

**ESTADO Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA EN EL CAMPO  
ECUADOR 2013/2014**

**ESTADO E TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA NO CAMPO  
EQUADOR 2013/2014**

**NATIONAL STATE AND PRODUCTIVE TRANSFORMATION IN THE RURAL SECTOR  
OF ECUADOR 2013/2014**

**Esteban Daza**

SOCIÓLOGO

Grupo de Trabajo de Desarrollo Rural de CLACSO

Movimiento Regional por la Tierra y el Territorio

Observatorio del Cambio Rural

Instituto de Estudios Ecuatorianos

[dazaesteban@gmail.com](mailto:dazaesteban@gmail.com)

**Resumen:** Desde mediados de la década de 1950 y con la *emergencia* del discurso del “desarrollo”, en el Ecuador aparecieron una serie de políticas públicas agrarias que anunciaban modernizar la economía nacional y superar el subdesarrollo del sector rural y campesino. Las reformas agrarias y el desarrollo rural fueron los mecanismos que servirían para mejorar la productividad del sector agrario e integrar a los pequeños campesinos a la vida económica. Medio siglo más tarde, la pobreza, la exclusión y las desigualdades en el campo siguen siendo los problemas a solucionar por los gobiernos de turno y que la “modernización” económica no pudo resolver. Desde el 2007, se anuncia un cambio de paradigma que superaría la propuesta tradicional de desarrollo económico por un régimen del Buen Vivir, que incluye entre sus objetivos la justicia social para los campesinos. Este artículo aborda el proyecto que la *Revolución Ciudadana* tiene para el campo a través de su diagnóstico que anuncia que el sector agropecuario es el más atrasado de los demás sectores productivos.

**Palabras-Clave:** Cambio de matriz productiva, Revolución Ciudadana, desarrollo, lucha contra la pobreza, ley de tierras

**Resumo:** Desde a metade da década de 1950 e o surgimento do discurso do "desenvolvimento", no Equador apareceu uma série de políticas agrícolas que anunciavam modernizar a economia nacional e superar o subdesenvolvimento do sector rural e camponesa. Meio século depois, a pobreza, a exclusão e as desigualdades no campo ainda são problemas para resolver. Desde 2007, uma mudança de paradigma que ultrapassaria a proposta tradicional de desenvolvimento econômico para um esquema de Buen Vivir é anunciado, que inclui entre os seus objetivos a justiça social para os agricultores. Este artigo discute o projeto que a *Revolución Ciudadana* tem para o campo através dum diagnóstico anunciando que o sector agrícola é o mais atrasado.

**Palavras-chave:** Mudança da matriz produtiva, Revolución Ciudadana, desenvolvimento, redução da pobreza, lei de terras.

Abstract: Since the mid-1950s and the emergence of the discourse of "development", several agricultural policies appeared in Ecuador that announced the modernization of the national economy and overcoming of underdevelopment in the rural and agricultural sector. The agrarian reforms and rural development were the mechanisms that would help to improve productivity and to integrate small farmers to economic life. Half a century later, poverty, exclusion and inequality in the rural areas are still problems to be solved by current governments; yet economic "modernization" could not resolve them. Since 2007, a paradigm shift was announced that would overcome the traditional economic development proposal for a regime of *Buen Vivir*, which among its objectives refers to social justice for peasants. This article discusses the project that *Revolución Ciudadana* has for the rural areas based on its diagnosis that announces that agriculture is the most backward sector in terms of productivity.

Keywords: Change of productive matrix, Revolución Ciudadana, development, fight of poverty, land law.

## INTRODUCCIÓN

Se cumplieron en Ecuador 50 años de la promulgación de la primera Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964, cuyos principios de transformación de la estructura agraria de herencia colonial y republicana buscaban modernizar el campo mediante políticas sociales y de fomento agropecuario. Garantizar la propiedad sobre la tierra cuando cumpla la función económica y social, abolir el huasipungo y el arrimado como formas defectuosas de trabajo, cumplir los derechos de los trabajadores agrícolas (CARRIÓN, 2012), redistribuir la tierra y prohibir el acaparamiento a través de mecanismos de expropiación y el establecimiento de límites máximos del tamaño a las propiedades, fueron las propuestas más importantes.

La Reforma Agraria del 64 se desarrolló en un escenario continental en el que crecía la influencia de la Revolución Cubana enfrentada al programa "Alianza para el Progreso" promovido por los EEUU. Mientras que la coyuntura nacional giraba en torno a la dictadura militar de 1963– y el ascenso del movimiento indígena y campesino (BRASSEL, RUÍZ, & ZAPATA, 2008) que cuestiona al régimen de hacienda que acapara recursos naturales y explota mano obra. Uno de los indicadores que demuestra la concentración de la tierra para esos años–décadas del 50 y 60–, es el índice de GINI<sup>1</sup> que se ubicó en 0,86 para el año 1954.

El presente texto aborda la discusión del **modelo histórico sobre el campo**, aquí daremos cuenta de algunos datos estadísticos que exponen en qué se usa la tierra en el Ecuador, la inequidad en el acceso al agua de riego, la feminización, entre otros elementos que determinan un desarrollo conservador en las sociedades rurales agrarias. De la misma manera, damos cuenta de cómo la propuesta de **desarrollo** es mostrada –por parte de la Revolución Ciudadana– como necesaria **para el combate a la pobreza**, un modelo de desarrollo que *no* cuestiona el régimen de poder en el campo, y que adscribe al progreso tecnológico, el aumento de la productividad y la lucha contra la pobreza, como medidas de política pública, y donde la agroindustria aparece en la esfera de la "esperanza" campesina, desde el discurso estatal.

---

<sup>1</sup> Coeficiente que mide la desigualdad en el acceso a la tierra en las poblaciones campesinas. Si la cifra está más cerca de 0 hay mayores niveles de igualdad; si la cifra es igual o está más cerca de 1 la desigualdad es mayor o extrema.

En un tercer punto al que denominamos **la revolución ciudadana y los debates sobre el campo**, anotamos cuales son los debates que se han dado en los últimos siete años, la institucionalización de la soberanía alimentaria y la economía popular y solidaria como muestra de gestión de las tensiones suscitadas por un modelo concentrador y excluyente que se profundizó en la época neoliberal. Hacemos referencia a dos momentos dentro del mismo periodo de gobierno, uno que recoge las propuestas de redistribución de recursos naturales, pero sin mecanismos viables para lograrlo, y un segundo momento, de desplazamiento de estas propuestas, por las necesidades de productividad en el campo. La productividad como **propuesta actual para el campo** muestra la apuesta del Estado nacional por impulsar la agroindustria y el agronegocio como las políticas públicas para el sector agropecuario, al cual, se deberán alinear las economías campesinas a través del cambio de matriz productiva.

Ante la intencionalidad del gobierno de la Revolución Ciudadana, nos planteamos como **hipótesis de trabajo sobre la realidad**, hacer una lectura de estas dinámicas a través de entender la forma en que se interviene en lo agrario, como parte de dispositivos de poder que buscan el disciplinamiento de las poblaciones campesinas y el control de sus recursos naturales.

Una vez establecida la hipótesis de trabajo, mostramos tres ejemplos de las **tensiones entre la política pública agraria y el problema agrario y de la tierra** en el Ecuador. El primero hace referencia a la forma en que se define al problema, la agenda y el sujeto para el cambio, que desplaza cualquier reivindicación por redistribución de tierra; en el segundo ejemplo, hacemos referencia al relato de una mujer campesina que explica cómo la ley de economía popular y solidaria ha dificultado el acceso a la tierra a las asociaciones de campesinos de la zona costera. Y terminamos con una amplia discusión sobre el debate de ley de tierras que recoge a la productividad como su eje principal y desconoce la concentración de la tierra como un problema.

## 1. EL MODELO HISTÓRICO SOBRE EL CAMPO

Medio siglo más tarde y luego de varias normativas que se presentan con el discurso “bien intencionado” de mejorar las condiciones en el campo a través de la modernización<sup>2</sup>, el índice de GINI de la **tierra** se ubica en 0,80 para el año 2001<sup>3</sup> (DAZA, 2014, pág. 7). Esto da muestra que existen 712.035 familias –unidades productivas de menos de 5 hectáreas– que acceden apenas a 2’481.019 hectáreas; mientras 3’593.496 hectáreas están controladas apenas por 6.616 familias –unidades productivas de más de 200 hectáreas– ligadas a la exportación (CARRIÓN, 2012, pág. 12).

Este régimen histórico de concentración de la tierra que, a pesar de la Reforma Agraria del año 64 se conserva –como lo expresan los datos estadísticos–, incluye el acaparamiento de otros elementos del sistema productivo agrario como el agua para riego, las semillas, el crédito, los ingresos<sup>4</sup>; además, violenta derechos laborales y prácticas de seguridad y salud ocupacional; profundiza la feminización

---

<sup>2</sup> En 1970, el Decreto 1001; en 1973, Segunda Ley de Reforma Agraria; en 1979 Fomento y Desarrollo Agropecuario; en 1994 Ley de Desarrollo Agrario; en 2009 Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria; en 2014 Ley de Recursos Hídricos. Actualmente se debate la Ley de Tierras en la Asamblea Nacional.

<sup>3</sup> El año 2000 es la fecha del último Censo Agropecuario, la información tiene carácter oficial y es la única que tiene respaldo institucional para ser utilizada. En la actualidad, el régimen no muestra voluntad política para realizar otro censo agropecuario.

<sup>4</sup> Sueldos, salarios, y demás formas de pago que cierran la transacción de venta de la fuerza de trabajo de los campesinos.

del campo y la migración, el agotamiento de los suelos y la dependencia de insumos químicos. Revisemos a continuación algunos de estos elementos.

En el caso del **agua para riego**, las unidades familiares cuyas propiedades de tierra son menores a 10 hectáreas, poseen apenas el 26% de la superficie con riego; frente a las propiedades de más de 50 hectáreas que concentran el 51% del riego en su propiedad. Según Carrión (2012, pág. 19-20), las economías campesinas, a pesar de tener la menor superficie con agua de riego, pagan más por el servicio que las empresas agroindustriales que concentran en sus grandes extensiones el agua para sus monocultivos; por ejemplo, una bananera, por cada \$100 dólares que gana de su actividad económica/productiva paga por el servicio de riego entre \$0,05 y \$0,40 centavos de dólar; mientras que las pequeñas unidades campesinas, por cada \$100 dólares que ganan, pagan por concepto de riego entre \$1,20 y \$30 dólares.

Otro de los elementos centrales para el “desarrollo” en el agro, es la asistencia por medio del **crédito productivo** que entrega la Banca Nacional de Fomento; según el mismo Carrión (2012, pág. 21), el crédito de la banca pública para el campo estuvo direccionado, durante el 2010, en un 60,03% para el sector ganadero; el 29% para empresarios agrícolas cuyo destino de producción es el mercado mundial; y, finalmente apenas el 10,97% estuvo dirigido a pequeños productores campesinos. La lógica para el otorgamiento del crédito está determinada por la capacidad de pago que tienen los beneficiarios del préstamo a través del análisis de riesgo; esto implica, por un lado, el tipo de producto que se va a cultivar y, por otro lado, la prenda o escrituras de un bien que garantice el pago de la deuda en el caso de que el cultivo fracase. De tal manera, que las economías campesinas diversificadas y con poco acceso a bienes materiales como la tierra, no son sujetos de crédito.

La dependencia de **insumos agrícolas** que el Ecuador tiene hacia el mercado mundial se produce en la mayor parte de cultivos tradicionales para la exportación –banano–, pero también se ha creado dependencia en los cultivos no tradicionales desde la década del 90 hasta la actualidad, por ejemplo, las rosas<sup>5</sup>. En el caso del consumo local, el país importa semillas de hortalizas e insumos químicos para la cultivos que van a la dieta de la población. Con el discurso de mejorar la productividad entre los años 2002 y 2011, se duplicó la importación de plaguicidas; cabe mencionar que también somos dependientes de bienes de capital, pues importamos maquinaria agrícola de países como Italia, Brasil y los EEUU (CHÉRREZ, BRAVO, & GARCÍA, 2014, pág. 37).

Para hacer mención del empleo en la agricultura –**trabajadores agrícolas**–, nos referimos a quienes venden su fuerza de trabajo por un ingreso –jornal o salario– y están forzados a hacerlo debido a las condiciones violentas de desplazamiento de sus territorios por parte del capitalismo. Esta distinción nos permite hacer una lectura sobre las diferencias entre lo que gana un campesino asalariado o jornalero y su patrono; pero, además, nos permite reflexionar sobre las condiciones laborales en las que desempeña su trabajo dentro del sector agroindustrial.

Según el INEC<sup>6</sup>, en 2010, la PEA<sup>7</sup> en el área rural, representa el 34% de la PEA Nacional. De este porcentaje de población rural, que trabajaba en actividades del campo, el 78,39% está **subempleado**;

---

<sup>5</sup>Ecuador importó de Holanda 11.300 toneladas métricas de material reproductivo, entre el 2000 y 2013 (CHÉRREZ, BRAVO, & GARCÍA, 2014).

<sup>6</sup> INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; es la institución rectora de la producción de información estadística oficial.

<sup>7</sup> PEA: Población Económicamente Activa, son las personas de 10 o más en capacidad o disposición de trabajar.

es decir, no tienen seguridad social y sus salarios están por debajo del mínimo vigente<sup>8</sup>; trabajan más de 8 horas al día y 40 horas a la semana, no tienen contratos fijos, no tienen sobresueldos ni tampoco derechos a utilidades. La **brecha de ingresos** entre trabajadores y patronos es otra clara muestra de los niveles de desigualdad y explotación del modelo de acumulación capitalista. A nivel nacional, por cada dólar –\$ 1,00– que recibe el patrón como ingreso, los trabajadores reciben apenas \$0,39 centavos de dólar. En los lugares donde hay mayor presencia de agroindustria y agronegocio, por cada dólar –\$ 1,00– que recibe el patrón, el trabajador recibe \$0,33 centavos de dólar; éste es el caso de la costa ecuatoriana, territorio donde se concentran los cultivos de caña de azúcar, palma aceitera, banano y maíz amarillo duro (CARRIÓN & HERRERA, 2012, págs. 116-124).

Relacionado al subempleo rural, están las **enfermedades ocupacionales**, resultado de las precarias condiciones de trabajo que presta la agroindustria; en el caso de la producción del brócoli para la exportación, las trabajadoras y trabajadores contratados para actividades de procesamiento, sufren trastornos musculoesqueléticos, además de varices, problemas gineco-obstétricos y de vías urinarias. Para el caso de los cultivos de palma aceitera la precariedad del trabajo expone a los obreros agrícolas a enfermedades respiratorias y lumbalgias, sobre todo cuando realizan actividades como fumigaciones manuales, corte, carga y descarga de la fruta (HARARI, 2013).

La búsqueda que hacen los campesinos y campesinas por mejorar sus condiciones de vida por fuera del campo, les obliga a **migrar** hacia los centros poblados o ciudades consolidadas<sup>9</sup>; en estos lugares, la oferta de trabajo descansa en su mayor proporción en el sector de la construcción, mercado que demanda mano de obra masculina donde los derechos laborales tampoco son respetados pero existen posibilidades de mayores ingresos. Este fenómeno migratorio –mayormente masculino– ha provocado la denominada feminización del campo. Son las mujeres las que se encargan tanto de las actividades productivas como reproductivas, subsidiando los bajos salarios y jornales a través de la producción de alimentos a precios injustos; y, a la vez, cuidan de la familia, la tierra, el agua, las semillas y los animales.

Para la Encuesta de Uso del Tiempo del INEC en el 2007, la **carga global de trabajo**<sup>10</sup>, presenta datos alarmantes sobre la situación de sobreexplotación de la mujer en el área rural. Las mujeres trabajan 82 horas y 58 minutos cada semana en el campo; mientras que los hombres, trabajan 60 horas y 11 minutos semanales; y las mujeres de la ciudad trabajan 75 horas y 5 minutos. Es decir, las mujeres campesinas trabajan 22 horas más que los hombres en el campo y, aproximadamente, 7 horas más que las mujeres de la ciudad.

A demás de la concentración de los recursos naturales y sobreexplotación del hombre y la mujer campesina, la lógica de mercado que impera en el modelo productivo del agro deteriora la naturaleza. Los suelos nacionales empiezan a perder su **fertilidad**; la deforestación, el cambio en el uso de suelo y la presión demográfica agotan la frontera agrícola y son la causa de pérdida de nutrientes que ponen en peligro la agrobiodiversidad. El 47% de la superficie productiva en el Ecuador tiene niveles bajos de materia orgánica (JARA, 2013).

---

<sup>8</sup> Para el presente año el salario mínimo vigente es de 340 dólares y la canasta básica familiar es de 642.85 dólares, en el sector rural donde el empleo asalariado es escaso y las familias no logran cubrir el 50% de la canasta.

<sup>9</sup> Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, otras.

<sup>10</sup> Carga global de trabajo mide en tiempo el trabajo remunerado extra-doméstico, y el trabajo no remunerado que contempla: el trabajo doméstico, el voluntariado en la comunidad y de autoconsumo.

En este marco de sobreexplotación de la mano de obra, deterioro de los suelos, concentración de los recursos productivos y expulsión de campesinos de sus territorios, se sostiene el modelo predominante de acumulación capitalista en el campo.

Este modelo determina que se use la tierra en Ecuador privilegiando los cultivos para la exportación sobre aquellos destinados para garantizar la soberanía alimentaria. Según información oficial queda demostrado que desde 1970 aumentan las extensiones de tierra y la productividad de cultivos para el agronegocio y la agroindustria: banano, palma africana, cacao, caña de azúcar, flores y brócoli, mientras se registra una tendencia decreciente de aquellos cultivos de menor escala como tomates, café y papas, productos de la dieta diaria de campesinos y gente de la ciudad.

Del 2002 al 2011, la superficie cosechada de palma africana en la provincia de Esmeraldas crece considerablemente; pasó de 44.461 hectáreas a 133.878 hectáreas. En el caso del banano, la superficie cosechada no disminuye sino que aumenta ligeramente, por ejemplo, en la provincia de Los Ríos pasa de 52.203 hectáreas en el 2002 a 55.040 hectáreas en 2011 (ESPAC, 2011).

Otro de los usos que se le da a la tierra está estrechamente relacionado con la expansión del turismo comercial y el crecimiento urbano –complejos habitacionales para extranjeros y nacionales–; lógicas que generan especulación en el precio de la tierra. “En Cotacachi, la hectárea de tierra para el año 2002 tuvo un costo de \$4.800 dólares; y la misma hectárea para el año 2012 llegó a costar \$75.000 dólares” (QUISHPE & ALVARADO, 2012, págs. 7-8).

La información presentada da cuenta del modelo histórico de desarrollo del capital en el campo; la concentración de los recursos productivos, del ingreso generado y la decisión sobre el uso de la tierra, componen un proceso de modernización conservadora de un sector agropecuario vinculado al mercado mundial que se sostiene en la explotación de la naturaleza y del ser humano, alineado desde la década del 50 en tendencia de mirar al desarrollo como crecimiento económicos que combate la pobreza.

## **2. DESARROLLO = LUCHA CONTRA LA POBREZA: AGROINDUSTRIA**

A lo largo de estos últimos 50 años, el discurso del desarrollo, la modernización y el combate a la pobreza construyen un *régimen de verdad*<sup>11</sup> que lucha contra el atraso en el sector agrícola, en el cual, las prácticas de acumulación capitalista –renta de la tierra y plusvalor– son codificadas en las políticas públicas del Estado que gestionan el *riesgo* para la estabilidad política y económica del país, creando poblaciones y “geografías imaginarias”<sup>12</sup> a ser intervenidas en beneficio del interés público; es decir, disminuir la pobreza.

---

<sup>11</sup> Cuando hablamos de régimen de verdad en el presente artículo, nos referimos a cómo las prácticas discursivas y no discursivas se constituyen en “saber experto”, “saber técnico”, “saber económico-productivo”, que se vuelve operacional. Por ejemplo, la Agenda para la Transformación Productiva (2010) muestra a la agricultura como el sector más atrasado de la economía nacional; y dicha afirmación deviene en una serie de políticas públicas que incentivan la productividad.

<sup>12</sup> Arturo Escobar manifiesta que el discurso del desarrollo constituyó geografías imaginarias al referirse a los países del primer mundo como desarrollados, y los países del tercer mundo como subdesarrollados. La referencia que hacemos de la hipótesis de Escobar en nuestro análisis, está relacionada con situar a las “pequeñas” economías campesinas como los actores menos productivos del sector agrario.

En el período neoliberal asistimos a una racionalidad o *régimen de prácticas*<sup>13</sup> que muestran que la agenda para gestionar la pobreza en el campo se basa en promover el progreso en la agricultura mediante la concentración de los recursos productivos: tierra, agua y crédito, estimular la agroindustria y el refuerzo de las exportaciones tradicionales y el impulso de los productos no tradicionales (CARRIÓN & HERRERA, 2012). Todo esto expresado mediante un complejo de políticas públicas, institucionalidad, y cuerpos normativos como la Ley de Desarrollo Agrario aprobada en 1994 que deroga la legislación de Reforma Agraria, permitieron que la gran propiedad esté garantizada del Estado (BRASSEL, HERRERA, & LAFORGE, 2010).

Estas prácticas para **gestionar** la pobreza rural desataron, –contrariamente a lo que se creía–, amenazas para la estabilidad del régimen económico y político y generaron nuevas plataformas de lucha en las organizaciones sociales y campesinas; a la lucha por la tierra y el agua, planteadas a partir de la década del 60, se suman la resistencia a la integración comercial, la precarización de la fuerza de trabajo y el uso intensivo de recursos naturales, lo que desembocó en una serie de levantamientos nacionales por parte de las organizaciones indígenas, campesinas y otros movimientos sociales en contra de las políticas públicas para el agro, entre los años 80 y mediados del 2000. El resultado de esta forma de gestión de la pobreza, se reafirma en el riesgo que, en una sociedad como la ecuatoriana, busca la estabilidad democrática como garantía para el desarrollo del capitalismo. En la época neoliberal, por lo tanto, el carácter conservador del “progreso” se ha sostenido por la explotación de los recursos naturales y la inclusión subordinada de los campesinos al capital agroindustrial, en algunos casos; y en otros, relacionado con la expulsión de sus territorios.

Durante los años 2007 y 2014, el país experimenta formas distintas en los canales de transmisión de las necesidades de las poblaciones campesinas en torno al bienestar público. Nuevamente, en el sector rural y agrario la política pública juega un papel importante en la medida que materializa perspectivas “nuevas” de desarrollo nacional, tanto en relaciones de producción como en las de significación, que promueven –discursivamente– un modo diferente –al neoliberal– de generación de riqueza y redistribución del ingreso que permitan gestionar el problema de la pobreza en el agro a través de escenarios preventivos y cálculos de probabilidad<sup>14</sup>, en los cuales, la agroindustria y el agronegocio se muestra como alternativas.

Para el gobierno de la Revolución Ciudadana (2007-2014), las dinámicas productivas en el sector agropecuario<sup>15</sup> deben continuar sus procesos de modernización pero de forma controlada por el Estado; esta manera de entender el desarrollo no cuestiona la concentración de tierra, la explotación de los campesinos tanto por las condiciones laborales, como por la generada debido a las cadenas de valor integradas a la agroindustria, ni el excesivo uso de paquetes tecnológicos para aumentar la productividad; en su lugar, estas prácticas del complejo agroindustrial son presentadas como ejemplos de productividad, desarrollo y lucha contra pobreza en el campo que deben ser normadas por el Estado, y que permitirán la creación de nuevas fuentes de empleo y la generación de ingresos económicos.

---

<sup>13</sup> Para Foucault la racionalidad es un régimen de prácticas, y no una acción atribuida a un sujeto, o una invariante antropológica.

<sup>14</sup> “Hemos identificado los sectores primarios con mayor potencial agrícola e industrial. El cacao para el chocolate, la palma para derivados, el café, la madera, acuicultura y pesca, flores, lácteos, balanceados. Aquí podemos generar \$ 7 mil millones para el PIB, más de 5 mil millones para exportaciones, lo cual alivia el sector externo” (Correa, 2015).

<sup>15</sup> Ha esta serie de prácticas ya nos hemos referido en el primer punto de este documento.

Nuestra apuesta por la agroindustria, para darle valor agregado a la agricultura y ganadería, nos ofrece un horizonte de desarrollo muy claro. De acuerdo a las cifras proyectadas en la Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva, las cadenas agroindustriales hacia el 2025, aportarán 15 mil millones de dólares al producto interno bruto; generarán 250 mil plazas de trabajo adicionales; mejorarán la balanza comercial en 10 mil millones de dólares (Glas, 2015).

La cita da cuenta de las declaraciones del Vicepresidente de la República, Jorge Glas, y su apuesta por un horizonte modernizante, esto sumando a que indígenas y afroecuatorianos ocupados en actividades agrícolas son parte de la población más pobre y del sector productivo más atrasado de la economía nacional<sup>16</sup>, dan forma a la tesis gubernamental; que la solución para la pobreza en el campo es impulsar la modernización del sector agropecuario a través de la agroindustria.

### 3. LA REVOLUCIÓN CIUDADANA Y LOS DEBATES SOBRE EL CAMPO

Hasta ahora hemos visto como se ha sostenido el modelo de desarrollo en el agro nacional por medio de la explotación de la naturaleza y la fuerza de trabajo; de igual manera, presentamos cómo la dinámica agropecuaria está alineada a los discursos del desarrollo, la modernización y la lucha contra la pobreza. En este apartado, mostramos como se da la relación entre modelo histórico y desarrollo, en los debates sobre el campo en tiempo de la Revolución Ciudadana<sup>17</sup>, 2007-2015.

El contexto de los debates actuales por el campo y su modelo, nos remite a la Constitución de la República aprobada en el 2008; a partir de dicho texto se ha avanzado en una serie de cambios normativos e institucionales que recogen algunos de los puntos centrales de la plataforma histórica de las organizaciones indígenas y campesinas; por ejemplo, la redistribución de la tierra, la producción alimentaria, capacitación, crédito, fomento productivo, entre otras; muchas de éstas, elevadas a mandatos constitucionales<sup>18</sup>, leyes orgánicas<sup>19</sup> y planes de desarrollo nacional<sup>20</sup>. Estas formas de expresión de los avances en la disputa por el modelo para el campo, *hacían* preveer que se configuraba una agenda agraria que incluía a los sujetos históricamente excluidos; aquellos sujetos

---

<sup>16</sup> Los datos sobre pobreza en el país muestran que sus mayores niveles están concentrados en el área rural, además de ser altamente dependiente del sector de la agricultura. Por ejemplo, la evolución de la pobreza por consumo muestra que, para 1995, el 63% de la población que habita el campo es pobre mientras que en la ciudad son el 23%; para el año 2006, la pobreza en el campo se ubicó en el 61,5% y el 24,9% en la ciudad (SENPLADES, 2009-2013). Otro de los escenarios que muestran estos altos niveles de desigualdad es la relación entre extrema pobreza con la etnicidad; según el PNBV 2009-2013<sup>16</sup>, los indígenas conforman el sector de la población más pobre en el Ecuador con el 39,3%; los afroecuatorianos representan un 11,6% y los mestizos el 8,3%.

<sup>17</sup> Revolución Ciudadana es el slogan que se le da a la forma de gobernar que tiene el Movimiento PAÍS desde el 2007 en adelante, este es el movimiento que representa Rafael Correa como presidente de la República del Ecuador. El slogan hace referencia que el país vive una verdadera revolución del siglo XXI, que tienen que ver con la transformación de la economía, la profundización de la democracia, la participación ciudadana y el respeto a la propiedad privada.

<sup>18</sup> Art. 281, Literal 4, es responsabilidad del Estado: “Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, agua y a otros recursos productivos”; y en el literal 1, manda a: “Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias, y de la economía social y solidaria”. Art. 282, “El Estado normará el uso y acceso a la tierra, que deberá cumplir la función social y ambiental... se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra”.

<sup>19</sup> LORSA: Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria 2009.

<sup>20</sup> PNBV 2009-2013. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.



que, a través de la problematización de sus experiencias, formulaban principios de equidad para la transformación del campo en el Ecuador.

De tal forma que el año 2008 significó para gran parte de las organizaciones sociales el momento histórico que reivindicaba 20 años de lucha contra el neoliberalismo<sup>21</sup>; se había logrado plasmar en la nueva Constitución de la República<sup>22</sup>, no sólo la ratificación de la construcción de un Estado Plurinacional, sino, adscribir un “potente” contrato social que transforme el régimen de desarrollo nacional por uno de carácter más solidario, que debía integrar a diversos “sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales” para garantizar el buen vivir. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, pág. 135).

Este nuevo régimen de desarrollo recupera la planificación nacional como instrumento al que se “sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos” (Art. 280), esta forma de planificación del desarrollo nacional requiere de la participación de individuos y colectividades, y sus diversas formas organizativas en las diferentes fases y espacios de la gestión pública” (Art. 278). (Ibíd. Págs.136, 137).

Con estos “avances”, las organizaciones sociales proponen que se reconozcan como mandatos constitucionales una serie de prácticas que provienen de las formas de producción y reproducción de la vida de pueblos y nacionalidades, campesinos y campesinas, y demás sectores populares. En este sentido, la carta magna –por primera vez– reconoce la soberanía alimentaria<sup>23</sup> como eje estratégico y modelo de desarrollo para el campo; y declara al sistema económico nacional, como social y solidario<sup>24</sup>, integrado por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria; que incluye a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”(Art. 283). (Ibíd. Pág. 140).

La importancia de integrar estas prácticas al modelo de desarrollo y declararlas como mandatos constitucionales, fue vista por las sociedades rurales agrarias como el primer paso para combatir la desigualdad y disputar el sentido de desarrollo en el campo. La soberanía alimentaria se mostraba como la oportunidad de generar políticas redistributivas de los recursos productivos: agua, tierra, semillas, crédito; y la economía popular y solidaria, por su parte, se mostraba como posibilidad de lograr “un desarrollo equilibrado del territorio nacional, en lo económico, lo social y lo cultural” (Art. 284). (Ibíd. Pág. 140).

En los años siguientes, se aprobaron dos normativas importantes que dan continuidad al nuevo régimen de desarrollo; así en el año 2009, la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria LORSA, es aprobada y sus objetivos plantean la redistribución del agua y la tierra; para el año 2011, se aprueba la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, y del Sector Financiero Popular y

---

<sup>21</sup> Movimientos ambientalistas, indígenas, campesinos, ciudadanos, etc.

<sup>22</sup> El referéndum aprobatorio de la nueva carta Magna del Ecuador se realizó en septiembre de 2008 y tuvo más del 60% de aprobación de los electores del país.

<sup>23</sup> **Art. 281.-** La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente.

<sup>24</sup> **Art. 283.-** El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; incita a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

Solidario, cuyo objetivo es “reconocer, fomentar, fortalecer y proteger” esta forma de organización de la economía (Art. 2) (ASAMBLEA NACIONAL, 2011, pág. 10). Finalmente, tanto las normativas como los mandatos constitucionales son ratificados en uno de los 12 objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. El objetivo #11 del mencionado plan, integra como una de sus políticas el objetivo de impulsar las condiciones productivas para el logro de la soberanía alimentaria, de manera que permita el establecimiento en el país de un sistema económico social, solidario y sostenible. (Senplades, 2009-2013).

De esta forma, se extiende una cadena de mandatos constitucionales, cuerpos normativos y objetivos de desarrollo que impulsan el régimen económico de carácter solidario, redistributivo de recursos productivos y, reconoce a los actores de la economía popular y solidaria como promotores del cambio. El discurso de “avanzamos patria” se asentaba en estos primeros años de la Revolución Ciudadana en la adscripción del régimen a ciertas propuestas de los sectores populares; por lo menos, discursivamente.

Si nos detenemos en una reflexión cronológica del período actual, podemos establecer que este (re) cambio jurídico y normativo a “favor” de las luchas campesinas, se dio desde 2008 hasta finales del 2012; la prioridad de planificación de las políticas agrarias estaban relacionadas con la implementación de un régimen de soberanía alimentaria y el fortalecimiento de la economía popular y solidaria; durante este tiempo, las organizaciones sociales y campesinas hicieron sus aportes a favor de la redistribución de los recursos productivos cuya manifestación alcanzó carácter nacional<sup>25</sup>.

Hay que mencionar que los principales logros de las organizaciones en este período ha sido el reconocimiento de sus prácticas económicas y productivas como mandatos constitucionales; sin embargo, la aplicación de estas demandas en los territorios son escasas o nulas en la mayoría de los casos. Programas como el Plan Tierras y las Escuelas de la Revolución Agraria, proponían entre sus objetivos garantizar la soberanía alimentaria pero impulsaban el monocultivo para aumentar la productividad. Volveremos con eso más adelante.

A partir del año 2013, después de las elecciones presidenciales y de asambleístas nacionales donde el régimen de turno fue reelegido<sup>26</sup>, se posicionan nuevos discursos sobre el proyecto para el campo, la

---

<sup>25</sup> Hay que mencionar que ninguna de estas propuestas se materializaron más allá de programas de legalización de tierra y venta de tierra a precios de mercado. Éstas fueron algunas de las razones para la realización de la marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos, marzo 2012.

En: <http://www.eluniverso.com/2012/03/21/1/1355/movilizacion-toma-ultimas-resoluciones-previo-ingreso-quito-ante-mira-policia.html>

<sup>26</sup> El 17 de febrero de 2013 se llevaron a cabo las elecciones para elegir presidente de la República y asambleístas para la conformación del Parlamento Nacional. Los resultados obtenidos mostraron que el movimiento oficialista conseguía por tercera vez el poder ejecutivo encabezado por Rafael Correa, que triunfa con el 57% de aprobación y en una sola vuelta. De la misma manera, Alianza País –el movimiento oficialista– consigue 100 asambleístas de un total de 137 escaños, que representa el 77% del control de la Asamblea Nacional. Además, en la conformación de la Comisión de Soberanía Alimentaria<sup>26</sup> obtiene mayoría con 11 de 12 asambleístas posibles. El programa con el que triunfa el movimiento oficialista en las elecciones de febrero de 2013 propone para el campo un cambio de paradigma que busque alternativas de acumulación, distribución y pautas democráticas que armonicen el conflicto social de las últimas décadas; además, enfatiza que su programa de “transformación” responde al de una izquierda no demagógica e ideologizada, sino a una izquierda que “plantea estrategias viables en el tiempo”. El programa reconoce los límites estructurales en materia económica y la dependencia de la matriz productiva primario exportadora. La solución a este “mal” estaría en la diversificación económica y productiva, que generaría empleo digno y reactivaría las fuerzas productivas locales, elementos que reforzarían el carácter democrático del Estado. De tal forma que la meta propuesta es el **Cambio de Matriz Productiva** (PAÍS, 2013).

productividad y la lucha contra la pobreza, reemplazan al de soberanía alimentaria; ambos como premisas que instalan un nuevo escenario para la discusión normativa en materia agropecuaria, pues éstos emprenden otra agenda para las políticas públicas, definiciones de “nuevos” problemas, y la construcción de un sujeto campesino con características ciudadanas, desplazando las propuestas de redistribución impulsadas por las organizaciones sociales en años anteriores.

Este nuevo escenario determina que el problema de la economía nacional es la matriz productiva primaria exportadora causante de la heterogeneidad estructural y las brechas de productividad; en este diagnóstico el sector agrario emerge como el más atrasado y el menos productivo. El establecimiento de este problema construye una agenda de políticas públicas que legitima la continuidad de las prácticas de concentración de recursos productivos y explotación de la mano de obra campesina, y diseñan al beneficiario de las políticas públicas agrarias como el “nuevo ciudadano rural”; el sujeto del cambio<sup>27</sup>. (PRODUCCIÓN M. C., 2010). Aquel actor solidario de la economía popular es reconocido únicamente como un sujeto potencial, que tiene un capital social importante para el sistema económico, pero al que le faltan iniciativas emprendedoras, que le serán asignadas a través de la innovación tecnológica y la capacitación técnica; el disciplinamiento del estado para entregarlos al mercado.

Desde el año 2013 –y lo que va del 2015–, el escenario prioritario para el desarrollo del sector agropecuario ha desplazado a un segundo plano la soberanía alimentaria; en su lugar, las prácticas estatales están dirigidas a la transformación de la Matriz Productiva vía sustitución selectiva de importaciones incentivando la producción nacional de soya, canola y caña de azúcar como los rubros que permitirán diversificar la producción para el mercado interno, mejorar la balanza comercial y generar nuevas fuentes de empleo. El otro eje de la política agraria es la apertura comercial. Para el caso de los productos agrícolas tradicionales y no tradicionales con valor agregado<sup>28</sup>, el ingreso al mercado europeo es una de las claves; en este sentido, el gobierno nacional ha firmado en el año 2014 un Acuerdo Comercial con la Unión Europea UE<sup>29</sup>, que como la misma UE sostiene, es la incorporación del Ecuador a lo que ya firmaron Colombia y Perú.

Todas estas propuestas se integran bajo el nombre de “Revolución Agraria Ya” que definen una agenda legislativa que prioriza la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua<sup>30</sup>, Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Código Orgánico Integral Penal, Reglamento de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, Ley Orgánica de Justicia Laboral, Ley de Remisión de Intereses, Multas y Recargos, que favorecen a los sectores empresariales.

El régimen de la Revolución Ciudadana adscribe discursivamente a las demandas de las organizaciones campesinas e indígenas en temas de soberanía alimentaria y economía popular y solidaria, a tal punto de elevarlas a mandatos constitucionales como una clara muestra de mediar el conflicto que se desata en el neoliberalismo entre la sociedad civil, el mercado y el Estado. Pero al

---

<sup>27</sup> Éste es el sujeto definido por las Escuelas de la Revolución Agraria, programa que es parte de la política pública de Innovación tecnológica.

<sup>28</sup> En el caso del banano se negocia un arancel mínimo para su ingreso al mercado europeo, la quinua empieza a convertirse en un producto de exportación, así mismo las barras de chocolate empiezan a abrirse camino en Italia y otros mercados europeos.

<sup>29</sup> La primera ronda de negociaciones se dio a partir del 13 de enero de 2014; hay que mencionar que el Ecuador se sienta a las mesas de negociación luego de dos años de haberse retirado de la negociación en bloque entre: la CAN y la UE, y termina firmando el acuerdo en julio del presente año.

<sup>30</sup> Aprobada en julio de 2014.

momento de generar mecanismos para la concreción de estas demandas como la redistribución de los recursos productivos, el gobierno se muestra en su faceta más conservadora, tanto a nivel discursivo como en el práctico, y antepone a las demandas de los campesinos el “interés nacional” de cambiar la matriz productiva y luchar contra la pobreza, que contempla el aumento de la productividad en las economías campesinas solidarias.

Es así que el ascenso de la movilización social de campesinos e indígenas, que se produjo alrededor del momento constituyente del 2008, y que permite posicionar la economía popular y solidaria y la redistribución de los medios de producción como parte del modelo de desarrollo para el campo<sup>31</sup> (SENPLADES, 2009-2013); no se ha beneficiado hasta estos días de una política redistributiva de la tierra y el agua para riego que sea clara y cumpla con el mandato constitucional. En su lugar, el oficialismo aprueba una ley de recursos hídricos que atenta contra las autonomías de las juntas de agua de campesinos organizadas por campesinos<sup>32</sup>; promueven un mercado de tierras como única forma de acceso a este recurso por parte de los campesinos; y se blindan de las movilizaciones y el derecho a la resistencia de las organizaciones sociales a través de la criminalización de la protesta y anulando “legalmente” sus opciones de hacer política.

Se ha ido evidenciando con mayor notoriedad desde mediados del año 2012 una clara exclusión de las propuestas campesinas, de pueblos y nacionalidades de las discusiones normativas sobre el modelo de desarrollo agropecuario; y este espacio es ocupado por los sectores empresariales que ya tenían acuerdos con el Estado para mejorar la productividad de los sectores “atrasados”, –sobre todo el agropecuario– e impulsar el extractivismo desde el 2010, muestra de esto es la publicación de la Agenda de Transformación Productiva, documento en el que se expone los diagnósticos sobre la situación del campo que lo problematizan como sector que debe ser modernizado.

En medio de estos acuerdos entre Estado y sectores empresariales, las organizaciones sociales, por su parte, se mantienen en movilización con diferentes estrategias; para que se cumpla lo establecido en la Constitución de la República<sup>33</sup> con respecto a la redistribución de los recursos productivos y el impulso a la economía popular y solidaria. La estrategia coercitiva del Estado ante una serie de demandas y movilizaciones de las organizaciones sociales tendrá como resultado que, entre el 2009 y 2013, varios dirigentes sociales sean judicializados por sabotaje y terrorismo al oponerse a la política extractivista y a los proyectos multipropósito, muchos de ellos presentados como oportunidad para los campesinos.

El proyecto modernizador de la Revolución Ciudadana no se puede entender por fuera de su política de coerción; a pesar de que las marchas no generaron mayores niveles de conflictividad social, en junio de 2013, la presidencia de la República publica el Decreto #16, que anunciaba la prohibición de hacer política por parte de las organizaciones sociales y las somete a un registro único. Y en el 2014

---

<sup>31</sup> Estrategias para el período 2009-2013, estrategia 6.1. Democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza y diversificación en las formas de propiedad y organización.

<sup>32</sup> La Ley de Recursos Hídricos fue aprobada en junio de 2014 con una consulta prelegislativa no vinculante, ley que ha traído muchas críticas tanto por el proceso de socialización como su contenido.

<sup>33</sup> Entre el 2008 y 2014 se crearon redes de campesinos organizados que miraron en el proceso político las oportunidades de impulsar una reforma agraria integral; es así que emerge la Red Agraria<sup>33</sup> como una unión de organizaciones campesinas cercanas al régimen que promovía la disputa del sentido del campo al interior del gobierno. La CONAIE, por su parte, se moviliza por el “agua, la vida y la dignidad” de los pueblos<sup>33</sup> como medida de presión en una de las demandas relacionadas con el respeto a los territorios que contempla, no solo a la tierra como recurso productivo, sino como medio para la reproducción de la vida, la oposición a las industrias extractivas y su implicación sobre la concentración de agua.

se aprueba el nuevo Código Orgánico Integral Penal 2014 que endurece las penas y en el cual será el acusado el que deba demostrar su inocencia.

#### 4. LA PROPUESTA ACTUAL PARA EL CAMPO

La propuesta para el campo denominada “Revolución Agraria ¡Ya!”, con la que el movimiento oficialista triunfa en las elecciones de febrero de 2013, tiene como eje fundamental mejorar la productividad de las economías familiares a través de la innovación tecnológica y la capacitación técnica, sin considerar como necesario el corregir el acceso desigual a los recursos productivos; tal propuesta no tarda en generar las primeras políticas públicas, para mejorar la productividad y combatir a la pobreza.

En agosto de 2013, el Ministerio de Agricultura MAGAP lanza su proyecto de Sustitución de Importaciones para el Cambio de Matriz Productiva<sup>34</sup>, el cual promueve la expansión del monocultivo, mejorar los niveles de productividad, la concentración de tierra y los encadenamientos productivos; primer elemento. Ese mismo año 2013 se crea la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza encargada de emprender técnicamente la lucha contra la pobreza en el país como imperativo moral del gobierno nacional<sup>35</sup>; éste es el segundo elemento que compone la propuesta para el desarrollo en el campo.

Por un lado, tenemos a la transformación del patrón de especialización de la economía; y por el otro, la erradicación de la pobreza, por medio de la asistencia social y la mejora de los niveles de productividad en el campo; de esta forma, el gobierno nacional cierra de forma definitiva las posibilidades de una Reforma Agraria que redistribuya tierra para combatir las desigualdades en las sociedades rurales.

“(…) el Gobierno de la revolución ciudadana... ha disminuido significativamente [la pobreza], 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 (...). 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 (...) (CARVAJAL & PROAÑO, 2015).

Avanzando en su propuesta la Revolución Ciudadana en noviembre de 2014, a través de la Senplades publica la Estrategia para la Erradicación de la Pobreza, y en marzo de 2015, la Vicepresidencia de la República lanza la Estrategia para el Cambio de la Matriz Productiva: “producir más, producir mejor, producir nuevas cosas”; consolidando la fórmula de productividad, crecimiento económico y disminución de la pobreza.

---

<sup>34</sup>Varias han sido las acciones discursivas y no discursivas que desplazan en la Soberanía Alimentaria del proyecto de gobierno y establecen los mecanismos para instalar lo que Maristella Svampa denomina el “Consenso de los *Commodities*”.

<sup>35</sup>Katuska King establece las nuevas prioridades del nuevo Plan para el Buen Vivir para los años 2013-2017, que corresponden con el tercer período de gobierno de Rafael Correa.

Esta serie de elementos que muestran la propuesta que tiene la Revolución Ciudadana para modernizar el campo y combatir la pobreza consolidan una serie de saberes expertos que determinaran –de ahora en adelante– a partir de las premisas de la productividad, cuáles son los problemas que deben ser resueltos, qué tipo de agendas de intervención son necesarias para resolverlos y, finalmente, pensar en cómo debe ser el sujeto para el cambio, qué características debe tener que el Estado deba crear e impulsar.

De esta forma, se configura el escenario para consolidar la alianza entre el aparato estatal y el agronegocio y la agroindustria como los sectores que promueven el desarrollo; sectores que fijarán las políticas públicas para el agro a partir de su unidimensional comprensión de las problemáticas a resolver, fundamentalmente sobre las directrices que hacen coincidir el Cambio de la Matriz Productiva y la lucha contra la pobreza<sup>36</sup>.

## 5. HIPÓTESIS DE TRABAJO SOBRE LA REALIDAD DEL CAMPO

El cambio de matriz productiva y la lucha contra la pobreza forma parte del dispositivo de poder<sup>37</sup> que el proceso de acumulación del capital desplaza sobre el campo, representado en este momento histórico, por la Revolución Ciudadana. Este dispositivo establece parámetros innovadores para la consolidación del discurso de la productividad y la construcción de políticas públicas sectoriales cuyo propósito es asegurar un régimen de administración de la riqueza, del territorio y la población; todo esto, como factores preventivos y de orden para el control de los recursos productivos y el disciplinamiento funcional de campesinos y campesinas al proceso de modernización promovido por el Estado.

Tal dispositivo se enmarca en el discurso del desarrollo que institucionaliza la soberanía alimentaria y la economía popular y solidaria como parte de las estrategias para gobernar las poblaciones rurales agrarias; su estrategia es recoger discursivamente los elementos centrales sobre la redistribución de los recursos productivos, la importancia de su producción para la alimentación y el valor que tienen sus economías solidarias; sin embargo, las califican como poco productivas y faltas de iniciativa empresarial, de tal forma, que en lugar de proponer mecanismos claros para la redistribución de las tierras, las catalogan de atrasadas e improductivas. Tanto el reconocimiento de las agriculturas familiares, como aquel que las califica de improductivas, se complementan para dispersar la fuerza social ante el conflicto por la desigualdad en el acceso a los recursos productivos.

“Algunos quieren definir latifundio de acuerdo a un tamaño: más de 100 hectáreas y ¡prohibido los latifundios, la Constitución prohíbe el latifundio! [Pero] lo importante es la propiedad y lo importante que se esté produciendo. Primera idea de fuerza: cuidado, por hacer un bien hacemos un daño mayor. Para que todos seamos propietarios partamos estas 2.000 hectáreas en 1.000 familias a dos hectáreas cada familia. Bueno, vamos a tener 2.000 familias más pobre que antes; la segunda idea de fuerza es la productividad. Tenemos una productividad agrícola demasiada baja. Y en la economía campesina esa productividad es desastrosa” (CORREA, 2011).

El proyecto modernizador impulsado por el Estado en alianza con el agronegocio y la agroindustria, establecen formas técnicas para repensar las necesidades que tiene el campo; son “nuevos” discursos

---

<sup>36</sup>Buscar documento de cambio de matriz productiva

en:[https://drive.google.com/file/d/0B6wJrsxILA\\_Y1Z2eV9hOUFOLWc/view](https://drive.google.com/file/d/0B6wJrsxILA_Y1Z2eV9hOUFOLWc/view)

<sup>37</sup> El dispositivo de poder relaciona e interrelaciona prácticas discursivas y no discursivas (saber), relaciones de fuerza (poder), y procesos de subjetivación.

de verdad que reconocen la importancia del campesino y, a su vez, los califica como atrasados y pobres; lo que proporciona directrices sobre los nuevos problemas y las agendas de intervención que extienden sobre el sector agropecuario nacional; es de esta manera, que mejorar los niveles de productividad reemplaza a las demandas de redistribución. De tal forma, que el problema no es la concentración de la tierra que produce pequeñas formas productivas de subsistencia, sino la improductividad de las pequeñas agriculturas familiares.

Finalmente, esta dinámica instalada en el aparato estatal que “innova” las tesis sobre los problemas en el campo, metamorfosea los conflictos sobre la redistribución de la tierra y el reconocimiento de las organizaciones de la económica popular y solidaria, hacia problemas administrativos y burocráticos a quienes se adscriben subordinadamente a las formas de democratización de los recursos productivos, como salida a sus condiciones de exclusión.

## **6. TENSIONES EN LA POLÍTICA PÚBLICA AGRARIA Y TIERRA**

Este punto en primer lugar define cómo operan los discursos de verdad que instalan en el campo nuevas problemáticas y agendas de intervención pensadas en mejorar los niveles de productividad en los agricultores familiares a través de la innovación tecnológica y la definición de sujetos productivos, excluyendo los aportes dados en años anteriores por las organizaciones sociales. La relación entre pobreza y transformación productiva exige –según los discursos estatales– un cambio tanto en las definiciones de los problemas como en el diseño de las políticas públicas que intervendrán el campo. En una segunda parte mostraremos que el reconocimiento de la economía social y solidaria en el país, que institucionaliza estas prácticas de los sectores populares, en lugar de fortalecer y proteger sus formas organizativas, las excluye, no las reconoce y dificulta su acceso a la tierra. Finalmente hacemos un acercamiento a la propuesta de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales elaborada por el parlamento nacional que adscribe a la tesis de la productividad para el cambio de la matriz productiva y la estatalización del mercado de tierras, apelando a la soberanía alimentaria y la economía social y solidaria.

### **a) Definiciones de la problemática y agendas para el agro**

En este apartado recogemos los argumentos centrales que hace el Estado para justificar su intervención sobre el sector agropecuario a partir de mejorar sus niveles de productividad, para lo cual, explicamos con la misma información oficial cómo se determinan los problemas en el campo, cuál es la agenda de intervención y el sujeto productivo.

**1. Determinación del problema:** La Revolución Ciudadana manifiesta que somos un país primario exportador que ha desarrollado históricamente heterogeneidad estructural y brechas de productividad (PRODUCCIÓN M. C., 2010) cuyas consecuencias profundizan la desigualdad y la pobreza en el campo. Según la Agenda para la Transformación Productiva y la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), entre 1927 y 1945 el 88% de nuestras exportaciones eran materia prima como el cacao; de 1946 a 1968 crecieron las exportaciones de banano y plátano y formaron parte del 77% de las exportaciones primarias; y de 1972 al 2011 nos hemos convertido en exportadores de petróleo. Para el 2012, el 77% de las exportaciones de nuestro país son primarias; de ese porcentaje, el 53% son aceites crudos de petróleo, el 8% de banano, el 5% de camarones, 3% de rosas, 2% de atún, 1.37% de cacao, 0,90% de palma aceitera, entre otros; y todos estos productos concentran sus ventas en el mercado de los EEUU con un 44%; y apenas un 13% en la Unión Europea.

De los sectores más importantes del aparato productivo, el sector de la agricultura aporta un 11% al PIB<sup>38</sup> entre el 2000 y 2009; mientras que sectores como la explotación minera participa con el 13% y la industria manufacturera –sin petróleo– con el 14%; pero el sector minero crece al 27% y el de servicios de intermediación financiera al 37%; mientras que el sector agropecuario lo hace apenas al 13%, lo que demostraría su atraso. Sin embargo, otro de los problemas detectados por la planificación nacional y los sectores productivos es que, a pesar de lo poco que crece la agricultura y sus bajos niveles de valor agregado, éste concentra el 16% del empleo<sup>39</sup> y distribuye el ingreso más precario comparado por sector productivo y tamaño de iniciativa económica.

Según datos del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Productividad, en el 2009 el salario de una micro empresa agropecuaria era de 316,80 dólares y el de una empresa grande fue de 375 dólares<sup>40</sup>. Si estos salarios los comparamos con los sectores de la economía que más crecen y que tienen mayores niveles de valor agregado son evidentes las brechas salariales; por ejemplo, una micro empresa en el sector de minas y canteras puede llegar a pagar 3.229,40 dólares, casi 10 veces más que la micro empresa agrícola; y una gran empresa de intermediación financiera tiene un salario de 875,40 dólares, más del 150% del salario de una micro empresa agrícola; y finalmente, quienes trabajan para la agroindustria o el agronegocio<sup>41</sup> pueden llegar a ganar el doble de lo que ganarían como campesinos *aislados*<sup>42</sup> (PRODUCCIÓN M. C., 2010).

Toda esta información construye una problemática en la que el sector de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca se muestran como los sectores más improductivos, con bajos o nulos niveles de valor agregado, atrasado y que distribuye pobreza, frente a sectores más dinámicos como las minas, la intermediación financiera y la manufactura, que cuentan con mayor intensificación de capital y tecnología, gran capacidad de especialización de sus trabajadores, crecimiento importante del valor agregado y productividad.

En síntesis, la forma en cómo se determina el problema diseña un discurso de verdad en que el sector agropecuario nacional debe ser inmediatamente intervenido vía modernización de sus estructuras productivas, intensificando la forma de explotación de la tierra para mejorar los niveles de productividad, garantizar la inversión privada, presionar por un alto uso de tecnologías, retomar las tesis de la apertura comercial y cambiar la mentalidad de quienes se dedican a las actividades en el campo.

**2. Definición de la agenda de intervención en el campo:** el Cambio de Matriz Productiva y la apertura comercial aparecen como los medios para la transformación que necesita el sector de la agricultura pues garantizarían diferentes patrones de especialización y diversificación de mercados; esto involucra una serie de políticas públicas, reformas institucionales, cambios

---

<sup>38</sup>Producto Interno Bruto.

<sup>39</sup>La Agricultura es superada solo por el sector de la economía de *comercio al por mayor y menor* que genera el 28% del empleo. Este sector es conocido como el sector más informal en cuanto a derechos laborales y sociales.

<sup>40</sup>En este valor está considerado el salario básico unificado y el 15% de utilidades.

<sup>41</sup>Consideradas como empresas del sector de la manufactura y no de la agricultura.

<sup>42</sup>Se los denomina campesinos aislados a aquellos agricultores que no están dentro de la lógica del encadenamiento productivo de la agroindustria o el agronegocio, y además que no son asalariados por ninguna de estas. Son aquellos que producen para mercados locales informales y que permiten cubrir la canasta alimentaria básica de las zonas.



normativos y de leyes que faciliten la alianza entre los intereses de los sectores de la agroindustria, agronegocio y el Estado.

Los ejes propuestos para el Cambio de Matriz Productiva son: la diversificación productiva, agregación de valor en la producción, sustitución selectiva de importaciones y el aumento de las exportaciones de productos nuevos. Los ejes que se contemplan para el sector primario implican tres tipos de especializaciones: a) Energías renovables –bio-energía–; b) Cadena agroforestal sustentable; c) Alimentos frescos y procesados. Finalmente, para el apoyo a estas nuevas especializaciones, una de las empresas estratégicas que se implementará será la Petroquímica, la cual producirá urea, pesticidas, herbicidas, fertilizantes, foliares, plásticos, resinas y fibras sintéticas (SENPLADES, 2012).

En agosto de 2013, el Ministerio de Agricultura MAGAP socializa el documento denominado “El Sector Agropecuario, Acuícola y Pesquero en el Cambio de la Matriz Productiva”, este documento recoge una serie de programas y proyectos para transformar el campo en el país, entre los que se destacan el Ahorro por sustitución de importaciones y la innovación tecnológica.

Según el MAGAP se pretende ahorrar por la vía de la Sustitución de Importaciones, \$622'690.776 dólares desde el 2013 al 2017, intensificando la producción de soya y canola para balanceados, harinas y aceites, y caña de azúcar para agrocombustibles. Estos tres rubros cubren más del 70% del total del ahorro dejando el resto a productos como el maíz duro, café robusta y carne de cerdo.

El programa necesita estrategias que permitan el mejoramiento de los rendimientos; para estos casos se pretende una intensificación productiva por dos vías: la primera impulsa la composición de paquetes tecnológicos que contengan semilla mejorada cuyos rendimientos serán de 2.5 Tm/ha en soya y de 2 Tm/ha en canola; una segunda estrategia considera a las semillas transgénicas como una opción para el mejoramiento de los rendimientos, aumentando para el caso de la soya a 3,6 Tm/ha y en canola a 3 Tm/ha. Los dos productos necesitan concentrar tierra, 50.000 hectáreas en la costa para el caso de la soya; y para la canola se necesitarían 20.000 hectáreas ubicadas en la sierra.

La caña de azúcar pretende ser parte de la estrategia de valor agregado que aporte con etanol a la mezcla de gasolina en un 15%; y que disminuya en un 53%, la importación de Nafta de Alto Octanaje hasta el 2017. Se reproducirán semilleros y se fomentará la producción, se propone pasar de 10.000 hectáreas en el 2014 a 67.500 hectáreas en el 2017. Finalmente, será la industria privada la encargada de la mezcla de la gasolina con los agrocombustibles.

Sobre el reordenamiento del sector se impulsarán políticas de reconversión de hectáreas de banano en palma africana; para ello, se promueve el desarrollo de encadenamientos productivos. Sobre innovación tecnológica se impulsa la agricultura de precisión para maíz, soya y arroz, la mecanización para sistemas de labranza cero, sistemas de riego tecnificado y computarizado y uso adecuado de plaguicidas. Toda la propuesta de cambio de matriz productiva en el sector agropecuario –según SENPLADES– generará 749.765 plazas de trabajo directo (MAGAP, 2013).

En síntesis, la agenda de intervención para la solución de la problemática del atraso en el campo, contempla la profundización del modelo del agronegocio y la agroindustria que concentra recursos (tierra, agua, semillas y capital) y agota el suelo, no garantiza la soberanía alimentaria, promueve la producción para la exportación y el consumo interno de agrocombustibles y balanceados. Esta agenda, además, no controlará el mercado de los insumos químicos, la tierra y el crédito, menos aún el precios de los alimentos.

**3. El sujeto del cambio:** sobre la propuesta modernizadora los sectores productivos y quienes forman parte de la estructura gubernamental de planificación nacional manifiestan que es necesario contar con ciudadanos emprendedores con capacidad de gestión del riesgo; es decir, con medios culturales y económicos necesarios que les permita competir en mejores condiciones en el mercado. El Estado es el garante de los derechos ciudadanos y, en alianza con el sector privado, desarrolla el aparato productivo para la democratización de los recursos.

Pasar de agricultores “pobres” a microempresarios exitosos depende –según la propuesta de Cambio de Matriz Productiva– de la transformación mental de los campesinos a ciudadanos rurales. La estrategia para el cambio de mentalidad se basa en la implementación de un proceso pedagógico de empoderamiento de derechos ciudadanos como la participación, la economía social y solidaria, entre otros. Impulsar capacitaciones en torno al desarrollo socio empresarial que reconozca la potencialidad del capital social de los campesinos y agregarle iniciativas productivas viables<sup>43</sup>. Además, generar un ambiente de adaptación y adopción de innovación tecnológica en las economías campesinas “pequeñas” (DAZA, RUÍZ, & otros, 2012), todo en función de modificar las formas y el destino de la producción y mejorar el ingreso económico en las zonas rurales dedicadas a lo agropecuario.

Basada en valores de productividad empresarial, la propuesta diseña un actor para las dinámicas agrarias que se convierte en el sujeto beneficiario de las políticas públicas, al cual se le denomina: el “nuevo ciudadano rural”. La lógica de intervención en los territorios de las economías familiares para lograr este cambio de mentalidad se plantea en tres momentos: primero, la adaptación y adopción de la innovación tecnológica de manera participativa; segundo, el fortalecimiento organizacional; y tercero, la gestión socioempresarial que contempla vincular a los productores a cadenas agro-productivas que les garantiza un mercado fijo para sus monocultivos.

Para hacer posible la estrategia se han puesto en práctica políticas públicas y proyectos como las Escuelas de la Revolución Agraria (ERAS 2010-2012), la “Estrategia Hombro a Hombro” (2012 en adelante) y la institucionalidad del Estado. Esta última incorpora en su discurso la importancia de la agricultura familiar campesina como un actor sin historia, sin lucha política y lo reconoce como un sujeto de intervención para el desarrollo.

**b) Regularizar organizaciones para acceder a la tierra: la institucionalización de la economía popular y solidaria<sup>44</sup>.**

---

<sup>43</sup>Según la propuesta de cambio de matriz productiva, una de las opciones viables en el campo es producir soya, canola, maíz, para balanceados, harinas y aceites, caña de azúcar para agrocombustibles.

<sup>44</sup> Este apartado ha sido construido con la información proporcionada por la Unión de Asociaciones Tierra y Vida, que es la organización que ha enfrentado la lucha por la tierra en la cuenca baja de Guayas en los últimos 20 años.

“Para poder acceder a la tierra por parte de los campesinos, el Estado, a través del Plan Tierra exige que la asociación esté inscrita y sea reconocida por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, sino, no podrá acceder a los beneficios que otorga el plan del gobierno” (SILVA, 2015).

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario se aprobó en el año 2011, y su Reglamento en el año 2012; entre sus objetivos están el reconocimiento y la protección de las organizaciones que hacen economía solidaria y establecer una institucionalidad pública que garantice estas tareas (Art. 2; literal *a* y *d*) (ASAMBLEA NACIONAL, 2011).

En la exposición de motivos, la ley menciona que las prácticas de economía popular y solidaria han existido antes de la presente normativa y han sido impulsadas desde “organizaciones comunitarias vinculadas por relaciones familiares, étnicas, culturales o territoriales”. Se reconoce la importancia de estas formas organizativas en su aporte a la generación de empleo e ingresos, además de la captación de dinero que representan el 12% del ahorro nacional. (Ibíd. pág. 4).

“Más de 1.200 cooperativas de ahorro y crédito, miles de cajas de ahorro y crédito –90% son de mujeres–, bancos comunales, representan casi USD \$ 1.500 millones de activos y más de 3.000.000 de socias y socios. 248.398 UPAS de menos de 1ha, y 268.911 UPAS entre 1 y 5 has, alimentan a una parte importante de la población urbana –proveen el 65% de alimentos de consumo básico–” (ASAMBLEA NACIONAL, 2011, pág. 4)

Desde la publicación de la ley y del reglamento 2011-2012, aquellas prácticas organizativas de quienes hacen economía popular y solidaria<sup>45</sup> han pasado a ser catalogadas como actividades por fuera de la ley, irregulares e informales, prácticas que deben normarse al tenor de la nueva disposición que institucionaliza la economía popular y solidaria, por lo tanto, para ser “legales”, reconocidas y acceder a la planificación de las políticas públicas deberán regularizarse ante las Superintendencia de Economía Popular y Solidaria SEPS<sup>46</sup>. Este tipo de reconocimiento que exige la regularización de las organizaciones de economía popular y solidaria ha traído una serie de inconvenientes a las asociaciones campesinas asentadas en zona costera que luchan por la tierra en el Ecuador.

A inicios de la década del 2000, el país enfrentó una crisis financiera que quebró la economía nacional y gran parte de la banca privada; después de unos años la justicia ecuatoriana dispuso la incautación de los bienes de propiedad de quienes fueron administradores y accionistas de dichos bancos; entre las propiedades intervenidas estuvieron canales de televisión y haciendas. Predios como “Las Mercedes” de casi 2.000 hectáreas de propiedad del Filambanco; “Piscano” y “Santa Ana” ligados al Banco del Progreso, entidades financieras cerradas, fueron algunas de las haciendas intervenidas (FIAN-Ecuador, 2013).

Varios de los predios, al momento de la intervención estatal, estaban en posesión de asociaciones de campesinos y de organizaciones de ex trabajadores, quienes dan continuidad a la producción de la tierra de forma organizada después de la crisis financiera nacional, y solicitan para ellos la venta de

---

<sup>45</sup> Prácticas que han sido realizadas durante décadas en el país y que fueron reconocidas en la exposición de motivos de la ley de economía popular y solidaria.

<sup>46</sup> El artículo 129 de la Ley de Economía Popular y Solidaria crea la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria como el órgano técnico de jurisdicción nacional. El artículo 130, menciona entre las atribuciones de la SEPS, la de mantener el control sobre las actividades económicas, otorgar personería jurídica, e imponer sanciones.

estas haciendas incautadas. El proceso de lucha por la tierra muestra que una vez poseionados de los predios, los campesinos emprenden una nueva disputa con las autoridades en torno a la titulación de las tierras, lo que se mantuvo sin respuesta hasta el año 2009 aproximadamente.

“Cuando llega al “poder” Rafael Correa 2007, nosotros como organizaciones exigimos en algunos gabinetes itinerantes y sabatinas (...) la necesidad que tenemos los campesinos de obtener nuestro título de propiedad. En 2009 aparece el programa del gobierno nacional denominado “Plan Hacienda”<sup>47</sup>, y todos creímos que veríamos la luz, que todos nuestros problemas acabarían, se solucionarían” (SILVA, 2015).

En el año 2009 el gobierno de la Revolución Ciudadana emprende programas de titulación y venta de tierras a los campesinos, uno de los que mayor esperanza llevo al campo se denominó: “Plan Hacienda”, enmarcado en la tesis de la democratización de la tierra. Este programa vendía las haciendas –incautadas a la banca cerrada del año 2000– a precio de mercado, en muchos de los casos los predios fueron adquiridos por los mismos terratenientes que tenía la posibilidad de compra; y, en otros casos, una sola hacienda fue vendida a varias asociaciones de campesinos que no venían procesos similares de lucha por la tierra y otras que se habían formado recientemente.

El “Plan Hacienda” cambiará de nombre a “Plan Tierra”, mismo que exige que las asociaciones que demandan tierra para ser beneficiarias del programa estatal deben ser reconocidas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria SEPS; y es desde este momento que la ley y el reglamento dificultan aún más el acceso a la tierra de las asociaciones campesinas.

“(…) ahora aparece un nuevo enemigo [para el campesino] desde el 2011/2012, la famosa Ley de Economía Popular y Solidaria y el Reglamento, una ley que no sabíamos que existía, menos aún, que había un reglamento de esta ley que decía que teníamos un cierto plazo determinado por ellos –quienes hicieron la ley– para regularnos como asociaciones y de no hacerlo quedábamos disueltas.

Este requerimiento que debemos cumplir obligatoriamente como parte de los requisitos para ser beneficiarios del Plan Tierra, no reconoce las dinámicas de las organizaciones que luchan históricamente por la tierra desde las décadas del 60 y que lo siguen haciendo en la actualidad; pues, es simple, nosotros como campesinos no tenemos ni acceso a luz eléctrica, menos aún, a una computadora para poder registrarnos en la SEPS, pues los requisitos debemos enviarlos por internet, y en la mayoría de los casos, nuestros compañeros, no saben cómo utilizar este medio electrónico” (SILVA, 2015).

Una de las primeras dificultades que se les presenta a las asociaciones campesinas es la inscripción de sus organizaciones en la SEPS, no sólo por las dificultades en el acceso a los medios electrónicos para descargar la información del proceso, sino, que deben cumplir con otros requisitos que demandan de experticia jurídica; por ejemplo, la “reserva de dominación”, que es el envío de tres posibles nombres de su asociación y es la SEPS junto con la Superintendencia de Compañías quienes deciden cómo se deberá llamar la organización campesina.

---

<sup>47</sup> El plan toma en 2009 e involucra a 35 haciendas de 11 provincias que totalizan 10.395 hectáreas, para lo cual el Estado asignará \$ 44 millones. El proyecto se ejecuta en las provincias de Guayas y Los Ríos, que suman 5.491 hectáreas y 1.112 familias.

Ver: <http://www.eluniverso.com/2009/05/25/1/1356/B14F032C6FE04F68A6F99431409F9A42.html>

Otro inconveniente es la descoordinación entre la SEPS y el Ministerio de Agricultura MAGAP, quien ejecuta el Plan Tierra. Por un lado, la SEPS entrega un código de registro a las asociaciones que sólo debe ser administrado por las autoridades de la asociación, para lo cual firman una cláusula de confidencialidad de no entrega a terceros cuyas malos manejos estarán sujetos a sanción administrativa; pero el MAGAP exige que este código se les proporcione para hacer las gestiones del Plan Tierra a favor de estas organizaciones, algo que no se puede hacer según los convenios firmados con la SEPS.

Por otro lado, uno de los graves problemas con la normativa y el acceso a la tierra, está relacionado con el momento de la inscripción de los socios; la SEPS manifiesta que son las asociaciones quienes tiene autonomía de aceptar o expulsar nuevos socios según sus dinámicas internas, mientras el MAGAP, exige que los socios que entren al Plan Tierra cumplan ciertos requisitos; y quienes no cumplan simplemente deben ser expulsados. Mujeres solteras, jóvenes que no son jefes de hogar y en algunos casos, adultos mayores no podrían ser beneficiarios y deberían salir de la asociación.

Un tercer conflicto con la normativa de economía popular y solidaria está en el cambio de los estatutos de las asociaciones. Hay un sólo modelo de estatuto para todos los que quieran registrarse que no permite modificación alguna; tal vez uno o dos artículos que no perjudiquen la forma empresarial con la que se conciben a estas organizaciones puede ser incorporado. Pero el conflicto se encuentra en la forma que el estatuto cambia radicalmente la estructura organizativa de la asociación de campesino pues;

“ahora con lo que nos exige la SEPS, nuestra estructura organizativa debe tener: un administrador, que a la vez es el tesorero y representante legal, debe ser remunerado, puede ser socio o no; una Junta Directiva conformada por 5 vocales principales y 5 suplentes, y entre ellos sacar un presidente y un secretario; una Junta de Vigilancia con 3 vocales principales y 3 vocales suplentes y de estos sacar un presidente y un secretario; por su parte, lo que nosotros siempre hemos denominado Asamblea General por su forma de toma de decisiones, ya no se puede llamar de esta manera, sino Junta General” (SILVA, 2015).

Esta nueva forma de organización trae una serie de responsabilidades con la SEPS, por ejemplo: presentar informes administrativos, estados financieros, informes de los Consejos de Gerencia, plan estratégico, plan operativo anual, presupuesto, estatuto social y reglamento interno.

Finalmente, la SEPS mediante ley obliga a que la forma de producir sea asociativa, lo que problematiza las relaciones entre asociaciones porque si el mismo predio fue vendido a varias asociaciones la primera preocupación tiene que ver con el cumplimiento del pago de crédito, pues, algunos predios fueron vendido con un subsidio del 50% mediante Certificados de Pasivos Garantizados, y si una sola de las organizaciones cae en mora en los 30 días que corresponden, el banco que otorga el crédito declara plazo vencido todo el valor prestado –13 años de pagarés y 2 años de gracia–; y las asociaciones deben cancelar inmediatamente toda la deuda o pierden las tierras.

Además, estas asociaciones deben cumplir con un plan de productividad que demuestre que lo que van a cultivar les brindará las garantías necesarias para satisfacer las necesidades básicas y el pago de la deuda con el banco; esta medida presiona para que quienes acceden a la tierra destinen el uso de ésta al monocultivo y el encadenamiento a la agroindustria.

En síntesis, con el acceso a la tierra –vía mercado– no se solucionan los problemas para estas asociaciones, sino que empiezan otros, cuyas dificultades precisan de mantener aquellas formas organizativas que les permitió acceder a la tierra, pero que la ley desmantela debido a su incompreensión de las lógicas solidarias más allá del ámbito de la productividad.

### **c) Ley de tierras, productividad y ¿redistribución?**

En este punto queremos acercarnos a la discusión coyuntural sobre el proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales que se debate actualmente en el parlamento ecuatoriano. Propuesta de ley que se inscribe en el avance del modelo de acumulación capitalista en el campo, alineándose al cambio de la matriz productiva.

Las organizaciones indígenas y campesinas presentaron para el año 2012 una propuesta de Ley de Tierras y Territorios que exige la redistribución de la tierra, prohibir el latifundio, proteger al campesinado de la concentración y especulación de los precios y definir la función social y ambiental con carácter de soberanía alimentaria. En enero de 2014 aparece el proyecto borrador de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas realizado por la comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional<sup>48</sup> que desplaza el debate de los territorios y, por lo tanto, lo referente a derechos colectivos, y profundiza el carácter productivista de la explotación del suelo, proyecto de ley que fue cuestionado y no tuvo mayor debate en el pleno de la asamblea, pero sirvió como termómetro para identificar –por parte del gobierno nacional –, la capacidad de manifestación de las organizaciones por la ley. Finalmente, entre los meses de octubre y diciembre de 2014<sup>49</sup>, aparece el proyecto definitivo de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, que incorpora la discusión sobre derechos colectivos y mantiene el enfoque productivista de la anterior propuesta.

Este proyecto legislara mediante la política de tierras a dos actores diferentes en el campo; los primeros, dueños de la propiedad privada y estatal de la tierra y que representa el 95% del total de la superficie y el 98% de de unidades productivas agrarias; para ellos está todo el articulado sobre productividad; los segundos, aquellos que viven en propiedad comunal y que representan el 5% de la superficie y el 2% del total de unidades productivas agrarias; para ellos está el cuerpo que legisla los derechos colectivos.

A continuación mostramos cómo el proyecto de ley muestra la articulación entre el Cambio de Matriz Productiva y la lucha contra la pobreza, determinados por un enfoque de productividad, para lo cual, revisaremos la función social y ambiental de la tierra propuestas en el proyecto, el régimen de redistribución y acceso a la tierra, entre otros.

- **Modelo agropecuario que promueve el proyecto de ley**

El informe para el primer debate sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales<sup>50</sup>, sostiene sobre la *exposición de motivos*, que la ley “trata de desarrollar

---

<sup>48</sup>La Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional está compuesta por asambleístas del partido que gobierna.

<sup>49</sup>Por presiones de las organizaciones indígenas y campesinas.

<sup>50</sup> El primer informe sobre el “Proyecto de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales”, elaborado por la Comisión Especializada Permanente de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero; fue entregado a la presidenta de la Asamblea Nacional, el 17 de diciembre del 2014 para que ponga en consideración del pleno.

las políticas y los instrumentos para alcanzar el objetivo estratégico de garantizar la soberanía alimentaria, la promoción de la agroexportación y la transformación de la matriz productiva (...)” (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, pág. ii), y esto, será responsabilidad del Estado.

Organizaciones sociales como la CONAIE<sup>51</sup> y la Red Agraria<sup>52</sup> han manifestado que, para alcanzar este objetivo estratégico, el Estado debe reconocer que uno de los problemas principales es la concentración de la tierra ligada al agronegocio de exportación, fundamentada en el modelo histórico de agricultura capitalista que concentra tierra productiva y utiliza mano de obra barata para sus fines. La Ley de Tierras por lo tanto, debería definir mecanismos claros para los procesos de afectación de las tierras concentradas.

La Senplades<sup>53</sup>, en noviembre de 2014, publica la Estrategia para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, y en su apartado sobre el Buen Vivir Rural menciona que la pequeña y mediana agricultura representan el 84,5% de las UPA's<sup>54</sup> y controlan el 20% de la superficie de tierra, mientras que la agricultura empresarial representan el 15% de las UPA's y concentran el 80% del suelo cultivable (SENPLADES, 2014). Lo que evidencia la tendencia a la concentración de la tierra en pocas manos.

Para L. Martínez (2014), este tipo de concentración de la tierra se relaciona directamente con los grandes grupos empresariales; en el sector bananero, tres grupos empresariales concentran aproximadamente el 50% de la superficie total de tierra destinada para este cultivo; en el caso de la palma aceitera –africana–, cuatro grupos empresariales concentran la mitad de la tierra cultivada.

El monopolio en la propiedad y uso de la tierra, por parte de grupos empresariales no se muestra en la exposición de motivos de la Ley de Tierras como uno de los problemas a resolver; sino que, en su defecto, tanto el agronegocio como la agroindustria son presentadas como ejemplo de productividad, y las economías campesinas como responsables del atraso y la pobreza.

[Pero] lo importante es la propiedad y lo que se esté produciendo. Primera idea de fuerza: cuidado por hacer un bien hacemos un daño mayor. Para que todos seamos propietarios partamos estas 2.000 hectáreas en 1.000 familias a dos hectáreas cada familia. Bueno, vamos a tener 2.000 familias más pobre que antes. La segunda idea de fuerza es la productividad. Tenemos una productividad agrícola demasiado baja. Y en la economía campesina esa productividad es desastrosa. Y parte de esa baja productividad son las pequeñas parcelas de terreno. Incluso, con el sistema capitalista, si tenemos una producción de 2.000 hectáreas y una sociedad anónima con 200 accionistas en buena hora: se está democratizando en algo la propiedad de esa tierra. Esto es que no entienden muchos compañeros. Por ahí veo proyectos de tierra, incluso del propio Consejo de Soberanía Alimentaria, que tienen solo esa visión de justicia. Cuidado, por buscar la

---

<sup>51</sup> La CONAIE, es la Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador.

<sup>52</sup> La “Red Agraria” está compuesta por: la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, FENOCIN; la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, CNC; la Corporación de Montubios del Litoral, CORMOLIT; la Confederación de Pueblos y Organizaciones Campesinas, FEI; Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, COPISA.

<sup>53</sup> Esta institución es el órgano que planifica el Estado ecuatoriano, creada en el 2004, pero mediante decreto Ejecutivo No.103 del 22 de febrero de 2007, se fusionó con el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM; y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM; que lo constituye como órgano central de la reforma institucional de la Revolución Ciudadana.

<sup>54</sup> Las UPA's son las Unidades Productivas Agrarias.

“justicia”, entre comillas, destrozamos la eficiencia y lo que hacemos es a todos igualitos, pero igualmente miserables, igualmente pobres. (CORREA, 2011)

Lo que encontramos en la *exposición de motivos* y en el resto del proyecto de ley, es el reconocimiento positivo de la productividad y su relación con la concentración de la tierra. Por lo tanto, otros serían los problemas que buscan solucionar el proyecto de cuerpo legal; el avance de la frontera agrícola-ganadera sobre ecosistemas frágiles, el crecimiento de población nacional y el mayor volumen de alimento, “peligros” que necesitan de soluciones que apunten al mejoramiento de la productividad agropecuaria (PROAÑO, 2015).

### **Objeto de la ley**

El artículo 2 del proyecto de Ley de Tierras, sobre el Objeto, manifiesta que se busca “normar el uso y acceso a la tierra rural [mediante, el cumplimiento] de la función social y la función ambiental. Además, regulará la posesión, la propiedad y la administración y redistribución de la tierra (...). (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, pág. 9)

Hemos mencionado que el uso de la tierra y su acceso han estado determinados por su destino productivo; cultivos de exportación, alimentos de animales, aceites vegetales, entre otros; esta forma de uso y acceso, genera la tendencia a la reducción de la superficie productiva de alimentos de la dieta básica nacional que es reemplazada por pastos y cultivos para la exportación atentando contra la Soberanía Alimentaria de los pueblos<sup>55</sup>; pues, mientras crece la superficie y productividad de cultivos agroempresariales como el banano, maíz, arroz y cacao; por su parte, el café, las cebollas, papas y tomates son cultivos que decrecen (SENPLADES, 2014).

La lógica del monocultivo –“productivo” y concentrador–, se relaciona con el uso intensivo del suelo, cuyo objetivo es mantener y mejorar sus rendimientos productivos; para ello se hace necesario la concentración de la tierra, del agua, la comercialización, y la aplicación de fertilizantes que le permita generar mayores niveles de productividad, lo que la convierte en una agricultura dependiente. En los cultivos permanentes y destinados para la exportación, más del 50% de la producción de cacao, el 80% del banano y el 90% de la palma africana utilizan fertilizantes, en rubros para consumo interno apenas el 2% de la producción nacional de arroz y el 1% del tomate riñón no utilizan fertilizantes (Ibíd. pág. 165).

Según el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP, en 2013, el sector agropecuario debe integrarse al cambio de matriz productiva desde la estrategia de Ahorro por Sustitución de Importaciones<sup>56</sup>, que le permitirá al país mejorar su balanza comercial

Lo que se propone es que el proyecto de Ley de Tierras no puede ser analizado sólo desde la lectura de sus articulados, sino relacionándolos con las políticas públicas que nos propone la Revolución Ciudadana, en este caso, el cambio de matriz productiva que profundiza el monocultivo, el monopolio de otros factores productivos y la agricultura dependiente de agroquímicos para alcanzar la productividad de los predios. Éstas son algunas razones de carácter

---

<sup>55</sup> En la Habana (Cuba) 2001, se lleva a cabo el Foro Mundial sobre la Soberanía Alimentaria, donde se la reconoce como el derecho de los pueblos a definir sus propias formas de organización de la producción, distribución y consumo de alimentos, se muestra a la pequeña y mediana producción y sus dinámicas culturales como los elementos de carácter soberano, y se integra el enfoque de género al reconocer el papel central de la mujer en la gestión de los espacios rurales.

<sup>56</sup> Para profundizar en el tema ver: [https://drive.google.com/file/d/0B6wJrsxILA\\_Y1Z2eV9hOUFOLWc/view](https://drive.google.com/file/d/0B6wJrsxILA_Y1Z2eV9hOUFOLWc/view)



político y económico que en este proyecto de ley, el acceso a la tierra no está relacionado con la redistribución.

### **Principios fundamentales**

El artículo 6, que nos habla de los principios fundamentales, menciona a la Productividad Sistémica en su literal e), que dice: “El Estado promoverá la producción agrícola sustentable, la transformación agroalimentaria, la investigación científica, el diálogo de saberes, la innovación tecnológica, el rescate de los conocimientos ancestrales y el incremento de la productividad (...)”. (ASAMBLEA NACIONAL, 2014)

El artículo 6 se conecta con el artículo 2, al relacionar el uso y acceso de la tierra con la productividad de los predios, generalmente la política pública ha destinado mayores porcentajes del presupuesto del MAGAP a incentivar la productividad, en lugar de realizar proyectos que permitan un dialogo de saberes o redistribuyan tierra; entre el 2009-2010, apenas un 3,5% del presupuesto del sector agropecuario se destina a reforma agraria y titulación de tierra, mientras que la investigación, obras de infraestructura y riego tienen más del 70% del presupuesto, inversión que se concentra en la costa ecuatoriana, territorio de la agroindustria (CARRIÓN & HERRERA, 2012).

Tanto el objeto, los principios fundamentales y los fines del proyecto de ley, preparan un escenario en que la deuda agraria que tiene el gobierno nacional con el sector campesino, será pagada, a través de la mejora de la productividad de los predios, a través de normas el uso y acceso a la tierra, basado en un modelo de agronegocio y agroindustria, y no de Soberanía Alimentaria, que es un proyecto marginal en el resto del proyecto; algo que está demostrado en la definiciones de función social y función ambiental de la tierra, en un contexto de presión comercial sobre los recursos naturales, expansión de los *commodities*, concentración de la renta de la tierra, explotación de mano de obra campesina y expulsión de sus territorios.

### **Fines: función social**

Para normar el uso y acceso “productivista” de la tierra en el Ecuador, el proyecto de Ley de Tierras, en el artículo 7, sobre los fines, en el literal b), menciona: que esta ley hará “cumplir la función social y la función ambiental de la propiedad de la tierra rural” (...) (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, pág. 11). Con respecto a la función social el artículo 10, menciona que la función social:

(...) implica [el] aprovechamiento productivo y de productividad sustentable para garantizar el abastecimiento interno de alimentos de calidad, fortalecer las capacidades de exportación agropecuaria, agroindustria, la generación de trabajo familiar y empleo de conformidad con la ley (...). [La] propiedad rural cumple la función social cuando reúne las siguientes condiciones: c) Que la propiedad no constituya un latifundio, ni exista concentración de tierra (...). (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, pág. 13)

La función social no puede entenderse sin revisar el documento: El Sector Agropecuario, Acuícola y Pesquero en el Cambio de la Matriz Productiva (MAGAP, 2013):

- a) Recordemos<sup>57</sup> que la caña de azúcar, la canola y la soya serán los cultivos fundamentales para mejorar la balanza comercial, son monocultivos.
- b) Hay una doble estrategia que propone el ministerio para alcanzar altos niveles de productividad en estos cultivos a través de la transferencia tecnológica: a) aplicar paquetes tecnológicos que contengan semilla mejorada cuyos rendimientos serán de 2.5 Tm/ha. en soya y de 2 Tm/ha. en canola; b) promover el uso de las semillas transgénicas como una opción para el mejoramiento de los rendimientos, aumentando para el caso de la soya a 3,6 Tm/ha. y en canola a 3 Tm/ha.
- c) Concentrar 50.000 ha. de tierra en la costa, para el caso de la soya; y para la canola, 20.000 ha, ubicadas en la sierra.
- d) La producción de soya generaría cadenas de valor que incluyen en su proceso a un 59% de pequeños productores, 19% de medianos y un 22% de grandes agricultores. Además, la caña de azúcar, la canola y la soya generarán 749-765 plazas de trabajo directas.

Es así como la función social de la tierra en el presente proyecto de ley, promueve políticas de fomento a través del aumento de la productividad; políticas que a interpretación del MAGAP, tienen que ver con la promoción del monocultivo, el uso de paquetes tecnológicos y la promoción de las semillas transgénicas. De la misma forma, la función social impulsa políticas sociales de empleo y distribución de ingresos; políticas que, según el MAGAP, están relacionadas con el encadenamiento productivo de pequeños campesinos –dejar de producir alimentos para integrarse al mercado de los commodities–. Finalmente, la función social construye una definición del latifundio que *no* está determinada por la concentración de la propiedad de la tierra –como lo sostienen las organizaciones campesinas–, sino, por los niveles de productividad<sup>58</sup>. Esta consideración al latifundista o “emprendedor” agrícola, definirá más adelante en el proyecto de ley, los articulados relacionados con afectación y redistribución de la tierra.

### **Función ambiental**

Uno de los puntos más evidentes del proyecto de modernización capitalista para el campo, lo podemos apreciar en el artículo 11, sobre la función ambiental, que implica:

(...) que las prácticas productivas se realicen de forma responsable y amigable con el ambiente, de tal manera que se permita la conservación de la biodiversidad, cuencas hidrográficas, ecosistemas frágiles (...), y el respeto a los derechos de la naturaleza consagrados en la Constitución. El Estado establecerá políticas y generará estímulos para el cumplimiento de estas metas (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, págs. 14-15).

Este artículo sería el “candado” perfecto para regular todas las unidades productivas –sobre todo, las empresariales– que no respeten los derechos de la naturaleza; y además, lo promuevan como causal de afectación de esos predios, a pesar de no ratificar la prohibición del uso de transgénicos. Sin embargo, por sobre los derechos de la naturaleza, tanto discursivamente como en las prácticas agropecuarias históricas, ha estado el imperativo moral de la lucha contra la pobreza. Es decir, el

<sup>57</sup> Ver página 5 de este mismo artículo, en su referencia al ahorro por sustitución de importaciones como propuesta del MAGAP.

<sup>58</sup> El artículo 103 del proyecto de Ley de Tierras “considera latifundio a la propiedad rural de gran extensión ineficientemente aprovechada, que sobrepase los límites máximos de superficie definidos por la Autoridad Agraria Nacional (...)” (COIP, 2014, pág. 55).

modelo agrario capitalista que existe en el país, ha estado cubierto desde la década del 50, bajo el discurso del progreso económico y el desarrollo tecnológico, elementos para salir del subdesarrollo y la pobreza. La Revolución Ciudadana, también se inscribe en esta labor, inclusive promoviendo el uso de transgénicos para mejorar la productividad, a pesar que artículo 401 de la constitución de la República lo prohíbe.

Varias son las declaraciones que evidencian un escenario ambiguo para los derechos de la naturaleza en el Ecuador, sobre todo en el sector agropecuario:

- a) En marzo de 2015, los sectores empresariales presentan al presidente de la República, las 37 propuesta para impulsar la inversión privada; la propuesta 29, cuyo objetivo es “mejorar la competitividad en base a la innovación”, solicita que se permita investigar y experimentar con el fin de mejorar la productividad, para lo cual, se debe revisar el artículo 401 de la constitución que permitiría, excepcionalmente, al presidente de la República y la Asamblea Nacional introducir semillas y cultivos transgénico.
- b) En octubre de 2013, el Ministerio del Ambiente, institución encargada de exigir que se cumplan los derechos de la naturaleza, promociona mediante cuña radial, el beneficio del uso de semillas de maíz transgénicas.
- c) En agosto de 2013, aparece la propuesta del MAGAP para el cambio de matriz productiva que maneja como una de sus estrategias el uso de semillas transgénicas para elevar la productividad.
- d) En septiembre de 2012, el Presidente de la República, sostiene que el uso de semillas transgénicas mejora notablemente la productividad en el campo.

Tanto la función social como la función ambiental y sus escenarios previos y futuros, según la propuesta general para el agro que tiene la Revolución Ciudadana, profundizan el monocultivo para la exportación, el uso “sustentable” de los paquetes tecnológicos, la concentración de la tierra y dejan las puertas abiertas, para el ingreso de semillas transgénicas, como las características de un modelo productivo exitoso en el campo del país.

En la ley se dejará la responsabilidad de viabilizar tales propuestas a la Autoridad Agraria Nacional, en su artículo 27, manifiesta en el literal m) que entre sus funciones está la de “regular y controlar la utilización de productos y tecnologías, que puedan afectar las características físicas, químicas o biológicas de los suelos” (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, pág. 21).

### **Acceso y redistribución**

Han sido las organizaciones campesinas quienes han denunciado la explotación y exclusión de la mano de obra, los recursos naturales y sus territorios por parte del capital, y exigen a los gobiernos de turno una política de redistribución de tierras que combata la desigualdad extrema que existe en el campo. Además, precisan que la política de acceso a la tierra se sostenga en el principio de justicia social que formule tarifas diferenciadas para acceder a la tierra por parte de mujeres, jóvenes y campesinos sin tierra, con absoluto respeto a su autonomía.

### **Adjudicación**

El primer informe de ley de tierras presentado al pleno de la Asamblea Nacional, plantea que uno de sus fines es la “redistribuir las tierras rurales públicas a organizaciones de campesinos sin tierra, con poca tierra o con tierra de baja calidad” (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, pág. s/pág).

Mientras el artículo 53 del proyecto de ley, menciona que es la adjudicación la figura legal de la redistribución de las tierras.

(...) La adjudicación es el acto administrativo público de disposición o enajenación de tierras rurales, a través del cual, el Estado transfiere y titula, el dominio de un predio de su patrimonio, a favor de la persona natural que ha estado en posesión de tierra rural pública. (...) También se transfieren, mediante adjudicación, las tierras públicas que correspondan a programas de redistribución, (...) con la debida asistencia técnica y financiera para garantizar la sostenibilidad productiva (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, pág. 32).

En este punto debemos destacar que la redistribución de las tierras serán de aquellas que consten como patrimonio del Estado. Según datos de III Censo Agropecuario de 2001, apenas 73.261 ha. están en propiedad del Estado, mientras que el déficit de tierra para los campesinos es de 2'185.000 ha. de tierra, que redistribuidas en unidades productivas de 5 ha, cubrirían una demanda de 200.000 campesinos sin tierra y 237.000 con muy poca tierra (MAGAP, 2010).

Es decir, la propuesta de redistribución de tierra por parte del proyecto de ley cubre apenas el 3.4% del déficit de tierra para el sector campesino; el Estado, en su propiedad, tiene menos del 1% de la tierra productiva, lo que hace inviable una política de redistribución de tierras –de carácter campesino– sin la afectación de los predios vía expropiación para incorporar más superficie de suelo productivo en propiedad del Estado.

#### **Afectación: expropiación**

Los artículos 92 y 93 del proyecto de ley, nos explican que “la afectación consiste en un proceso administrativo a cargo de la Autoridad Agraria Nacional, dirigido a limitar el derecho de propiedad (...). Constituyen modalidades de afectación de los predios rurales de dominio privado, la expropiación y la declaración de inexistencia del derecho de posesión o propiedad.” (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, págs. 49-50).

Mientras, el artículo 94 y 95 manifiesta que la expropiación es la afectación al derecho de propiedad de un predio,

(...) apto para la producción agropecuaria, incurso en cualquier causal de expropiación, previo el pago de la indemnización correspondiente. (...) Causales de expropiación: a) (...) cuando no cumplen la función social y función ambiental; c) Cuando las tierras rurales (...) se hayan mantenido inexploradas durante los últimos dieciocho meses consecutivos; d) Por concentración de tierra rural (...). (Ibíd.: 50)

Si recordamos el enfoque transversal del proyecto de ley –productivismo– y el de la función social –predios productivos–, quedan descartadas de causales de expropiación, por ejemplo, las grades propiedades que destinan el uso del suelo para la exportación –banano, palma aceitera–.

Si se requiere afectar predios por latifundio o concentración, el proyecto de ley no establece límites a la tenencia de la tierra; sus definiciones en los artículos 103 y 104 están inconclusas y esta responsabilidad se deja a un equipo técnico que será el encargado de elaborar el reglamento. Finalmente, aquellos predios que no estén produciendo en un lapso de dieciocho meses luego de su notificación, el mecanismo de expropiación se convierte en una negociación de compra de tierras a los propietarios.

El Estado, a través de la Autoridad Agraria Nacional, buscará un acuerdo entre las partes que intervienen en el acto administrativo de la expropiación; para este acuerdo, dice el artículo 97, literal b);

(...) el precio se fijará, en función de avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, (...) a falta de este, el establecido por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros; el mismo que considerará los precios comerciales actualizados de la zona en los últimos cinco meses. (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, pág. 52).

Por su parte, el artículo 98 que nos habla del avalúo y forma de pago, manifiesta que:

(...) el valor de la expropiación a pagar será el que conste en el informe motivado del avalúo comercial municipal vigente a la fecha de expedición de la resolución correspondiente. Este valor será cancelado de contado a su propietario o representante legal, o al posesionario legalmente acreditado (...). (Ibíd.: pág. 52)

El Estado se presenta como el actor fundamental del mercado de la tierra en el país, se vuelve el mayor comprador de tierras; además, establece parámetros para definir los precios en función del avalúo comercial municipal – ¿de mercado?– y las formas de pago en beneficio de los expropiados o vendedores beneficiarios. Propietarios que no producen y a quienes están garantizados el derecho de propiedad, el Estado compra sus tierras a precios de mercado.

Estos predios ingresan a ser parte del Fondo Nacional de Tierras, ente encargado de facilitar el acceso de la tierra a los campesinos. Es en este momento, que se hace efectiva la tesis de la democratización de la tierra que nos propone la Revolución Ciudadana, como parte del pago de la deuda histórica que tiene el Estado con el sector agrario; pues, tal democratización, se convierte en la venta de los predios expropiados a aquellos campesinos sin tierra o con poca tierra, bajo el principio mercantil de la *recuperación de valores*, que consta como uno de los articulados en el proyecto de ley.

Los artículos 60 y 61 del proyecto, explican que el valor de las tierras que deberán pagar los campesinos que ingresen a los programas de redistribución o adjudicación, será el mismo que pagó el Estado por concepto de expropiación, cuya forma de pago, para los campesinos “beneficiarios” tendrá dividendos anuales en un plazo de hasta por 15 años (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, pág. 35).

Este mecanismo de compra y venta de tierras, como forma de democratización del suelo productivo, impide que el proyecto de Ley de Tierras, plantee precios o tasa diferenciales para campesinos, sobre todo, para mujeres y jóvenes sin tierra, debido al principio de recuperación de valores. Sólo si tomamos el caso del precio de la tierra en la provincia de Imbabura, vemos que la tesis de la democratización de la tierra vía mercado no está direccionada para los campesinos. Retomemos el problema de la tierra en Cotacachi<sup>59</sup>, una hectárea de tierra para el año 2002 tuvo un costo de \$4.800 usd; diez años más tarde, la misma hectárea, año 2012, llegó a costar \$75.000 usd (Quishpe & Alvarado, 2012). Aquí cabe la pregunta: ¿qué tipo de campesino podría pagar un precio tan alto por la tierra?, y ¿qué debería producir para que sus rendimientos económicos le permitan pagar un capital tan elevado de crédito?

---

<sup>59</sup> Este ejemplo fue mostrado en el punto 1 de este trabajo, que trata sobre el modelo histórico en el campo.

La democratización de la tierra no sólo que dificulta más el acceso a la tierra por parte de los pequeños campesinos, sino, aquellos que logran acceder a la tierra, deben hacer uso del suelo productivo con cultivos que se valoricen en el mercado y les permita generar ingresos económicos, con los cuales sustenten el pago del crédito. La redistribución entendida como democratización de la tierra vía mercado, para el caso del proyecto de Ley de Tierras, funciona como transferencia monetaria condicionada (DÁVALOS, 2014), pues quienes acceden a la tierra mediante el Fondo Nacional de Tierras, están sujetos a un régimen disciplinario que establece; qué deben producir, cómo deben producir y a quién vender. Hay una pérdida total de la autonomía campesina.

### **Institucionalidad**

El proyecto de ley propone dos instituciones nacionales encargadas de la elaboración y ejecución de la política de tierras y una de “participación social”, de carácter consultivo, no vinculante.

### **Autoridad Agraria Nacional**

El artículo 27 menciona que “la Autoridad Agraria Nacional será el ministerio del ramo que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora de las políticas públicas en materia de tierras (...)” (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, pág. 20).

Este artículo, contrario a lo propuesto por las organizaciones campesinas que exigen que se constituya el Ministerio de la Soberanía Alimentaria con participación de pueblos y nacionalidades en la construcción de la política de tierras y, desconociendo los principios de plurinacionalidad e interculturalidad –literales a) y b) de artículo 6– conserva la determinación de la política pública en el Ministerio de Agricultura (MAGAP). Como lo hemos venido mostrando:

El efecto de la política agraria [del MAGAP] tiene implicaciones serias para la “producción típicamente campesina” (...), la economía familiar y la misma soberanía alimentaria. La política pública actual favorece el crecimiento de la agroexportación y la agroindustria como tendencia, pero al mismo tiempo favorece el decrecimiento de los productos de consumo interno que tradicionalmente están en manos de los pequeños productores. (CARRIÓN & HERRERA, 2012, pág. 160)

La Autoridad Agraria Nacional, según el proyecto de ley, amplía el mecanismo disciplinario para lograr el cambio de la matriz productiva que necesita el campo a través de una serie de competencias y atribuciones que van desde hacer cumplir la función social hasta proveer servicios para mejorar la productividad y el mercado –artículo 27–. Destacan, entre sus funciones, tres competencias exclusivas: artículo 36; “Administrar y actualizar el sistema de información pública agropecuario”; artículo 40; “Establecer las zonas de desarrollo agrario”; artículo 48; “Promover la prevención de la contaminación de la tierra”.

La centralización de la política de tierras, en una sola “Autoridad Agraria Nacional”, que tiene las atribuciones de establecer zonas de desarrollo agrario con carácter vinculante, promueve dos estrategias de modernización capitalista en el agro: primero, una inclusión subordinada de las lógicas campesinas a un “mundo en acelerada transformación, (...) selección y (...) focalización de actividades y cadenas productivas” (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2015, pág. 67). Recordemos que el MAGAP propone que el cultivo de soya se produzca en provincias costeras como Santa Elena, Los Ríos, Guayas, Manabí y el Oro; y la producción de canola, en provincias como Carchi, Cotopaxi, Imbabura y Loja.

Segundo, la excusión de poblaciones a través de una política de *diferenciación campesina*<sup>60</sup>, entre aquellos productores modernizantes integrados a las lógicas de la productividad en el campo<sup>61</sup>; y aquellos campesinos inviables, faltos de una cultura de emprendimiento innovador<sup>62</sup>, pobres, atrasados, concentradores de mano de obra no calificada, improductivos, y sujetos prioritarios para la entrega del bono de desarrollo humano.

Está claro cómo las prácticas productivas influyen en la categorización de los sujetos de políticas agropecuarias, aquellas pensadas para el fomento productivo están destinadas para campesinos viables, y las políticas de “ayuda” social se dirigen a los estratos de población que consideran a los campesinos, como sujetos pobres. De la misma manera, el establecimiento del Sistema de Información Agropecuaria, muestra del programa modernizador progresista, será el instrumento técnico que permitirá el control de los recursos naturales y el disciplinamiento de las poblaciones campesinas sobre sus territorios.

### **Fondo Nacional de Tierras**

La segunda institución que promueve el presente proyecto de ley, es el Fondo Nacional de Tierra que estará a cargo de la Autoridad Agraria Nacional.

Artículo 31. De la constitución y fines del Fondo Nacional de Tierra.- Se constituye el Fondo Nacional de Tierra, como el instrumento de política social, que intervendrá en la ejecución de las políticas redistributivas para el acceso equitativo a la tierra por parte de organizaciones legalmente reconocidas de productores de la agricultura familiar campesina. (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, pág. 22)

El Fondo será administrado por una entidad financiera y “[el] Presidente de la República, mediante reglamento, establecerá la forma, condiciones y requisitos para el funcionamiento del Fondo Nacional de Tierra” Artículo 32. (Ibíd.: 23).

Como lo explica el proyecto de ley, el Fondo es la entidad encargada de suministrar el capital a las organizaciones campesinas –compradores– para la adquisición de la tierra en propiedad del Estado y ponerlas a producir.

Para acceder al crédito estatal, el Fondo establece algunas exigencias, que caracterizan el presente régimen disciplinario sobre el agro; entre las más importantes están aquellas que exigen que los usuarios del Fondo sean organizaciones legalmente reconocidas; contar con un proyecto productivo; incorporar la asistencia y seguimiento técnico de la Autoridad Agraria y la supervisión financiera – (artículo 33).

Acceder a créditos productivos por parte de los sectores campesinos en el Ecuador se ha convertido en un verdadero suplicio, no en vano los agricultores llaman al Banco Nacional de

---

<sup>60</sup> Un cuarto sentido otorgado a la *diferenciación es aquel que hace extensivo el proceso específico que experimenta el campesinado en su inserción al capitalismo, con el proceso de transformación-adaptación al capitalismo (...)***Fuente especificada no válida.**

<sup>61</sup> Algunas características de estos campesinos viables son: el monocultivo, agricultura de precisión, cadenas productivas, mercado para la exportación, emprendedores agropecuarios que aportan al Producto Interno Bruto PIB, generan mano de obra y divisas.

<sup>62</sup> En la “Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva 2015”, de la Vicepresidencia del Ecuador, uno de los puntos críticos que del sector de la producción nacional que obstaculiza el avance del desarrollo y la productividad sistémica es la falta de cultura de emprendimiento. Lo que implica pensar en un sujeto con capacidades de negociación en el mercado y visión de progreso.

Fomento, el “Banco de Tormentos”<sup>63</sup>; adicionalmente, el comportamiento del crédito –de la misma banca pública– es otorgado a iniciativas productivas, a su criterio, “rentables”; en el 2010, el 89% del crédito se destina para la agroindustria y ganadería, mientras el 11% se concede a los pequeños campesinos (CARRIÓN, 2012).

Esta realidad se complica cuando en el mes de mayo del 2015, el Presidente de la República anuncia la creación del Band Ecuador, que renovará al Banco Nacional de Fomento, que ha significado un fracaso para impulsar el desarrollo productivo. La nueva entidad bancaria tendrá entre sus prioridades dar crédito para el agronegocio y la AFC (DIARIO La Hora, 2015), lo que significaría, que se mantienen aquellas lógicas para el otorgamiento del crédito determinadas por la capacidad de pago que tienen los usuarios a través del análisis de riesgo; esto implica, por un lado, tomar en cuenta el tipo de producto que se va a cultivar; y por otro lado, la prenda o escrituras de un bien que garantice el pago de la deuda en el caso de que el cultivo fracase.

Por lo tanto, el régimen disciplinario en el campo, a través del Fondo Nacional de Tierras, exige que los campesinos no sólo demuestren solvencia a través de un plan productivo que contemple la producción de un cultivo que se valore en el mercado –tendencia al monocultivo y el encadenamiento productivo–, sino que la tierra que adquieren sea prenda hipotecaria hasta 15 años.

El problema de la Revolución Ciudadana no es si se interviene o no en el mercado, sino cómo hacerlo; el establecimiento por ley del Fondo Nacional de Tierras lo demuestra, pues éste se presenta como la estatalización del mercado de la tierra. A través de esta entidad, el artículo 100 del proyecto Ley de Tierras menciona que: “la Autoridad Agraria Nacional deberá planificar la provisión de los recursos y partida presupuestaria para el pago de la expropiación”; mientras el artículo 61, dice que “el valor pagado por el predio expropiado, deberá ser recuperado por el Estado”; y finalmente, el literal b) del artículo 31, anuncia que los recursos para capitalizar el Fondo Nacional de Tierra provendrán de “la recuperación de valores de los procesos de adjudicación realizados por la Autoridad Agraria Nacional” (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, pág. 23;35;53).

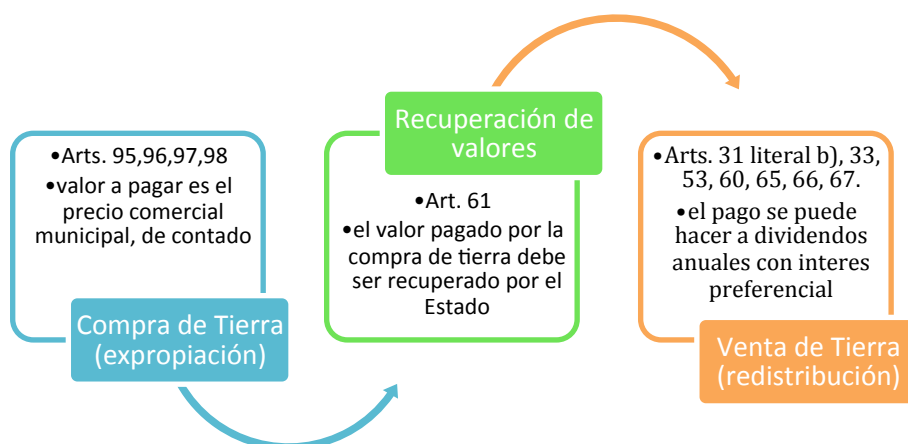
La siguiente ilustración 01, muestra cómo operaría la estatalización del mercado de tierras según el proyecto de ley a través de Fondo Nacional de Tierra:

---

<sup>63</sup> En un taller sobre el modelo productivo y ley de tierras en la ciudad de Babahoyo en 2014, los agricultores denunciaban la exclusión de los pequeños campesinos de los créditos que entrega la banca pública de fomento; una serie de requisitos, garantías, formularios e infinidad de trámites, y la distancia de las oficinas de sus recintos, significaban transitar por una conjunto de tormentos que como resultado se transformaba en la respuesta negativa de acceso al crédito para sus fincas.



### Ilustración 01 Estatalización del Mercado de la tierra, a través del Fondo Nacional de Tierra



Fuente: PROYECTO DE LEY DE TIERRAS, 2015

La relación entre la compra, la recuperación de valores, la capitalización de Fondo de Tierra y la venta de esa tierra, demuestran con claridad cuál será la política de redistribución y acceso; nuevamente, este comportamiento no permite el establecimiento de valores preferenciales a campesinos, mujeres y jóvenes sin tierra. La democratización del suelo productivo es la estatización del mercado de la tierra a través de un régimen disciplinario.

En una entrevista realizada por el Monitoreo Agrario a Miguel Carvajal y Mauricio Proaño<sup>64</sup> – presidente y vicepresidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria– ambos sostuvieron que:

“(…) el Fondo Nacional de Tierras tiene que ver 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 en más de 30 puntos porcentuales la pobreza por ingresos (...). 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 (...) (CARVAJAL & PROAÑO, 2015).

Las declaraciones de los asambleístas caracterizan la operatividad del Fondo Nacional de Tierras: primero, advierten que se puede bajar la pobreza en el campo sin reforma agraria, así lo ha hecho la “Revolución Ciudadana”; y segundo, el Fondo, es el mecanismo que permite la compra y venta de la tierra. Los subsidios de los que se habla –en la entrevista– están referidos a las tasas de interés preferenciales; pues, como se ha demostrado el artículo 61, sobre la recuperación de valores impide establecer precios sociales para campesinos, si no el fondo quebraría.

<sup>64</sup> La entrevista fue desarrollado por la plataforma comunicacional Monitoreo Agrario, en abril de 2015. Ver la entrevista en: <http://ocaru.org.ec/index.php/comunicamos/noticias/item/5357-entrevista-a-miguel-carvajal-y-mauricio-proano-4-puntos-claves-del-proyecto-de-ley-de-tierras>

## 7. CONCLUSIONES

Lo que nos muestra la serie de elementos que hemos discutido en el presente texto, es la adscripción del discurso estatal de la Revolución Ciudadana, a la propuesta de progreso, desarrollo y crecimiento económico, como objetivos para superar los problemas de pobreza en el campo ecuatoriano.

Es así que podemos mencionar, que la propuesta para el campo del presente régimen, codifica en las políticas públicas la institucionalización de la economía popular y solidaria y la soberanía alimentaria como parte del discurso conciliador del conflicto desatado por la concentración de los recursos naturales, pero no ofrece aparatos concretos para su aplicación, y en su lugar, genera mecanismos disciplinarios a través de imponer la regularización de aquellas organizaciones solidarias, de manera que sea conviertan en potenciales beneficiarias de las políticas públicas.

De forma general el texto muestra cómo la Revolución Ciudadana determina problemáticas, define agendas de intervención y construye sujetos para el “cambio”, los cuales son disciplinados por medio de la imposición de la visión de productividad como formato homogeneizador de las sociedades rurales agrarias, mostrando a la agroindustria y el agronegocio como alternativas para los sectores campesinos de subsistencia.

## Bibliografía

ACOSTA, A. (2012). El Retorno del Estado. *La Tendencia* , 152.

Asamblea-NACIONAL. (2014). *Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas*. Quito.

AGRARIA, R. (01 de 06 de 2012). Ley de Tierras y territorios. *Ley de Tierras y Territorios* . Quito, Pichincha, Ecuador: Red Agraria.

BRASSEL, F., RUÍZ, P., & ZAPATA, A. (2008). La estructura agraria en el Ecuador: una aproximación a su problemática y tendencias. In F. BRASSEL, S. HERRERA, & M. LAFORGE, *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos* (pp. 17-30). Quito: SIPAE.

CARRIÓN, D. (2013). *Los proyectos de una nueva legislación de la Tierra en el Ecuador*. Quito: IEE/OCARU.

CARRIÓN, Diego. (2012). Cartilla para el debate del modelo de acumulación. *La palabra en nuestra orilla* . Quito, Pichincha, Ecuador: OCARU.

Carrión, D. (01 de Marzo de 2012). De una nueva legislación de la tierra en el Ecuador. *Cartilla Informativa* . Quito, Ecuador, Ecuador: IEE.

Carrión, D. (2012). *Matriz de ley de tierras y territorios*. Quito: IEE.

CARRIÓN, D., & HERRERA, S. (2012). *Ecuador Rural de siglo XXI: Soberanía Alimentaria, inversión pública y política agraria*. Quito: IEE.

CASTRO-GÓMEZ, S. (2010). *La Historia de la Gubernamentalidad*. Bogotá: Kimpres Ltda.

CHÉRREZ, C., BRAVO, E., & GARCÍA, M. (2014). *Acuerdo Comercial Multipartes Ecuador-uniión Europea: ¿Negociación de un TLC? Posibles impactos en el sector rural*. Quito: Heifer.

COALITION, L. (01 de 01 de 2011). *www.landcoalition.org*. Retrieved 04 de 03 de 2014 from [www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/913/LA_Regional_ESP_web_16.03.11.pdf):  
[http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/913/LA\\_Regional\\_ESP\\_web\\_16.03.11.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/913/LA_Regional_ESP_web_16.03.11.pdf)

COIP. (2014). Código Orgánico Integral Penal. *Código Orgánico Integral Penal* . Quito, Pichincha, Ecuador: Asamblea Nacional.

DAZA, E. (2014). Cartilla de elementos para el debate del modelo agrario. *Análisis del proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas* . Quito, Pichincha, Ecuador: OCARU.

DAZA, E., RUÍZ, M., & otros. (2012). *Participación, Soberanía Alimentaria y Políticas Públicas*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

DIARIO, T. (22 de 08 de 2012). <http://www.telegrafo.com.ec>. Retrieved 12 de 02 de 2014 from <http://www.telegrafo.com.ec>: <http://www.telegrafo.com.ec/regionales/regional-sur/item/discutieron-la-ley-de-tierras.html>

DIARIO, T. (08 de Mayo de 2012). <http://www.telegrafo.com.ec>. Retrieved 12 de 02 de 2014 from <http://www.telegrafo.com.ec>: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/empezo-tramite-de-ley-de-tierra.html>

DIARIO, T. (28 de 01 de 2014). <http://www.telegrafo.com.ec>. Retrieved 12 de 02 de 2014 from <http://www.telegrafo.com.ec>: <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/la-tierra-improductiva-sera-entregada-a-campesinos.html>

ESPAC. (2011). *Datos Estadísticos Agropecuarios*. Quito: INEC.

GAD-COTOPAXI. (2011). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Cotopaxi*. Latacunga: GAD COTOPAXI.

HARARI, R. (2013). *Los productos agrícolas no tradicionales de exportación y las condiciones de trabajo: Algunos ejemplos en Ecuador*. Quito: FOS.

JARA, C. (01 de Septiembre de 2013). Matriz Productiva, Soberanía Alimentaria y Buen Vivir Rural. *Matriz Productiva, Soberanía Alimentaria y Buen Vivir Rural* . Quito, Pichincha, Ecuador: SENPLADES.

KAY, C. (26 de 06 de 2013). Acaparamiento, Concentración de Tierras. *Acaparamiento, Concentración de Tierras* . Quito, Pichincha, Ecuador.

MAGAP. (01 de 08 de 2013). Propuesta. *EL SECTOR AGROPECUARIO, ACUÍCOLA Y PESQUERO EN EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA* . Quito, Pichincha, Ecuador: MAGAP.

MAGAP. (30 de 06 de 2010). *agricultura.gob.ec*. Retrieved 05 de 08 de 2014 from [agricultura.gob.ec](http://www.agricultura.gob.ec): <http://www.agricultura.gob.ec/innovacion-agricola/>

MAGAP-COTOPAXI. (2012). *Propuesta de Agenda Productiva Agropecuaria Provincial-Zonal* . Latacunga: MAGAP.

MAGAP. (01 de 08 de 2013). AHORRO POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES. *EL SECTOR AGROPECUARIO, ACUÍCOLA Y PESQUERO EN EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA* . Quito, Pichincha, Ecuador: MAGAP.

MAE. (01 de 12 de 2013). *Centro de Información sobre Bioseguridad de la Biotecnología*. Retrieved 19 de 02 de 2014 from Centro de Información sobre Bioseguridad de la Biotecnología: <http://www.bioseguridadecuador.gob.ec/default.shtml>

Nacional, A. (24 de 06 de 2014). *www.asambleanacional.gob.ec*. Retrieved 11 de 08 de 2014 from *www.asambleanacional.gob.ec*: <http://www.asambleanacional.gob.ec/noticia/en-julio-inicia-el-tramite-del-proyecto-de-ley-de-tierras>

NACIONAL, A. (2014). *Proyecto de Ley Organica de Tierras Rurales Productivas*. Quito.

PAÍS, A. (10 de 01 de 2013). *www.movimientoalianzapais.com.ec*. Retrieved 23 de 04 de 2014 from *www.movimientoalianzapais.com.ec*: [http://www.movimientoalianzapais.com.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10&Itemid=126](http://www.movimientoalianzapais.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=126)

PARSONS, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. México DF: FLACSO.

PÁSTOR, C. (2014). *Ley de Tierras; el debate y las organizaciones campesinas*. Quito: La Tierra.

PRODUCCIÓN, M. C. (2010). *Agenda. Agenda para la Transformación Productiva*. Quito, Pichincha, Ecuador: MCPEC.

PRODUCCIÓN, M. C. (2011). *Agendas para la Transformación Productiva Territorial Provincia de Cotopaxi*. Quito: MCPEC.

QUISHPE, V., & ALVARADO, M. (2012). *Cotacachi: derecho a la tierra frente a urbanizaciones y especulación*. Quito: SIPAE.

SENPLADES. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES. (2012). Folleto informativo. *Transformación de la Matriz Productiva*. Quito, Pichincha, Ecuador: SENPLADES.

SENPLADES. (2009). PNBV. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.

SENPLADES. (2009-2013). PNBV. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES.

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