

MONITOREO DEL DEBATE SOBRE LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES EN EL ECUADOR

Boletín Nº 1



Documento elaborado por el equipo de Monitoreo del debate sobre la nueva Ley de Tierras y Territorios, en el marco del proyecto Estrategia Nacional de Involucramiento ENI - Ecuador, con el apoyo de International Land Coalition monitoreoagrarioil.wix.com/monitoreo-agrario

MONITOREO DEL DEBATE SOBRE LA NUEVA LEY
ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS
ANCESTRALES EN EL ECUADOR

Enero – Abril

Boletín N° 1

Publicación del proyecto ENI – Ecuador
Instituciones ecuatorianas miembros de la
Coalición Internacional de la Tierra (ILC)

2015



CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	5
1. LÍNEA DE TIEMPO 2008 – 2015.....	7
2. MESA REDONDA.....	11
3. VOZ OFICIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE TIERRAS RURALES.....	14
4. ANÁLISIS.....	20
Análisis crítico del texto propuesto de Ley de Tierras elaborado por la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional.....	20
Análisis de los temas clave en el proyecto de Ley de Tierras y Territorios de la Comisión de Soberanía de la Asamblea.....	22
5.- SEGUIMIENTO DEL DEBATE SOCIAL SOBRE LA PROPUESTA DE LEY DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES.....	25

INTRODUCCIÓN

El Primer Boletín Impreso del Monitoreo del debate sobre la nueva Ley de Tierras, es el resultado de varios meses de seguimiento y análisis alrededor de los sucesos y actores que intervienen de forma activa en la discusión de la nueva propuesta de ley.

El Monitoreo de Debate del proyecto de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales es el resultado comunicacional del apoyo brindado entre las Instituciones socias de la ILC en Ecuador: SIPAE, ECOLEX, FEPP, y forma parte de las iniciativas de construcción de la Estrategia Nacional de Involucramiento – ENI Ecuador.

Con el afán de introducir al lector(a) en el escenario nacional, el boletín contiene un breve relato de los principales hechos y cuerpos normativos que inferen en la naciente ley, en lo que hemos denominado línea de tiempo sobre la nueva ley de tierras; así mismo, se han colocado reseñas noticiosas de las actividades generadas desde la Estrategia Nacional de Involucramiento ENI Ecuador, desde el mes de enero hasta abril del año en curso; en consecuencia a la fiabilidad de las actividades de monitoreo, se obtuvieron perspectivas desde los principales actores, una de ellas es la entrevista concedida por el presidente y vicepresidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional en el mes de abril, detallada en la parte inferior de éste documento; para finalizar, el boletín proporciona un resumen del análisis crítico de la nueva ley de tierras realizada para el equipo de la ENI Ecuador. El documento se centra en siete puntos y proporciona una conclusión, elementos con los que se espera aportar a la reflexión nacional.

Encuétranos en: monitoreoagrarioil.wix.com/monitoreo-agrario

Equipo de monitoreo del debate sobre la
nueva Ley Orgánica de Tierras Rurales y
Territorios Ancestrales en el Ecuador:
Melissa Ramos
Diego Arcos
Carlos Lima

1. LÍNEA DE TIEMPO 2008 – 2015

Línea de tiempo de los acontecimientos alrededor de la nueva Ley de Tierras y Territorios

2008

- Nueva Constitución de la República del Ecuador. (Art. 282; 410)
- Normar el uso y acceso a la tierra (función social y ambiental).
 - Fondo nacional de tierras, 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 brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria.

2010

- Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria -LORSA- 2010 (Art. 6)
- El uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental. La función social de la tierra implica la generación de empleo, la redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra.
- La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), organismo de Poder ciudadano instituido por la LORSA, dentro de sus atribuciones:
- a) Generar un amplio proceso de participación, y debate con el objetivo de elaborar las propuestas relacionadas con las leyes:
 - Tierras, Territorios y Comunas.
 - Agro biodiversidad, semillas y fomento agro ecológico.
 - Agroindustria y empleo agrícola, etc.

2011

Diciembre.

La Federación de Cámaras de la Agricultura presenta en la Asamblea Nacional una propuesta de Ley de Tierras y Territorios. La ley de las Cámaras pone en el centro del debate el respeto de la propiedad privada, se oponen abiertamente a todo proceso redistributivo y prescribe un paquete de asistencia social para los pequeños productores.

2012

Marzo

Proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios, presentada por iniciativa popular, organizaciones impulsoras: RED AGRARIA, FENOCIN, Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro CNC-EA, FEINE, Corporación de Montubios del Litoral CORMOLIT, FEI. Se entregó al Consejo Nacional Electoral las 44 mil firmas de respaldo recolectadas desde octubre del 2011 a marzo del 2012.

Otras iniciativas legislativas: presentación del proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios, presentado por el Asambleísta Jaime Abril; proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios por el Asambleísta Fernando Cáceres Cortez; presentación del proyecto de Ley de Uso y Acceso a la Tierra por el Asambleísta Marco Murillo; presentación del proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios, por Asambleísta Ramiro Terán, María Molina, Jorge Escala, Linder Altafuya y Francisco Ulloa.

Mayo

Inicio del tratamiento de los cinco proyectos presentados por los proponentes una vez calificados por el Consejo de Administración Legislativa. Irina Cabezas Presidenta de la Comisión Especializada de la Asamblea Nacional.

Julio

Cámara de Agricultores reitera preocupación por posible politización de la ley de tierras.

Mauricio Bustamante, presidente de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona y Presidente de la Federación de Cámaras de Agricultura dijo: “Los actores involucrados en la ley de tierras debemos respetar el análisis técnico de sus contenidos y no usarla como bandera electoral”

Las propuestas del grupo están relacionadas al mejoramiento de toda tierra que tenga la capacidad, calidad y factores como agua y acceso, deben encontrarse en producción. (<http://www.ecuadorinmediato.com>)

2013

Mayo

En la Asamblea Nacional (Parlamento Ecuatoriano), la Comisión de Soberanía Alimentaria designó al Asambleísta Miguel Carvajal como su presidente y a Mauricio Proaño como vicepresidente.

Se crean cinco Subcomisiones, una de ellas fue integrada para el tratamiento de los proyectos de ley sobre tierras.

2014

Enero

Miguel Carvajal, “No se puede poner en riesgo en el país la tierra con vocación agrícola, tanto para consumo interno como para la exportación”. Por su parte, Mauricio Proaño, vicepresidente de la Comisión, acotó que el análisis del borrador del proyecto de Ley de Tierras está orientado fundamentalmente a mejorar la productividad en el país, lo cual trae consigo la reducción de pobreza en las zonas rurales. (<http://www.asambleanacional.gob.ec>)

Junio

Aprobación de la metodología de fusión y consolidación de los cinco proyectos presentados y calificados por la Comisión de Soberanía alimentaria.

Noviembre

“El objetivo del cambio de matriz productiva es producir más. Aplica hasta la estructura de producción agrícola. Tenemos una deuda pendiente en productividad; hay una deuda pendiente en productividad de cajas de banano por hectárea; podemos hablar de cacao, de flores, de camarón; podemos hablar prácticamente de todo junto”. Jorge Glas, Vicepresidente de la República (<http://www.planv.com.ec>)

Red Agraria replicó con el artículo 11 de la Ley de Participación Ciudadana, que dictamina que si la propuesta de ley introducida por Iniciativa Popular Normativa, es alterada dentro de la Asamblea Nacional, de una manera tal que los proponentes consideran que ha perdido su forma fundamental original, ellos pueden solicitar, sin necesidad de recolección de firmas, una consulta popular para decidir entre el cuerpo legal elaborado por la Asamblea o el cuerpo legal introducido por Iniciativa Popular Normativa.

Diciembre

Miguel Carvajal presidente de la Comisión remite a Gabriela Rivadeneira presidenta de la Asamblea Nacional, el informe para primer debate sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales el mismo que fue aprobado en sesión número 0035 de la Comisión celebrada el día 15 de diciembre de 2014.

Eventos de la ENI - Ecuador

2. MESA REDONDA:

Aportes para la nueva ley de tierras y territorios ancestrales
Febrero 12 del 2015 – Quito

En el contexto de debate de una nueva Ley Orgánica de Tierra Rurales y Territorios Ancestrales en la Asamblea Nacional, las instituciones socias de la ILC en Ecuador: SIPAE, ECOLEX, FEPP, junto el Instituto Superior de Investigación y Posgrados de la Facultad de Economía, y las Carreras de Sociología y de Política de la Universidad Central del Ecuador, llevaron a cabo una mesa redonda el pasado 12 de febrero del año en curso, en el Paraninfo Telmo Hidalgo de la Facultad de Economía de la Universidad Central del Ecuador, en donde se discutieron los puntos críticos de la propuesta de ley como la inseguridad jurídica, la reconcentración de tierra, el aumento de la productividad de la tierra, etc.; además se analizó el proceso de consulta prelegislativa que dio inicio el 5 de marzo en donde se pretende consultar temas previamente fijados de posible afectación a pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador.

El evento formó parte de las iniciativas de construcción de la Estrategia Nacional de Involucramiento – ENI Ecuador.

Participaron como expositores (as):

- Romelio Gualán de la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro.
- Carlos Jara de la Subsecretaría de Combate a la Pobreza de SENPLADES.
- Dioselinda Iza de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE.
- Fernando Buendía, investigador.
- Edgar Isch, investigador.

Se contó con la presencia de un público numeroso interesado por el debate actual de la nueva ley de tierras, estudiantes de distintas facultades de la Universidad Central del Ecuador, investigadores (as), representantes de organizaciones campesinas, académicos y más.

Expositores (as):

Romelio Gualán (Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro)

Nosotros vemos que en este contexto de debate de la nueva ley hay dos modelos de propuestas: 1. En la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional se maneja un modelo para potencializar la productividad que se mueve alrededor de los grandes capitales; y, 2. Nosotros desde la iniciativa indígena y ciudadana habíamos planteado el modelo de la agricultura familiar, de la soberanía alimentaria o del buen vivir.

La ley de tierras debe considerar lo siguiente; primero considerar a la tierra como un bien estratégico donde se reproduce la vida; segundo, la redistribución de la tierra, la tierra debe ser para quien la trabaja y para alimentar al pueblo, no puede priorizarse los biocombustibles si el pueblo no tiene que comer por ejemplo. Planteamos la regularización de la propiedad, para la región costa y amazónica un límite máximo de 500 hectáreas, y 200 ha en la Sierra.

Planteamos el precio social de la tierra para los campesinos y precio preferente para la mujer en el acceso a la tierra.

Carlos Jara (Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES)

La escasez de tierra arable ya es un problema actual en el Ecuador, en un contexto de calentamiento global y escasez de recursos.

Es innegable que en el Ecuador hay concentración de la tierra, hay una forma de dominio que no es de la propiedad, sino del uso de la tierra a través del acaparamiento. Hay que notar que el interés del capitalismo es fomentar la agricultura bajo contrato, mismo que es un proceso global que se traslada de un territorio a otro, y al mismo tiempo se divisa un cambio en los patrones de consumo de la población. El poder que nace de la concentración de la tierra no nace solamente en la tierra, sino en el dominio de la capacidad de uso y manejo de la tierra.

Fernando Buendía (Investigador)

La ley tiende a mantener y profundizar el *status quo* de la tenencia de la tierra.

El latifundio produce un abuso de poder de mercado que genera condiciones desfavorables para otros agentes de la producción. De tal manera que la tierra está lejos de cumplir la función social. En el caso de la ley de tierras, no regula el precio de la tierra, no define el latifundio ni la concentración de la tierra lo cual es grave, no incorpora un elemento que estaba ya mencionado en la ley de Soberanía Alimentaria que es la función social y ambiental de la tierra que se refiere a la redistribución del ingreso como función de la tierra.

Dioselinda Iza (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE)

Primero, la tierra no solo es un recurso, es un dador de vida, es un recurso sagrado. Para nosotros la tierra se debe redistribuir para que sea utilizada de mejor manera. Nosotros pensamos que la redistribución de la tierra debe fortalecer la agricultura familiar que es la agricultura que da de comer al pueblo, las grandes empresas han cultivado para la agroexportación, no para el consumo nacional. En el aspecto ambiental no hay ningún control de los transgénicos ni de los agroquímicos. La redistribución de la tierra es para quien la trabaja. Para nosotros los lugares donde hay minería son territorios sagrados y deberían respetarse. Además deben respetarse los territorios colectivos.

Edgar Isch (Investigador)

La consulta no puede solo ser para preguntar y luego guardar las respuestas. Los temas de consulta debe estar planteados desde abajo y no desde arriba, pues el afectado de la vulneración de los derechos es quien sabe en qué derechos se va a ver afectado y no el que los vulnera. Si la consulta como lo ha manifestado el Asambleísta Proaño es una mera

formalidad para que no queden temas sueltos en el aire, no hay buena fe, de hecho eso significa violar normas internacionales firmadas por el Ecuador.

Para un gobierno de modernización del capitalismo, para el cual está bien hacer cierta redistribución del ingreso a través de bonos y otras cosas, es imposible que se plantee la redistribución de la riqueza porque la redistribución de la riqueza es la redistribución de recursos como agua y tierra. Entonces, cabe preguntarse si es que la consulta prelegislativa es la mejor opción de expresión de voluntad de los pueblos y los campesinos, o junto a esa o en remplazo de esa debe haber otras formas de pronunciamiento social que hablen definitivamente de cuáles son los puntos de que desde abajo planteen las organizaciones campesinas, afroecuatorianas, indígenas y montubias.



*Mesa de expositores (a) de izquierda a derecha: Carlos Jara (SENPLADES), Dioselinda Iza (CONAIE), Romelio Gualán (CNC- EA), Francisco Hidalgo (Moderador), Fernando Buendía (investigador) y Edgar Isch (investigador).

Nota informativa elaborada por el

Equipo de Monitoreo del Debate de Ley de Tierras - Ecuador

3. VOZ OFICIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE TIERRAS RURALES

Entrevista al presidente y vicepresidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional del Ecuador

Miguel Carvajal y Mauricio Proaño
Abril de 2015



Monitoreo Agrario (M.A.): ¿Cuáles son los puntos fundamentales de la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales presentada para primer debate en la Asamblea Nacional, el mes anterior?

Miguel Carvajal: En primer lugar, el enfoque: en el marco constitucional que garantiza toda forma de propiedad y que plantea que la soberanía alimentaria es un objetivo estratégico del Estado, la propuesta de Ley apunta a dos orientaciones claves: a) mejorar la producción y la productividad para garantizar la soberanía alimentaria del país, en circunstancias en que tenemos una superficie de uso agropecuario que casi no puede crecer, 7'300.000 ha junto a circunstancias en que tenemos un crecimiento demográfico alto en el país; b) ¿Cómo logramos resolver los temas de soberanía alimentaria? Al mantener la producción y al mismo tiempo mantener las actividades de agro exportación que han sido una fuente fundamental de ingresos y

de generación de empleo en el país.

En segundo lugar: ¿cómo implementamos el mandato constitucional de crear un fondo nacional de tierras administrado por el sector público? esto tiene que ver con la producción, pero tiene que ver también con el combate a la pobreza a nivel rural; que aunque el Gobierno de la revolución ciudadana la ha disminuido significativamente, se ha bajado en estos últimos años de 32% a cerca del 17% la pobreza extrema rural y se ha reducido más de 30 puntos porcentuales la pobreza por ingresos, pero sigue siendo la pobreza rural más o menos el doble de la pobreza urbana en el país, de hecho este es un tema estructural que hay que atender.

Por ello los objetivos centrales son: producción, equidad social y equidad.

A eso se suma ¿cómo lograr un régimen administrativo?, porque la ley de tierras tiene que ver con el régimen administrativo de la

tierra que permitan remover un régimen caduco, obsoleto, neoliberal que está el vigente con la ley de 1994. ¿Cómo se plasma esto?. Nosotros estamos desarrollando el mandato constitucional que obliga a que toda propiedad agraria cumpla la función social y la función ambiental. La función social es histórica, la tierra que está en condiciones de producción agropecuaria que produzca; la nueva constitución dice que también debe cumplir la función ambiental, es decir que quienes están produciendo lo hagan ambientalmente bien, sin contaminación de suelo, de agua o de aire. No cumplen con la función social aquellas propiedades que están dedicadas a la especulación del suelo rural, es decir que tiene capacidades para producir y no produce, que tienen infraestructura productiva como riego pagado por todos los ecuatorianos y que no producen, esas propiedades están incumpliendo la función social. No cumplen la función ambiental aquellos que están contaminando el agua, el suelo o el aire, con fumigaciones prohibidas o en cantidades que no son admitidas por la normativa están incumpliendo la función ambiental.

No se pueden afectar las tierras comunitarias, no se pueden afectar territorios indígenas, afroecuatorianos, es decir los pueblos ancestrales o montubios y no se podrán afectar las tierras que son parte de lo que podemos llamar la economía familiar en el Ecuador, es decir, no se podrán afectar tierras de superficie menor a 70 ha en la costa y en las estribaciones occidentales y orientales de la cordillera, no se podrán afectar tierras privadas menores a 25 ha en la sierra y no se podrán afectar tierras menores a 75-100 ha en la Amazonía, con esto estamos hablando de cerca del 95% de propietarios rurales en el país.

La ley manda apoyo técnico, acceso a crédito, el seguro agrícola, riego parcelario, etc., apoyo que tratan de una transferencia de renta pública para los sectores de agricultura familiar, nosotros no podemos derrotar la pobreza en el mundo rural

si es que no hay inversiones sociales, ciertamente en educación, en salud, pero tampoco podemos derrotar si es que no hay inversiones públicas en la producción, inversiones públicas significa transferencia de recursos a los más pobres en el mundo rural.

Se le dirá al propietario que no cumple con la función social que si al cabo del año no ha logrado ni invertir en producción, ni mejorar la productividad tendrá seis meses más para hacerlo, si al cabo de 18 meses no lo hace el Estado puede afectarle.

¿Qué significa afectarle? Comprar la tierra al precio catastral y esa tierra que la compra el Estado pasa a ser un bien público y va a ser redistribuida entre organizaciones campesinas pobres que no tengan tierras y organizaciones campesinas que tengan tierras de mala calidad, hay una prioridad establecida en la ley para garantizar a mujeres, a trabajadores de haciendas, etc.

Un cuarto componente importante, si es que hay campesinos que quieren comprar tierras que han sido afectadas ¿cómo compran?, la Constitución habla de crear el fondo nacional de tierras, entonces estamos creando un fondo nacional de tierras que se nutre de lo que se recupera de las haciendas y predios que ya han sido transferidos a organizaciones campesinas, este momento estamos hablando de cerca de 20.000 ha. me parece, entre ellas muchas de las haciendas de la banca privada que quebró al país y que ahora están en manos del Estado, entonces el fondo nacional se va a nutrir de esos recursos, más fondos que puedan colocarse del presupuesto del Estado, será administrado por una entidad pública.

Hay varios estudios en el país que muestran que el mecanismo de compra de tierras mediante subsidios podría mejorar significativamente la redistribución de tierras en el país, los campesinos no quieren que las tierras se las regalen, quieren pagar, quieren comprar, pero con condiciones que les permita comprar y pagar los créditos así

como vivir mejor, en torno a la redistribución está creado el fondo nacional de tierras con tasas de créditos preferenciales, estamos estudiando ahí con los organismos del ejecutivo para ver qué tasa se puede poner.

Esto está asociado con otro concepto que está en la ley que es el concepto de la Unidad Productiva Familiar, este concepto de unidad productiva familiar es nuevo en el Ecuador ¿qué es?, es una unidad de medida que se aplica fundamentalmente para la redistribución de tierras, si tenemos una hacienda de 1000 ha en la costa necesitamos saber entre cuántas familias es posible redistribuir sin que exista discreción, ¿cuántas familias me entran en la costa si es que hay riego? ¿Cuántas me entran si no hay riego? es decir, depende de las condiciones del suelo y de la producción.

Mauricio Proaño (M.P.): por ejemplo antes, 100 ha. se la entregaban a organizaciones de 500 familias sólo para que el político quede bien, hoy no, digamos que en ese ecosistema necesitamos 5 ha. para que una



familia tenga dos salarios básicos mínimos, pague su tierra y tenga una utilidad para mejorar, entonces ya no es para 500, es para 20, entonces en esa forma ya eliminamos a futuro los minifundios.

M. C.: el otro elemento al definir la unidad familiar es que sea una superficie determinada con condiciones de suelo, de ambiente, de infraestructura, de tipo

de producción que le permita a la familia beneficiaria tener trabajo, tener trabajo agrícola o tener trabajo rural, pero además ingresos netos promedios de dos salarios unificados, estamos hablando de USD 700, no se puede entregar una superficie menor para redistribución que aquella que les permita tener al menos un ingreso de USD 700 mensuales, ese es el concepto, es un concepto nuevo en el país, habrá que ver si se lo puede ir desarrollando.

En el proyecto de ley ¿qué hacemos respecto de la extrema minifundización de la tierra?, tenemos lotes de 30m², que pueden en la agricultura nacional dividirse entre 5 o 6 herederos, ¿Qué hace una persona con 6m²? pero resulta que muchas veces es el único bien que tiene la familia campesina. Los municipios tienen la capacidad legal y la obligación de poner los mínimos permitidos para la división de tierras urbanas, del suelo urbano y también de las tierras rurales, porque hay que poner un límite a esta excesiva minifundización que puede terminar afectando las condiciones de producción del país.

¿Cómo logramos esa famosa tesis de: “la integración de los minifundios”?, los minifundios no se integran por decreto, lo que la ley está promoviendo es la posibilidad de políticas públicas de integración productiva de minifundios, es decir, los productores minifundistas se integran para producir choclos, para producir maíz, para comercializar o para producir cachama o para producir truchas, es decir, se integra porque hay un beneficio. Algunas normas que estamos poniendo tienen que ver por ejemplo para que en el caso de venta de tierras, de superficies muy pequeñas, llamémosles minifundios tengan prioridad para comprar el vecino, no una obligación pero sí una prioridad de comprar, para lograr recomponer la superficie productiva de los pequeños productores.

Se da otro problema, hay propietarios minifundistas que tienen por ejemplo 5 lotes, pero un lote está a 1, 2, 5 km de

distancia, uno está en la colina, otro está en la quebrada, ¿cómo integramos?, tiene 5 lotes, es verdad, pero dispersos, y a veces menos, a veces con los 5 lotes hacen 500 m², media hectárea; nos interesa que todos los lotes sean titulados, sobre todo cuando son minifundistas, ¿por qué? Porque este es un tema de seguridad jurídica.

Si la seguridad jurídica es importante para los grandes, para los medianos y para los inversores es también fundamental para los pequeños, porque eso tiene que ver con la posibilidad de no tener crédito, eso tiene que ver con la seguridad familiar para las herencias, todos necesitamos una seguridad jurídica y hay que darle prioridad a los pequeños. En este momento nosotros tenemos todavía 120.000 lotes, 120.000 familias, 120.000 jefes de familia que todavía no han logrado titular la tierra, hace cuatro años eran como 320.000, se ha avanzado bastante. ¿Qué propone la ley sobre esto? Modificar la ley actual que dice que solo en cuatro distritos en el país, en cuatro ciudades, se pueden titular, Quito, Riobamba, Cuenca y Guayaquil, la nueva ley propone que se pueda titular en todo el país, en todas las capitales, pero además con los municipios.

M. C.: Otro tema importante es el caso de propietarios colectivos, es decir de aquellas familias que son miembro de una comunidad y que puede tener también lotes particulares pero en propiedad colectiva. La tierra colectiva no se puede hipotecar, porque no se puede afectar, porque no se puede infraccionar, entonces aquí viene un conflicto entre quienes tienen propiedad, son propietarios colectivos muchas veces de extensiones muy grandes, hay comunas que tienen 5000 ha., 3000 ha., 1000 ha. y no pueden hacer un crédito para su casa en el solar que le ha asignado la comunidad porque no pueden hipotecar el solar, o no pueden hacer un crédito productivo en la tierra que le ha asignado la comunidad porque es propiedad colectiva, entonces estamos proponiendo un mecanismo para que los propietarios colectivos, valga decir,

los miembros de comunidades que tienen tierras colectivas, puedan hacer créditos para vivienda y para producción, solo con la certificación y el reconocimiento de que son miembros de una comuna y garantizados por la comuna en el sentido que si no pagan va a haber restricciones para los otros miembros de la comuna, responsabilidad social, además garantizados por un fondo de garantías públicas, porque es en los pequeños que tienen que centrarse la política pública para revertir la pobreza y eso supone producción, supone mejor calidad de vida.

M.A.: ¿Cómo enfrenta el proyecto de ley el tema de concentración de la tierra y latifundio?

M.C.: La concentración de tierras y latifundio, ¿Qué es lo que la Constitución manda?, la Constitución prohíbe el latifundio y la concentración de tierras, pero la ley tiene que definir qué es latifundio y aquí viene una de las dificultades porque algunas propuestas por ejemplo nos dicen “hay que poner un máximo de 500 ha. en la costa y 200 ha. en la sierra (COPISA)”, en la costa se pueden afectar con eso a algunas haciendas que tienen 700 - 1000 hectáreas, se dividen entre los hijos en nombre y eso está resuelto, en la sierra, no creo que haya haciendas de más de 100 ha, a excepción de aquellas que estén en páramo, en páramo hay haciendas que tienen sobre las 100 ha, pero la zona productiva de los valles es muy difícil de encontrar eso.

M. P.: por ejemplo en el cantón Mejía el 98.9% de las propiedades es de alrededor de 50 ha y están produciendo, o sea con 200 ha que se pone como límite no pasa nada.

M. C.: Nosotros hemos desarrollado una concepción de latifundio como una superficie grande de tierra que está ineficientemente producida. ¿Qué es una unidad grande? Lo que se ha planteado son las variables que tomar en cuenta: por tipo de producción, tipo de suelo, superficie, etc., para que sea la autoridad agraria en base a la zonificación del país la que defina.

El tema de concentración de tierras, el problema de la gran propiedad tiene que ver con la gran propiedad que se compra y la gran propiedad que se alquila, no hay un problema solamente de compra, muchas de las tendencias mundiales son para el arrendamiento de la tierra, pero uno de los efectos de la concentración son las actividades monopólicas, es decir, se comienza a jugar monopólicamente el precio, monopólicamente los sistemas de comercialización, control monopólico de mercados internos, control monopólico de mercados externos y termina afectando a la mediana y la pequeña producción, esos son varios de los mecanismos que hay que ir definiendo.



Estamos poniendo como causal de expropiación los comportamientos monopólicos y de concentración de tierras, igual que causal de expropiación el incumplimiento de la función social y de la función ambiental, causal de expropiación es la concentración de tierras.

Ahora ¿qué hacemos con los procesos de extranjerización de la tierra?, la Constitución ecuatoriana da los mismos derechos a los ecuatorianos que a los extranjeros o residentes de más de 5 años en el país, pueden votar, pueden participar

en todo, nosotros estamos diciendo que los extranjeros podrán adquirir tierra como todos los ecuatorianos pero hasta 10 unidades productivas familiares, es decir si pueden comprar una finca que les garantiza ingresos netos de USD7000, es una buena inversión, más de eso requiere de una autorización, por lo tanto con justificaciones técnicamente argumentadas de la autoridad agraria y no más de 20 unidades productivas agrarias familiares.

No estamos impidiendo el acceso a la compra de tierras a los extranjeros porque eso sería inconstitucional, pero me parece que si podemos regular mediante ley, estamos abiertos a debatir, pero los extranjeros no pueden comprar tierras en la frontera, en los 20 km de seguridad, no pueden comprar tierras en áreas protegidas, ¿por qué?, porque frontera y áreas protegidas tienen que ver con áreas y recursos estratégicos, el suelo también es un recurso que tiene que ver con un objetivo estratégico que es la producción para la soberanía alimentaria.

Hemos incluido la prohibición de comprar tierras en Ecuador por parte de empresas públicas extranjeras, si dichas empresas públicas quieren invertir en la producción agropecuaria en el país tendrán que asociarse a una empresa pública ecuatoriana que sea la que tenga la mayoría de acciones y que sea la propietaria del suelo, o podrá asociarse con comunidades que sean los propietarios de la tierra.

Adicionalmente estamos prohibiendo la expansión de la frontera agrícola en páramos, los páramos son ecosistemas frágiles, muy sensibles, productores de agua, esto es una demanda nacional ¿Qué hacemos con muchas comunidades que están en páramo y producen en páramo? Si no tienen otra tierra, entonces que el Estado apoye en la formulación de planes de manejo del páramo, hay muchísimas comunidades en el país que tienen planes de manejo, estamos recogiendo sus experiencias y plasmándolas, entonces si hay privados que tienen las haciendas en páramos, igual

tendrán que tener un plan de manejo, no pueden meter tractores en el páramo, tienen que tener un plan de manejo para que ese páramo cumpla la función social que es la generación de agua, si dañan ese páramo estarían incumpliendo la función social, por lo tanto estarían incurriendo en una causal de expropiación.

Estas son las búsquedas de respuestas a ¿cómo desarrollar instrumentos que

permitan mantener producción, mantener acceso democrático a la tierra, mantener acceso democrático a la producción, generar condiciones de equidad social y proteger los derechos colectivos?, que son los temas clave, hay que discutir sobre esos temas e ir mejorando sobre condiciones necesarias y posibles.

M.A.: Les agradecemos por sus respuestas



4. ANÁLISIS.

Análisis crítico del texto propuesto de Ley de Tierras elaborado por la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional¹

Una exposición de motivos con ambigüedades

La exposición de motivos de la presente propuesta de ley parte de un análisis severo de las consecuencias de la aplicación de la vigente Ley de Desarrollo Agrario y señala como principales problemas:

- *“Las tendencias a la concentración de la tierra rural”*
- *“El fraccionamiento de la mediana y pequeña propiedad familiar campesina”*
- *“La ineficiencia productiva”*
- *“La carencia de títulos de propiedad de predios rurales de agricultores y campesinos, que carecen entonces de condiciones para acceder al crédito y otros beneficios de las políticas públicas como vivienda rural y mejoramiento”*

Como se puede observar, algunos argumentos de la exposición de motivos corresponden a una serie de temas clave, aún cuando se puede lamentar la falta de referencia al envejecimiento de la población rural, alguna referencia a la situación de la mujer o a la situación de indefinición jurídica de los territorios indígenas.

Más allá, la exposición de motivos mezcla argumentos de defensa de la soberanía alimentaria y al mismo tiempo argumentos de promoción de la agroexportación, lo cual muchas veces es incompatible, por lo que calificamos la exposición de motivos de la ley como ambigua.

Las novedades de esta propuesta de ley

Los territorios indígenas

La primera novedad de esta propuesta de Ley es que reincorporó el tema de los **territorios indígenas**, que había sido excluido en una primera versión de la ley.

El problema es que, en los siete artículos² relacionados con los derechos a la tierra comunitaria y territorios de los pueblos y nacionalidades no se va mucho más lejos que los enunciados de la Constitución (art. 57, numerales 4 y 5 en particular), sin retomar el numeral (art. 57 numeral 7) que menciona el tema de la consulta previa, libre e informada sobre el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables que se encuentren en sus territorios.

Además, estos artículos introducen algunos temas preocupantes para los pueblos indígenas, como la resolución de eventuales conflictos entre comunidades “en la vía judicial” (art. 77). De todas maneras, la Consulta Prelegislativa que ha sido aprobada y ha empezado a implementarse, mostrará seguramente estas debilidades y propondrá modificaciones.

1 Análisis crítico realizado para el equipo de trabajo ENI Ecuador, por el consultor Michel Laforge. Abril, 2015.

2 Art. 71 a 78 de la Ley de Tierras

La agricultura familiar

La otra novedad interesante de esta propuesta de ley es la incorporación de una definición de la agricultura familiar, en tres artículos (art 23 a 25). Aparte del hecho interesante que se defina de manera bastante completa a la agricultura familiar, lo cual es relativamente novedoso en el corpus legal existente en el país, se propone una clasificación de dicha agricultura familiar en cuatro modalidades: la agricultura familiar de subsistencia, la agricultura familiar de transición, la agricultura familiar comunitaria y la agricultura familiar consolidada.

El problema es que esta clasificación no es utilizada posteriormente en el resto de ley y por lo tanto su enunciado queda como algo meramente declarativo.

El control del mercado de tierras

Aunque sólo se trate de una mención en un artículo (art 16), llama la atención la limitación de la compraventa o arrendamiento (puesto que se introduce la necesidad de una autorización por parte de la AAN) por encima de las 2000 has.

También se introduce en el mismo artículo una prohibición para la adquisición de tierras por parte de las empresas públicas extranjeras, lo cual puede ser una medida interesante para combatir el fenómeno de “land grabbing” o apropiación de tierras en otros países que se ha descrito internacionalmente.

Se trata de medidas relativamente novedosas, pero insuficientes para controlar realmente el mercado de tierras.

El contrato de alquiler garantizado

Aunque se introduce la noción de un contrato de alquiler de la tierra con un plazo mínimo, “de acuerdo al tipo de cultivo y al tipo de producción” (art 87), éste deberá ser definido en el reglamento, lo cual impide saber si se logrará incluir una duración mínima suficientemente larga como para que justifique alguna inversión, especialmente en el tema de la fertilidad, por parte del agricultor. Tampoco se incluye ninguna consideración sobre un precio máximo del alquiler, ni sobre la imposibilidad de que estos contratos se apliquen para que pequeños propietarios les arrienden a grandes corporaciones.

Análisis de los temas clave en el proyecto de Ley de Tierras y Territorios de la Comisión de Soberanía de la Asamblea

Se ha procedido al análisis de los temas clave en el proyecto de Ley de Tierras y Territorios de la Comisión de Soberanía de la Asamblea. Los resultados son los siguientes:

Acceso a la tierra

La ley propone un sistema de expropiación similar al vigente en la actualidad; el problema es que en el sistema actual los requisitos y procedimientos previstos vuelven la tarea prácticamente imposible, lo que ha convertido la ley vigente en una ley inoperante desde este punto de vista.

Los causales de expropiación siguen siendo prácticamente los mismos que los de la ley vigente, salvo el caso adicional de la concentración de la tierra (que se propone en el artículo 104 de la propuesta, y que se deberá definir en el Reglamento).

Por otro lado, la función social y ambiental ha reemplazado el tema de la contratación precaria, y los plazos han disminuido un poco (en la propuesta se define un plazo de 18 meses para definir que una tierra ha estado inexplorada, cuando era de dos años en la ley actual), pero básicamente son los mismos causales, y sobre todo, existe la posibilidad para el propietario de corregir la situación y empezar a cultivar la tierra adecuadamente, lo cual detiene un eventual proceso de expropiación que pudiera alimentar un proceso de redistribución de la tierra.

Otro de los temas importantes en la redistribución, el límite de tamaño (definición del latifundio y de la concentración de la tierra) deberá ser definido de acuerdo a la zonificación productiva del país por la Autoridad Agraria Nacional, en el reglamento (art. 103 y 104).

De la misma manera, aunque el incumplimiento de la función social y ambiental puede ser un causal de expropiación de tierras (art. 95), la determinación de tal incumplimiento será objeto de la aplicación de metodologías que quedan esbozadas en el anexo a la ley, y que deberán definirse en el reglamento.

Otro tema preocupante, es que las tierras expropiadas serán pagadas en última instancia al precio comercial (art 97. b), en el caso en que no exista un avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la municipalidad en que se encuentre el predio. De esta manera, se continuaría con la política de premio a los propietarios con precios de la tierra que no corresponden con los valores utilizados para pagar el impuesto predial.

Finalmente, el último elemento de la redistribución, el Fondo de Tierras, es definido como un fondo financiero (art. 31), ya que será administrado por una entidad financiera del sector público, aunque podrá recibir del Estado tierras fiscales, tierras y propiedades. De manera bastante sorprende, sus estatutos y funcionamiento serán determinados por el Presidente de la República mediante reglamento (art 32).

Mecanismos de control de mercado de tierras u otros mecanismos de control

Como ya se mencionó anteriormente, se incluye un pequeño mecanismo de control de mercado: se requerirá una autorización de la Autoridad Agraria Nacional para el arrendamiento o la compraventa de propiedades de más de 2000 ha (art 16).

En este mismo artículo se presenta un contenido adicional: “Las personas naturales extranjeras con residencia en el país requerirán de autorización de la autoridad agraria nacional para adquirir en propiedad o arrendar tierras rurales, en extensiones superiores a diez unidades productivas familiares. En todo caso, la extensión máxima no podrá superar las veinte unidades productivas familiares.”

Incentivos para reagrupamiento de minifundios

Se propone un tamaño mínimo (Unidad Productiva Familiar), el que debiera permitir una cierta viabilidad económica de la unidad productiva; sin embargo, ésta será definida por la Autoridad Agraria Nacional “para cada circunscripción” (no sabemos si se habla de cantones o parroquias) en el reglamento (artículo 69).

Existen sin embargo algunos incentivos para el reagrupamiento de minifundios: la exoneración de pagos de inscripción para compra venta de minifundios que permiten reagruparlos (art 9-c), la celeridad en la titulación de minifundios y el derecho preferente de los colindantes en la compraventa (art 59). Esto constituye uno de los aportes concretos más importantes de esta ley en un tema clave como el de la fragmentación de la tierra.

Mecanismos especiales para titulación de territorios ancestrales

El artículo 72 de la ley recoge prácticamente textualmente algunos numerales del artículo 57 de la Constitución, aunque la Constitución es más abundante en el tema de los pueblos no contactados.

Los temas de titulación de los territorios están recogidos en los artículos 73 y 74, pero la titulación deberá hacerse mediante un procedimiento por definirse. La adjudicación será gratuita, tal como lo indica la Constitución. Sin embargo, en caso de legalización de tierras comunales o territorios en áreas protegidas, la delimitación la hará la Autoridad Agraria Nacional de acuerdo con lineamientos que deberá establecer la Autoridad Ambiental Nacional (art. 74).

Merece una preocupación que la adjudicación pueda hacerse “sin perjuicio de derechos adquiridos legalmente por terceros” (art 74), lo cual pudiera dar lugar a conflictos entre pueblos ancestrales y colonos, por ejemplo.

Finalmente, merece la pena mencionarse que se crea una estrategia de desarrollo territorial para estos territorios, con un fondo de garantía para crédito productivo (art 76).

Mecanismos ágiles para actualización de catastros rurales y registro de la propiedad

Se crea un Sistema de Información Pública Agropecuaria (que abarca más temas que el simple catastro) (art. 36). Este sistema deberá ser alimentado por los GADs y registradores de la propiedad de manera semestral, pero no se menciona ningún elemento sobre plazos o manera de implementar este catastro, en particular sobre las convergencias tecnológicas necesarias para poder compilar la información de los 221 municipios del país.

Incentivos a la instalación de jóvenes productores en predios económicamente viables

Según el artículo 13 de la propuesta de ley, numeral e, se dará prioridad a los jóvenes en la redistribución de tierras rurales, sin mayor precisión. No hay otras referencias.

Medidas proactivas para la gestión de la tierra por las mujeres

Según el artículo 13 de la propuesta de ley, numeral b, se dará prioridad en la redistribución de las tierras rurales a las “mujeres y madres de familia que han asumido la manutención del hogar”. No hay otras referencias.

Conclusiones

La propuesta de ley se presenta como una herramienta de gestión de tierras, más proclive a un ordenamiento territorial, que como una ley con mecanismos claros que propicien la redistribución. En este sentido, no se han recuperado muchas de las propuestas de

mecanismos de redistribución presentadas por la Red Agraria.

Pese a las ambigüedades señaladas en la exposición de motivos, es sin embargo difícil concluir que esta propuesta de ley es abiertamente favorable a la agroexportación o a la agricultura industrial. El problema real es que tampoco es abiertamente favorable a la búsqueda de mecanismos reales que propongan modalidades de redistribución de la renta de tierra.

Si bien existen algunos temas novedosos en esta propuesta de ley, como la inclusión de los derechos colectivos y de los territorios indígenas, de la agricultura familiar o de algunas herramientas de control del mercado de tierras, desgraciadamente no trascienden ni intentan romper brechas paradigmáticas y quedan a nivel declarativo.

La Consulta Prelegislativa convocada lo es solamente en lo relativo a los derechos colectivos, muchos de los cuales serán probablemente aprobados, ya que muchos de los artículos representan obviedades que retoman los elementos de la Constitución. La Consulta Prelegislativa no constituirá en ningún caso un espacio para discutir los otros temas estratégicos, ya mencionados anteriormente.

Uno de los problemas más grandes de esta propuesta de ley es que deja la definición de algunos de los temas más importantes (como la definición del tamaño mínimo, el tamaño máximo) para el reglamento, lo cual representa un potencial déficit de debate democrático en la elaboración de temas medulares de la ley, sobre todo porque impide discutir el alcance de los mecanismos propuestos en los temas clave ya definidos.

Los otros temas clave identificados en este análisis, como el control del mercado de tierras, en el que hay un atisbo de intención de control, pero sobre todo la situación de los jóvenes o de la mujer, quedan huérfanos de propuesta en el documento analizado.

5.- SEGUIMIENTO DEL DEBATE SOCIAL SOBRE LA PROPUESTA DE LEY DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES

2015: registro de pronunciamientos y acciones desde los movimientos sociales

Enero

- “Queremos una verdadera reforma agraria integral que incluya la redistribución de la tierra, sancionando al acaparador, al concentrador de la tierra, que es quien hace prácticas depredadoras con el ambiente”, dijo Carlos Pérez Guartambel. Por su parte, Delfín Tenesaca, representante de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas y Sociales de Chimborazo, concuerda en que la finalidad de la normativa es favorecer los intereses de los agroexportadores. “No se quiere topar los problemas serios que hay en el país. Por ejemplo, tocar la distribución y redistribución de tierras, tampoco se respeta los territorios de los pueblos indígenas, las tierras comunitarias como son los páramos”, explicó el dirigente. Ecuarunari (<http://www.lahora.com.ec>)
- Primer debate al proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, de conformidad con la convocatoria efectuada por la presidenta de la Asamblea Nacional, Gabriela Rivadeneira.
- Red agraria presenta una Acción de Protección ante un juzgado de primera instancia, exigen se detenga el primer debate de la nueva ley de tierras, alegan no haber sido

invitados a los debates de la Comisión de Soberanía Alimentaria, como delegados de las organizaciones sociales y campesinas proponentes de la propuesta de ley de iniciativa ciudadana.

- Concluyó el primer debate en la Asamblea Nacional del proyecto de Ley de Tierras, con 93 votos a favor los legisladores dieron paso a una consulta prelegislativa para recibir los pronunciamientos de diferentes observaciones de todos los sectores sociales que ostentan derechos colectivos, antes de aprobar la normativa.

Febrero

- Son tres cuestiones las que se deberán resolver en este proceso de consulta:
Reconocimiento y legalización de tierras y territorios ancestrales. Artículos 1, 7 a), 18, 19, 27 j), 50 c), 71, 72, 73 y 79 g)
Reconocimiento del uso y usufructo en territorios ancestrales. Artículos 6 a) y b), 74, 75 y 76- Participación social y resolución de conflictos. Artículos 7, 30, 73 y 77
Los tres temas, así como el cronograma para las fases de la consulta fueron aprobados por el Consejo de Administración Legislativa (CAL). El siguiente paso será la convocatoria a las organizaciones de base por parte de la Presidenta de la Asamblea Nacional. (<http://www.agroecuador.com>)

Marzo

- Cumbre de los Pueblos. Organizaciones sociales, indígenas y sindicales participaron de la Cumbre de los Pueblos en donde consensuaron en 18 críticas al proyecto de Ley de Tierras, documento que fue llevado en una multitudinaria marcha hasta las manos del presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional Miguel Carbajal.
- Inician las inscripciones para participar de la Consulta prelegislativa, concluido el plazo se pasará a verificar los requisitos de las organizaciones inscritas, para luego entregar los formularios en donde se plasmarán las observaciones sobre las temáticas sustantivas previamente determinadas por la Asamblea.
- Concluyó inscripción de consulta prelegislativa. Se registraron 502 (para el 8 de abril se redujeron a 490) organizaciones a nivel nacional.

