

INICIATIVA SOBRE LA  
DESIGUALDAD DE LA TIERRA

DOCUMENTOS  
DE SOLUCIONES

# ACCESO A LA TIERRA EN EL ECUADOR

A PARTIR DE SUS POLÍTICAS  
PÚBLICAS MÁS RECIENTES

DIANA MONTESDOECA CHULDE Y MELISSA RAMOS BAYAS

INTERNATIONAL  
**LAND**  
COALITION

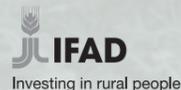
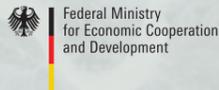
UNITED  
FOR LAND  
RIGHTS



# ACCESO A LA TIERRA EN EL ECUADOR

## A PARTIR DE SUS POLÍTICAS PÚBLICAS MÁS RECIENTES

### SOCIOS ESTRATÉGICOS Y DONANTES PRINCIPALES



Government of the Netherlands



ISBN: 978-92-95105-65-2

DIANA MONTESDOECA CHULDE Y MELISSA RAMOS BAYAS

Colaboraciones de Manon Poutier y Byron Jaramillo



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

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de sus autores y los entrevistados para este informe. No se corresponden necesariamente con las posiciones oficiales de la ILC o el grupo de referencia de la Iniciativa. **Publicación:** abril de 2021. **Traducción:** Mariana Cristellys. **Diseño gráfico:** Federico Pinci.

# ÍNDICE

---

<b>LISTA DE ABREVIACIONES</b>	<b>6</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>ABORDAJE TEÓRICO</b>	<b>11</b>
<b>BREVE RECUENTO DE POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS DE LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>	<b>15</b>
<b>PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA EN EL ECUADOR</b>	<b>19</b>
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS RECIENTES SOBRE LA TIERRA EN EL ECUADOR</b>	<b>23</b>
Acciones estatales de legalización	23
Acciones redistributivas	27
Análisis del Plan Tierras	28
Modelo asociativo	31
Selección de beneficiarios	32
Capital político	32
Superficie adjudicada	33
Casos con mejor desempeño	34
<b>Casos de estudio</b>	<b>37</b>
Predio Tiliflor, Latacunga, Cotopaxi	37
Predio Siberia Mache, Cojimíes, Manabí	40
<b>Legado del Plan Tierras como política redistributiva</b>	<b>44</b>

---

<b>LECCIONES APRENDIDAS</b>	<b>47</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>51</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>52</b>

# LISTA DE ABREVIACIONES

<b>AGD</b>	Agencia de Garantía de Depósitos
<b>Asomache</b>	Asociación de Campesinos para el Desarrollo Productivo y Comunitario del Sector Mache
<b>ATLM</b>	Plan de Acceso a Tierras de los Productores Familiares y Legalización Masiva en el Territorio Ecuatoriano
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>ENI-Ecuador</b>	Estrategia Nacional de Involucramiento
<b>Espac</b>	Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>IAN</b>	Ingreso agropecuario neto
<b>IERAC</b>	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria
<b>ILC</b>	International Land Coalition
<b>INDA</b>	Instituto de Desarrollo Agrario
<b>LDA</b>	Ley de Desarrollo Agrario
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>Magap</b>	Ministro de Agricultura y Ganadería (antiguo nombre del MAG)
<b>SAU</b>	Superficie agrícola utilizada
<b>Senplades</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
<b>Sipae</b>	Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador

# RESUMEN EJECUTIVO

Tratar el tema de tierra rural en Ecuador significa adentrarse en las estructuras constitutivas de su sociedad; representa analizar los pilares estructurales de su economía, política y cultura. El control sobre la tierra ha definido en buena medida la configuración de élites económicas acompañadas de élites políticas; a la vez, al ser la tierra un bien escaso sobre el que se extrae renta, también empujó a muchas trabajadoras y trabajadores del campo a la desposesión.

A través de los años, esa historia y correlación de fuerzas ha ido cambiando, con más intensidad en sucesos como las reformas agrarias y levantamientos indígenas; sin embargo, en resumen, se ha mantenido con pocas alteraciones. Se observa, más bien, pasos modernizantes y flujos migratorios internos constantes que han llevado a que, en la actualidad, más del 60 % de la población ecuatoriana habite las urbes.

Las acciones sociales o revueltas contra el sistema colonial-hacendatario en el Ecuador datan del surgimiento de la república (1830). No obstante, con mayor impacto sobre la gran propiedad de la tierra, a partir de 1908 —con la Ley de Manos Muertas durante la presidencia de Eloy Alfaro—, la ley empujó al fraccionamiento y entrega de haciendas pertenecientes a la Iglesia católica. Más adelante, en las décadas de 1960 y 1970, acontecieron las principales iniciativas de reforma agraria con efectos limitados en la estructura de tenencia general, pero con gran significación para trabajadoras y trabajadores de haciendas en condiciones precarias.

Mucho más adelante, en 2008, se buscó modificar el modelo de “desarrollo” hacia el Buen Vivir. El giro político intentó tener efectos también sobre la estructura de la tenencia de la tierra y las condiciones de acceso. Así, el Ministerio de Agricultura lanzó dos políticas públicas: una de carácter redistributiva (Plan Tierras) de corto impacto nacional y con fallas en su ejecución; otra de tipo regulatorio —Acceso a Tierra de los Productores Familiares y Legalización Masiva en el Territorio Ecuatoriano (ATLM)— para la seguridad jurídica de posesionarias y poseesionarios, aún en plena ejecución. El presente documento analiza la última etapa: después de más de 50 años de silencio en relación con la tierra rural, se examinan dos políticas y se pone a debate temas estructurales. El análisis se centra en detectar los logros, pero, sobre todo, en evidenciar los posibles aciertos en su ejecución, sobre los cuales se puede reflexionar en clave de futuro, es decir sobre su utilidad para propuestas y demandas futuras de las organizaciones sociales, campesinas, afrodescendientes e indígenas.

Fueron 76 predios o fincas distribuidas por el Plan Tierras, la mayoría de ellos proveniente del proceso de incautación, y un porcentaje muy reducido, de expropiaciones y tierra estatal. El Plan Tierras exigió un modelo asociativo para poder acceder a este recurso y se prohibió venderla durante 15 años luego de la entrega para evitar la especulación en el mercado de tierras. Sin embargo, se encontraron varios errores en la aplicación del plan: el precio y la deuda hacia el Estado, la reproducción del minifundio, la viabilidad productiva de familias por hectárea, la provisión de recursos productivos primarios como agua de riego y mercado, y, finalmente, las prácticas clientelares en la selección de asociaciones beneficiarias.

Por otro lado, el proyecto ATLM continúa proveyendo herramientas técnicas para permitir que los poseionarios obtengan títulos de propiedad. Se hallan importantes pasos en esa vía que permiten lecturas interesantes sobre la estructura de la propiedad de la tierra rural. Además, otorga seguridad jurídica.

Finalmente, en el presente documento, se reflexiona sobre las buenas prácticas identificadas en las últimas políticas públicas y se centra la mirada en las soluciones y las acciones de política que se deben replicar.

## INTRODUCCIÓN

Tratar el tema del acceso a la tierra en el Ecuador significa examinar una antigua estructura política y económica que ha tatuado los imaginarios sociales y culturales.

Luego del proceso de colonización europea en el siglo XV, se observa el avance de una desagregación social con distintos nudos en términos de clase, con propietarios (en masculino), y desposeídas y desposeídos.

*En el plano étnico, la “raza”, tal como señala Quijano (2014), fue un instrumento para la dominación colonial; entonces, estaban —o aún están— los descendientes más blancos y “blanqueados”, por un lado, y, por otro, las y los indígenas, las y los afrodescendientes y las personas empobrecidas de distintos pueblos.*

A lo anterior se suma la sujeción basada en el género, que coartó la posibilidad de las mujeres de acceder a los medios para la producción. Todos estos elementos, que no son puramente dicotómicos, determinan las condiciones de acceso y tenencia de la tierra en el país hasta la actualidad.

De esta manera, considerando un proceso de más de cinco siglos de desagregación y consolidación de la desigualdad, el presente documento busca centrar su análisis en las más recientes políticas públicas sobre tierra: ¿qué tipo de política?, ¿cuáles fueron sus resultados?, ¿qué impacto tuvo sobre la estructura encontrada?, ¿qué deja?, ¿qué resulta relevante?

Cuando hablamos de **políticas públicas recientes**, nos referimos a las aplicadas durante los últimos 20 años, específicamente desde 2008 —año de la promulgación de la nueva y vigente Constitución de la República—, cuando el Estado vivió un intento de modificación del sendero neoliberal.

El análisis combina dos procesos de estudios: el de la Coalición Internacional por la Tierra (ILC, por sus siglas en inglés, International Land Coalition) con sus diversos socios a nivel global, que trabaja en la discusión e incidencia política sobre el acceso, control y uso de la tierra. En particular, la serie **Land Inequality Initiative** presenta estudios mediante los cuales sustenta que el acceso inequitativo a la tierra está directamente relacionado con las condiciones de vida de las familias campesinas; su desarrollo o empobrecimiento; la seguridad y soberanía alimentaria; la prevalencia de brechas en relación con el género, la pertenencia a pueblos y nacionalidades; y “los vínculos complejos e interrelacionados entre la desigualdad de la tierra y las desigualdades más amplias” (Guereña y Wegerif, 2019, p. 1). El otro ámbito involucrado en el presente documento es el proceso de investigación del proyecto Fortaleciendo Redes para el Diálogo sobre las Inequidades en el Acceso a la Tierra, Equiterra (Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, AVSF; la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, CESA; el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, FEPP; y el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador, Sipae), nacido de la Estrategia Nacional de Involucramiento (ENI-Ecuador) con varias instituciones y organizaciones en Ecuador, y financiado por la Unión Europea.

El Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador, miembro de la ILC y de Equiterra, lleva más de 15 años de trabajo generando investigación-acción sobre la cuestión agraria, temas de tierra, recursos hídricos, soberanía alimentaria y mercados campesinos, en vínculo directo con organizaciones indígenas, campesinas y afroecuatorianas. Entre los procesos de investigación y formación, la problemática de la tierra ha sido una preocupación constante, sobre todo desde los criterios de estructura de tenencia y acceso. En ese andar, postuló al llamado abierto Desigualdad de la Tierra de la ILC, en el que fue seleccionado para realizar el presente estudio dentro de la línea 7 de Políticas Redistributivas y Reforma Agraria Integrada.

## ABORDAJE TEÓRICO

La desigualdad es un problema estructural; está alojada en los sistemas políticos y económicos que determinan el rumbo de nuestras sociedades. Está relacionada —y mucho— con la posibilidad o no de cubrir las necesidades básicas de las personas. Sin embargo, va más allá de una simple cuestión económica o de rentas mínimas; la problemática sobre el mundo rural se debe analizar con miradas más amplias: desde el acceso y control de los medios de producción o de vida, y también desde las necesidades y construcciones culturales, identitarias, espirituales y lingüísticas. Todos estos aspectos juntos permiten el *buen vivir* de las personas en comunidad.

Ahora, para analizar las políticas públicas sobre acceso a la tierra, sean estas redistributivas o regulatorias, es preciso relacionarlas con lo político y la política, es decir, como variable dependiente de la red de relaciones de producción y poder.

*Por ello, partimos del **concepto de modalidad de acumulación**, término que se refiere al mecanismo a través del cual se reproduce la acumulación de capital y la producción, y al modo en el que esta interfiere y se desarrolla en las distintas dinámicas sociales de los países.*

También tiene relación con la tasa de explotación al sector de trabajadores, lo que promueve una concentración progresiva del ingreso en contra de la pequeña agricultura y la agricultura campesina. En sí, se trata de un modelo concentrador y excluyente.

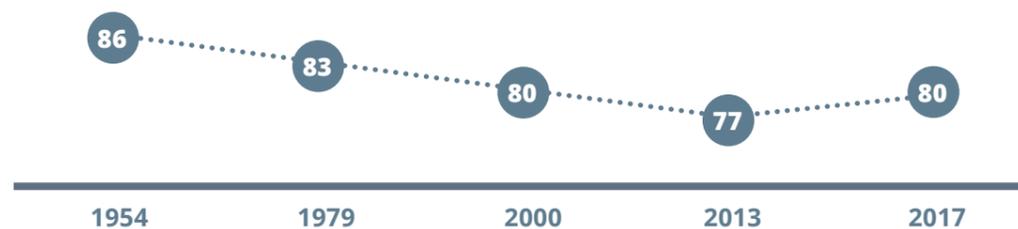
La modalidad de acumulación exportadora propia de los países primarios, como el Ecuador, se caracteriza por combinar exportaciones de recursos naturales, algunos pocos bienes exportables, y la importación de insumos, algunas maquinarias para producir y demás suntuarios para los sectores de la alianza oligárquica (Acosta, 2006).

El *modelo primario exportador* posee tres características:

- Procesos de acumulación capitalista.
- Especialización en la producción de materias primas y alimentos.
- Especialización para el intercambio desigual, porque las materias primas y los alimentos llevan un escaso valor añadido frente a las manufacturas. (Márquez, 2019)

Para expresar la variable de concentración, recurrimos al índice de Gini, que se define como el nivel de concentración de la tierra. A continuación, observaremos el índice numérico sobre la tenencia de la tierra y su evolución histórica en el Ecuador:

**Gráfico 1.** Evolución del índice de Gini de la tenencia de la tierra en el Ecuador

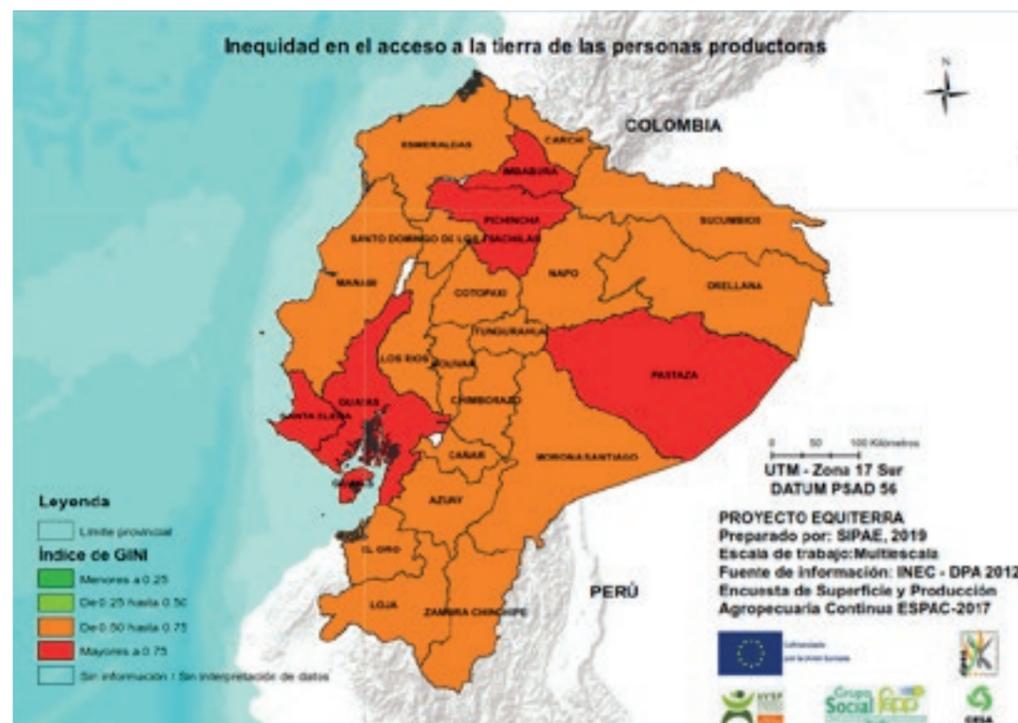


**Fuente:** Censos Nacionales Agropecuarios y Espac 2002-2017. Elaboración: Montenegro, Ramos e Hidalgo (2020).

Como podemos observar en la línea temporal dibujada, claramente estamos ante una situación de inequidad en la tenencia de la tierra con pocas variaciones en más de cincuenta años.

En los datos más actuales, proporcionados por la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (Espac, 2017), se puede observar que aún varias provincias de la zona andina del país tienen los índices más elevados, situación similar a la que presenta la cuenca del río Guayas, zona con las mejores tierras, atravesadas por varios ríos que bajan de las montañas hacia la provincia del Guayas y culminan en el Pacífico. Cabe mencionar que el último y tercer Censo Agropecuario del Ecuador es de 2000.

**Mapa 1.** Índice de Gini de la tierra, por provincias, 2017



*En la modalidad primario-exportadora, que incorpora mecanismos rentistas de acumulación (especulación), y la continuidad del colonialismo, se encuentra la base de una estructura agraria concentrada e inequitativa en el país.*

Este planteamiento lo explican con claridad Montenegro, Ramos e Hidalgo: “la realización del plusvalor extraído se efectúa en los mercados de las metrópolis y allí se queda una buena parte de esta, a la par que alimenta a las élites criollas, en especial aquellas articuladas a ese tipo de producción, con lo que se mantiene atrofiado al mercado y la producción nacional” (2020).

El precio que se paga por el uso de los medios de producción sin propiedad —en este caso la tierra— se denomina *pago de alquiler*, que será obtenido por el dueño del predio por concepto de su uso (Samuelson, 2006).

Con el pasar del tiempo, en Ecuador, se acentuó el sistema hacendatario. En la región sierra, se desplazó a indígenas y afrodescendientes (pueblos y nacionalidades originarias) hacia las laderas y montañas altas; mientras, en la costa, las haciendas se volcaron hacia el monocultivo: café, cacao, palma, banano, maíz y caña de azúcar. Estos despojos continuaron, en especial, gracias al apoyo de élites empresariales que buscan perpetuarse en el control del poder.

## 2 BREVE RECUENTO DE POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS DE LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A pesar de que más del 80 % de la población total de América Latina vive en el sector urbano (Forbes, 2019), la agricultura sigue siendo la actividad productiva más importante en la región por varias razones: es una de las mayores fuentes de ingresos para las

*Les petits producteurs paysans et indigènes n'opèrent pas dans une logique de maximisation des profits. Ils intègrent l'intérêt des générations futures, en préservant la biodiversité, les sols, les forêts, etc. Ils produisent aussi plus de richesse nette par unité de surface que les entreprises capitalistes. C'est une des raisons pour lesquelles il est de notre intérêt à tous de stopper l'explosion des inégalités de l'accès à la terre entre les producteurs.*

economías nacionales; su porcentaje de contribución al empleo y al PIB es importante; aporta al desarrollo del sector rural y otros sectores de la economía; por último, impacta en la disminución de la pobreza en el sector rural (Herrera, s. f.).

Como se ha explicado en el apartado anterior, la mayoría de los sistemas de tenencia en América Latina se basaba en grandes haciendas privadas que nacieron de la colonización europea, y, gracias a distintos procesos de reforma, campesinos, indígenas y afrodescendientes esclavizados tuvieron la oportunidad de acceder a la tierra. Con ello, disminuyeron levemente los grandes latifundios, mientras que el número de medianas y pequeñas propiedades aumentó. Sin embargo, no se dieron alteraciones de importancia en la estructura agraria concentrada, que se denominó el **complejo latifundio-minifundio** o la **economía de plantaciones** (Zapatta, Ruiz y Brassel, 2010).

En 2017, el índice de Gini en América Latina y el Caribe era de 0.79. Este número supera ampliamente a Europa (0.57), África (0.56) y Asia (0.55) (FAO, 2017). En la región de estudio, el país con el índice de Gini más alto es Paraguay, con 0.93 (2008); le sigue Chile, con 0.91; entre 0.8 y 0.88 se encuentra Colombia (2009); por otro lado, los países con los coeficientes de Gini más bajos son Bolivia, Panamá, Nicaragua y Costa Rica con 0.77, 0.77, 0.72 y 0.67, respectivamente (Oxfam, 2017, p. 1).

Las reformas agrarias como políticas de redistribución de la tierra dentro de la región de América Latina y El Caribe tuvieron lugar durante procesos revolucionarios. Sobresalen la revolución mexicana de 1910, que provocó las reclamaciones de tierras agrícolas; la de Bolivia, en 1953; y la revolución de Cuba, en 1959.

Estos fueron sucesos y reformas de gran alcance que debilitaron el sistema latifundista, crearon nuevas formas de organización agraria y propiciaron la explotación de tipo familiar o mixta (Deininger, 2005).

Luego de la implementación de políticas de reforma agraria y colonización, sobrevinieron posturas opuestas que frenaron por completo los procesos de redistribución. Políticas de tierras que aparecieron en la década de 1980 y, con más fuerza, en la de 1990, fueron incluidas por los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional, FMI, y Banco Mundial, BM) en las políticas de ajuste macroeconómico que promovieron en la región (Reydon y Ramos, 1996). Como señalan, «estos ajustes, realizados en los países de la región, han establecido la obligación de ‘desreglamentar’, ‘simplificar’ y ‘descentralizar’ el mercado de tierras para tornarlo completamente libre” (1996, p. 23). Para lograr estos objetivos, se usaron tres instrumentos:

- Parcelación de la tierra donde existían formas asociativas de tenencia e incluso de producción.
- Titulación de la tierra, a veces acompañada de cambios en la legislación, con el propósito de otorgar mayor seguridad a los dueños en relación con sus derechos de propiedad.
- Generalización e incremento de los impuestos prediales, previa modernización de los sistemas de catastro municipales.

Ruth Bautista, investigadora del Movimiento Regional por la Tierra y los Territorios,<sup>1</sup> espacio de acompañamiento y análisis de la situación de la tierra a nivel regional, refuerza la idea durante una entrevista. Ella menciona:

*A nivel general, las posibilidades del acceso a la tierra y territorio están bastante frustradas. No existe un reconocimiento al sector campesino o indígena. En términos productivos, la apuesta de prácticamente de todos los Estados es por el agronegocio y el extractivismo, no así, por la economía campesina, la agricultura familiar u otro tipo de sistemas que sin incentivo no salen a flote. (Bautista, 2020)*

A esa afirmación, se suman los datos proporcionados por Zulema Burneo, coordinadora de la ILC para América Latina y el Caribe: a nivel mundial, el 84 % de los propietarios posee tan solo el 12 % de la tierra (Burneo, 2020). Además, actualmente, la producción agrícola en América Latina se encontraría enfocada en cultivos como la soya, la palma aceitera y la caña de azúcar; estos han provocado el desplazamiento de campesinos y campesinas, lo que ha traído como consecuencia la inseguridad en sus sistemas agroalimentarios. Por esta razón, se afirma que la mayor parte de la tierra y del agua en la región satisface las necesidades del mercado mundial, cuyos beneficios económicos se dirigen hacia los sectores más ricos, fuera del alcance de la población empobrecida del mundo (Burneo, 2020).

En la actualidad, la adquisición de tierras en el mercado de la oferta y la demanda es una constante premisa de las políticas públicas sobre tierras en la región. Esta es la vía generalizada para obtener dicho recurso por parte de todos los sectores productivos (industria, agricultura, minería, inmobiliario, turístico-hoteler, etcétera). El mercado ofrece tierras a precios con una gran variabilidad, cuya dinámica amerita ser evaluada cuidadosamente desde la perspectiva de la generación de renta, de la inversión y de la formación de su valor de acuerdo con la estructura de costos, es decir, la tierra mediada por el mercado y la capacidad adquisitiva de los demandantes, fuera de ser entendida como un bien común.

Otra de las dificultades relevantes de los Gobiernos para la redistribución es la carencia y provisión de información actualizada y transparente.

*Esto también está relacionado con una institucionalidad debilitada, inestable o cuestionada; ministros, ministras y agentes de gobierno, en general, que solo responden a los intereses del sector latifundista o agroindustrial; o delegados políticos sin conocimiento de la materia nombrados como cuota política.*

Toda esta falta de gobernanza sobre la tierra desde la mirada de la agricultura campesina muestra las contradicciones de los Estados al planificar sus reformas agrarias integrales: en lugar de pensar en la tierra como bien común, se la trata como mera mercancía, sin considerar que su correcta gestión puede ser la clave para enfrentar la crisis ambiental. Lo que se observa es el acaparamiento de la tierra, desplazamientos forzados, y concesiones mineras, petroleras e hidrocarburíferas. A la vez, existe un desinterés por los compromisos con las comunidades campesinas y, consecuentemente, las políticas agroalimentarias están muy alejadas de lo endógeno. Bautista (2020) añade:

Como Movimiento Regional por la Tierra y los Territorios hemos observado también que la participación del Estado en el mercado de tierras es una variable interesante, en países como, Paraguay, Colombia y Ecuador, no existen muchas buenas experiencias, pues el Estado dispone de precios “subsidiados” y fondos de crédito, que terminan entrampando a las familias y comunidades en forma de deuda.

En relación con las nuevas dinámicas de la ruralidad, debemos considerar la pluriactividad como una característica de la actual población, además de su dinámica de movilidad espacial y temporal. En la primera etapa de la juventud, los estudios generan estos movimientos; luego, se produce por una diversidad de empleos en los márgenes de las ciudades, en la construcción, en servicios, entre otros:

*Tenemos algunos casos en los que los jóvenes salen del campo en busca de estudios superiores, trabajo y conocimiento en general, sin embargo, el retorno de toda esta población que sale de la ruralidad es variable. Aquellos que regresan, vuelven con una nueva visión acerca de la dinámica comunitaria. (Bautista, 2020)*

Otro elemento fundamental que debe considerarse en la región es el significado otorgado a la tierra por la gran mayoría de pueblos y nacionalidades.

1 Véase [www.porlatierra.org/](http://www.porlatierra.org/)

*Dentro de sus cosmovisiones, es imposible ver a la tierra como un simple bien o recurso: la madre tierra es dadora de vida, con quien se debe tener un trato recíproco y de cuidado.*

La tierra es consustancial a su territorio e identidad, por lo que difiere de la visión fragmentada occidental que entiende la tierra como un recurso en negociación.

# 3 PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA EN EL ECUADOR

Las acciones sociales o revueltas frente al sistema hacendatario<sup>2</sup> en el Ecuador datan del surgimiento de la república, en 1830. Entre 1888 y 1920, las crecientes plantaciones en la región costa implicaron el monocultivo de café, tagua y cacao inicialmente; luego, de banano, caña de azúcar y palma africana. En la sierra, se mantuvieron las haciendas bajo la dinámica del huasipungo<sup>3</sup> y el concertaje.<sup>4</sup> Para frenar este despojo de tierras, la Ley de Comunas (1937) fue una herramienta para que las comunidades campesinas e indígenas defendieran sus territorios (Sipae, 2011).

Veamos algunos datos de referencia: en 1954, 1,369 explotaciones agrarias representaban el 0.4 % del total y concentraban el 45.1 % de la superficie. Más de 250 mil explotaciones —el 73.1 % de las existentes en ese momento— utilizaban el 7.2 % de la superficie (Jordán, 2003).

Ya a inicios del siglo XX, se desataron las movilizaciones campesinas bajo la consigna de “Tierra y Libertad”, como primer intento para combatir la concentración de la tierra y el concertaje (Sipae, 2011). Frente a este panorama, surgió la necesidad de llevar adelante un proceso de reforma agraria destinado, fundamentalmente, a aliviar la presión sobre la tierra en regiones de alta densidad poblacional, además de colonizar la región amazónica, ampliar la frontera agrícola y modernizar el campo.

*De este modo, el principal objetivo de la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964, durante Gobierno militar, fue distribuir y usar de mejor manera las tierras agrícolas, pero también optimizar la productividad y las condiciones de vida de los trabajadores del sector (Pallares, 2014).*

Para ello, se afectaron propiedades de baja productividad; así, se incentivó la formación de empresas agropecuarias eficientes basadas en relaciones laborales salariales (Eguren, 2011).

- 2 El sistema hacendatario surgió luego de la conquista española. En este, los terratenientes tienen el poder de decisión económica y social frente a los indígenas y trabajadores en general. Dicho sistema está integrado por grandes propiedades que funcionan gracias a la explotación de la mano de obra indígena, campesina y afrodescendiente, eje fundamental de esta lógica de producción.
- 3 Los huasipungos eran pequeñas parcelas entregadas a los indígenas y trabajadores precarizados por los terratenientes en forma de préstamo para que las familias pudieran realizar sus propias labores agropecuarias de subsistencia. Los pequeños predios siempre se ubicaban en zonas alejadas y en suelos poco fértiles. En este sistema, se generaba una relación constante de deuda con el señor hacendado.
- 4 El **concertaje** era un contrato mediante el cual los trabajadores o peones vivían en las haciendas con sus familias. Se “concertaban” (**comprometían**) con los dueños o los patrones para el trabajo forzado y precario.

En 1971, el artículo 16 de la Ley de Fomento Agropecuario y Forestal menciona:

*Las propiedades que a criterio del Ministerio de la Producción produjeran eficientemente y de acuerdo a la vocación de sus suelos, gozarán de los beneficios establecidos en el art. 34 de la Ley de Reforma Agraria y Colonización y sus Reglamentos y serán acreedoras a un certificado de inafectabilidad por Reforma Agraria por un plazo de 10 años, concedido por el Ministerio de la Producción. (Barsky, 1984).*

Este tipo de articulado fue reduciendo el impacto de la primera Ley de Reforma Agraria de 1964.

El proceso de búsqueda de igualdad en la distribución de la tierra no concluyó con la ley de 1964, pues la presión social continuó. Así, durante la siguiente dictadura militar, en 1973, se promulgó una nueva Ley de Reforma Agraria. Esta era más profunda y ambiciosa “requería la explotación eficiente de más del 80 % del predio como condición para no ser sujeto de afectación” (Jordán, 2003).

Esta ley se inscribe en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo, de 1973-1977. Su objetivo fue aumentar el poder adquisitivo de los campesinos eliminando la concentración de las tierras y el trabajo precario, de modo que aumentara la demanda de productos industriales y, así, se favoreciera la expansión industrial y el mercado interno (Barsky, 1984).

Esta reforma agraria intervino mayormente en el triángulo Sierra Norte-Guayaquil-Sierra Sur, núcleo histórico del país, en el cual se instaló el sistema de hacienda. El proceso de reforma agraria permitió la redistribución de más de 700,000 ha (Barsky, 1984). La agitación social volvió en 1990, cuando se produjo un levantamiento indígena para demandar mayor distribución de la tierra. El Gobierno de Rodrigo Borja decidió, entonces, entregar los títulos de cerca de 2 millones de hectáreas.

Con el tiempo, se realizaron varias modificaciones en la legislación ecuatoriana. Por ejemplo, en 1979, la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario eliminó la necesidad de tener cultivado el 80 % de la tierra para que no sea afectada. Eso significó que los predios ya podían ser considerados como eficientes y, por lo tanto, no ser afectados (Barsky, 1984, p. 249).

*La Ley de Desarrollo Agrario (LDA), emitida en junio de 1994, derogó la legislación de reforma agraria: redujo de manera considerable las causales de afectación, autorizó el fraccionamiento de las tierras comunitarias y, sobre todo, liberó el mercado de tierras. Se trata de una ley de contrarreforma con características puramente neoliberales.*

En este intento por promover la dinamización del mercado de tierras, la Ley de Desarrollo Agrario (1994) estableció la eliminación del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERAC). Junto con ello, se suprimió la autorización que concedía el IERAC para vender las tierras que habían sido objeto de adjudicación. Paralelamente, la ley creó el Instituto de

Desarrollo Agrario (INDA), el cual tuvo como objetivo principal poner fin a la expropiación de tierras (Sanmartín, 2016). El INDA funcionó hasta 2010, cuando el Gobierno de Rafael Correa creó la Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria, adscrita al ministerio del ramo.

En 2008, la Constitución de la República del Ecuador estableció la soberanía alimentaria como un eje prioritario para la formulación de políticas públicas y agrarias. Con el propósito de garantizar la soberanía alimentaria, se busca democratizar el acceso a los factores de producción, como el agua y la tierra. Por ello, desde la formulación de la nueva Constitución, se estableció la necesidad de concentrar esfuerzos sobre el tema de soberanía alimentaria y redistribución de la tierra. Al analizar el marco constitucional, es importante resaltar el artículo 282, que específicamente se refiere a la concentración de este recurso:

*El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental. (Asamblea Nacional, 2016, artículo 282)*

En 2008, además, con el objetivo de remediar estos problemas y en repuesta a la presión de la organización Unión Tierra y Vida, el Ministerio de Agricultura y Ganadería elaboró el Plan Haciendas. Este generó muchas expectativas; frente a ello, el ministerio extendió el plan a una escala mayor: en diciembre de 2009, puso en marcha el Plan de Fomento del Acceso de Tierras a los Productores Familiares del Ecuador, llamado *Plan Tierras* (Casanova, 2016).

# 4 POLÍTICAS PÚBLICAS RECIENTES SOBRE LA TIERRA EN EL ECUADOR

El análisis siguiente se realiza desde la mirada de la agricultura campesina y sus derechos a la tierra. Queremos rescatar el artículo 17 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (2018). La declaración reconoce el derecho a acceder a la tierra, agua, pastos y bosques con el fin de usarlos de forma sostenible y proporcionar seguridad a las campesinas, los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales (artículo 17). Por otro lado, el Estado asume las obligaciones de reconocer jurídicamente los derechos de tenencia de la tierra, incluidos los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra, además de ejecutar las medidas necesarias para prohibir la discriminación en relación con el derecho a la tierra.

A partir de 2009 —más de 30 años después de la última política similar—, durante el Gobierno del Movimiento Revolución Ciudadana de 2007, se comenzó a estructurar un proyecto para democratizar el acceso a la tierra, el Plan de Fomento de Acceso a la Tierra a los Productores Familiares del Ecuador (Plan Tierras), ejecutado hasta 2013 (se dan acciones relacionadas hasta 2018). Posteriormente, ya en la fase final del mismo Gobierno, se lanzó el Plan de Acceso a Tierras de los Productores Familiares y Legalización Masiva en el Territorio Ecuatoriano (ATLM), el cual suplió al Plan Tierras y, entre sus medidas, limitó el accionar ministerial a la seguridad jurídica de los predios. Los detalles se presentarán más adelante.

## Acciones estatales de legalización

A través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Estado legalizó cientos de hectáreas de tierras privadas; es decir, facilitó el apoyo técnico para obtener el título de propiedad, problema frecuente en distintos sectores agrícolas campesinos del país. A continuación, se presentarán los resultados del análisis de datos obtenidos por el MAG respecto de los predios legalizados entre 2009 y 2018.

Los datos mostrados se relacionan con las variables de precio, superficie legalizada (por región), número de beneficiarios (mujeres y hombres), y superficie de tierra legalizada para mujeres y hombres.

*Es prioritario analizar la situación del acceso y tenencia de la tierra de las mujeres, ya que existe la marcada tendencia a disminuir estos derechos para dicho grupo social, tanto en regímenes de tenencia individual como colectiva (Burneo, 2020).*

Visibilizar este patrón es clave para planificar futuras políticas públicas específicas.

Según los datos analizados del período 2011-2013, fecha previa a la ejecución del Plan Tierras, el precio promedio a nivel nacional por hectárea (fijado entre particulares según la fluctuación del mercado de tierras) fue de USD 107.21; el precio máximo, USD 564.45 por hectárea; y el mínimo, USD 24.17 por hectárea. En la tabla, se constata que los precios por hectárea son mucho más bajos en la sierra respecto de las demás regiones: el menor precio encontrado en esta región es de USD 27.42 por hectárea, correspondiente a la provincia de Tungurahua, la cual también posee la menor superficie promedio adjudicada (0.28 ha por beneficiario).

En este punto, es preciso anotar que esta información se desprende de las bases de datos sobre legalización individual del MAG. La determinación de dichos precios puede distar del precio comercial real, pues, muchas veces, este se fija a la baja para reducir el pago de impuestos.

**Tabla 1.** Análisis del precio de la tierra legalizada, 2011-2013

	SIERRA (USD/HA)	COSTA (USD/HA)	AMAZONÍA (USD/HA)	GALÁPAGOS (USD/HA)
Promedio	34.93	168.83	116.67	341.99
Mediana	29.25	87.05	104.68	
Mínimo	24.17	58.57	38.02	
Máximo	73.06	564.45	260.70	

**Fuente:** MAG (2018).

Se conoce que, en 2011, el 28 % de los títulos fueron adjudicados a mujeres; la cifra aumentó en los dos años siguientes al 42 %, que correspondió a 64,028.2 ha tituladas. En relación con el promedio de superficie titulada para mujeres, en 2011, fue de 3.47 ha, mientras que, para hombres, de 4.97 ha; estos promedios fueron disminuyendo, tanto para mujeres como para hombres: en 2013, se obtuvieron los promedios de 1.09 ha y 1.9 ha, respectivamente, datos que evidencian la creación de minifundios.

Al comparar los totales de superficie legalizada y de número de beneficiarios de estas políticas, se encuentra que las cifras para los hombres son mayores siempre.

*Por motivos consuetudinarios y machistas, en matrimonios o en uniones de hecho, los predios son legalizados mayoritariamente a nombre de los hombres como administradores, a quienes se asume como cabeza de hogar.*

Varios estudios que tratan sobre la situación de las mujeres rurales y la tierra (León, 2011) muestran que el acceso de este sector social a títulos de propiedad de la tierra permite equiparar la situación de poder, y reducir la violencia real y patrimonial contra ellas.

Así mismo, estudios más recientes (Montenegro, Ramos e Hidalgo, 2020) muestran que, en la actualidad, existe un fuerte predominio de la feminización del campo en las distintas labores agropecuarias de la unidad productiva. Como muestran los datos, la participación de las mujeres rurales en las actividades agroproductivas es cada vez mayor. Por lo tanto, urgen políticas que garanticen su acceso a tierra y al título de propiedad sobre esta, pues, como señala León, estas medidas pueden reducir la exposición de esta población a la violencia patrimonial y real.

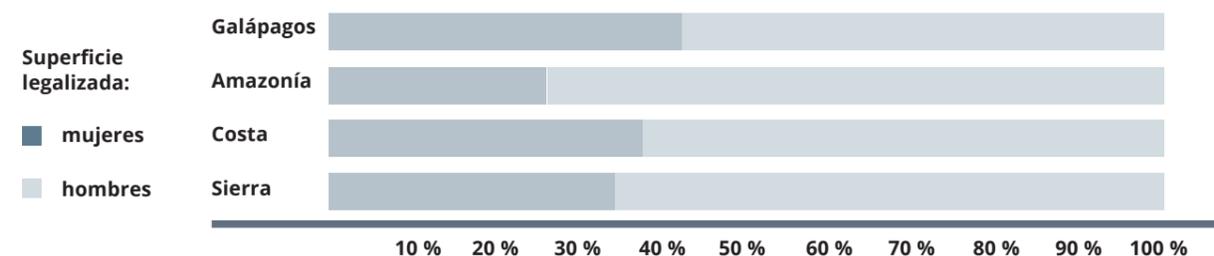
**Tabla 2.** Número de beneficiarios y superficie titulada, por género

AÑO	FEMENINO		MASCULINO	
	Número de beneficiarios	Superficie	Número de beneficiarios	Superficie
2011	6,857	28,614.7 ha	6,952	39,505.2 ha
2012	8,052	10,959.6 ha	11,297	27,482.8 ha
2013	17,062	24,453.9 ha	23,249	58,585.1 ha
<b>Total general</b>	<b>31,971</b>	<b>64,028.2 ha</b>	<b>41,498</b>	<b>125,573.1 ha</b>

**Fuente:** MAG (2018). Elaboración propia.

Al ampliar el período de análisis de 2011 a 2018, incluyendo los alcances del proyecto ATLM,<sup>5</sup> en el gráfico siguiente se encuentran los porcentajes de superficie legalizada tanto para hombres como mujeres dentro de las diferentes regiones del país. Podemos encontrar que en ningún caso el porcentaje de superficie legalizada para mujeres llega a ser mayor al 50 %, y existe una menor presencia de superficie legalizada para mujeres en la región amazónica a pesar de ser una de las regiones con mayor número de hectáreas tituladas dentro de los datos obtenidos por el Ministerio de Agricultura.

**Gráfico 2.** Comparación entre los porcentajes de superficie legalizada a nombre de mujeres y de hombres, 2011-2018, por región

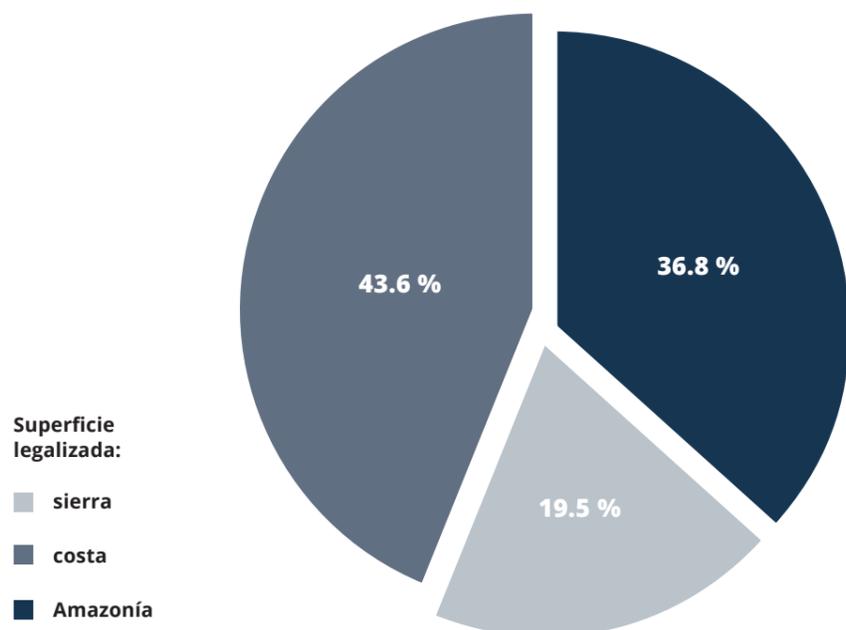


**Fuente:** MAG (2018). Elaboración propia.

<sup>5</sup> El proyecto ATLM, creado en 2014, tomó la posta de las acciones estatales para la legalización individual. Su ejecución fue proyectada hasta 2017. El objetivo general del proyecto era "reducir la inequidad de acceso a la tierra, para pequeños y medianos productores agropecuarios, mediante la adquisición, redistribución, legalización de predios estatales, privados y baldíos, utilizados por parte del Estado, anclados en planes, programas y proyectos productivos agropecuarios, que permitan el desarrollo productivo y bienestar de los productores y familias rurales" (SSTRA, 2017).

Durante el período de 2011 a 2018, se legalizó un total de 521,600 ha a nivel nacional dentro de 24 provincias del país. La mayoría pertenecía a la región costa, como se observa en el gráfico siguiente.

**Gráfico 3.** Porcentaje de superficie legalizada por región, 2011-2018



**Fuente:** MAG (2018). Elaboración: Montenegro, Ramos e Hidalgo (2020).

**Tabla 3.** Análisis de la superficie legalizada en hectáreas, 2011-2018

	NACIONAL	COSTA	SIERRA	AMAZONÍA	INSULAR
Promedio	26,870	26,305.5	11,790.7	26,342.1	68.1
Mediana	18,054.8	27,191.8	11,286.7	25,050	40.6
Mínima	680.7	947.8	3,595.3	656.4	-
Máxima	75,966.4	57,140.6	18,259.1	71,029.1	247.3

**Fuente:** MAG (2018). Elaboración: Montenegro, Ramos e Hidalgo (2020).

Es conveniente revisar los datos estadísticos acerca de la superficie legalizada por el Estado. En la tabla 3, se observa el número promedio de hectáreas por región y a nivel nacional; la mediana, es decir, el valor que se repite con mayor frecuencia; la superficie mínima legalizada; y la superficie máxima legalizada.

## Acciones redistributivas

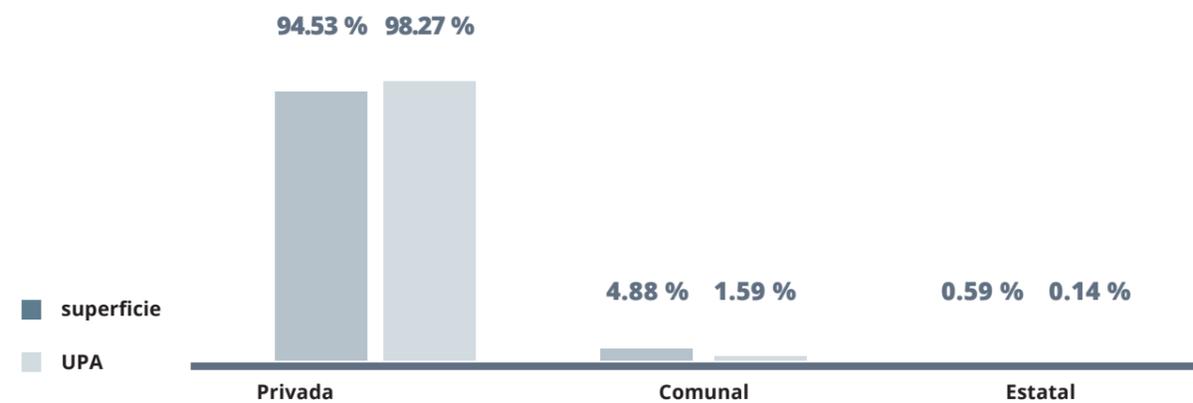
El Plan Tierras fue anunciado en 2010 por el Ministro de Agricultura y Ganadería (en aquel entonces, Magap) bajo el mando de Ramón Espinel, durante la presidencia de Rafael Correa. El presupuesto establecido en su planificación fue de USD 38 millones.

¿De dónde surgió la tierra redistribuida? Como se ha explicado en los párrafos anteriores, Ecuador posee una estructura de tenencia de la tierra profundamente inequitativa, levemente modificada por las reformas agrarias del siglo pasado.

*Sin embargo, los datos son claros: según el último Censo Nacional Agropecuario (2000), el porcentaje de tierra estatal disponible para redistribuir está por debajo del 1 %; más del 90 % de la tierra es propiedad privada.*

Además, en 2013, el 5 % de los propietarios concentraba el 52 % de las tierras agrícolas, mientras, en el otro extremo, el 60 % de los pequeños productores era propietario del 6.4 % del recurso (Senplades, 2014, p. 171). Sobre el uso, la agricultura empresarial concentra el 80 % de la tierra en un 15 % de las unidades productivas agropecuarias (UPA)<sup>6</sup> y utiliza el 63 % del agua para el riego de productos destinados a la exportación (Senplades, 2014, p. 158).

**Gráfico 4.** Porcentaje de UPA y superficie según tipo de propiedad



**Fuente:** Sipae (2011).

En 2000, el país cayó en una compleja crisis financiera, debida al quiebre de varios bancos privados. Para contrarrestarla, el Estado ideó una estrategia de intervención y soporte que no funcionó. Los bancos cerraron repentinamente, y miles de ecuatorianas y ecuatorianos perdieron los fondos ahorrados, a manos de familias de banqueros. Junto con la inflación y más políticas clásicas neoliberales, el país terminó por abandonar su moneda nacional, el sucre, y adoptó el dólar estadounidense; de este modo, se configuró una profunda dependencia económica acompañada de una crisis política y social.

<sup>6</sup> La unidad productiva agropecuaria, extensión de tierra dedicada a la producción agropecuaria, es considerada una unidad económica.

Los siguientes Gobiernos intentaron recuperar los fondos estatales perdidos en el feriado bancario: “[...] el 70 % de la cartera de la banca estaba concentrada en empresas vinculadas (de propiedad de los bancos) y habían sido entregados sin garantías reales” (*El Universo*, 2018). Varias propiedades de los exbanqueros fueron incautadas por el Estado, entre ellas, haciendas de grandes extensiones, sobre todo en la región costa del país. Aquellas tierras son las que, en buena medida, conformaron el Plan Tierras, además de unos pocos predios expropiados y estatales.

Debe indicarse que, posteriormente, el MAG ha definido la redistribución de tierras como la adjudicación, por parte de la autoridad agraria nacional, de tierras rurales de propiedad del Estado, en favor de organizaciones o asociaciones legalmente constituidas de campesinas y campesinos sin tierra que practican la agricultura familiar campesina. La finalidad es que obtengan el título de propiedad de dichos predios; la providencia de adjudicación que se entrega al usuario debe inscribirse en el Registro de la Propiedad respectivo (MAG, 2020).

## Análisis del Plan Tierras

La finalidad del Plan Tierras fue incrementar el ingreso económico del sector rural; es decir, establecía una relación entre el acceso a la tierra y las condiciones de vida de las familias campesinas. Planteaba disminuir la tasa de pobreza rural de 59.7 % a 40 % para reducir, al mismo tiempo, la inequidad en el acceso a la tierra de los productores sin este recurso o que disponían de poco. Se buscaba hacer un uso más eficiente de la tierra y avanzar hacia la soberanía alimentaria, tal como rezaba su documento de planificación original. Este texto, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), formaba parte de la Estrategia Nacional Buen Vivir Rural de 2009, que tenía como meta la revolución agraria.<sup>7</sup>

**Ilustración 1.** Publicidad oficial del Plan Tierras (circulación abierta, 2011)



7 Senplades participó en diálogo sobre Buen Vivir rural. Al respecto, véase: <https://www.planificacion.gob.ec/senplades-participo-en-dialogo-sobre-buen-vivir-rural/>

*El objetivo general del Plan Tierras era la afectación de 2.5 millones de hectáreas entre diciembre de 2009 y diciembre de 2013, para cubrir la demanda de tierra y, además, reducir el índice de Gini de 0.8 a 0.69, distribuir 20,000 ha de tierra estatal, expropiar 1'000,000 ha de tierra en áreas priorizadas, entre otros.*

Es preciso hacer hincapié en la cifra meta: el Ecuador es un país pequeño en la región latinoamericana; por lo tanto, afectar una cantidad tan grande de hectáreas significaba alterar por completo la estructura de tenencia. Los datos, sin embargo, mostrarán los resultados alcanzados.

Los objetivos específicos de Plan Tierras eran ocho:

- Distribuir los predios en poder de diferentes instituciones del Estado a productores organizados.
- Titular los territorios indígenas a nombre de los pueblos y nacionalidades.
- Crear un Fondo de Tierras que permita brindar crédito y facilidades para el acceso a la tierra mediante compra o adjudicación.
- Lanzar procedimientos de expropiación de tierras en áreas priorizadas para alimentar el Fondo de Tierras.
- Implementar un sistema de catastro de grandes propiedades rurales que involucre también un proceso de titulación de las tierras catastradas.
- Efectuar procedimientos de consolidación parcelaria que permitan contar con predios económicamente viables en áreas priorizadas.
- Apoyar el desarrollo de actividades económicas y productivas en los predios beneficiarios de las nuevas adjudicaciones mediante un apoyo técnico preferencial.
- Proponer una nueva legislación agraria que incorpore los cambios de paradigma propuestos en este plan, como los procedimientos de definición de la función social y ambiental, el procedimiento de expropiación y los alquileres garantizados, y proponer e implementar mecanismos de desincentivo a la fragmentación de los predios, así como mecanismos tributarios para limitar reconcentración y multipropiedad. (Senplades, 2010)

A continuación, se detallan los componentes del Plan Tierras, así como indicadores y medios de verificación previstos para medir sus resultados.

**Tabla 4.** Indicadores, metas y componentes del Plan Tierras

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación
FIN: Reducción de la pobreza en el área rural	Disminución de pobreza por ingresos en área rural	Encuesta INEC
PROPÓSITO: Disminuir inequidad en acceso a la tierra	Índice de Gini baja a 0,69	Censo Agropecuario
COMPONENTE 1: Distribución de predios estatales	20 mil has. redistribuidas	Registros del Plan Tierras
COMPONENTE 2: Titulación de territorios indígenas	1 millón de has. tituladas	Registros del Plan Tierras
COMPONENTE 3: Creación de Fondo de Tierras	550 mil has. compradas con Fondo de Tierras	Registros del Fondo de Tierras
COMPONENTE 4: Expropiación de tierras en áreas prioritizadas	1 millón 100 mil has. expropiadas	Registros del Plan Tierras
COMPONENTE 5: Sistema Catastro	2 millones has. catastradas	Registros del Plan Tierras
COMPONENTE 6: Consolidación parcelaria	15 mil has. consolidadas (4.000 beneficiarios)	Registros del Plan Tierras
COMPONENTE 7: Plan Acompañamiento productivo	10 mil familias	Registro del Plan de Apoyo Productivo
COMPONENTE 8: Nueva legislación agraria y mecanismos de control a la fragmentación y reconcentración	Ley de Tierras aprobada en la Asamblea	Registro Oficial

Fuente: Senplades (2010).

Uno de los principios del Plan Tierras es que el acceso a este recurso involucraría el pago a un precio social, tomando en cuenta

*el avalúo comercial de las tierras, así como el ingreso agropecuario neto esperado para los principales sistemas de producción de la zona, de tal manera que el pago anual represente una fracción de los ingresos esperados de la zona, que no afecte la capacidad de reinversión del productor. (Senplades, 2010)*

*Como resultado, el Plan Tierras redistribuyó, entre 2009 y 2013 (ejecución posterior hasta 2018), más de 26,000 ha a 92 asociaciones campesinas, que representaban aproximadamente 6,000 familias rurales.*

Se sabe que las menores superficies entregadas se ubicaron en las provincias de Carchi, Galápagos y Santa Elena, mientras que el mayor número de hectáreas tituladas, con 2,270 beneficiarios, estuvo en la provincia Zamora Chinchipe.

**Tabla 5.** Superficie redistribuida y beneficiarios del Plan Tierras, 2009-2013

FECHA DE ADJUDICACIÓN	SUPERFICIE REDISTRIBUIDA	NÚMERO DE BENEFICIARIOS
2009	165.8 ha	79
2010	1,075.9 ha	547
2011	6,709 ha	973
2012	9,915.8 ha	2,255
2013	1,547.9 ha	155
2014	3,628.3 ha	1,046
2015	922.8 ha	466
2016	2,315.3 ha	139
2017	414.3 ha	80
2018	95.6 ha	13
<b>Total general</b>	<b>2,6790.9 ha</b>	<b>5,753</b>

Fuente: MAG (2018) e Informe de la gestión de predios redistribuidos a favor de organizaciones rurales solicitantes de tierras, MAG (2017). Elaboración: Montenegro, Ramos e Hidalgo (2020).

Durante la visita en campo, siete años después de la culminación del plan, se revisaron los resultados alcanzados por cada indicador. Se realizaron visitas a dos asociaciones beneficiarias, consideradas por el MAG como “exitosas”: Tilipulo, en la provincia de Cotopaxi (sierra), y Asomache, en la provincia de Manabí (costa). Además, se organizó un taller con técnicos ejecutores de acompañamiento productivo (realizado el 28 de febrero de 2020) y se revisaron informes elaborados por instituciones no gubernamentales en 2014 sobre el tema. Se accedió también a resultados del procesamiento de bases de datos proporcionados por la Subsecretaría de Tierras y Territorios Ancestrales de Ministerio de Agricultura al proyecto Equiterra en 2018.

A continuación, se presentan los temas críticos identificados sobre la ejecución de la política pública, los cuales fueron extraídos del trabajo de recolección de información primaria a los beneficiarios directos del Plan Tierras y del taller con los técnicos ejecutores.

### Modelo asociativo

El Plan Tierras exigió un modelo asociativo para poder acceder a la tierra y prohibió la venta durante 15 años luego de la entrega para evitar la especulación en el mercado de tierras.

A partir del análisis de la información, se corrobora que la mayoría de las asociaciones parcelan los predios para usarlos de forma individual o familiar, y, en ciertos casos, conservan extensiones determinadas para uso colectivo.

En otros, aquellos considerados “exitosos”, logran sostener acciones asociativas de comercialización; es decir, llegan a acuerdos sobre la calidad de la producción, los mecanismos y las vías de comercialización de forma colectiva. Esos son los tipos de organización identificados al interior de las asociaciones beneficiarias.

*El fomento del modelo asociativo como medio para mejorar el posicionamiento en el mercado y, de este modo, dirigirse hacia una agricultura industrializada es una premisa cuestionada, ya que el modelo empresarial no responde a las necesidades de los campesinos y campesinas.*

Este modelo cooperativista no tuvo dificultades en todas las instancias: la organización campesina en asocio sí dio muy buenos resultados en algunas comunidades indígenas de la sierra y Amazonía, y en algunas pocas de la costa; además, se generaron modelos mixtos, es decir, trabajo asociativo e individual. Por lo tanto, las agricultoras y agricultores modificaron el modelo impuesto por el Plan Tierras, que hoy en día ya es aceptado por el MAG.

En nuestra opinión, si el MAG hubiera acompañado de manera sostenida a las asociaciones, dicho modelo habría sido más viable, con dirigencias fuertes formadas en contenidos claves.

### Selección de beneficiarios

En la discusión ampliada entre los asistentes al taller, surgieron múltiples opiniones sobre la selección de beneficiarios, ya que, después del acompañamiento y de la evaluación, se comprobó que no todas las asociaciones beneficiarias calzaban dentro de los criterios de selección.<sup>8</sup> Es decir, no eran campesinas y campesinos que demandaban tierras, sino personas dedicadas a otras labores —transportistas, oficinistas u otros—; tampoco se trataba de personas con residencia cercana al predio ni se respetó el criterio de dar preferencia a mujeres y jóvenes.

*En cambio, sí se evidenció una relación entre beneficiarios que no cumplían con los criterios técnicos y el partido político del Gobierno de turno —Alianza País—; sin duda, acuerdos políticos.*

### Capital político

La problemática de la tierra es un asunto sumamente complejo. Evidentemente, concurren los diversos intereses alrededor de sus funciones: económica, ambiental y social.

8 Los criterios favorables para la adjudicación de tierras son familias sin tierra o con menos de 5 ha, cercanía al predio solicitado, propuesta de organizaciones campesinas constituidas (al menos de segundo grado) y, por último, la presentación de la propuesta de manera comunitaria.

*Desde el inicio, se constató que el Estado desconoce la superficie total de tierra rural a su disposición. Así, partió con una meta política de más de 2'000,000 ha, quizá empleando el cálculo matemático de superficie que debe ser afectada para modificar el índice de Gini en 1 punto, pero sin analizar en profundidad la disponibilidad, la estructura de tenencia, los temas sociales y los intereses políticos en disputa.*

No obstante lo anterior, varios técnicos de la región costa señalan que a ciertas asociaciones el acceso a tierra les permitió mejorar considerablemente sus condiciones de vida. Tilipulo y Siberia Mache son casos que muestran un progreso.

### Superficie adjudicada

Para determinar la extensión de tierra adjudicada a las familias beneficiarias, no se empleó un cálculo técnico adecuado: no se consideró la viabilidad productiva de familias por hectárea ni se estableció una relación entre extensión y número de beneficiarios. Por ello, por ejemplo, algunas familias accedieron a extensiones menores a una hectárea.

Fueron 76 predios, superficies o fincas los que conformaron el Plan Tierras. La mayoría de ellos provenía del proceso de incautación y un porcentaje menor, de expropiaciones y tierra estatal. Como se ha explicado, la redistribución se dio vía compra, exclusiva para asociaciones de campesinas y campesinos sin tierra, poca tierra o de mala calidad. En cada caso, se aplicaron diversos criterios para fijar el precio; el Estado, a través del Banco Nacional de Fomento (ahora BanEcuador), facilitó los fondos para acceder a los predios mediante líneas de crédito específicas.

**Tabla 6.** Precios de las tierras distribuidas, por hectárea

	NIVEL NACIONAL	SIERRA	COSTA	AMAZONÍA
<b>Promedio</b>	USD 2,632/ha	USD 6,166/ha	USD 1,474/ha	Un solo predio: USD 225/ha
<b>Min</b>	USD 170/ha	USD 685/ha	USD 170/ha	
<b>Max</b>	USD 15,879/ha	USD 15,879/ha	USD 6,287/ha	

**Fuente:** MAG (2018) e Informe de la gestión de predios redistribuidos a favor de organizaciones rurales solicitantes de tierras, MAG (2017). **Elaboración:** Montenegro, Ramos e Hidalgo (2020).

Como se observa, el costo de la tierra fluctuó de extremo a extremo. Llama la atención la distancia entre los precios mínimos por hectárea —inferiores a los USD 200— y los máximos —por encima de los USD 15,000—. En relación con este tema, se abren varias interrogantes sobre los procedimientos administrativos para calcular los precios: ¿se habrán empleado tanto criterios básicos, —calidad del suelo y ubicación— como criterios de otra naturaleza?

Acerca de los proyectos productivos agropecuarios dentro de los predios adjudicados, los ejecutores del proyecto coordinan con otros espacios institucionales del MAG o con el Banco Nacional del Fomento, para formular y verificar de la viabilidad de un proyecto determinado.

Sin embargo, según el informe de Mayorga, Garcés y Ordoñez (2013), de acuerdo con la información recibida de diversas fuentes y de algunas constataciones personales, se desprende que este aspecto ha sido el más desatendido.

*El talón de Aquiles del proyecto ha sido la poca pertinencia de los proyectos productivos que, además, han sido trabajados sin la participación requerida, sin el debido conocimiento del territorio, sin una adecuada proyección y análisis de viabilidad, y sin una validación por parte de las subsecretarías temáticas del MAG.*

Estas omisiones han provocado que la entrega de la tierra se haya realizado, en muchos casos, sin los criterios técnicos, sociales y políticos necesarios. De este modo, se generaron numerosos problemas. Entre estos, los precios y los créditos son los aspectos más delicados y pesados para las organizaciones, pues el Estado espera el pago puntual de las cuotas de pago sin importar los errores en la ejecución de la política pública. Un ejemplo grave de estos despropósitos es la carencia de agua de riego en algunos predios, problema presente en un gran porcentaje de casos. Para el Estado, este es un punto de crítico para analizar el éxito con el que han sobrellevado las asociaciones la deuda; por eso, el Estado denomina predios con mejor desempeño a aquellos que generan mayores ingresos económicos y cuya deuda con el sistema bancario nacional se encuentra al día.

Según Mayorga, Garcés y Ordoñez (2013), es necesario interpretar, enmarcar y dimensionar la apuesta y propuesta del proyecto fusionado, de manera que se vaya encontrando un balance entre las visiones legal, política, social y productiva. Así, se puede lograr que los procesos de redistribución de tierras impacten efectivamente en la mejora productiva y en las condiciones de vida de las familias que acceden a tierra.

### Casos con mejor desempeño

Los criterios empleados para analizar el desempeño de todos los predios adjudicados por el Plan Tierras con miras a implementar políticas públicas futuras son cinco:

- La existencia de una superficie agrícola útil, disponible, razonable y viable.
- La disposición en términos de producto bruto.
- El ingreso agropecuario neto (IAN).
- La intensidad de uso de mano de obra.
- La capacidad de pago.

A partir de estas pautas, se seleccionan los predios con mejores condiciones.

Estos fueron analizados a partir de los informes y bases de datos del Consorcio CESA-FEPP, ONG que ejecutaron las tareas de acompañamiento productivo en 31 predios.

**Tabla 7.** capacidad de pago servicio a la deuda, 2017

	PREDIOS	IAN 2017	MONTO DE LA DEUDA TOTAL	CUOTAS A PAGAR EN 2017	RELACIÓN ENTRE IAN 2017 Y CUOTAS POR PAGAR EN 2017
1	Tabuche	59,063.56	64,737.12	8,305.4	7.11
2	San Mateo	22,951.74	39,570.48	4,946.31	4.64
3	Las Marías	16,568.55	23,028.04	2,878.55	5.76
4	La Sentada	67,756.03	178,495	20,767.21	3.26
5	Campozano	31,748.64	39,442.16	4,930.27	6.44
6	General Plaza	125,973.47	266,713.20	33,339.15	3.78
7	Siberia Mache	213,009.49	422,164.56	52,770.57	4.04
8	Santa Ana	613,886.29	474,077.56	50,230.97	12.22
9	La Huada (Asotracy)	836,274.15	46,065.17	6,518.66	128.29
10	San Antonio de Guayllabamba	238,948.76	1'516,168	46,651.32	5.12

**Fuente:** Informes CESA- FEPP de evaluación y acompañamiento a 32 asociaciones (2017).  
**Elaboración:** Byron Jaramillo.

Los diez predios que presentan un mayor uso productivo del suelo son Tabuche, San Mateo, La Sentada y Finca del Sol, en la provincia de Esmeraldas; y Campozano, General Plaza, Río Vite y Siberia Mache, en la provincia de Manabí.

**Tabla 8.** Superficie agrícola utilizada (SAU), 2017, Predios asignados a CESA-FEPP

	PREDIOS	SUPERFICIE TOTAL	SAU TOTAL	SAU UTILIZADA (2017)	PORCENTAJE SAU (2017) EN RELACIÓN CON SAU TOTAL
1	Tabuche	80.17	68.04	64.76	95 %
2	Tatica	58.77	35.26	30.6	87 %
3	San Mateo	32.65	24.88	24.88	100 %
4	Las Marías	30.45	26	25	96 %
5	La Sentada	123.1	116	116	100 %
6	Finca del Sol	153.85	135	124	92 %
7	Campozano	47.65	40.37	40.37	100 %
8	General Plaza	151.8	132	132	100 %
9	Río Vite	810.04	532.6	486.99	91 %
10	Siberia Mache	1,212.25	822	615.2	75 %

**Fuente:** Informes CESA- FEPP de evaluación y acompañamiento a 32 asociaciones (2017).  
**Elaboración:** Byron Jaramillo.

Los factores que contribuyeron al incremento de la SAU fueron el acceso al agua para riego, y un mejor nivel organizativo; se asume que los rubros productivos en los que incursionaron los predios alcanzaban mejores precios en el mercado (cacao, maíz duro, plátano) que los predios con SAU menor, ubicados principalmente en la Sierra, con rubros productivos orientados al consumo local.

**Tabla 9.** Predios con mejor desempeño según criterios propios, 2017

SAU	PRODUCTO BRUTO	IAN	INTENSIDAD DE USO DE MANO DE OBRA	CAPACIDAD DE PAGO DE LOS PREDIOS
Tabuche	Río Vite	Las Marías	Las Marías	Tabuche
Tatica	Siberia Mache	Siberia Mache	General Plaza	San Mateo
San Mateo	Limocillo	Limocillo	Río Vite	Las Marías
Las Marías	Piscano	Piscano	Siberia Mache	La Sentada
La Sentada	Santa Ana	Santa Ana	Limocillo	Campozano
Finca del Sol	Campamento	Campamento	Piscano	General Plaza
Campozano	Mercedes Jugom	Mercedes Jugom	Santa Ana	Siberia Mache
General Plaza	La Guayas	La Guayas	Campamento	Santa Ana
Río Vite	El Tablón	El Tablón	Mercedes AGM	La Huada (Asotracy)
Siberia Mache	La Banda	La Banda	El Tablón	San Antonio de Guayllabamba

**Fuente:** Informes CESA- FEPP de evaluación y acompañamiento a 32 asociaciones (2017).  
**Elaboración:** Byron Jaramillo.

Los predios que aparecen con más frecuencia en los cinco criterios analizados son, en orden, Siberia Mache (Manabí), Las Marías (Esmeraldas) y Santa Ana (Los Ríos). Se incluye como principal criterio la capacidad de pago de la deuda por la tierra. Estos tres predios tienen en común trabajar con rubros productivos rentables: camarón, plátano y banano, productos para la exportación.

Un segundo grupo de predios que aparecen con mayor frecuencia en los criterios son Limocillo, Piscano y Campamento (Los Ríos), y El Tablón (Pichincha).

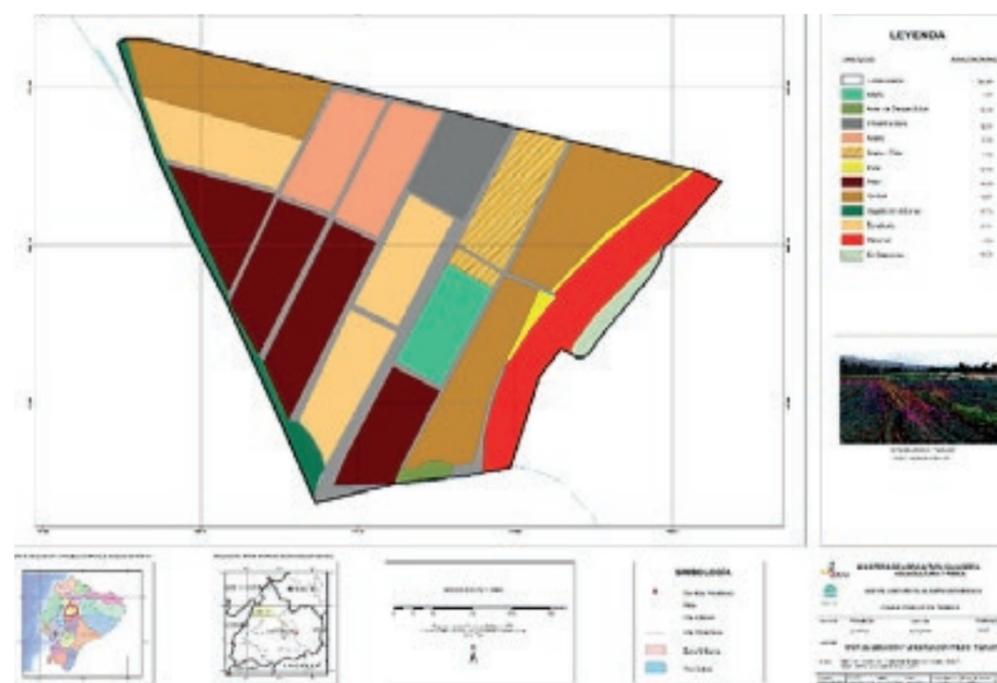
## Casos de estudio

### Predio Tiliflor, Latacunga, Cotopaxi

**Foto:** Socias del predio Tiliflor, febrero de 2020. Foto: Melissa Ramos (Sipae).



**Mapa 1.** Ubicación y linderización del predio Tiliflor



**Fuente:** MAG.

### Contexto

Tiliflor, ubicado en la sierra centro del país, consta de 24.8 ha y está a cargo de la Asociación de Artesanas Hilanderas de Tilipulo, conformada por 15 socias: 14 mujeres y 1 hombre. Accedieron al predio al costo de USD 164,961.6, es decir, a un poco más de USD 6,000 por hectárea. El predio sí posee autorización de uso de riego de 15.64 litros por segundo. La asociación nació años antes del Plan Tierras, con un grupo de 120 mujeres que se dedicaban al hilado manual de algodón y a la comercialización de sus productos textiles. Las mujeres oriundas de la parroquia Poaló y sus alrededores no poseían tierras; tan solo arrendaban extensiones pequeñas para producir ciertos alimentos.

Durante la visita y entrevista en profundidad, la actual presidenta comentó que había al menos ocho asociaciones postulantes para ese predio; sin embargo, las hilanderas cumplían con todos los criterios de acceso al Plan Tierras: no tenían tierra y eran parte de familias de escasos recursos económicos. La entrega del predio se realizó en noviembre de 2012 a 29 socias.

*Con el tiempo, quedaron 15 integrantes en la asociación, pues varias desistieron de participar en el proyecto del Plan Tierras por dos principales razones: el alto monto de la deuda y el exceso de labor que implica el trabajo agrícola en la finca.*

Foto: Melissa Ramos (Sipae).



### Actividades sociales y agroproductivas

En la finca, las socias desarrollan actividades agrícolas y pecuarias que las ayudan a solventar la deuda adquirida. Al inicio, no contaban con conocimientos agropecuarios adecuados, por lo que han sorteado una serie de dificultades en el camino. A pesar de ello, se mantienen unidas y continúan trabajando de forma asociativa.

Durante la visita, el 20 de febrero de 2020, manifestaron que logran pagar con regularidad todas las cuotas anuales de la deuda activa en BanEcuador. Señalan que el peso del adeudo es el que más aqueja a la asociación, pues casi todas las ganancias obtenidas son destinadas a dicho fondo. Es decir, las productoras no obtienen un ingreso mínimo semanal como resultado de su trabajo; el pequeño excedente obtenido de la producción agrícola, así como de la cría de animales menores y algunos pocos bovinos, es reinvertido y cubre los valores del crédito.

*Esta realidad coloca en una situación compleja a las socias, porque, después de trabajar todos los días durante largas jornadas, no logran obtener ingresos para su familia: "pagan las tierras cada día con su trabajo", según la presidenta de Tiliflor.*

Por ello, no aportan al fondo familiar para cubrir las necesidades cotidianas, lo que genera tensiones internas y desgaste en sus relaciones. Las socias coinciden en la necesidad de recibir un acompañamiento productivo óptimo por parte del MAG, además de créditos adicionales para mejorar la productividad de sus cultivos. Estas medidas les permitirían generar un pequeño excedente.

Tiliflor (febrero de 2020). Fotos: Melissa Ramos (Sipae).



### ¿Qué encontramos en la actualidad?

La deuda de Tilipulo había sido renegociada hace pocos años de forma unilateral por parte del banco, lo que reconfiguró el plazo a 15 años adicionales y redujo los montos; sin embargo, se mantiene la dificultad de cumplir con las cuotas. En este caso, toda la deuda es cubierta con los resultados de la producción agropecuaria.

### Aspectos relevantes para lograr buenas prácticas

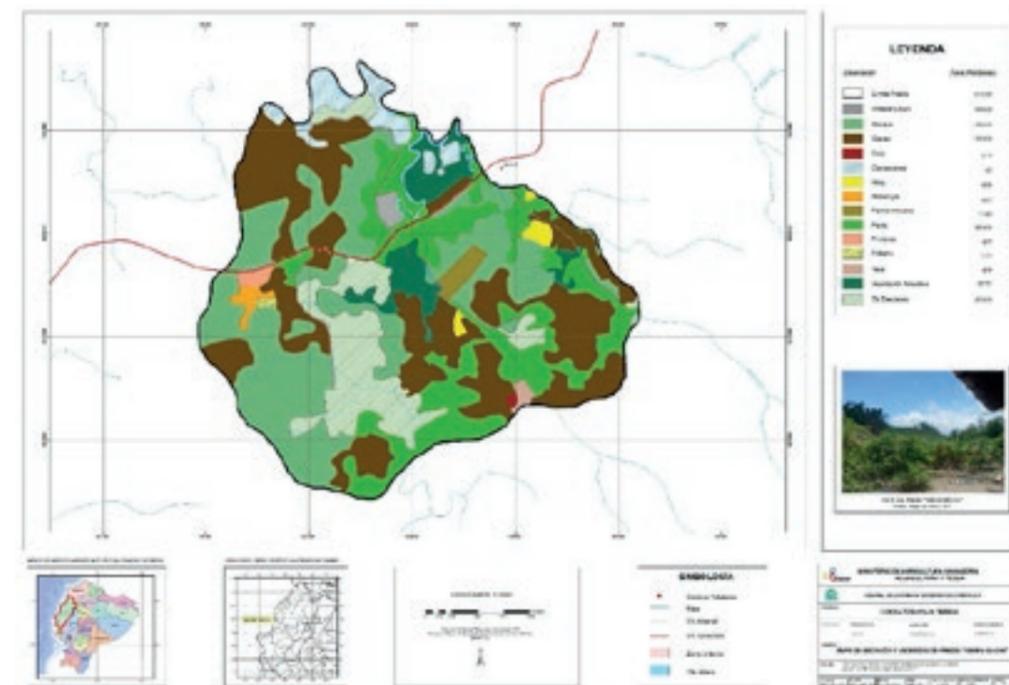
- El sueño de cada una de las socias por tener una propiedad que pueda respaldar en un futuro la economía de sus familias es la razón por la que siguen trabajando con mucho empeño en asociación a pesar de la variedad de dificultades que se les presentan.
- El apoyo técnico tanto agrícola como pecuario es parte de los acuerdos del Plan Tierras. En este predio, se hace evidente la importancia de este acompañamiento para el éxito de sus actividades agropecuarias.
- El análisis sociofamiliar y económico de cada integrante es una labor muy relevante de realizar, ya que estas situaciones pueden limitar la continuidad de algunas de las socias dentro del predio y de la financiación.
- El modelo asociativo en este caso sí funciona. Tiliflor no se ha fragmentado del predio, lo que les permite a las socias sostener una productividad promedio. Toman decisiones colectivamente: el uso de la tierra e inversiones, como la adquisición de su propio tractor, bombas de agua, animales menores y búsqueda de vías de comercialización.
- Un predio con una extensión razonable —26 ha en el sierra y 15 socias—, con suelos fértiles, con acceso a riego y con carreteras cercanas permite obtener una producción agrícola aceptable; si no existiera la deuda, aportaría significativamente a las familias.

### Predio Siberia Mache, Cojimíes, Manabí

Foto: Siberia Mache (noviembre de 2019), Melissa Ramos (Sipae).



Mapa 2. Ubicación y linderización del predio Siberia Mache



Fuente: MAG.

### Contexto

Otro predio visitado fue Siberia Mache, de la Asociación de Campesinos para el Desarrollo Productivo y Comunitario del Sector Mache (Asomache), ubicado en la provincia de Manabí, región costa. La hacienda, que pertenecía al extinto Filanbanco, luego pasó a manos de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Con la llegada de Rafael Correa al poder, las tierras pasaron a manos del INDA. Los socios ya estaban en proceso de legalización de estas tierras con dicho instituto; por ello, el proceso de adjudicación mediante el Plan Tierras fue rápido: en 2011, obtuvieron el título colectivo de 1212.21 ha, que aparecen en las escrituras.

### Actividades sociales y agroproductivas

Asomache arrancó con 155 socios, aproximadamente 20 mujeres. Actualmente, después de algunas vicisitudes, tiene 99 socios.

*A pesar de tener un título colectivo, cada familia cultiva sus tierras de manera individual, repartición que se habría realizado antes del proceso de adjudicación.*

La producción principal de los socios es el cacao (variedades CCN y nacional), que la asociación vende de forma conjunta y directa a una empresa exportadora, sin intermediarios, a USD 110 por quintal. Además, las familias producen para el autoconsumo maíz, arroz y frijoles, y crían ganado, cerdos y gallinas. No todos los socios disponen de la misma extensión de tierra: la superficie mínima es de 3 ha; otras familias poseen más de 30 ha, las cuales obtuvieron por medio de la compra-venta de lotes de aquellos socios que se retiraron.

**Foto:** Presidente de Asomache, Wilfrido Bravo, y Pablo Loor, administrador, Melissa Ramos (Sipae).



A lo largo del tiempo, se han desarrollado con recursos productivos propios:

*Hemos desarrollado un centro de acopio del cacao con un peso justo y un precio justo para que se lo gane el productor, no se lo gane el intermediario que hay en cada pueblo, en cada cantón, que es por eso que el agricultor migra a las ciudades, y por eso es que se aumenta día a día la delincuencia. [...] Día a día, mi mensaje es que cuidemos lo que tenemos y que no migremos al pueblo porque allá es el fracaso. (Wilfrido Bravo, presidente de Asomache, noviembre de 2020)*

**Foto:** Producción de Asomache, Melissa Ramos (Sipae).



### ¿Qué encontramos en la actualidad?

La tierra les ha sido adjudicada al precio de USD 422,164.56 dólares, monto correspondiente al avalúo de la hacienda hecho por el municipio y el MAG. En la actualidad, la cuota anual de pago es de USD 52,000 y solo les faltan 2 años para cancelarlo. El monto requerido para cubrir la deuda proviene del alquiler de dos piscinas camaroneras de 40 ha de extensión ubicadas en el predio, lo que les proporciona un ingreso de USD 60,000 al año. Las piscinas son un activo preexistente.

**Foto:** Piscina camaronera en Asomache, noviembre de 2019, Melissa Ramos (Sipae).



Las condiciones económicas y de vida son aún complejas, pero han mejorado. Todas las familias disponen de una vivienda en el predio; hay una escuela, una iglesia católica y un cementerio propio. Además, desde hace 2 años, tienen acceso a agua potable, pero no a agua de riego.

Según el presidente, la mayor debilidad del Plan Tierras es que faltó un asesoramiento continuo:

*en eso falló el Plan Tierras: en el acompañamiento técnico. Dijeron aquí “están las tierras”. Y al año aparece un funcionario de Estado “a ver cómo están ustedes”, pero aquí, en el escritorio. Ni si quiera “¡vamos a la finca!, ¿cómo están?, ¿qué problemas tienen?, vengan para ayúdales”. ¡Nada! Parece que los ministerios se crean para formular leyes y nada más. (Wilfrido Bravo, presidente de Asomache, noviembre de 2020)*

También faltó acceso a crédito. El MAG otorgó créditos de USD 1,200 a las familias para que produzcan café. Sin embargo, el monto fue muy insuficiente y no hubo acompañamiento para la comercialización. Fue difícil para los socios articularse al mercado y los precios de venta eran muy bajos. Por ello, esta actividad no resultó rentable y muchos abandonaron esta producción:

*cada cual ha sembrado su cacao por sí mismo. Hemos ido a golpear las puertas del BanEcuador y allí con un préstamo, con una miseria de 1,800 dólares para darle a un agricultor, en vez de darle 5,000 y acompañamiento técnico allí para que podamos producir bien y no fracasar. (Wilfrido Bravo, presidente de Asomache, noviembre de 2020)*

#### Aspectos relevantes para lograr buenas prácticas

- Según los testimonios de la directiva, el acceso a la tierra transformó de forma positiva a sus familias, las cuales, en su mayoría, eran oriundas de parroquias cercanas y no poseían este recurso.
- Asomache es considerada una de las 3 asociaciones beneficiarias con mayor éxito y sus miembros siempre buscan mejorar.
- El predio cuenta con condiciones óptimas: superficie aceptable por familia, tierra fértil, cuatro piscinas camaroneas preexistentes, además de unas pocas hectáreas con árboles de madera teca sembrados. Así mismo, las buenas dirigencias han logrado gestionar proyectos e inversiones adicionales, se ha mantenido la producción asociativa de cacao y el predio se encuentra cerca de la carretera.
- Durante nuestra visita, se daba una capacitación del MAGA sobre la producción de cacao. Se trató de visitas esporádicas gestionadas por la asociación con dicha institución.

## Legado del Plan Tierras como política redistributiva

La obligación de los Estados de garantizar el acceso a la tierra es de especial importancia para millones de comunidades rurales que reivindican sus formas de producción diversificada y que, al mismo tiempo, son los grupos más vulnerables ante la desnutrición y el empobrecimiento. El Plan Tierras fue formulado como solución a un problema profundo de inequidad en el acceso a la tierra; en cierta medida, sostuvo la democratización de las condiciones de acceso con la finalidad de mejorar la economía de las familias campesinas.

A pesar de que modelo asociativo o cooperativista propuesto por el Plan Tierras no pudo ser sostenido por la mayoría de predios, es interesante notar los aspectos que sí facultarían su funcionamiento, sus ventajas y desventajas, así como sus alternativas.

*Es importante, de este modo, preguntarse ¿qué sucedió? y ¿cuál era el aspecto determinante para su funcionamiento? En muchos de los predios, un tema que definió su progreso fue la fortaleza organizativa, la cohesión social que es capaz de identificar los beneficios de la producción y comercialización asociativa, como en los casos de Asomache y Tiliflor.*

El Plan Tierras no tuvo un impacto profundo en la estructura de tenencia de la tierra del Ecuador. Con 26,000 ha, estuvo muy lejos de las más de 2 millones de afectación proyectadas. Además, se observa errores importantes en su ejecución: el cálculo poco preciso del precio por hectárea; la falta de estudio de las posibilidades de pagar la deuda de los beneficiarios; la determinación poco adecuada de la superficie entregada a cada familia, lo que creó minifundios; la ausencia de un acompañamiento productivo sostenido; y el acceso a riego, a mercado, a crédito, etcétera, pues, no se trata solo de entregar la tierra.

El apoyo técnico agrícola y pecuario es parte de los acuerdos del Plan Tierras. En muchos casos registrados en la base de predios adjudicados, se denota la importancia de este acompañamiento técnico para el éxito de las actividades agropecuarias de las fincas. Sin embargo, la falta de seguimiento por parte del MAGA como promotor del programa de redistribución provocó un desequilibrio en las labores; por ende, el ingreso económico de las familias campesinas disminuyó. Además, los beneficiarios conviven constantemente con la inestabilidad durante el proceso de comercialización y mercado que no siempre juega a su favor o que, muchas veces, no saben sobrellevar con éxito.

Como resultado del Plan Tierras, otra necesidad que se observa es la urgencia con la que muchas de las asociaciones beneficiarias buscan las condiciones técnicas que permitan a las familias obtener créditos que fomenten su capacidad de producción para lograr los objetivos de la equidad de derechos y garantizar una vida en dignidad. El acceso a la tierra, acompañado de educación y mejores condiciones de salud, acceso a mercados y una relación directa entre productores y consumidores, es capaz de contribuir de modo sustantivo a disminuir la pobreza rural y desarrollar el campo desde otra perspectiva sociocultural. Para esto, es indispensable la acción conjunta de la academia, el movimiento campesino-indígena, los gobiernos locales y regionales, y los consumidores urbanos.

Los proyectos han estado concebidos más que nada para viabilizar la adquisición de la tierra. Si bien el desarrollo productivo de los predios no es papel de Plan Tierras, sí lo es determinar la pertinencia de la adquisición del predio mediante proyecciones de su viabilidad productiva, y realizar las concertaciones y coordinaciones necesarias para asegurar el éxito y sostenibilidad de los logros del proyecto.

*Los predios que están funcionando muy bien en términos productivos son aquellos en que ha intervenido programática y financieramente otra institución, y que han aplicado sus propios procesos.*

*El proyecto no ha ejecutado 5 componentes, pero tampoco ha realizado la reprogramación técnica y presupuestaria necesaria ni la oficialización del caso. Además, no se han presentado las justificaciones y concertaciones necesarias respecto del trabajo con los componentes que no se iban a ejecutar en el proyecto.*

Los aspectos estratégicos y metodológicos del proyecto presentan planteamientos muy débiles; desde la presente investigación, se considera que esta es su mayor falencia. A partir de una ambiciosa idea de cambio estructural, se lanzó a la operación una propuesta que no tomó en cuenta las orientaciones estratégicas y metodológicas ni el modelo de gestión con articulación institucional, contenidas en el mismo proyecto, y se ejecutó desmembrado del MAG (Mayorga, Garcés y Ordoñez, 2013). En los hechos, el proyecto ha priorizado lo jurídico y lo administrativo. En cuanto a organización, se ha enfatizado el cumplimiento de requisitos y de trámites para la legalización y el acceso al crédito, incluida la resolución de conflictos, especialmente legales. Ello ha vaciado a la acción de su contenido social y ha limitado las acciones y actividades de los beneficiarios del plan.

La experiencia del proyecto es muy valiosa como referente para abordar una política de distribución de tierras. Por ello, sería muy útil capitalizar esta experiencia. Así mismo, contribuiría con insumos para alimentar el proceso de discusión y construcción de la Ley de Tierras.

# 5 LECCIONES APRENDIDAS

- Determinar el éxito o fracaso de una política redistributiva —es decir, la entrega y adjudicación de tierras— debe implicar el uso de indicadores entre los que se encuentre no solo la capacidad de pago del préstamo para la adquisición del predio. Además, debe incluir aspectos integrales como la situación socioeconómica familiar; el acceso a la salud, trabajo y educación; la seguridad y la soberanía alimentaria; y, no menos importante, el respeto y el cuidado de su cultura y de la naturaleza.
- Un aspecto clave es el fortalecimiento organizativo para mejorar la capacidad de acercamiento político y de negociación desde asociaciones campesinas con instituciones del Estado y el sector privado.
- Para hacer posibles políticas redistributivas integrales, se debe partir de una caracterización exhaustiva de los predios y organizaciones, in situ. Por medio de esta, se debe definir la situación legal y social, y proyectar acciones.
- **Un aspecto central en el análisis previo es la viabilidad productiva de los predios, pues tiene relación directa con la determinación del crédito y la capacidad de pago de las asociaciones; así mismo, a la larga, tiene efectos sobre el éxito o fracaso de buena parte de la entrega de tierra.**  
En este punto, se abre una reflexión sobre el papel que debió y debería cumplir el Estado en el futuro como facilitador del crédito para la compra de la tierra rural para familias campesinas. Nos preguntamos ¿qué debería considerar este, a través de las políticas públicas, para alejarse de las prácticas usureras al exigir, a toda costa, el pago de los créditos por parte de las asociaciones? ¿No debería, más bien, pensar de forma integral en el desarrollo y buen vivir en el campo?
- Los conflictos alrededor de la tierra y el territorio se acentúan y se cruzan con el extractivismo minero y petrolero, con el uso de suelo para la agroindustria y con la expansión de la frontera agrícola que, entre otros impactos, lleva a una deforestación acelerada. Hacia estos puntos deben concentrarse los planteamientos y propuestas políticas alrededor de la redistribución de la tierra, al igual que en la sostenibilidad de las familias agrícolas campesinas.
- Es indispensable en el análisis de acceso a la tierra distinguir correctamente entre legalización de propiedades y redistribución. Esta última implica la repartición de superficie a una o más personas; en cambio, la legalización se trata de la formalización jurídica de la titularidad de una superficie. Durante la indagación, se ha observado que, en los documentos estatales, se usan las palabras como sinónimos, lo que provoca confusiones en la interpretación de la política pública.
- Las asociaciones que se hacen cargo del recurso de la tierra sin otros recursos productivos, sin agua de riego, sin asistencia técnica sostenida, sin estrategias de comercialización, sin competencias en administración de iniciativas de producción, e, inclusive, sin disponer de ciertos apoyos al respecto, no están en capacidad de constituirse en una fuente de repago de sus compromisos

crediticios con ninguna corrida financiera. Solo están asumiendo más problemas. La visión financiera no resuelve la redistribución de las tierras, porque, en las condiciones en las que los campesinos las reciben, la curva de crecimiento productivo no les permite afrontar desde el inicio el pago de un crédito por este recurso y menos para la activación productiva.

- El análisis sociofamiliar y económico de cada integrante es una labor muy relevante, ya que estas situaciones pueden limitar la continuidad de algunos de los socios dentro del proyecto y, por ende, de la financiación. Es recomendable hacer un seguimiento continuo con el apoyo de gobiernos locales, regionales y de la academia, ámbitos que pueden movilizar sus recursos para realizar un trabajo conjunto que proporcione los resultados adecuados para la evaluación de este criterio.
- En general, el alcance y avance de la ejecución del Plan Tierras es bajo respecto de las metas planteadas en este. En muchos casos, ello se debe a que se proyectaron metas sobredimensionadas y se cometieron fallas en su puesta en práctica.
- Se plantea realizar nuevos programas y proyectos que motiven a los campesinas y campesinos a mejorar su producción y organización con apoyo sostenido durante, mínimo, los primeros cinco años. Esto les permitirá realizar un diagnóstico y poner en marcha proyectos de mejora dentro de las asociaciones.
- Es recomendable mejorar los sistemas de comercialización de varios productos agropecuarios producidos por los beneficiarios.
- La visión estratégica de los proyectos o planes de redistribución de la tierra tendría que orientarse a generar o fortalecer en las productoras y productores beneficiarios condiciones para construir un proyecto político de los campesinos. Ello implica no solo el acceso a tierra, sino que se extiende a su defensa y a participar en la discusión sobre políticas agrarias, soberanía alimentaria, acceso a derechos, conservación de recursos, etcétera (Mayorga, Garcés y Ordoñez, 2013).
- La participación del Estado en el mercado de tierras es una variable, pero importante y necesaria, ya que, en la actualidad, el libre mercado impone precios inalcanzables para asociaciones campesinas y para el mismo Estado.
- **Es necesario que ese modelo de redistribución esté vinculado al modelo de desarrollo agrario, pues, si no se mejoran las condiciones económicas, sociales y de incentivo en el campo, no habrá interés en seguir produciendo para la soberanía alimentaria.** De este modo, las productoras y productores continuarán migrando a la ciudad para formar parte de la mano de obra asalariada, en subempleo y desempleo.
- Se requiere imponer limitaciones reales a la fragmentación de la pequeña propiedad rural. En algunas comunidades de la región sierra, se ha llegado a crear minifundios de 500 m<sup>2</sup> o menos por familia. En tales condiciones de fragmentación, no ha resultado posible realizar acciones de desarrollo o aplicar tecnologías alternativas, lo cual tampoco mejora las condiciones socioeconómicas de dichas familias campesinas. Al contrario, se afianzan en extremo los minifundios hasta llegar a ser campesinos sin tierra. Estos son casos en tierras privadas, ya que, en los territorios reconocidos para comunidades indígenas, no se puede fragmentar la tierra.

- No solo la desigual distribución de la tierra dificulta mejorar las condiciones de las y los pequeños agricultores, y las y los campesinos familiares. Las políticas agrícolas inapropiadas, las malas prácticas y reglamentos de manejo de la tierra también obstaculizan los esfuerzos para mejorar su situación y causan deficiencias en el uso de la tierra. La distribución inicial de este recurso, y los sistemas y políticas de tenencia de la tierra tienen una incidencia directa sobre el empobrecimiento del sector rural.

## 6 CONCLUSIONES

*La política pública de redistribución de tierra Plan Tierras no fue una política profunda e integral; su ejecución fue débil en estrategias y metodologías. En varios casos, esto se originó por fallas en la resolución de problemas administrativos, aunque también existieron inconvenientes debido a las capacidades de los actores responsables de la ejecución del plan.*

Una recomendación básica es que todos estos procesos, programas y proyectos deben realizarse con la participación activa de representantes de organizaciones campesinas, como actores principales y fundamentales tanto en la construcción como en la ejecución.

Los aspectos que se deben tener en cuenta en nuevas y futuras políticas son las siguientes:

- La necesidad de facilitar el acceso al financiamiento tanto para la compra de tierras como para la producción con bajo interés y a precio social real
- El apoyo a la organización campesina y a procesos que fortalezcan la capacidad de negociación y su participación en los mercados.
- Un enfoque integral que facilite no solo el acceso a la tierra, sino también al capital, a tecnología, etcétera

Con este estudio, se ha demostrado la existencia de la capacidad y el potencial para realizar políticas aplicadas en proyectos de redistribución de tierras en el país, ya que, a pesar de todos los inconvenientes encontrados en la planificación y aplicación del Plan Tierras, este sí logró cambios positivos en ciertas familias campesinas; eso es seguro. Así lo muestran los socios y socias de Tiliflor y Asomache, ya que el Estado dejó de ser dueño de superficies que pasaron a manos de asociaciones campesinas agrícolas, cuyas posibilidades de acceso a la tierra sin el Plan Tierras eran mínimas o nulas. Las tierras ahora pertenecen a productoras y productores con vocación a la agricultura familiar campesina. Sin embargo, el éxito de la entrega de la tierra requiere de conocer el modelo productivo, el mercado y los medios de producción existentes específicos dentro de cada zona; el acompañamiento, el control de precio y el mercado de tierra; y la aplicación de la perspectiva de género en la política, de modo que se priorice el acceso a tierra a mujeres rurales y también a jóvenes. La consideración de todos estos aspectos podrían llevar a cambios reales sobre las condiciones de empobrecimiento de las familias rurales e inequidad estructural para enfrentar problemas complejos como el abandono y envejecimiento del campo y sus sujetos sociales, y para contribuir de forma responsable en la seguridad y soberanía alimentaria del país.

# REFERENCIAS

- Acosta, A. (2006). Breve historia económica del Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Alegrett, R. (2005). Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina. Obtenido de <http://www.fao.org/3/j0415t/j0415t0b.htm>
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2016). Constitución de la República del Ecuador. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/EQU/INT\\_CEDAW\\_ARL\\_ECU\\_18950\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/EQU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18950_S.pdf).
- Barsky. (1984). La Reforma Agraria Ecuatoriana. Quito: Corporación Editorial Nacional.
- Bartra, A. (2006). La renta de la tierra: ¿remanente histórico o efecto estructural? México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México e Itaca.
- Brassel, F., Herrera, S., y Laforge, M. (eds.). (2010). ¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos. Quito: Sipae.
- Burneo, Z. (2020). Desafíos actuales que enfrenta la soberanía alimentaria, la cuestión de la tierra y territorios en América Latina. Quito: s. n.
- Chaguaceda, A. y Brancaloneo, C. (2010). El movimiento de los trabajadores rurales sin tierra (MST) hoy: desafíos de la izquierda social brasileña. Disponible en: [www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952010000100012](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952010000100012)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2003). Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta. Disponible en: [www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/35691/libro\\_cepal\\_74.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/35691/libro_cepal_74.pdf)
- Deininger, K. (2005). Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza. Bogotá: BM.
- Eguren, F. (2011). Acaparamiento de tierras. Reflexiones a partir de estudios de casos en la región andina. FAO. Disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/rlc/eventos/229269/eguren.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/eventos/229269/eguren.pdf)
- El Universo. (2018). Hay temas sin resolver tras 20 años de creación de AGD. El Universo. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/12/02/nota/7077948/hay-temas-resolver-tras-20-anos-creacion-agd>
- Organización de las Naciones Unidas de la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2017). América Latina y el Caribe es la región con la mayor desigualdad en la distribución de la tierra. FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/879000/>
- Forbes. (2019). Ocho de cada 10 personas en Latinoamérica viven en ciudades: BID. Forbes Centroamérica. Disponible en: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Ocho+de+cada+10+personas+en+Latinoam%C3%A9rica+viven+en+ciudades%3A+BID.%C2%A0>
- Guereña, A. y Wegerif, M. (2020). Land Inequality Trends and Drivers. Land, 9. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/340261452\\_Land\\_Inequality\\_Trends\\_and\\_Drivers](https://www.researchgate.net/publication/340261452_Land_Inequality_Trends_and_Drivers)
- Guereña, A. y Wegerif, M. (2019). Land Inequality Framing document. An ILC initiative. Disponible en: [https://www.hlrn.org/img/documents/ILC\\_Land\\_inequality\\_framing\\_2019.pdf](https://www.hlrn.org/img/documents/ILC_Land_inequality_framing_2019.pdf)
- Herrera, M. (s. f.). El Estado de la información sobre tenencia de la tierra para la formulación de políticas de tierra en América Latina. Disponible en: [www.oas.org/dsd/Spanish/Documents/Informacion\\_sobre\\_tenencia\\_de\\_la\\_tierra\\_y\\_politicas\\_de\\_tierra.pdf](http://www.oas.org/dsd/Spanish/Documents/Informacion_sobre_tenencia_de_la_tierra_y_politicas_de_tierra.pdf)
- Jiménez, P. (2002). Reforma agraria. Quito.
- Jordán, F. (comp.). (2003). Reforma agraria en el Ecuador. En J. Vargas. Proceso agrario en Bolivia y América Latina. La Paz: Cides-UMSA, PLURAL editores, pp. 285-320. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904031218/13reforma.pdf>.
- Laforge, M. (2015). La lucha por la tierra en el Ecuador y los límites de la Revolución Ciudadana. Disponible en: [http://economiasolidarias.unmsm.edu.pe/sites/default/files/Laforge\\_Lucha%20por%20la%20tierra%20Ecuador.pdf](http://economiasolidarias.unmsm.edu.pe/sites/default/files/Laforge_Lucha%20por%20la%20tierra%20Ecuador.pdf)
- León, M. (2011). La desigualdad de género en la propiedad de la tierra en América Latina. Disponible en: 10.4000/books.iheid.6756
- Márquez, J. (septiembre de 2019). El modelo primario exportador. Disponible en: <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/2988/b15139220.pdf?sequence=1>
- Mayorga, M., Garcés, A. M. y Ordoñez, J. (2013). Informe de medio término. Quito.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). (2020). Redistribución de tierras rurales estatales. Portal Único de Trámites Ciudadanos. Disponible en: <https://www.gob.ec/mag/tramites/redistribucion-tierras-rurales-estatales>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). (2018). Base de datos Adjudicaciones Consolidado 2011-2018.
- Montenegro, F., Ramos, M. e Hidalgo, F. (En prensa). Diagnóstico de la política y estructura nacional de tierra del Ecuador, 2000 a 2018. Quito.
- Oxfam. (2017). Creciente concentración de la tierra. Disponible en: <http://www.noticiasaliadas.org/articles.asp?art=7414>.
- Pallares, M. (2014). 50 años del gran cambio en el campo. El Comercio. Disponible en: <https://especiales.elcomercio.com/planeta-ideas/ideas/7-diciembre-2014/50-anos-gran-cambio-campo>.
- Ramos, M. (2020). Políticas redistributivas en América Latina. Entrevista a R. Bautista. Quito.
- Reydon, B. y Ramos, P. (1996). Mercado y política de tierras, experiencias en la América Latina. Sao Paulo: Unicamp/FAO.
- Samuelson, P. (2006). Economía. Madrid: McGraw-Hill Interamericana.
- Sanmartín, A. (2016). Concentración vs. procesos de desconcentración en la tenencia de la tierra como elemento de desarrollo rural. Caso de estudio: parroquia de Tixán, comunidad Cocán San Patricio (1995-2015). Disertación para obtener el título de economista. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito. Disponible en: <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/12615/Disertaci%C3%B3n%20Ana%20Bel%C3%A9n%20Sanmart%C3%ADn.pdf?sequence=1>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza. (2014). Estrategia para la Erradicación de la Pobreza. Quito: Senplades.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2010). "Plan Tierras". Plan de Fomento del Acceso de Tierra a los Productores Familiares del Ecuador. Quito: Senplades.
- Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en Ecuador (Sipae). (2011). Atlas sobre la tenencia de la Tierra. Quito.
- Van Dam, C. (1999). La Tenencia de la Tierra en América Latina. El Estado del Arte de la Discusión en la Región. Disponible en: <http://www.grupochoarvi.org/php/doc/documentos/tenencia.html>
- Zapatta, A., Ruiz, P., y Brassel, F. (2010). La estructura agraria en el Ecuador: una aproximación a sus problemáticas y tendencias. En F. Brassel, S. Herrera, y M. Laforge (eds.). ¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos. Quito: Sipae, pp. 17-32.

# DOCUMENTOS EN ESTE ÁMBITO

Serie editada conjuntamente por ILC y Oxfam

## INFORME DE SÍNTESIS

- **Uneven ground: land inequality at the heart of unequal societies**  
Anseeuw, W. and Baldinelli, G.M.

## ESTUDIOS DE CASO

- **¿Puede la concentración de la tierra ser fuente de desarrollo? Un análisis de las condiciones y bienestar de trabajadores agroindustriales de la provincia de Virú**  
Araujo Raurau, A.L.
- **Assessing and measuring the gender gap in land rights under Communal Land Associations in Karamoja**  
Lakidi Achan, P.
- **Desigualdades en el acceso a la tierra y la inserción laboral de los nicaragüenses en la agricultura de Costa Rica**  
Baumeister E.
- **Global financial funds, land grabs and the reproduction of inequalities: a contribution from Brazil**  
Kato, K., Furtado, F., Junior, O.A. and Siviero, J.
- **How the Talaandigs regained their ancestral lands in the Kalatungan Mountain Range**  
Ravanera, R., Verdijo, T.C., and Gualberto, X.M.E.
- **La agricultura bimodal en el sector sojero: desentrañando la coexistencia entre pequeños y grandes productores en el oriente de Bolivia**  
Colque, G. and Mamani, M.I.
- **La tierra entre la palma y las flores. Desigualdades y recomposiciones con marcas generacionales y de género en el municipio de María La Baja en Los Montes de María y La Unión, en el Oriente Antioqueño, Colombia**  
Espinosa Rincón, N. and Jaramillo Gómez, O.E.



## DOCUMENTOS CONCEPTUALES

- **Gobernanza de la tierra colectiva y su contribución a la reducción de las desigualdades**  
Bautista Durán, R. and Bazoberry Chali, O.
- **Assessing and measuring the gender gap**  
Scalise, E.
- **Unearthing the less visible trends in land inequality**  
Wegerif, M. and Anseeuw, W.

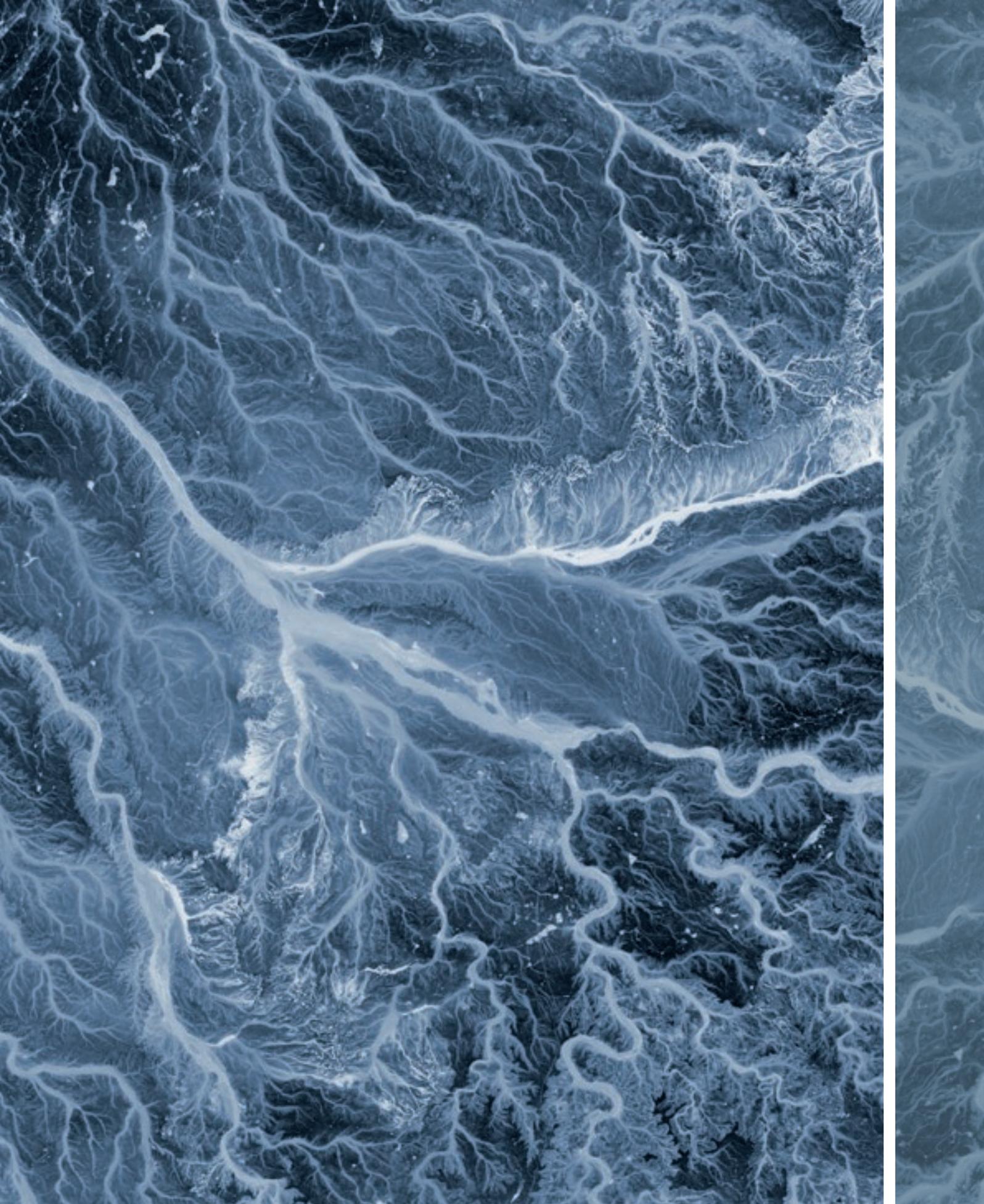
## DOCUMENTOS DE DATOS

- **Global land inequality**  
Bauluz, L., Govind, Y., and Novokmet, F.
- **Methodological considerations on land inequality**  
Vargas, D. and Luiselli, C.

## DOCUMENTOS DE SOLUCIONES

- **Acceso a la tierra en el Ecuador desde sus más recientes políticas públicas.**  
Montesdoeca Chulde, D. and Ramos Bayas, M.
- **Beyond accumulation, new approaches to agricultural development in a context of natural resources pressure and climate change**  
Oberlack, C., Zambrino, L.A., Truong, Q.C; Dang, B.T, Vu, X.V., Blare, T.
- **Comment rendre les investisseurs et les compagnies plus respectueuses de l'environnement et des droits de l'homme ? Etude de cas du Cameroun**  
Nguiffo, S.
- **Les régulations des marchés fonciers et de l'usage de la terre: des outils pour réduire les inégalités**  
Merlet, M.
- **Una oportunidad real: impuestos a la tierra**  
Itriago, D.





**INTERNATIONAL  
LAND COALITION  
SECRETARIAT**

**c/o FIDA**

Via Paolo di Dono, 44,  
00142-Roma, Italia

tel +39 06 5459 2445  
fax +39 06 5459 3445

info@landcoalition.org  
www.landcoalition.org