INEC, 2006).

Gráfico 5. Participación de las formas legales de tenencia de tierra, según CNA 2000



Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 2000

Por otra parte, el 8% de la superficie agropecuaria es trabajada por los productores sin ningún título de propiedad y representa el 6.7% del total de UPA. A nivel nacional, si bien todas las regiones presentan el predominio de la tenencia de "Propiedad con título" con más del 55% de las UPA, solamente en la costa se hace presente la forma de tenencia "Ocupada sin título" con el 18,2% de las UPA, mientras que en la sierra se da que la forma de tenencia "Mixta" representa el 32,1% de las UPA (INEC, 2006).

En conclusión, a la vez que se disminuyeron las grandes propiedades, las propiedades medianas continuaron creciendo, ambos como resultado de procesos como la presión demográfica y las transacciones en el mercado de tierra (INEC, 2006: 9). En concreto, el último censo agropecuario señalaba que el 85.4% de las UPA menores 20 hectáreas concentran solamente el 21.3% de la superficie total agropecuaria, mientras que solo el 2% de las UPA de más de 100 hectáreas concentran el 40.7% de la superficie agropecuaria (INEC, 2006).

Como lo indica Daza (2014), el decrecimiento de las grandes propiedades de tierra no refleja un acceso justo al suelo productivo por parte de los campesinos, a quienes se les entregaron las tierras de altura y laderas, sino que más bien significó una concentración de las mejores tierras en manos de las nacientes haciendas modernas. Además, el crecimiento de las medianas extensiones es el resultado de una política de colonización y expansión de la frontera agrícola, y no de procesos de afectación a grandes propiedades a favor de sectores campesinos (Daza, 2014).

Contrariamente, en 2010, el Ministerio de Agricultura anunció que en el país existen más de 200.000 familias sin tierra y 237.000 familias minifundistas que no tenían acceso a tierras productivas (MAGAP, 2010). Adicionalmente, varias organizaciones identificaron 700.000 predios rústicos sin título de propiedad donde los campesinos aparecen como posesionarios; según datos del MAGAP, la mitad de los posesionarios de parcelas sea por herencia o por compraventa, carecen de documentos que avalen la tenencia; cerca del 40 % tiene escritura pública y el resto mantiene la propiedad por acuerdo privado u otro tipo de documento.

Evolución de las políticas públicas sobre la tierra

Históricamente, el debate de la tierra se compone de dos grandes temas: la propiedad y el uso (Daza, 2014). En consecuencia, las recientes políticas de tierras del país se organizaron en torno a dos componentes: uno distributivo, que regula el mercado de tierras y la venta de predios estatales y privados; y otro más prioritario, de productividad, que determina el uso de esas tierras a favor del complejo agroindustrial (Bautista Durán, 2016)

Desde 2008, se desarrollaron una serie de cuerpos normativos que promovían un nuevo modelo para el sector agrícola, con el fin último de atacar la extrema concentración de tierra, reducción de la pobreza y el acceso a recursos productivos (Bautista Durán, 2016). Sin embargo, Daza (2014) argumenta que hubo un quiebre en la dirección de las políticas agrarias, partiendo de políticas alineadas con el régimen de soberanía alimentaria y la participación de organizaciones sociales y campesinas, hacia el cambio de la matriz productiva mediante la sustitución selectiva de importaciones, la apertura al comercio internacional y la producción de agrocombustibles (Daza, 2014).

En un inicio, el discurso post neoliberal y apoyo al campo desde el gobierno del expresidente Rafael Correa[19], se hizo evidente en 2010 con la ejecución del Plan Tierras mediante la entrega de predios a familiar beneficiarias de tierras embargadas a banqueros a raíz de la crisis financiera en 1999, por la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD), del Banco Central del Ecuador (BCE) o Corporación Financiera Nacional (CFN), con el fin de demostrar la democratización del acceso a la tierra (Bautista Durán, 2016).

En este sentido, la situación del número de titulaciones y legalizaciones de predios mejoró. Dentro de los objetivos del Plan Tierras estaba titular cerca de 1 millón y expropiar casi 1.1 millones de hectáreas (MAGAP, 2010). Sin embargo, la condición de que los campesinos se asocien para recibir la tierra, así como la imposibilidad de expropiación de un gran número de tierras privadas, evidenciaron los límites políticos que el Plan Tierras enfrentaba en ese entonces (FIAN-Ecuador, 2017).

En consecuencia, frente a la crisis económica que atravesó Ecuador a partir de 2015 con la caída de los precios del petróleo -que se acentuó con el terremoto de 2016, el gobierno priorizó su alianza con grupos económicos, a la vez que recortaba el presupuesto general. Estas alianzas público-privadas moldearon las políticas agrarias para alinearse con los estándares requeridos por los nuevos acuerdos comerciales, cuales se limitan a fomentar la producción de bienes que puedan integrarse al mercado mundial (Bautista Durán, 2016).

En 2016, al menos 500 organizaciones campesinas e indígenas[20] se reunieron en la Cumbre Agraria para denunciar la nueva dirección de la política pública y la expansión de la frontera minera. Se concluyó que no se ha hecho nada por el fomento agropecuario, el desarrollo de la agricultura y la soberanía alimentaria en diez años. Además, se denunció la participación del capital agroindustrial en la proliferación de proyectos extractivos y semillas transgénicas, la monopolización del mercado de alimentos y de los encadenamientos productivos como elementos que amenazan la supervivencia del modelo campesino (Plan V, 2016).

[19] En uno de sus enlaces sabatinos en 2012, el expresidente Rafael Correa ratificó el compromiso de su gobierno con el desarrollo del sector rural del país, que depende de una profunda reforma agraria, afirmando que, si los medios de producción sirven para generar ingresos, es necesario el cambio de propiedad de los medios, por lo que el acceso a la tierra y agua es fundamental (El Telégrafo, 2012).

[20] Confederación de Nacionalidad Indígenas del Ecuador (CONAIE), Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores (CEDOCUT), Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOLS), Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas Bananeros y Campesinos (ASTAC), Federación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC), Federación de Centros Agrícolas y Organizaciones Campesinas del Litoral (FECAOL).

En 2017, asciende a la presidencia Lenín Moreno[21], quien se presentó políticamente como un presidente abierto al diálogo con quienes habían sido la oposición de Rafael Correa –tanto de izquierda como derecha–, gestando una nueva alianza respaldada por los medios de comunicación y los sectores empresariales. Sim embargo, esta nueva alianza posicionó a los discursos conservadores por encima de los discursos de izquierda, mermando así las demandas de organizaciones y movimientos sociales (Bautista Durán, 2017: 181).

Ley Orgánica de Tierras y Territorios Rurales

El debate sobre el acceso y uso de las tierras rurales inicia una vez aprobada la Ley de Soberanía Alimentaria, la cual exige que se regule el régimen de propiedad de la tierra permitiendo que el acceso sea equitativo, evite la concentración de tierras, establezca los procedimientos para su eliminación, y haga cumplir la función social y ambiental de la tierra (Ramos y Baldeón, 2017). Después del proceso de discusión del proyecto desde 2012 hasta 2015, La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA) fue aprobada en marzo de 2016.

Para su aprobación, se recogieron diversas propuestas que contenían elementos como: i) proscripción y eliminación del latifundio según la extensión de tierra, ii) limitación de la propiedad privada así como garantizar y ampliar la propiedad comunitaria, iii) redistribución de tierras para pequeños productores, iv) definición de la función social mediante la promoción y creación de empleos, v) formas y causas de afectación a la propiedad y, vi) la eliminación de la agricultura por contrato y mayor institucionalidad que permita la participación de asociaciones campesinas e indígenas (SIPAE, 2012, en Daza, 2014: 17).

Mediante la adjudicación de tierras, se garantizaba el acceso a la tierra productiva a pequeños agricultores, organizados legalmente en asociaciones que carecían de propiedad de la tierra. A pesar de que el principal objetivo era la disminución del avance de la frontera agrícola mediante la promoción de las prácticas sostenibles (Asamblea Nacional, 2016); el hecho de que estas políticas beneficiasen a los campesinos de bajos recursos implicaba que ellos no conozcan de estas prácticas, lo que a su vez se relacionaba con la falta de asistencia técnica y programas de buenas prácticas, temas que si estaban contemplados en la Ley.

Es importante señalar que, dentro de la Asamblea, en 2012, se presentaba la Ley Orgánica de Tierras y Territorios Rurales, sin embargo, se discutía este proyecto con el nombre de Ley

[21] En el gobierno de Moreno, en el marco de la Gran Minga Agropecuaria, se ofreció entregar 300.000 títulos de propiedad mediante la legalización de predios y territorios ancestrales, mas no mediante redistribución de la tierra, o sea afectación a la propiedad (MAG, 2019).

Orgánica de Tierras Rurales Productivas, lo que implica que el ámbito de aplicación no abarca lo que corresponde a territorios (Daza, 2014: 19).

Lo referente al tema de territorios se incluyó en la Ley de Comunas, lo que desplazó la importancia cultural de la tierra para los pueblos al restringir las múltiples funciones de la tierra a los problemas de productividad y eficiencia en función del mercado; además, el territorio se entendía como el régimen político-administrativo que incorpora a las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas solamente como organizaciones sociales (Daza, 2014: 20).

Si bien la LOTRTA reconocía la posesión ancestral de la tierra, establecía que la competencia de la Autoridad Agraria Nacional será solamente dentro de las tierras rurales productivas que no estén dentro de áreas naturales protegidas, ya que estas son competencia de las Autoridad Ambiental Nacional. Tampoco estableció claramente la competencia de la Autoridad Ambiental sobre las actividades productivas en áreas protegidas, solamente expresa la necesidad de articular las competencias de la Autoridad Agraria y Ambiental para regular el aprovechamiento productivo de estas tierras (Asamblea Nacional, 2016).

Asimismo, la LOTRTA contempla mecanismos de financiamiento para estimular la producción, mejorar la productividad y acceder a tierras. Sin embargo, es claro que la adjudicación no se la realizó de manera gratuita o con intereses sociales, sino que conllevaba el cumplimiento de ciertas obligaciones (el cumplimiento de la función social y ambiental, el cumplimiento de plan productivo, el pago de las cuotas del financiamiento para la tierra), caso contrario, se revertiría la adjudicación. Además, el financiamiento a la producción no contenía una condición explícita sobre el modo de producción, por lo que tampoco se garantiza la utilización de prácticas sostenibles (Asamblea Nacional, 2016).

Entonces, las políticas agrícolas perseguían objetivos de modernizar el agro, eliminar el trabajo precario del campo y, por supuesto, controlar la demanda nacional de alimentos. Por un lado, durante el triunvirato militar, varios actores privados, públicos, de la academia y el papel de la Alianza para el Progreso participaron en la elaboración de estas políticas, en donde incluso los terratenientes aceptaron que el problema dentro del agro era evidente. Por otro lado, los gobiernos del Decreto 1001, Reforma Agraria de 1973 y Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales se caracterizaron por sus discursos populares, y donde los últimos dos conocieron ingresos sin precedentes, provenientes del petróleo (véase Anexo 2).

Tampoco promovieron la redistribución de la tierra mediante la afectación a la gran propiedad, considerando otras formas de expansión de la frontera agrícola. Estas políticas consideraban la alta productividad como el cumplimiento de la función social. Un pobre desempeño en los cultivos representaría un causal para su expropiación por sobre causas como límites a la propiedad individual o extinción de dominio. Incluso si estás leyes presentaban discursos de

redistribución, no contaban ni con el apoyo suficiente, ni con los mecanismos necesarios para adjudicar una gran cantidad de tierras.

De la misma forma, si se observa sus efectos a largo plazo, de hecho, todas estas políticas consiguieron eliminar de cierta forma la explotación laboral campesina como lo era el huasipungo, lo que también resultó en el crecimiento del minifundio. Sin embargo, la fortaleza institucional, por ejemplo, del IERAC o del reciente Fondo Nacional de Tierras, no fue suficiente para recuperar predios y sobre todo para repartirlos a campesinos sin tierra (quienes de cierta forma fueron obligados a asociarse legalmente para acceder a estos) y ofrecerles mecanismos financieros para el acceso a estos predios.

Dentro de esto, la LOTRTA se percibe como un reglamento lleno de generalidades que no desarrolla sustancialmente elementos estructurales que condicionan la problemática de la tierra en Ecuador como el acaparamiento de tierra fértil, el mercado de tierras, los canales de comercialización y acceso al crédito productivo (Ramos y Baldeón, 2017).

Según Stalin Herrera (2017), el Estado ha sido el principal impulsor de un modelo que no permite mejores condiciones socioeconómicas para los campesinos, y apoya a la agroindustria a través de inversiones para la sustitución de importaciones, de la producción de biocombustibles y a través de programas estatales que subordinan a los pequeños campesino a exigentes encadenamientos de gran escala, así como las condiciones adversas que representa el tratado con la Unión Europea, lo que reprimariza la agricultura y la economía (Herrera, 2017).

Uno de los objetivos de este estudio era la presentación de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016); al analizar los principales elementos de debate se encuentra que no existen definiciones claras, desde nociones básicas, hasta la falta explícita de los límites de propiedad, tareas de la autoridad competente, así como falta de mecanismos para lograr sus objetivos. Un informe del IPDRS[22] resume la esencia de la LOTRTA, la cual:

> […] se perfilaba como una herramienta para crear los mecanismos para una distribución de tierras, pero diluyó la función social y ambiental de la tierra, no definió el límite de la gran propiedad, creó mecanismos para que los grandes propietarios pudieran reactivar la tierra improductiva, burocratizó el proceso de acceso a tierra, planteó la creación de un Fondo Nacional de Tierras que no se ha logrado implementar hasta el momento; definió que la tierra no será repartida gratuitamente sino que los campesinos deberán pagarla y además ilegalizó la recuperación de tierras y territorios. Así, la demanda de las organizaciones indígenas y campesinas se convirtió en un bloqueo legal y simbólico de la lucha por la tierra y el territorio" (Bautista Durán, 2017: 182).

[22] Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica

Conclusiones del capítulo 2

A partir de la caracterización de la tenencia de tierra en Ecuador, se puede deducir que este es un fenómeno histórico que incluso ha sido una constante en varios países del continente sudamericano. La tierra como activo estratégico para grandes inversiones supone el avance de la frontera agrícola, así como el excesivo acaparamiento de tierra para satisfacer las necesidades de producción de estas grandes inversiones. Asimismo, este fenómeno también se caracteriza por políticas poco efectivas en temas de redistribución y acceso a recursos productivos, lo que permite la reconcentración de tierras fácilmente.

Básicamente, el fenómeno de concentración de tierras en el Ecuador se basa en la dinámica agroexportadora de grandes extensiones de cultivos permanentes y de pastizales para la ganadería, y va de la mano con la poca participación de la propiedad estatal de la tierra, lo que significa que el Estado no tiene en su poder suficientes extensiones de tierra para fomentar la redistribución de la tierra, lo que también podría explicar la poca efectividad institucional para distribuir las tierras a los campesinos.

Todo esto explica porque el índice de Gini de la tierra se ha mantenido casi invariable en los últimos 60 años, situación que se refleja especialmente en la disparidad entre el número de UPA y la superficie de tierra que ocupan los campesinos y los terratenientes, siendo una relación inversa del tipo "los campesinos poseen un mayor número de UPA pero solo representan un mínimo porcentaje de la superficie agrícola"; caso contrario es el de los terratenientes.

De igual forma, se evidenciaron los fenómenos de medianización de la tierra, la fragmentación y reconcentración de la tierra, sistemas de multipropiedad y agricultura bajo contrato, lo que obliga a los campesinos a subordinarse laboralmente a los terratenientes. Se concluye que la LOTRTA no ha sido el mecanismo redistributivo que tanto se demandaba desde las organizaciones sociales, ya que continuó con la línea de antiguas políticas que estaban imposibilitadas de afectar a la gran propiedad privada para lograr una efectiva redistribución, y que priorizaban la productividad como el elemento principal para mantener la propiedad de la tierra.

Esta Ley solamente se basó en la titulación y legalización de la situación predial de los terrenos como estrategia de distribución y acceso a tierra y repetía errores de falta de precisión en los conceptos básicos, así como en las causales de expropiación. De hecho, la FAO (2011: 4) cita que las políticas de titulación de tierras han alentado la deforestación, al permitir la expropiación de tierras forestales "subutilizadas" y conceder fácilmente a los agricultores la propiedad legal de las tierras que los mismos agricultores han talado y ocupado previamente.

Capítulo III: Políticas de tierra y el acceso a recursos productivos en el predio Campamento

Como se revisó anteriormente, la invariable estructura de la tenencia de la tierra es el resultado de políticas públicas agrícolas que se centraron solo en su productividad. Por un lado, la concentración de la tierra sigue siendo el mayor problema en el agro ecuatoriano, por otro lado, la productividad de la tierra solo se puede asegurar mediante la propiedad de grandes extensiones de tierra y el acceso a recursos productivos de distintos tipos.

Es evidente, entonces, que, para los campesinos históricamente excluidos, la redistribución de la tierra representa el acceso a uno de los recursos más importantes en el campo –otro recurso de igual importancia es el acceso al riesgo. Sin embargo, el solo acceso a la tierra no significa mejores condiciones para los campesinos agricultores, quienes se enfrentan a una serie de problemas para poder mantener el predio bajo su propiedad.

El objetivo de este capítulo es abordar los resultados de los procesos de desconcentración de la tierra visto desde la perspectiva de los campesinos beneficiarios, específicamente de la entrega del predio El Campamento en la provincia de Guayas, para así comprender la importancia sobre el acceso a recursos productivos que complementen la entrega de tierras.

A través de las experiencias y apreciaciones de los beneficiarios de la entrega de tierras, se detallan las condiciones en las que se realizó este proceso y las acciones que tuvieron que emprender los campesinos para mantener la adjudicación del predio. El uso y acceso a la propiedad de la tierra mediante la vía de mercado, así como la formalización y legalización de los títulos de propiedad, son los principales elementos que supuestamente beneficiarían a los campesinos, por lo que se analizarán sus consecuencias desde el punto de vista productivo y social.

Por una parte, el análisis del ámbito social hace referencia a la capacidad asociativa de los campesinos (requisito para ser beneficiario), mientras que, por otro lado, el análisis del ámbito productivo, que incluye recursos financieros, se abstrae del acceso a recursos tales como crédito, asistencia técnica, sistemas de riesgo, programas de gobierno (acceso a semillas), canales comerciales, así como las condiciones del precio y las cuotas correspondientes, asumidos por los campesinos.

Rol del Estado en la entrega de predios

Con un discurso desarrollista, asume el poder el gobierno denominado como socialismo del siglo XXI de Rafael Correa, donde el Estado se reafirma como el principal actor de la economía a través del gasto público, inversión social y promesa por el cambio de la estructura productiva del país; la política agrícola en este período de gobierno se sostuvo en el discurso de una obligación histórica con el campo y que su cumplimiento sería el motor del desarrollo rural (Bautista Durán, 2016).

Pero es justamente el discurso del cambio de la matriz productiva el elemento que se contrapone al desarrollo rural al acentuar la actual estructura agroexportadora, evidenciado así en ciertas zonas consideradas estratégicas, en donde se han encontrado cambios en el uso del suelo agrícola, producto de la expansión de cultivos agroindustriales que compiten o desplazan la producción de la agricultura familiar campesina (FIAN-Ecuador, 2017).

A pesar de esto, el desplazamiento de la producción de la agricultura familiar campesina no significa necesariamente el desplazamiento de su población. Si bien el uso y control de la tierra han transformado la superficie de labor agrícola, las modalidades de agricultura bajo contrato y la integración a cadenas productivas, obligan a los pequeños productores a destinar su tierra para producción agroindustrial, subordinándose a las esforzadas condiciones de calidad, cantidad y precios de las empresas agroexportadoras (FIAN-Ecuador, 2017).

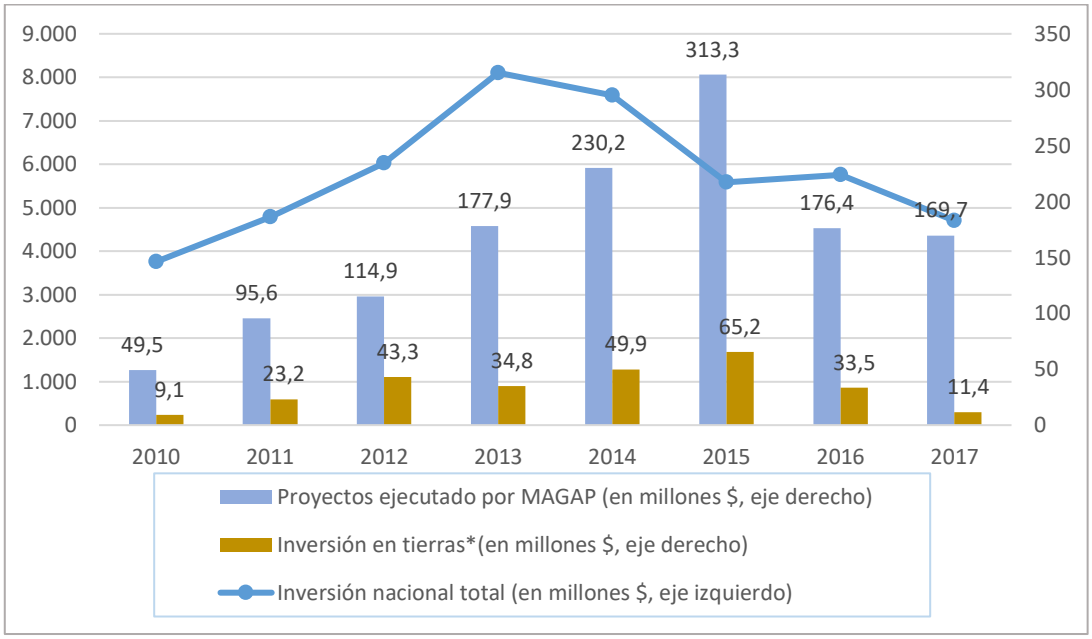
Desde distintos instrumentos jurídicos se ha reconocido la importancia de la redistribución y acceso de tierra para disminuir la inequidad en el campo y dotar de autonomía y sostenibilidad a la producción agrícola familiar (FIAN-Ecuador, 2017: 75). Sin embargo, la redistribución de tierras es un tema aún relegado dentro de las políticas agrícolas y de la inversión pública, lo que hace pensar que en los gobiernos de Correa y Moreno se han repetido elementos de política que han impedido el crecimiento de los pequeños agricultores"[23] (Bautista Durán, 2017: 191).

Según datos de SENPLADES, entre 2010 y 2017, la participación promedio de los proyectos ejecutados por MAGAP, dentro del total de la inversión del Estado, apenas había sido cerca del 3% anual, mientras que, dentro de estos proyectos del MAGAP, todos los proyectos que estaban

[23]De hecho, en 2016, al menos 500 organizaciones campesinas e indígenas se reunieron en la Cumbre Agraria para denunciar la dirección de la política agraria y la expansión de la frontera minera. Se concluyó que no se ha hecho nada por el fomento agropecuario, el desarrollo de la agricultura y la soberanía alimentaria en diez años. Además, se denunció la participación del capital agroindustrial en la proliferación de proyectos extractivos y semillas transgénicas, la monopolización del mercado de alimentos y de los encadenamientos productivos como elementos que amenazan la supervivencia del modelo campesino (Plan V, 2016).

relacionados con la distribución de tierra[24], representaron, en promedio anual, el 20% (SENPLADES, 2019). Esto quiere decir que, en este período, la inversión en tierra solamente en 2015 superó el 1% de los proyectos de inversión ejecutados a nivel nacional.

Gráfico 6. Inversión pública, 2010-2017



Fuente: Información de inversión pública, SENPLADES, 2019

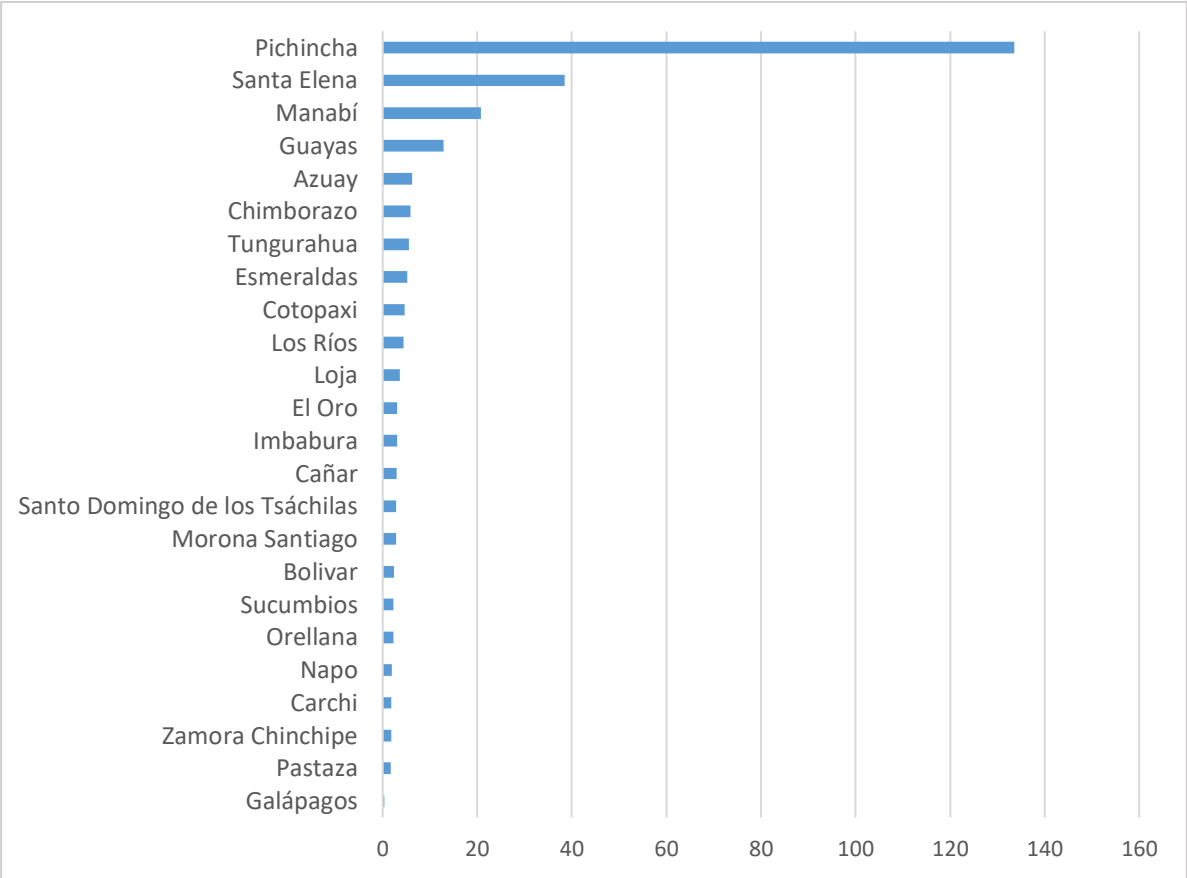
Asimismo, casi el 50% de la ejecución del total de proyectos del MAGAP se ejecutó en Pichincha, lo que podría deberse a la centralización de la ejecución de las políticas desde la capital, mientras que, en Santa Elena, a pesar de que FIAN-Ecuador (2017: 79) señala que "no existen socios ni asociaciones beneficiarias de las políticas de tierra", la provincia recibió el 38,5% de la ejecución de los proyectos de tierra entre 2010 y 2017. Por su parte, en las provincias de Manabí y Guayas (tercera y cuarta provincia en montos de inversión), se ejecutaron el 20,8% y el 12,9% respectivamente; la inversión destinada al resto de provincias ha sido escasa en cada una de ellas (SENPLADES, 2019).

En cuanto al fortalecimiento institucional, se puede argumentar que la Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria tampoco contó con la suficiente inversión para considerarla referente de la redistribución de tierra. De hecho, para el 2011, ya no se contabilizaba a esta Subsecretaría dentro del presupuesto, sino que se la agrupada en los distintos proyectos del MAGAP

[24] Los proyectos que se contabilizaron para obtener estos valores fueron: i) Acceso a tierras de los productores familiares y legalización masiva, ii) Habilitación de tierras para uso agrícola en áreas comunales de la provincia de Santa Elena, iii) Legalización masiva de la tierra, iv) Plan de fomento de acceso a tierras de los productores familiares, v) Programa Sistema Nacional de Gestión e Información de Tierras Rurales, vi) Regularización y administración de tierras rurales, vii) Subsecretaria de tierras (solo 2010) y Titulación y legalización de tierras (SENPLADES, 2019).

destinados al tema de tierras (FIAN-Ecuador, 2017). Además, se puede evidenciar cierta desatención hacia provincias que presentan mayor desigualdad en el acceso a tierra.

Gráfico 7. Inversión para proyectos relacionados con la tierra, 2010-2017



Fuente: SENPLADES, 2019

Adicionalmente, dentro de los instrumentos de política agrícola destacan ciertas iniciativas complementarias a la LOTRTA que se expidieron como estrategias para la distribución de tierras: Legalización Masiva de la Tierra (ATLM), el Plan de Fomento y Acceso a Tierras de los Productores Familiares (Plan Tierras), la creación de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (STRA), y la Gran Minga Agropecuaria con Lenin Moreno.

A través del fortalecimiento institucional y un plan de acción, estos elementos enfatizaban en la entrega masiva de tierra mediante la legalización y titulación de predios privados y estatales, entregando escrituras de propiedad a asociaciones y sancionando cualquier intento de fragmentación o reconcentración de la tierra. De igual forma, proponían inversiones estratégicas para resolver problemas de falta de infraestructura para riesgo, acceso a semillas, crédito y comercialización (MAGAP, 2010; MAG, 2017; FIAN-Ecuador, 2017).

Asimismo, otro instrumento importante es el Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica (SIGTIERRAS), programa que fue la continuación del Programa Piloto de Regularización y Administración de Tierras Rurales (PRAT) elaborado en 2002 y reemplazado por SIGTIERRAS en 2008; también, fue financiado en parte por Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[25] para contribuir con la administración territorial, la regularización de la tenencia de tierra, la planificación y ordenamiento territorial, implementar procesos planificación y producción agraria y brindar seguridad jurídica a los derechos de propiedad (SIGTIERRAS, 2017)

Sin embargo, si bien este énfasis en la legalización y titulación de predios tuvo grande avances (cerca de 250.000 adjudicaciones de títulos de propiedad y más de 25.000 hectáreas redistribuidas de predios estatales [FIAN-Ecuador, 2017: 76]); podría implicar que los procesos de desconcentración no significaban afectación a la propiedad improductiva, sino solamente regularización predial de la tierra y entrega de escrituras a propietarios que probablemente han vivido varios años en predios incautados (Martínez, 2014: 57).

A pesar de que se cumplió con gran parte de los objetivos de legalización y titulación de tierras, los resultados por número de hectáreas repartidas parecen "insuficientes para reducir los altos niveles de concentración de tierra" (FIAN-Ecuador, 2017: 76). Esto refuerza la idea de que no existió una verdadera redistribución mediante la afectación a la gran propiedad privada, y que la poca inversión también está reflejada en la ausencia de programas de apoyo para las asociaciones beneficiarias que deben mantener la productividad del predio.

Es importante señalar que para acceder a estos predios, los campesinos se vieron obligados a cancelar anualmente grandes cifras de dinero como parte del pago de la deuda adquirida en el Banco Nacional del Fomento (ver Cuadro 1) para acceder a esta tierra, lo que implicaría que el Estado no adjudica de manera gratuita los predios incautados y que, en realidad, promueve la redistribución de tierras a través de la vía de mercado, lo que podría terminar en desalojos forzados e incautación de los predios adjudicados (FIAN-Ecuador, 2017).

[25] De acuerdo al Ministerio de Finanzas, el cofinanciamiento del SIGTIERRAS a cargo del BID se pactó por un monto de $90.000.000,00, a una tasa de interés LIBOR FU BID de 1,7% a 25 años plazo, con cuatro años de gracias (Ministerio de Finanzas, 2013). La aplicación del SIGTIERRAS fue acompañada también con sucesos como la supresión del INDA, la elaboración del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), la creación del Sistema Nacional de Catastro Integrado, así como el anuncio de financiamiento del Banco de Desarrollo (BEDE) a los Gobierno Autónomos Descentralizados) para el catastro (MAG, 2017),

Cuadro 1. Formas de financiamiento para la compra de los predios incautados por el Estado

En 2012, el MAGAP y el BNF (más tarde, con BANECUADOR) firmaron dos contratos en relación al financiamiento de la entrega de predios: uno para la negociación de los Certificados de Pasivos Garantizados con el objeto de que el BNF gestione la venta de estos certificados; y otro para la transferencia de fondos por concepto de subsidios a la compra-venta de tierras. Así, los campesinos pudieron acceder a la tierra mediante dos mecanismos:	
Títulos Crédito Este tipo de financiamiento aplicó a predios propiedad el MAG, quien establece el valor del predio y las condiciones y obligaciones financieras. Entre 2011 y 2018, se adjudicaron predios con esta modalidad por un valor de $7.4 millones. Solamente el 2% de títulos créditos han sido cancelados en su totalidad y se ha recuperado apenas el 23% de los más de $7 millones destinados a este financiamiento	**Certificados de Pasivos Garantizados** Este mecanismo se aplicó a los predios del fideicomiso AGD-CFN No Más Impunidad, que maneja las tierras incautadas por la crisis financiera de 1999; estos certificados, al ser garantizados por el Estado ecuatoriano, pasaron a ser propiedad del MAGAP. Para 2018, apenas se recuperó el 8% del valor total de los CPG ($1.2 millones de $15.7 millones).

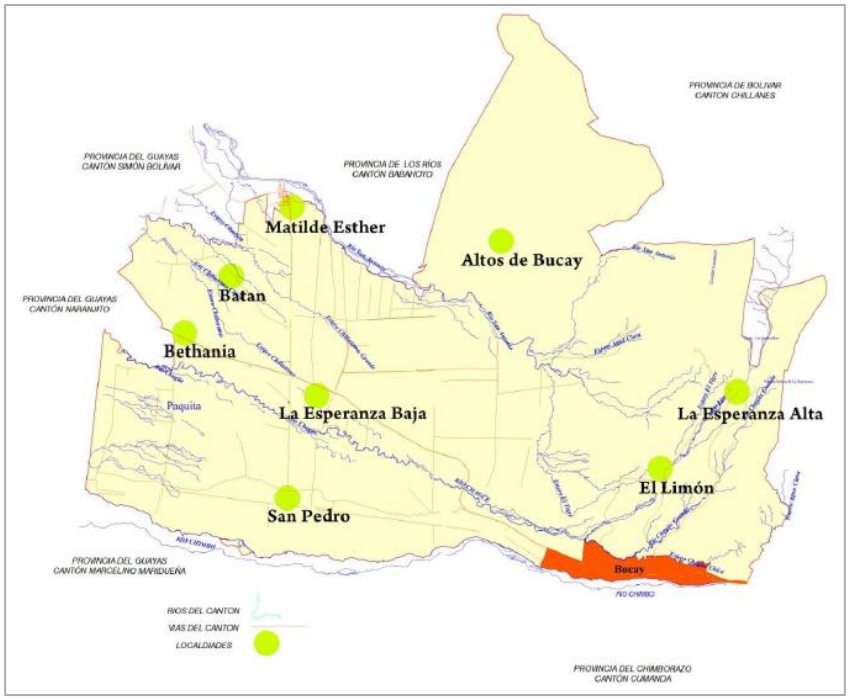
Fuente: FIAN-Ecuador, 2017; MAG, 2018

De manera general, existe cierta dificultad para recuperar los créditos destinados a los proyectos de redistribución de tierras, en ambas modalidades de crédito. El MAG (2018: 23) indica que algunas de las razones de incumplimiento de las obligaciones financieras son: falta de recursos económicos para invertir, falta de riego, bajos rendimientos productivos de los cultivos, falta de garantías para ser sujetos de crédito, lo que no han permito la inmediata utilización del predio.

Además, razones como los conflictos sociales por falta de organización, la falta de proyectos productivos a largo plazo, falta de espacio en los mercados, desaprovechamiento de la superficie agrícola por mala distribución de hectáreas, y el control oligopólico de los mercados de productos de origen vegetal tampoco permiten la consolidación de la propiedad a favor de las asociaciones (FIAN-Ecuador, 2017; MAG, 2018).

En concordancia, Martínez (2014) señala que los conflictos que suelen enfrentar las asociaciones beneficiarias de la entrega de predios se deben esencialmente a la falta de productividad, que no permite generar los recursos necesarios para cancelar los créditos por los predios y mantener su estabilidad legal, y para generar ingresos que permitan una reproducción de la vida digna.

Predio Campamento



***Ubicación Geográfica*:**

Longitud: 79°08’15 E

Latitud: 2° 12’ 00 S

Altitud: 320 m.s.n.m.

El predio Campamento se encuentra ubicado en el km 87 de la vía Naranjito-Bucay, en el cantón General Antonio Elizalde, en la parroquia de Bucay (Bucay), cerca del reciento El Limón, al suroeste de la provincia de Guayas, con las coordenadas: 17M 0700797 y UTM 9762116 (GPSMAP64) (GAD, Bucay, 2011: 9).

El predio Campamento -ex hacienda comprometida con los préstamos vinculados- fue incautado por la AGD al Dr. Fernando Aspiazu Seminario (exgerente y propietario del Banco del Progreso) y fue adjudicado en el año 2012 a la Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos Campamento (fundada en 2002, con acuerdo ministerial No. 9343 desde 2008), quienes prestaron sus servicios allí durante años (Gavilánez, 2016).

El predio fue elegido como uno de los primeros predios en beneficiarse de la entrega de escrituras, evento que contó con la participación del expresidente Rafael Correa en una de sus sabatinas el día 9 de junio de 2012 (El Telégrafo, 2012). A partir de este acto, proyectos como la construcción de la oficina para la asamblea de socios, la instalación eléctrica y la vía de asfalto de la entrada principal de la vía a Naranjito, se cumplieron instantáneamente con apoyo directo de diversas entidades de gobierno (Gavilánez, 2016).

Todo esto ha permitido que los miembros de la Asociación mejoren su bienestar de vida y sus condiciones laborales, asegurando que la propiedad de la tierra les ha dado más tranquilidad y seguridad[26]; han podido acceder a servicios básicos esenciales como luz (a pesar de pequeños problemas temporales con el servicio), agua (a través de un pozo centralizado), teléfono, celular

[26] AG (secretario de la Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos de Campamento), en conversación con el autor, septiembre 2019.

y vías de acceso, pero no cuentan con acceso a internet porque no disponibilidad de señal hasta el predio (Trabajadores de Campamento, 2019[27]).

En cuanto a sus actividades productivas, el presidente de la Asociación[28] relata que la mayoría de las familias se dedican a la plantación de una diversidad de cultivos, donde predomina la producción de cacao. Sin embargo, señala que la productividad del predio es demasiado baja y que el trabajo en esta tierra apenas permite a las familias obtener el consumo de subsistencia y para sostener la tierra bajo su propiedad (Trabajadores de Campamento, 2019).

A partir de esto, se puede explicar que el modelo de gestión de la Asociación de Trabajadores se sostiene casi enteramente con base en el trabajo administrativo de sus dirigentes, quienes son los encargados de la planificación organizativa y de la producción agrícola; esto, en vista de que los dirigentes del predio son personas que han alcanzado niveles de educación superior y tienen puestos de trabajo en el sector público, lo que incluso ha servido para gestionar varios proyectos como capacitaciones y cursos de producción agrícola, especialmente, de cacao (Trabajadores de Campamento, 2019).

Uno de los problemas productivos del predio es la falta de experiencia en cultivos vegetales - siendo el cacao una excepción. A pesar de esto, existe una variedad de cultivos que se dan a lo largo del predio, además del cultivo de cacao que ocupa tres cuartas partes de la superficie agrícola (550 ha aproximadamente), se produce yuca (6%), maracuyá (2,8%), plátano (2,5%), piña (1,3%), otros cultivos (maíz, orito, naranja; 2%), así como un espacio destinado a potreros (10%) (Gavilánez, 2016).

En vista de la poca experiencia, estos cultivos son producidos sin incorporar alguna tecnificación, con técnicas básica y conocimiento empírico, transmitido solamente por aquellos agricultores que tenían la experiencia previa de haber sido agricultores; estos cultivos son producidos y comercializados individualmente a intermediarios y compradores menores. Una situación contraria es la del cacao. Debido al potencial cacaotero identificado por las buenas condiciones climáticas y geográficas del predio, se ha dado un manejo diferente a este cultivo.

En efecto, la Administración del predio es la encargada de planificar anualmente la producción de este cultivo, que se da principalmente en los meses enero, febrero y octubre; el cacao

[27] Información recopilada en conversaciones con los miembros de la Asociación; ver Anexo 1 el mapeo de actores

[28] EG (presidente de la Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos de Campamento), en conversación con el autor, septiembre 2019.

cultivado es la especie CCN-51, con un promedio de producción anual por hectárea de 15qq/ha, con un valor de mercado promedio de $118 (Gavilánez, 2016).

Esta atención diferenciada permitió la creación de un fondo especial para este cultivo para así focalizar recursos en su producción, adaptarlo a prácticas cada vez más sostenibles y darle valor agregado al producto; la comercialización del cacao es la única que se realiza de manera colectiva, a través de la Asociación, la cual es la encargada de llevar el producto a centro de acopio cercanos y que incluso ha negociado con diferentes empresas para asegurar la compra del cacao de la Asociación (Trabajadores de Campamento, 2019).

Finalmente, si bien los trabajadores del predio se encuentran agradecidos con el expresidente Rafael Correa por haberles permitido acceder a la propiedad de las tierras que habían trabajado durante años, también expresan su insatisfacción por la poca atención recibida por parte de las instituciones comprometidas en el proceso, impidiendo que los agricultores eleven la productividad del predio y mantengan su condición de propietarios (Trabajadores de Campamento, 2019).

Problemas en el ámbito productivo

Los socios relatan que antes de ser propietarios del predio, los trabajadores de Campamento se dedicaban exclusivamente a la crianza de ganado por órdenes de los antiguos dueños, pero después de posicionarse ellos como dueños, cambiaron toda su producción a cultivos vegetales solamente (Trabajadores de Campamento, 2019). Según comentaba el presidente de la Asociación, esto generó un problema estructural desde un inicio ya que son pocos trabajadores quienes poseen conocimientos sobre las diferentes labores en los cultivos vegetales, especialmente del cacao.

También, reconocen el buen clima y excelentes condiciones geográficas con el que cuentan durante la mayoría del año, señalando que no existen problemas meteorológicos y que el clima es “muy bueno” (Trabajadores de Campamento, 2019). Estos terrenos pertenecen al bosque tropical húmedo de las estribaciones del ramal Chimbo y limitan al norte con el paso del Río San Antonio, por lo que su ubicación geográfica determina un alto nivel de lluvias y humedad (Gavilánez, 2016).

Los terrenos cuentan con una temperatura media anual de entre 18° y 24°C, en donde se aprovecha cerca del 86% de su superficie agropecuaria útil de todo el predio (MAG, 2017). Los principales cultivos son: cacao, plátano, maracuyá, yuca, maíz, piña, naranja, mandarina y

guanabana, así como plantaciones madereras de caoba y teca; la ganadería solo se ve reflejada en pequeños criaderos de pollos y gallinas (Trabajadores de Campamento, 2019).

Dentro del predio, el 73% del uso de la superficie útil es para el cultivo del cacao, mientras que el 27% restante corresponde a linderos, casas, caminos, canales, cultivos diversos (yuca, plátano, piña, maracuyá, maíz, naranja). Cada socio tiene cultivada cerca del 90% de su propiedad con diversos cultivos, en donde destaca la intensificación del cultivo de cacao como el principal generador de ingresos y de recursos para pagar las cuotas de la deuda, además de que permite la reproducción social de la familia (Gavilánez, 2016: 5).

A pesar del énfasis puesto en el cacao, los técnicos y directivos de la Asociación reconocen que los rendimientos de su producción podrían mejorar con el uso de químicos para fertilizar, manejo de podas, control fitosanitario y, por supuesto, el uso y certificación de buenas prácticas agrícolas para darle valor agregado. Sin embargo, también señalan que existe un gran desconocimiento sobre el uso de químicos para estimular los procesos y, en general, sobre las buenas prácticas agrícolas (Trabajadores de Campamento, 2016).

La posesión geográfica y el clima del predio son favorables para el aprovisionamiento de agua, lo que significa que la lluvia es el sistema natural de riego. Además de contar con el rio San Antonio al norte del predio, existen vertientes naturales que atraviesan las parcelas y riegan los cultivos (GAD Bucay, 2011). Sin embargo, no todos tienen acceso asegurado a riego (solo el 10% de los socios y 15% de la superficie del predio está bajo riego), por lo que la Asociación no cuenta con un sistema de riego que abastezca a todos los socios, lo que también explicaría la poca productividad de las plantaciones de cacao[29] (Trabajadores de Campamento, 2019).

Comercialización

Los socios de Campamento comercializan sus distintos bienes de dos formas. Por un lado, productos como la yuca, plátano, piña, o maracuyá son comercializados de manera individual, es decir, cada campesino vende lo que produce a los intermediarios de la zona, directamente en el predio o en sus alrededores, y se queda con la totalidad de los ingresos percibidos (Trabajadores de Campamento, 2019).

Por otro lado, el cacao se lo comercializa asociativamente mediante el convenio con la empresa social agroexportadora Maquita Cushunchic, quien trabaja con la asociación comprando el

[29] Durante las charlas de los grupos focales, los socios comentaron sobre la implementación de mejorías en los pozos de agua, compra de bombas de succión para abastecimiento de agua a los socios (Trabajadores de Campamento, 2019).

cacao (incluso, construyó un centro de acopio dentro del predio); los resultados de este convenio son repartidos equitativamente entre los socios que participaron y en el caso de generarse excedente, se considera para inversiones productivas que beneficien a toda la Asociación (MAG, 2018; Trabajadores de Campamento, 2019).

Cabe señalar que el cacao es el único producto que cuenta con un plan productivo a largo plazo que considera la agregación de valor y los buenos precios que se pueden obtener a partir de su venta; a través de su Fondo del Cacao, se produce artesanalmente cacao dulce, sin embargo, aún no cuentan con las correspondientes certificaciones ni registros sanitarios. Los socios perciben a la producción de cacao como un elemento que les permitirá pagar la deuda que mantiene por el predio y seguir produciendo y viviendo de la agricultura (Trabajadores de Campamento, 2019).

Problemas en el ámbito social

La Asociación cuenta con 93 socios, 73 hombres y 20 mujeres, calificados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, que en su mayoría son originarios del sector de Bucay y sus recintos aledaños (El Limón, La Esperanza, Matilde Esther, Batán). Algunas familias llevan más de 10 años instaladas en sus parcelas, pero solo una tercera parte de los socios tiene su casa en el predio; el resto de los socios viven cerca y van todos los días a trabajar al predio (Gavilánez, 2016).

La mayoría de ellos trabaja de forma organizada y sin conflicto ya que las tierras se encuentran divididas en consenso. Esto debido a que una de las condiciones para acceder a los predios es la asociación obligatoria entre campesinos y su calificación como socios de alguna agremiación, lo que puede causar conflictos internos, pero no es el caso de Campamento (Trabajadores de Campamento, 2019).

La Asociación está debidamente registrada en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, realizan asambleas generales cada dos meses, llevan registros contables básicos al día, se presentan estados financieros, se rinden cuentas a los socios trimestralmente y se cumplen con los requisitos de auditoría que realiza la SEPS; todo esto está redactado en los reglamentos internos que la Asociación. Participativamente, en el predio el 80% de los socios se encuentran activos y que en general las asambleas de socios suelen contar con 40 y 50 socios, a pesar de que en los últimos años se ha perdido un poco de interés de los socios por asistir a las reuniones de Asamblea (Trabajadores de Campamento, 2019).

Además, los campesinos señalan que, gracias a la colaboración entre miembros de la Asociación, existe mayor percepción de seguridad dentro de los predios, a diferencia de cómo era la situación antes:

> "[…] en años anteriores, los terrenos eran víctimas de robos constantes, no había iluminación ni apoyo de las autoridades para evitar esto, pero los habitantes del predio se cansaron de esta situación y se organizaron en brigadas nocturnas que patrullan casi todos los días de la semana. La Asociación le da las gracias al Sr. Gonzáles[30] por facilitar su camioneta todos los días con el fin de realizar vueltas nocturnas de vigilancia, para proteger nuestros cultivos" (Trabajadores de Campamento, 2019)[31].

Cabe señalar que existe un problema de carácter legal acerca de los trámites de registro de las escrituras. La Asociación asegura que la superficie total del predio es de 640 hectáreas, sin embargo, hay problemas con las mediciones de planimetría realizadas por el Plan Tierras, quienes indican que el predio solo tiene una superficie total de 548 hectáreas (Trabajadores de Campamento, 2019).

Finalmente, a pesar de que los socios de Campamento reconocen la importancia de asociarse con el fin de acceder a la tierra y pagar una deuda acorde a su calidad de asociados, existe también la percepción entre algunos socios que consideran que hubiera sido mejor que cada uno acceda a una parte del predio individualmente, implicando que no hay beneficios en pertenecer a la asociación; en vista de que la tierra es propiedad del Estado, es indispensable la Asociación para acceder a estas tierras (Trabajadores de Campamento, 2019).

Deuda por la tierra

La Asociación adquirió el financiamiento para este predio en septiembre de 2012 mediante bonos del Estado en modalidad CPG. Recibió un subsidio del gobierno 50% del valor comercial del predio ($2.198.539 era el precio total), por lo que la parte de la Asociación ascendía a $1.580.200 incluido el pago de intereses, y se pagaría con la cuota aportante de cada socio según corresponda el tamaño[32] de la parcela, dentro de un plazo de 15 años, con una tasa de interés del 5% (MAG, 2017).

[30] AG (secretario de la Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos de Campamento), en conversación con el autor, septiembre 2019.
[31] VB (administrador de la Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos de Campamento), en conversación con el autor, octubre 2019.
[32] Hubo un acuerdo entre socios con el INDA en 2005 con el fin de realizar la repartición entre socios, la cual se realizó más o menos en función de la capacidad económica de cada socio, por lo que las parcelas repartidas varían entre 10, 8, 6 y 3 hectáreas) (Trabajadores de Campamento, 2019).

Cuadro 2. Situación financiera del predio

Monto del crédito	1.580.199,59
Tasa de interés	5%
Plazo	15 años
Inicio de pago	16-sep-12
Final del pago	16-mar-27
Tipo de adquisición	CPGs
Estado a 2017	Mora
Saldo pendiente	1.580.199,59

Fuente: MAG, 2018

En realidad, el pago de la deuda en realidad no representa un problema financiero. Como lo señala MAG (2017) y los mismos trabajadores de la Asociación (2019), no ha existido un problema por falta de pago del crédito, sino que de momento no existe un mecanismo de cobro por parte de las entidades financieras correspondientes, por lo cual no se ha efectivizado el cobro; la Asociación tiene una cuenta bancaria en BAN Ecuador en donde ya se depositó la primera cuota de la deuda (Trabajadores de Campamento, 2019).

A partir de esta situación, los directivos de Campamento han solicitado la reestructuración de la deuda con BAN Ecuador, considerando también que se dé solución al problema con las escrituras de la propiedad con el área real del predio. El administrador de la Asociación comenta sobre esta situación:

> "[…] el precio que antes cada socio pagaba cada hectárea de tierra era de más de $3.000 pero la gestión administrativa del predio ha logrado renegociar este valor para que cada socio solo tenga que pagar $2.750 aproximadamente. Tomando en cuenta cómo está la situación de la deuda que no nos vienen a cobrar a pesar de que nosotros hemos depositado la plata en una cuenta, queremos aprovechar esto para volver a negociar la deuda, en concreto queremos que nos condonen una parte de la deuda, y que para la otra parte se amplíen los plazos de pagos, se aumenten los años de gracia y se disminuya la tasa de interés que estamos pagando[33]" (Trabajadores de Campamento, 2019).

Acceso a recursos financieros y no-financieros

Según relatan los socios de Campamento, el acceso a recursos financieros ha sido uno de los temas de mayor complejidad que ha enfrentado la Asociación, que han tenido problemas con todas las entidades a las que han acudido y que las continuas negaciones de crédito se han vuelto un malestar generalizado para muchos de los miembros. Ellos expresan que:

[33] VB (Administrador de la Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos de Campamento) en conversiones con el autor, octubre de 2019.

> "el acceso a crédito ha sido negado para esta Asociación, hemos cumplido con todos los requisitos, hemos presentado todos los papeles y no hemos recibido nada. Hemos intentado de todo, en total 33 socios han tratado de acceder a un préstamo, pero a todos se les ha negado por varias razones. Asimismo, como asociación hemos intentado acceder, hemos dejado los papeles que corresponden y hasta ahora no nos dan respuesta".[34]

En general, dicen los socios que todas las entidades que han prometido la entrega de créditos a la Asociación han terminado en nada. Incluso, existe el conocimiento acerca de las opciones de productos financieros que hay tanto en los bancos como en las cooperativas, percibiendo a la banca pública como la mejor opción (la más barata) para acceder a crédito, pero ninguna de estas instituciones ha ofrecido concretamente algún tipo de financiamiento (Trabajadores de Campamento, 2019).

Tabla 1. Perfil crediticio de la Asociación de Trabajadores de Campamento

Edad promedio	El rango de edad promedio de los socios activos es de 50 y 55 años.
Escolaridad	El nivel de educación es muy variado dentro del predio, habiendo desde personas con educación primaria y hasta personas con títulos de cuarto grado.
Estatus familiar	La mayoría de los socios son casados, con familias de entre 4 y 5 integrantes, quienes ayudan en las tareas agrícolas y del hogar.
Fuentes de ingresos	La principal fuente de ingresos para la mayoría de las familias es el excedente agrícola que producen ellos mismos, no tienen empleadores, trabajan por cuenta propia y algunos de los socios tienen ingresos adicionales de actividades fuera del predio
Historial crediticio	A pesar de que algunos pocos socios han accedido a créditos pasados, lo han hecho a título personal para sus actividades. Además, la mayoría de los socios tiene cuentas bancarias en cooperativas y banca pública.
Colaterales	Las garantías más importantes que tienen en general los socios son los terrenos mismos, algunos de ellos cuentan con sus vehículos mientras que otros varios no cuentan con ninguna garantía en lo absoluto.

Fuente: Trabajadores de la Asociación de Campamento
Elaboración: Propia

Ellos consideran que el proceso para obtener crédito es demasiado complicado debido a los extremos requisitos que piden las instituciones financieras, lo que se convierte en trabas burocráticas por parte de estas instituciones que, como relatan los miembros, "se hacen los desentendidos y solo dan excusas para no dar crédito, es una pérdida de tiempo" (Trabajadores de Campamento, 2019). Incluso, varios socios se negaron a participar en los grupos focales

[34] VB (Administrador de la Asociación de Trabajadores Agrícola Autónomos de Campamento), en conversación con el autor, octubre 2019.

argumentando que se sienten defraudados y engañados porque siempre se acercan las instituciones a ofrecer crédito y al final no consiguen el financiamiento.

De la misma manera, los socios de Campamento aseguran que las capacitaciones que han recibido no han sido suficientes mejorar los niveles de productividad de sus cultivos ni para iniciar procesos de agregación de valor a sus materias primas (se había propuesto para elaborar mermeladas y chocolates); además, comentan que nunca ha llegado asistencia para entender cómo aplicar a un crédito y que los directivos de la Asociación son los encargados de gestionar este tema para los miembros (Trabajadores de Campamento, 2019).

Ellos relatan que desde 2005 han llegado a la Asociación más de siete charlas técnicas de diferentes instituciones, entre ellas MAGAP; a pesar del número de capacitaciones recibidas, ellos señalan que las capacitaciones recibidas han sido bastante incompletas. Incluso en una ocasión, como relatan los miembros, tuvieron una capacitación de tres días sobre temas financieros y técnicos que resultó simplemente en la entrega de una alcancía, lo cual no fue de ninguna ayuda para nada[35].

A pesar de esta situación, los socios del predio están conscientes de las ventajas que pueden obtener a través de la Asociación. Por un lado, un gran número de socios prefieren comercializar de manera asociativa, por otro lado, se han beneficiado de capacitaciones internas que ha gestionado la administración de la Asociación, enfocadas en la producción de cacao y que han permitido un mayor conocimiento de buenas prácticas agrícolas, uso de químicos y apoyo en temas contables (Trabajadores de Campamento, 2019).

Además, se puede evidenciar que la Asociación de Campamento no es ajena al tema de crédito y sus socios se consideran abiertos a recibirlo. En general, los trabajadores consideran que el acceso a crédito es un factor positivo para mejorar la calidad de vida de los miembros, siempre y cuando el dinero se lo invierta en actividades productivas como el manejo de la tierra y en la tecnificación de los cultivos; incluso consideran que, para iniciar con algún proyecto importante, es mejor acceder a crédito que ahorrar, ya que no cuentan con los ingresos necesarios para ahorrar lo suficiente (Trabajadores de Campamento).

[35] VB (Administrador de la Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos de Campamento), en conversaciones con el autor, octubre 2019.

Conclusiones del capítulo 3

El análisis de las políticas de redistribución de tierra deja en claro hasta qué punto el acceso a la tierra es por si solo un elemento para el desarrollo rural; este análisis refleja la falta de seguimiento y monitoreo de los predios que han sido entregados. Por un lado, se puede evidenciar que las políticas de tierra solamente se han concentrado en regularizar la situación legal de los predios; por otro lado, la percepción de los campesinos es que estas políticas no han tomado en cuenta que el acceso y mantención de los predios debe estar acompañado de otros recursos productivos para el desarrollo de la actividad agrícola.

En el análisis de la situación del predio Campamento, se encontró que, si bien los miembros no han tenido problemas asfixiantes para saldar la deuda del predio, los mecanismos de financiamiento en realidad solo constituyen una forma más de capitalización para las instituciones financieras encargadas, ya que las condiciones financieras de la compra del predio corresponden a políticas bancarias que no consideran la entrega de crédito a precios de interés social, y no toman en cuenta los factores particulares de la agricultura que podrían incidir en la capacidad de pago de los campesinos.

Los miembros de la Asociación de Campamento no han podido acceder a financiamiento por la falta de compromiso de las entidades financieras, quienes han impedido el acceso al crédito debido a que no toman en cuenta las particularidades de la actividad agrícola, por lo que estas entidades reconocen al campesino como cualquier otro aplicante de crédito, sujeto a los mismos requisitos. Tampoco sienten que las jornadas de capacitaciones que han recibido en la Asociación han sido suficientes para impulsar la producción de cultivos y el proyecto de agregación de valor al cacao.

En conclusión, las políticas de tierra se caracterizaron por su falta de integridad en el sentido que no toman en cuenta los aspectos que, más allá de la entrega de tierra, permitirían a los campesinos construir estrategias de vida en función de un mayor acceso a recursos productivos. La falta de crédito para temas productivos, de capacitación técnica y de canales de comercialización justos obligan a los campesinos a ajustarse financieramente a los ingresos generados por sus prácticas tradicionales agrícolas, lo que significa un escenario de extrema vulnerabilidad dados los riesgos de la agricultura, lo cual no está contemplado en las políticas.

Discusión y conclusiones

Acceso a recursos financieros y no financieros

El presente estudio abordó el contexto y la problemática de la falta de acceso a recursos productivos, específicamente en su influencia sobre los trabajadores del predio Campamento, en la provincia de Guayas. Así, el objetivo era evidenciar que, más allá del acceso a la tierra, el acceso a crédito y a otros servicios productivos se constituye también como un elemento esencial para consolidar la posición de los campesinos como propietarios de tierras.

A través de los métodos cualitativos, se indagó primero sobre el acceso a la tierra para encontrar las condiciones financieras en las cuales se adjudicó el predio; segundo, se recogieron las características demográficas y socioeconómicas de algunas familias que laburan en el predio, lo que permitió definir su perfil crediticio para entender las razones por las cuales el acceso a crédito y otros servicios no ha sido posible.

Primero, se encontró que el predio fue incautado a los banqueros involucrados en la crisis financiera de 1999, por lo que fue entregado a la Asociación por un valor comercial subsidiado en un 50% por el Estado, dejando una deuda de cerca de $1.5 millones para los beneficiarios, la cual no ha representado una deuda impagable, por lo que ha sido saldada en su totalidad, pero que no ha sido cobrada por las instituciones responsables.

El trasfondo de las condiciones financieras en que se pactaron con las instituciones responsables es que fue como cualquier otra operación de crédito, sin considerar algún tipo de precio social. Además, si estos predios fueron incautados a los banqueros como resarcimiento de sus responsabilidades por la crisis financiera, en realidad se está canalizando este valor adeudado a los campesinos a través de la vía de mercado.

Segundo, hay que considerar las características fundamentales del sector rural y de los miembros de la Asociación, que definen en el acceso a crédito[36]. Cabe señalar que, si bien la propiedad de la tierra puede considerarse como un facilitador para acceder a crédito, Trivelli (1997: 62) dice que los hogares rurales enfrentan diferentes restricciones adicionales que influyen directamente en el acceso a crédito y otros servicios productivos.

[36] En el estudio de línea base que realizó el SIGTIERRAS al inicio de sus operaciones reveló que la seguridad en la tenencia es la principal razón por la cual los propietarios y posesionarios ecuatorianos consideran importante la regularización; sin embargo, dentro de esto, sólo en el 6% de los hogares consideran el acceso a crédito una razón para la regularización (Ochoa y Enríquez, 2017).

En primer lugar, está la edad, que para los miembros de Campamento es de entre 50 y 55 años. De acuerdo con Iregui-Bohórquez (2016), una mayor edad puede estar relacionada con la imposibilidad de pagar la deuda en vista de que los ingresos futuros son cada vez menos seguros. La misma autora (2016: 39) sugiere que, si bien los años de escolaridad podrían no influir en el acceso a crédito, para el caso de Campamento si influyen, ya que los miembros con niveles secundarios y terciarios de escolaridad son los que si han podido a acceder a otros créditos por su propia cuenta.

Escalante, Basurto y Catalán (2013: 119) señalan que el estado civil "casado", un mayor número de integrantes en la familia y ser miembro de diferentes asociaciones representan también fortalezas para acceder a crédito. A pesar de que los miembros de la asociación son en su mayoría casados, tienen en promedio 4 hijos e incluso algunos pertenecen a otras asociaciones aparte de Campamento, se puede argumentar que las instituciones financieras pasan por alto estas fortalezas ya que no serían razones suficientes para otorgar créditos.

Otro factor que dificulta el acceso a crédito es la inestabilidad de los ingresos. Trivelli (2013: 49) dice que un hogar que dispone de ingresos no-agropecuarios o de miembros asalariados, tienden a ser más atractivos para las instituciones financieras. Para el caso de Campamento, la gran parte de las familias depende enteramente de los ingresos agrícolas y hay pocos socios que tienen trabajos por fuera del predio; esto significa que su única fuente de ingreso proviene de una actividad altamente estacionaria, por lo que el flujo de ingresos de los campesinos puede ser alto durante ciertas épocas del año, pero asimismo puede ser bajo en otras épocas, lo que no asegura que el pago del crédito sea constante durante el año.

Finalmente, dice Matrone (2018: 103) que las instituciones financieras no ofrecen crédito a los campesinos principalmente por la falta de un historial crediticio y por la falta de garantías; por lo general, requieren altas garantías hipotecarias, que sean bienes inmuebles urbanos, ya que los bienes inmuebles rurales son insuficientes para cubrir la relación entre el monto del préstamo y el de la garantía.

En este sentido, la mayoría de los socios solo poseen su terreno como garantía, el mismo que tiene problemas de registro como garantía por el no-cobro de la deuda por el terreno; algunas familias, incluso, no pueden considerar al terreno como garantía al no ser propio. Además, a pesar de que muchos socios tienen cuentas bancarias, tanto en cooperativas como en bancos, la falta de acceso a créditos individuales en el pasado también es una falta de referencia para que una institución pueda evaluar la capacidad de pago y solvencia del campesino.

Se puede deducir que las barreras de crédito vienen del lado de la oferta, esencialmente, de los complejos requisitos que piden las instituciones financieras, los cuales no toman en cuenta las particularidades de la actividad agrícola. Sin embargo, también hay que considerar las razones de exclusión del crédito por el lado de la demanda (Beck y De la Torre, 2006). Los miembros de la Asociación reconocen que los requisitos son difíciles de cumplir y que nunca han recibido alguna capacitación para entender el proceso de aplicar a un crédito, lo que reflejaría un problema de auto exclusión en el sentido de que, por falta de entendimiento sobre el tema, los socios deciden mejor no intentarlo.

En resumen, las familias del predio enfrentan restricciones de acceso a crédito debido tanto a las características propias de los hogares, así como por factores institucional y políticos que no permiten que estas familias se consoliden en sus terrenos. Por tanto, no pueden mantener estables sus condiciones de vida ni sus patrones de consumo, ni tampoco realizar inversiones productivas que permitan enfrentar los choques agrícolas (Iregui-Bohórquez, 2016).

En este contexto, el acceso a crédito es uno de los principales elementos para mejorar los sistemas de producción, elevar los niveles de productividad, y generar ingresos suficientes para cubrir tanto sus necesidades de consumo, así como el pago de la deuda por el predio; en vista del alto grado de incertidumbre en la actividad agrícola, el acceso a crédito permite a los campesinos protegerse frente a la vulnerabilidad del negocio y, a nivel general, reducir la heterogeneidad en los niveles de producción (Iregui-Bohórquez, 2016).

Por un lado, el acceso a recursos financieros representaría para los campesinos una manera de articularse competitivamente a los mercados, a través del cambio en sus patrones de producción (Schejtman y Berdegué, 2004). Por otro lado, los agricultores podrían asumir mayores riesgos e invertir en proyectos más rentables en lugar de proyectos menos riesgosos, pero menos eficientes (Matrone, 2018).

Asimismo, el apoyo gubernamental, focalizado en procesos de capacitación y asistencia técnica permite elevar el potencial productivo las capacitaciones en áreas productivas y administración organizativa podrían elevar el potencial productivo y asegurar la reproducción del campesinado (Schejtman, 2004).

Las instituciones financieras podrían facilitar el acceso al evidenciar que los prestamistas cuentan con el conocimiento técnico necesario para aumentar los niveles de productividad (etapas del proceso productivo, gestión administrativa, registros contables y estadísticos, comercialización del producto) y, por ende, podrían reducir el riesgo inherente de su actividad (Matrone, 2018).

Articulación de política pública

La revisión histórica de las principales políticas del agro permitió entender que la actual estructura agraria es el resultado de leyes, reformas y decretos que en su mayoría han fracasado en el cumplimiento pleno de sus objetivos. A pesar de esto, las demandas campesinas y la presión de los movimientos indígenas significaron avances importantes como la eliminación de las relaciones laborales precarias y la entrega de tierras expropiadas a los campesinos.

La principal implicancia del fracaso de las políticas es que los gobiernos trataron de modernizar al sector agrícola mediante un modelo de inserción a los mercados internacionales para satisfacer la demanda internacional de bienes primarios, pero en el proceso solamente se fortalecieron las empresas capitalistas que tenían los recursos para adoptar y adaptarse a este modelo, el cual favorecía a las exportaciones, en detrimento de las condiciones productivas de los pequeños productores, quienes no tienen la capacidad de cumplir las exigencias del modelo.

La situación del campo se deterioró como resultado, especialmente, de las políticas neoliberales, ya que los gobiernos de turno terminaron de ceder a las presiones externas y se centraron en la productividad como elemento fundamental de la actividad agrícola -y del tamaño de la propiedad, sin tomar en cuenta los recursos productivos de los campesinos.

Si bien esta problemática ya fue abordada como una deuda histórica con el campo, la dirección de las recientes políticas agrarias también se alineó con los paradigmas neoliberales. Además, a sabiendas de que la alta concentración de tierras es un problema prioritario en el agro, se puede argumentar entonces que este discurso fue demagogo desde el momento en el que se identificó el déficit de tierras que existía para satisfacer las demandas campesinas, así como por la dificultad de expropiar propiedad privada.

Por una parte, se puede evidenciar que la apuesta de los gobiernos ha sido impulsar el modelo agroindustrial mediante la especialización y expansión de los monocultivos para su exportación a gran escala, dejando atrás el interés social del apoyo a la producción campesina, la redistribución de la tierra y obligando a que las transacciones de tierras se realicen a través de la vía de mercado; un indicador de ambas situaciones puede ser el direccionamiento de la inversión estatal.

Por otra parte, debido a la desactualización de estadísticas sobre el sector agrícola, es complicado determinar las verdaderas dimensiones del problema de la estructura de la tierra, por lo que se puede argumentar que este fenómeno ha prevalecido fuertemente en la historia

del agro ecuatoriano y en realidad no ha encontrado solución, lo que obedece a la propia estructura productiva del país, dependiente en gran parte de la agroexportación.

En relación con la estructuración social en el campo, se puede argumentar que hubo modificaciones socioeconómicas positivas debido al aumento la propiedad mediana, y al acceso a tierra por parte de campesinos que no nunca habían tenido la propiedad de esta. Sin embargo, la articulación de las políticas de tierra no consideró que, al otorgar el acceso a la propiedad de la tierra por la vía de mercado -precio de avalúo comercial, es posible que los beneficiados no puedan mantener su condición de propietarios en el tiempo.

En este sentido, las políticas de redistribución de tierras no pueden considerarse como una política integral para el cambio rural, toda vez que no han considerado la realidad campesina para generar ingresos suficientes para mejorar sus condiciones de vida. La revisión sobre el alcance y articulación de estas políticas demuestran que, si bien hubo un mayor acceso a la tierra, no se han desarrollado integralmente con el fin de garantizar el acceso posterior a otros recursos productivos para la consolidación de los campesinos como propietarios de la tierra.

Incluso, con todo el poder político y los altos ingresos petroleros que se dieron en el gobierno de Rafael Correa, dice Landívar (2015: 94) que "se desaprovechó una oportunidad histórica de realizar una verdadera reforma agraria". En esencia, las políticas del sector agrícola no tomaron en cuenta las heterogeneidades de la producción agrícola a pequeña escala, y se caracterizaron por el abandono institucional y su falta de competencias definidas, la falta de acceso a crédito y asistencia técnica, incoherencias por la indivisibilidad de la tierra, así como por la obligatoriedad de asociarse entre campesinos para recibir las tierras.

En conclusión, es necesario de políticas enfocadas en reducir la desigualdad en el campo mediante la aplicación de una reforma agraria radical, acompañada de inversión para educación y para generar empleo dentro del campo. Las políticas agrícolas deberían ser desarrolladas de manera integral, tomando en cuenta las particularidades de la actividad agrícola, para poder fortalecer las ventajas de la producción de la agricultura familiar campesina y para consolidar incluso prácticas agrícolas sostenibles que permitan de cierta forma que los campesinos se inserten en el circuito del mercado de bienes primarios.

Recomendaciones

Al finalizar el presente estudio, es importante recordar siempre la superlativa relevancia que tiene el sector agrícola en la economía ecuatoriana, sector que contribuye fuertemente en las dimensiones laboral, alimenticia y comercial. Sin embargo, parte del éxito de este sector es su estructura y el modelo de producción que promueve, el cual solamente beneficia a aquellos productores con plena disponibilidad de recursos productivos.

En este sentido, es menester que la política agrícola tome en cuenta las heterogeneidades en los niveles de producción de los diferentes actores rurales. Si bien es cierto que el modelo agroexportador sostiene, en parte, a la economía ecuatoriana, estas políticas deben contar con mecanismos para promover y proteger la producción campesina, insertándola en un circuito de prácticas sostenibles que permitan mejorar la calidad de los cultivos y que además incluya temas de comercialización, acopio y hasta el tema de trabajo asociativo de la tierra.

Dentro de esto, la política agraria, tal y como se evidenció en el caso de estudio, también debe poner mayor consideración sobre las políticas de tierra. Una verdadera redistribución de la riqueza en el campo no puede pasar por medidas productivistas que incluso van a detrimento ambiental; desafortunadamente, lo óptimo en esta situación sería considerar la intervención del Estado en la propiedad privada para cumplir los objetivos redistributivos, así como la revisión de un modelo alternativo de producción agrícola.

Además de esto, también es necesario el redireccionamiento de los recursos económicos destinado a los proyectos de tierra, con el fin de fortalecer la institucionalidad. Con las estrategias de trabajo y los incentivos correctos, el fortalecimiento institucional permitirá que las entidades correspondientes realicen el respectivo seguimiento de los procesos de distribución de tierras; como se encontró en este estudio, la sola repartición del título de propiedad no asegura mejores condiciones para los pequeños campesinos, por lo que servicios adicionales como el acceso a crédito o asistencia técnica se consideran deseables y necesarios.

Finalmente, es importante resaltar el papel de la academia dentro del tema agrícola. Por un lado, no es posible abordar todos los elementos que debería contener una verdadera reforma del sector, por lo que se recomienda promover un mayor número de investigaciones sobre los factores complementarios a la entrega de tierras. Por otro lado, para la Facultad de Economía de la Universidad Católica del Ecuador se recomienda potencializar los temas académicos de política agrícola, así como su aplicación mediante un extensivo trabajo en campo. Todo esto resultaría en políticas públicas desarrolladas de manera técnica, pero también incorporando elementos que reconozcan y atiendan las realidades del sector rural ecuatoriano.

Referencias bibliográficas

Andrade, Pablo. (2009) La era neoliberal y el proyecto republicano. La recreación del Estado en el Ecuador contemporáneo (1992-2006). Quito: Universidad Simón Bolivar.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Quito: Suplemento del Registro Oficial No. 711

Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Recuperado de: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf.

Banco Central del Ecuador. (2019). Reporte de coyuntura: Sector agropecuario. Ecuador.

Barsky, O. (1984). La reforma agrícola ecuatoriana. Quito: Corporación Editora Nacional

Baustista Durán, R. (2017). Informe 2017. Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica. La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural en Sudamérica.

Bautista Durán, R. (2016). Acceso a la Tierra y Territorio en Sudamérica. La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.

Brassel, F., Ruiz, P., & Zapatta, A. (2008). La estructura agraria en el Ecuador: una aproximación a su problemática y tendencias. En F. Brassel, S. Herrera, & M. a. Laforge, ¿Reforma agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos (pág. 250). Quito: SIPAE.

Bravo, A. L. (2008). Análisis de las políticas agrícolas aplicadas en el Ecuador en los noventa desde la perspectiva de la soberanía alimentaria. Quito: FLACSO

Briceño Ruíz, J., Quintero Rizzuto, L., & Ruiz de Benitez, D. (2013). El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual. Aportes para la Integración Latinoamericana, 1-34

CAF. (2011). Banca Pública: Vialidad, Segmentación y Gobierno Corporativo. En Servicios financieros para el desarrollo: Promoviendo el acceso en América Latina

Calvento, M. (2006). Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina. Convergencia, No.41 , 41-59.

Cameron, M., & North, L. (1996). Las sendas de desarrollo en una encrucijada: La agricultura del Perú a la luz de la experiencia del este asiático. Socialismo y Participación, 127-140.

Capstick, M. (1977). La Economía de la Agricultura. México D.F: Fondo de Cultura Económica

CEPAL. (1968). La agricultura en América Latina. Encuesta Económica en Latinoamerica 1966, Nueva York.

Chiriboga, M. (1999). Las ONG y el acceso campesino a la tierra: el caso del FEPP en Ecuador. En M. Chiriboga, Cambiar se puede (págs. 115-142). Quito: FEPP

Chiriboga, M. (2015). Pequeñas economías: reflexiones sobre la agricultura familiar. Quito, Ecuador: FAO

Chonchol, J. (1994). Sistemas agrarios en América Latina. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Cueva, A. (1990). El desarrollo del capitalismo en América Latina . México: Siglo XXI Ediciones.

Daza, E. (2014). Análisis del proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas. Quito: Observatorio del cambio rural

de Janvry, A. (1981). The Agrarian Question and Reformism in Latin America. Baltimore: John Hopkins University Press.

ECYT-AR. (20 de junio de 2019). Estructuralismo Económico. Obtenido de Enciclopedia de ciencia y tecnologías en Argentina: https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Estructuralismo_econ%C3%B3mico

El Telégrafo. (Enero 2012). Presidente Correa reconoció una "dueda" de su gobierno con el sector agrícola del país. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion/1/el-presidente-correa-reconocio-una-deuda-de-su-gobierno-con-el-sector-agricola-del-pais.

El Telegrafo. (Junio de 2012). Plan Tierras ha legalizado 17 mil hectáreas en el país. págs. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion/1/plan-tierrras-ha-legalizado-17-mil-hectareas-en-el-pais.

El Universo. (25 de octubre de 2006). Correa ratifica que protegerá la agricultura al no firma el TLC. Ecuador: El Universo. Recuperado de: https://www.eluniverso.com/2006/10/25/0001/8/74A6B8C439CB4E75A1B2C7529D453FEE.html

El Universo. (25 de mayo de 2009). En marcha el Plan Hacienda. Ecuador: Recuperado de: https://www.eluniverso.com/2009/05/25/1/1356/B14F032C6FE04F68A6F99431409F9A42.html.

El Universo (10 de noviembre de 2019) “Fondo Nacional de Tierras funcionará antes de fin de año”. Ecuador, recuperado de: https://www.eluniverso.com/noticias/2019/11/10/nota/7594670/fondo-nacional-tierras-funcionara-antes-fin-ano

Escalante, R., Catalán, H., & Basurto, S. (2013). Determinantes del crédito en el sector agropecuario mexicano: análisis mediante modelos probit. Cuaderno de Desarrollo Rural, 10 (71), 101-124.

FAO. (2003). Tenencia de la tierra y desarrollo rural. Roma, Italia: Dirección de Información de la FAO.

FAO. (2011). Políticas pecuarias – Ganadería y Deforestación. Subdirección de Información Ganadera y De Análisis y Política del Sector. Recuperado de: http://www.fao.org/3/a-a0262s.pdf

FIAN-Ecuador. (2017). Tendencias en la estructura agraria, inequidad rural y derecho a la alimentación y nutrición en el Ecuador post-neoliberal. Quito: FIAN-Ecuador.

Figueroa, A. (1998). Pobreza rural en los países andinos. En Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina (págs. 85- 103). Washington D.C.

Furtado, C. (1993). La cosmovisión de Prebish: una visión actual. Estudios Internacionales, Santiago de Chile, No 101, 89-97.

GAD Bucay. (2011). Plan de ordenamiento territorial del cantó General Antonio Elizalde (Bucay). Bucay: GAD Bucay.

Gavilánez, E. (2016). Análisis de la situación actual y aplicación de buenas prácticas agrícolas en la producción de cacao de la Asociación de Campamento. Machala: UTMACH.

Grijalva, A. (2009). Principales innovaciones en la Constitucion de Ecuador del 2008. Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance.

Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. Buenos Aires: Ediciones CLACSO.

Hibbard, B., Gray, L., & Richard, E. (1926). Land Economics. The American Economic Review, Vol, 16, No.1, 289-299.

Hidalgo, T. (2010). Reforma agraria, ideología y política. Quito: Ediciones La Tierra.

IDPRS. (2017) Ecuador: demandas por la tierra de las organizaciones campesinas. Recuperado de: https://www.sudamericarural.org/noticias-ecuador/que-pasa/3991-ecuador-demandas-por-la-tierra-de-las-organizaciones-campesinas

INEC. (2001). III Censo Nacional Agropecuario. Quito.

INEC. (2006). Estructura del Sector Agropecuario, según el enfoque de las características del productor y de las unidades de producción agrícola. Ecuador

INEC. (2018). Encuesta de Superficie y Producción Agrícola Continua. Ecuador.

Iregui-Bohórquez, A., et. al. (2016). Determinantes del acceso al crédito formal e informal: evidencia de los hogares de ingresos medios y bajos en Colombia. Bogotá.

Jordan, F. (2003). Reforma Agraria en el Ecuador. La Paz: CIDES-UMSA.

Kay, C. (2001). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. En F. G. Pascual, El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades (págs. 337-429). Madrid: Universidad de Leida.

Kay, C. (2002). Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX. Holanda: Institute of Social Studies La Haya.

Kay, C. (2016). La transformación neoliberal del mundo rural: procesos de concentración de tierra y del capital y la intensificación de la precariedad del trabajo. Quito, Ecuador: Revista Latinoamericana de Estudios Sociales.

Laforge, M. (2011). Ecuador: hacia una ley de admnistración de tierras rurales. Quito. Recuperado de: https://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-697.html.

Landívar, N. (2015). Estrategias campesinas y mercado de tierras en los tiempos de la revolución agraria: el caso de la hacienda Las Mercedes en la provincia del Guayas. Quito: FLACSO.

Llambí, L., & Pérez Correa, E. (2007). Nuevas ruralidades y viejos campesinismos: Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana. Cuadernos de Desarrollo Rural, 37-61.

MAGAP. (2010). Plan de fomento al acceso de tierras a los productores familiares en el Ecuador. Quito: MAGAP

MAGAP. (2015). La Política Agropecuaria Ecuatoriana: Hacia el desarrollo territorial rural sostenible 2015-2025. Quito: MAGAP.

MAGAP (2017). Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica – SIGTIERRAS. Recuperado de: https://planoss.github.io/conferenciarigtig/assets/files/170712_SIGT_RIGT_final.pdf

MAG. (2018). Gestión de tierras rurales: Informe de Predios Redistribuidos. Quito: Presentación en PowerPoint, Dirección de Redistribución de Tierras

MAG. (2019). Gran Minga Agropecuaria. Ecuador: Recuperado de: https://www.agricultura.gob.ec/gran-minga-agropecuaria/.

Maletta, H. (2011). Tendencias y perspectivas de la Agricultura Familia en América Latina.

Mariátegui, J. C. (1955). Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana. Carácas: Fundación Biblioteca Ayacucho.

Martínez, L. (1998). Comunidades y tierras en el Ecuador. Quito: Ecuador Debate No.45, CAAP

Martínez Valle, L. (2009). Repensando el desarrollo rural en la dimensión del territorio: una reflexión sobre los límites del PROLOCAL en el caso ecuatoriano. European Review of Latin American and Caribbean Studies, No. 87, 27-45.

Martínez, L. (2014). La concentración de tierra en el caso ecuatoriano: Impactos en el territorio. En A. Berry, & L. North, La concentración de tierra. Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo. Quito: FLACSO.

Martínez Valle, L. (2015). Asalariados rurales en territorios del agronegocio: flores y brócoli en Cotopaxi. Quito: FLACSO

Marx, Karl (2008). El Capital: Critica de la Economía Política. México: Publimex S.A.

Matrone, T. (2018). Determinantes del acceso a crédito formal e informal: evidencia de los hogares de la Agricultura Familiar en Ecuador. Quito: FLACSO.

Meynard Vivar, F. (2014). Ecuador: ¿qué políticas para la agricultura campesina y familiar? En E. Sabourin, M. Samper, & O. Sotomayor, Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe (págs. 191-209). Santiago de Chile.

Ministerio de Finanzas. (2013). Estado y movimientos de los créditos externos. Secretaría Nacional de Transparencia de Información.

Mora Toscano, O. (2006). Las Teorías de Desarrollo Económico: algunos postulados y enseñanzas. Apuntes del CENES, Vol. 25, No. 42, 49-74.

North, L. (1985). Políticas económicas y estructuras de poder. En L. Lefeber, La política económica del Ecuador: campo, región y nación (págs. 425-460). Quito: Corporación Editora Nacional.

Nwanna, G. (1995). Financial Accessibility and Rural Sector Development. Savings and Development, 453-491.

Ochoa, P. y Enríquez, M. (2017). La regularización predial en el Ecuador y su relación con el incremento del acceso a crédito. Universidad de Azuay.

Orellana, E. (2009). Las Finanzas Populares y Solidarias en Ecuador. Quito: COSUDE.

Pérez, E., & Titelman, D. (2018). La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo. Santiago: CEPAL.

Piketty, T. (2013). El capital en el siglo XXI. Paris: Harvard University Press.

Plan V. (2016). El inventario de la deuda impaga con el campo. Quito: https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-inventario-la-deuda-impaga-con-el-campo.

Quevedo, T. (2013). Agroindustria y concentración de la propiedad de la tierra. Quito: IEE

Ramos, M., & Baldeón, A. (2017). Análisis del Reglamento de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. International Land Coalition

Reyes, G. (2001). Principales teorías sobre el desarrollo económico y social. Nómadas: Critical Journal of Social and Juridical Sciences, 1-23

Rhon Dávila, F. (2015). La Cuestión Agraria Hoy: Perspectivas y Retos. Ecuador Debate, 13-123.

Ricardo, D. (1987). Principios de Política Económica y Tributación. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Schejtman, A. (2008). Alcances sobre la agricultura familiar en América Latina. Santiago: RIMISP.

Schejtman, A., & Berdegué, J. (2004) Desarrollo Territorial Rural. Debates y Temas Rurales N°1, RIMISP. Santiago de Chile.

Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. (2009). Plan Tierras. Quito. Recuperado de: www.secretariadepueblos.gov.ec

SENPLADES. (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Quito, Ecuador.

SENPLADES. (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito, Ecuador.

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

SENPLADES. (2019). Información de Inversión Pública. Quito: Recuperado de: https://www.planificacion.gob.ec/informacion-de-inversion-publica-series-historicas-2/.

SIPAE (2011). Atlas sobre la Tenencia de Tierra en el Ecuador. Quito: SIPAE.

Smith, A. (1996) Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. México D.F. Fondo de Cultura Económica, 9na edición

Trivelli, C. (1997). Crédito en los hogares rurales en Perú. Lima.

Trivelli, C. (2013). Crédito en los hogares rurales de Perú. Investigaciones breves, No. 4, 1-62.

Wanderley, M. D. (2003). Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. Esudios Sociedade e Agricultura, No. 21, 20-42.

Williamson, J. (2002). What Washington Means by Policy Reform. Washington: Peterson Institute for International Economics.

Anexos

Anexo 1. Principales elementos de los cuerpos normativos aplicados en el sector agrícola en Ecuador

LEY/CRITERIO	REFORMA 1964	DECRETO 1001	REFORMA 1973	Ley de Desarrollo Agropecuario 1994	LORTRA
Contexto	Se dio durante el triunvirato militar, con la participación de la Cámara de Agricultura, Banco Nacional del Fomento, Comisión Ecuatoriana para la Alianza y el Progreso, así como con influencia de los sectores terratenientes. Además, en 1959 se expidió de Decreto Ley de Emergencia para la parcelación de tierras estatales	Previo a su sanción en 1970 por el gobierno de Velasco Ibarra, se emitió la Ley de Abolición del Trabajo Precario en el contexto de una crisis arrocera, por efecto de la expansión demográfica y las invasiones de tierras por la desconformidad de los movimientos campesinos.	Esta reforma se concibe en el gobierno de Rodríguez Lara, la cual recoge propuestas de los representantes de las Cámaras de Agricultura y, en menor medida, de los campesinos. Esta reforma está enmarcada en el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 para llevar a cabo una reforma efectiva en términos de desconcentración y eficiencia de la tierra	La década de los noventa estuvo caracterizada por la implementación de políticas neoliberales; esta Ley se emitió en el gobierno de Sixto Durán Ballén y contó con la influencia directa de los terratenientes, a través del Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA)	Con la aprobación de la Ley de Soberanía Alimentaria en el gobierno de Rafael Correa, inicia el debate por la regulación de la propiedad de la tierra, y se publica en 2016 la Ley Orgánica de Tierra y Territorios Ancestrales, la cual recogía propuestas de distintos frentes políticos para normar el uso y acceso a la propiedad de la tierra.
Principios de aplicación	Desarrollar los procesos de modernización del agro, creando empresas eficientes y afectar las propiedades de baja productividad	Destino principalmente a la abolición del precarismo en tierras destinadas al cultivo de arroz, y para satisfacer la demanda nacional de este bien mediante el incremento de la producción y precios estables	El objetivo era modernizar las haciendas y resolver la pobreza rural y la agudización del minifundismo. Se basó en cuatro pilares: regionalización agraria, comercialización doméstica, acceso a crédito y programas de asistencia técnica	El mejoramiento del funcionamiento de los mercados, el desarrollo de las reglas de juego, promover los derechos de propiedad y la institucionalidad rural y la modernización del campo	Eliminación del latifundio, limitación de la propiedad privada, sustentabilidad, productividad sistemática y eficiencia, acceso equitativo a tierras, empleo rural, regulación de la frontera agrícola, eliminación de la agricultura por contrato y mayor institucionalidad

Función económico-social	Para que una UPA sea considerada productiva debía: explotar eficientemente la tierra, responsabilidad y administración del propietario, conservación y renovación de los recursos naturales y no constituir formas de acaparamiento de recursos naturales.	Al ser solamente un decreto presidencial, no se contemplaba que los predios cumplan una función social, sino que solamente participen de la producción arrocera para atender la crisis local	Establece nuevos criterios para la explotación eficiente de la tierra, con el cual debían mantener al menos el 80% de la superficie aprovechable por sobre los promedios zonales establecidos	Se mantiene que el criterio para el cumplimiento de la función social de la tierra es mantener los niveles de productividad.	El criterio para cumplir la función social es la productividad del suelo (además de no exceder los límites), por lo que se prioriza la eficiencia antes que la redistribución; los cultivos no tradicionales pueden cumplir con este criterio por la gran extensión de sus cultivos.
Causales de expropiación	Serán afectadas las tierras que no hayan tenido ningún tipo de explotación en los últimos tres años, así como tierras trabajadas por personas sin vínculo contractual con el propietario y las tierras injustificadamente abandonadas. Además, tierras con promedios de productividad inferiores a los promedios zonales, o que incumpla las normas jurídicas del trabajo agrícola. No se establecían límites a la propiedad.	Declara a las tierras destinadas al cultivo de arroz trabajadas con sistemas laborales precarios de utilidad pública y sujetas a expropiación y ocupación inmediata el IERAC.	Se añadieron nuevas causales de expropiación para la propiedad rústica que no cumpla la función social, es decir, predios deficientemente cultivados. Además, se introdujo el concepto de acaparamiento de tierra, el cual establece porcentajes mínimos para predios de entre 200 y 1.000 hectáreas. También se establecían como causales de expropiación a la existencia de relaciones no salarias y a la presión demográfica	Se redujeron a cuatro los causales de expropiación y si bien se mantuvo la causal de expropiación por tierras improductivas los dos últimos años, estas ahora eran reversibles en el sentido de que pasaban a manos del IERAC sin pago o indemnización. Además, se estableció que el valor por demás conceptos de expropiación de tierras se debían pagar en efectivo, de acuerdo al avalúo comercial actualizado	En vista de que es el Estado el que fija los promedios mínimos para considerar a un predio ineficiente, los causales de expropiación vuelven a estar en función de la productividad, dándole al propietario un período de tres años para revertir los niveles de productividad, e incluso, si el Estado logra expropiar al dueño, este recibiría una compensación en función del avalúo comercial del predio.

Adjudicación de tierras	Dado que los importante de esta ley era castigar a los propietarios improductivos y eliminar las condiciones laborales precarias, esta ley no contempla los usos de la tierra ni temas de redistribución de tierra	Dentro de los predios improductivos, una vez terminada la cosecha del ciclo, se adjudicarán las tierras a los trabajadores, y se establecen multas para aquellos propietarios que se opongan	Reconoce la adjudicación de las tierras inexplotadas a aquellos que hubieren trabajado allí por más de dos años consecutivos, a diferencia de la Reforma de 1964 que establecía diez años como requisito. Sin embargo, la adjudicación de tierra no contó con el suficiente apoyo de otras políticas que hubiera permitido a los pequeños productores ingresar a una dinámica de acumulación.	Para la adjudicación de tierras a través de la causal de expropiación por presión demográfica, se estableció como condición previa la zonificación de estas áreas, conforme a los estudios geográficos del Ministerio de Agricultura	Establece usos prioritarios, primero para vivienda, luego para producción de alimentos, sin embargo, se prioriza el elemento productivo. Además, esta Ley solo contempla mecanismos de adjudicación de tierras mediante procesos de compra y venta mediante financiamiento, y no en un sentido de interés social
Límites máximos del tamaño de propiedad	Ninguna persona podrá ser propietaria de más de 2.500 ha, más 1.000 ha de sábanas y pastos en la costa y 800 en la sierra	Dentro de este decreto, no se consideran hectáreas máximas o mínimas de propiedad para limitar su tamaño	A diferencia de las anteriores políticas, la de 1973 elimina los límites máximos de propiedad privada e introduce el concepto de extinción del derecho de dominio, que era básicamente expropiación por incumplimiento de la función social.	Se resguardó la integridad de las grandes propiedades mediante la represión y fuerza policial a las invasiones y tomas de tierra.	La ley considera latifundio a aquellas propiedades de una sola persona que superen los límites de acaparamiento, siempre y cuando sea improductivo; asimismo, sin definir un número exacto de hectáreas, considera que el minfundio es una extensión de tierra por debajo de la superficie de una UPA.
Relaciones laborales	Promovía el cumplimiento de las leyes del trabajo	El objetivo último de esta ley era liquidar el precarismo con el	Dentro de sus objetivos contemplaba la eliminación de las	De la misma manera, se consideraba la modernización de las	La agricultura bajo contrato es una forma de manejo de la tierra

	agrícola y la abolición del huasipungo y otras modalidades de trabajo precario como la yanapa	propósito de incrementar la producción arrocera nacional, y por ende, el cumplimiento de las normas de la Ley de Abolición de Trabajo Precario	relaciones laborales precarias, además de eliminar el latifundio e integrar al minifundio al proceso de desarrollo con los nuevos ingresos petroleros	relaciones laborales en el campo, sin embargo, los movimientos campesinos estaban en desacuerdo por la posibilidad del fraccionamiento de tierras comunales.	arrendada para la producción que beneficia la concentración al anteponerse a cualquier mecanismo de expropiación por concentración.
Institucionalidad	Se creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC)	El IERAC siguió siendo la institución referente y se le otorgó la facultad de expropiar predios y venderlos a precios menores donde los campesinos hayan sido explotados durante tres años	Los promedios de productividad eran fijados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, mientras que los predios expropiados seguían pasando a manos del IERAC.	Se reemplazó el IERAC por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), cuyos directores tenían la responsabilidad de declarar la expropiación de tierra.	La Ley establece que la política agraria y su ejecución estarán a cargo de la Autoridad Agraria Nacional y el Fondo Nacional de Tierras
Beneficiarios	Si bien se quería afectar a los predios de baja productividad, no estaban sujetas a regulación las empresas promovidas por el IERAC y las propiedades rústicas eficientemente explotadas.	Los beneficiarios de este decreto eran los trabajadores precaristas, a los que el Banco Nacional del Fomento debía entregar los créditos necesarios para el cultivo de arroz y estimulaba la organización asociativa para ser beneficiarios	Los beneficiarios de esta reforma fueron los minifundistas, que tuvieron un importante crecimiento, en esencia, se beneficiaron los precaristas arroceros de la costa y huasipungeros de la sierra	La Ley estableció que las transacciones de compra/venta y transferencia de dominio no requerirían de autorización previa del INDA, con lo que se liberaba al agricultor de solicitar esta autorización para vender tierras	El beneficiario es el productor asociado y organizado, quien tendría acceso a recursos productivos solamente mediante esta vía, con el fin de evitar el fraccionamiento de la tierra; también se considera que los beneficiarios deberían enlazarse con la propuesta del cambio de matriz productiva.

Fuente: Barsky, 1984; North, 1985; Jordán, 2003; Daza, 2014; MAGAP, 2015.

Anexo 2. Matriz de preguntas para la aplicación de las encuestas y para el grupo focal

Dimensión	Elementos	Preguntas
Personal	Historia del predio	¿Cómo obtuvieron el acceso al predio?, ¿de quién era antes?, ¿han tenido problemas con las escrituras?, ¿cómo se distribuyeron los predios?
	Información general de los socios	¿Cuántos años tienen los socios?, ¿cuántos años de escolaridad?, ¿cuál es su estado civil?, ¿cuántos miembros son de su familia?, ¿a qué servicios básicos tienen acceso?
Productiva y Asociatividad	Producción e ingresos	¿Cuáles son sus principales actividades ocupacionales?, qué cultivos se dan en el predio?, ¿cuentan con riego, maquinaria, centros de acopio, fertilizantes?, ¿se da valor agregado a los bienes?, ¿cuántas fuentes de ingresos tienen?, ¿tienen un trabajo fijo con sueldo?
	Comercialización	¿Los miembros del predio logran vender toda su producción?, ¿de qué manera lo hacen?
	Asistencia técnica	¿Ha recibido algún tipo de capacitación productiva?
	Beneficios de asociarse	¿La Asociación lleva contabilidad, realiza estados financieros, asambleas de socios y rinden cuentas?, ¿cuántos socios hay en la Asociación?, ¿cuántos socios participan en las asambleas?, ¿considera que ha sido beneficioso ser parte de la Asociación?
Limitantes del acceso a crédito	Deuda por el predio	¿Cómo financiaron la compra del predio?, ¿en qué condiciones (financieras) lo pactaron?, ¿han tenido problemas para pagar la deuda?
	Percepciones sobre el crédito	¿Ha accedido a crédito en el pasado?, ¿es fácil para un campesino acceder a crédito?, ¿ha recibido capacitaciones para saber cómo acceder a crédito?, ¿prefiere ahorrar o acceder a un préstamo?, ¿cree usted que pedir crédito le ayudaría a mejorar sus condiciones de vida?
	Percepciones sobre las entidades	¿Preferiría tener un crédito de un banco o de una cooperativa?, ¿cuáles son las razones para no acceder a crédito?, ¿tiene usted alguna garantía para aplicar a crédito?

Fuente: Información recopilada del trabajo en campo a partir de las experiencias de los trabajadores del predio Campamento.

Anexo 3. Mapeo de los socios que participaron en los procesos cualitativos

Fecha	Método	Entrevistado	Observaciones
20 de septiembre de 2019	Grupo focal	M.B	El grupo focal se realizó durante la primera visita, sirvió de diagnóstico sobre la situación del predio y contó con la presencia del presidente de la Asociación, quien relató a detalle la historia y las características productivas y asociativas del predio
		A.G	
		E.G	
26 de octubre de 2019	Encuestas	L.G	Durante la segunda visita, se realizaron las encuestas a algunos miembros de la Asociación. De acuerdo a lo relatado en la primera visita, los socios muestran poco interés en las reuniones o en ayudar en temas así, por lo que se aprovechó la ocasión de que se celebraban elecciones para la nueva administración para realizar las encuestas. Los miembros participantes brindaron sus impresiones sobre el tema del acceso a crédito y externalizaron su malestar por la dificultad que esto ha representado; asimismo, se logró indagar sobre las condiciones de vida de los socios y sus características familiares para dar forma a su perfil crediticio.
		Y.B	
		A.G	
		J.P	
		O.G	
		V.B	
		M.H	
		M.B	
		G.L	
		A.A	
		R.M	
		W.S	
		H.O	
		L.P	
		J.C	
26 de octubre de 2019	Observación participante	V.B	A propósito de las elecciones para la nueva administración del predio, el administrador saliente aprovechó para relatar la relación entre los socios y el acceso a crédito y a capacitaciones técnicas; esto permitió encontrar todos los detalles y problemas que enfrenta la Asociación

Fuente: Información recopilada del trabajo en campo a partir de las experiencias de los trabajadores del predio Campamento.