



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

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

## ESTADO E TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA NO CAMPO EQUADOR 2013 - 2014

**Esteban Daza**

Sociólogo - Grupo de Trabajo de Desarrollo Rural de CLACSO  
Miembro del equipo de investigación del Observatorio del Cambio Rural  
y del 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 serviría 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 los 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.

**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.

**Resumo:** Desde meados da década de 1950 e com a *emergência* do discurso do "desenvolvimento", no Equador apareceu uma série de políticas públicas agrárias que anunciavam modernizar a economia nacional e superar o subdesenvolvimento do sector rural e camponês. Meio século depois, a pobreza, a exclusão e as desigualdades no campo ainda são problemas a serem resolvidos. Desde 2007, anuncia-se uma mudança de paradigma que superaria a proposta tradicional de desenvolvimento econômico, por um regime baseado no Bem Viver, que inclui entre seus objetivos a justiça social para os camponeses. Este artigo discute o projeto da *Revolución Ciudadana* que diagnosticou que o setor agropecuario é o mais atrasado dentre os demais setores produtivos.

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

## 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 acenso 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.

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 2000<sup>3</sup> (DAZA, 2014, p. 7). Esto muestra que existen

<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.

<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 en la Asamblea Nacional la Ley de Tierras.

<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.



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).

## EL MODELO HISTÓRICO *SOBRE EL CAMPO*

Este régimen histórico de concentración de la tierra que a pesar de la Reforma Agraria del 64 se mantiene –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 “buenas” prácticas de seguridad y salud ocupacional; profundiza la feminización del campo y la migración, el agotamiento de los suelos y la dependencia de insumos químicos.

Para 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 regar sus monocultivos. 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 unidades campesinas pequeñas, 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 la 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 crédito 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.

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

La dependencia de **insumos agrícolas** que el Ecuador tiene hacia el mercado mundial se produce fundamentalmente en la agroindustria de flores<sup>5</sup> y en la importación de semillas de hortalizas e insumos químicos. Con el discurso de mejorar la productividad entre los años 2002 y 2011, se duplica la importación de plaguicidas. Finalmente, somos dependientes de bienes de capital, pues importamos maquinaria agrícola de países como Italia, Brasil y los EEUU (CHÉRREZ, BRAVO, & GARCÍA, 2014, pág. 37).

Cuando se habla de **trabajadores agrícolas** en el campo, nos referimos a quienes venden su fuerza de trabajo por un ingreso –jornal o salario– y que están forzados a hacerlo debido a las condiciones violentas de despojo de sus territorios por parte del capital del agronegocio. Ésta 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 de la empresa agroindustrial, como las bananeras o palmeras.

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% esta **subempleado**; es decir, no tienen seguridad social, 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 y 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 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 que recibe el patrón, el trabajador recibe 0,33 centavos de dólar; este 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, pp. 116-124).

Estrechamente 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, los trabajadores y trabajadoras 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 –

<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.

<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 las familias no logran cubrir el 50% de la canasta.



africana— la precariedad del trabajo expone a los obreros agrícolas a enfermedades respiratorias y lumbalgias, sobre todo cuando realizan actividades como fumigaciones manuales, el corte, la carga y descarga de la fruta (HARARI, 2013).

La búsqueda que hacen los campesinos y campesinas por mejorar sus condiciones de vida les obliga a **migrar** del campo hacia los centros poblados o ciudades consolidadas<sup>9</sup>; en estos lugares, la oferta de trabajo descansa en el sector de la construcción, oferta que demanda mano de obra masculina donde los derechos laborales no son respetados. 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, que cuidan de la familia, la tierra, el agua, las semillas y los animales.

Según 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 sobre-explotación de la mujer en el área rural. Las mujeres en el campo trabajan 82 horas y 58 minutos cada semana, mientras que los hombres, trabajan 60 horas y 11 minutos semanales; y comparada con la mujer de la ciudad, las mujeres en el campo trabajan 75 horas y 5 minutos. Es decir, la mujer campesina trabaja 22 horas más que los hombres en el campo y, aproximadamente, 8 horas más que la mujer de la ciudad.

A demás de la concentración de los recursos naturales y sobre explotación 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 permiten el sostenimiento de la agrobiodiversidad. El 47% de la superficie productiva en el Ecuador tiene niveles bajos de materia orgánica (JARA, 2013).

En este marco de condiciones del agro nacional, nos preguntamos: **¿En qué se usa la tierra en el Ecuador?** La información oficial muestra que aumentan las extensiones de cultivos para agronegocio y agroindustria: banano, palma africana, cacao, caña de azúcar, flores y brócoli. Desde 1970, hay una clara tendencia decreciente de la productividad de los cultivos de menor escala como tomates, café y papas, productos de la dieta diaria de campesinos y campesinas; y por otro lado, aumenta la productividad de cultivos para la exportación.

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

<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.

superficie cosechada 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, sin embargo, generan especulación en el precio de la tierra. “En Cotacachi, el hectárea de tierra para el año 2002 tuvo un costo de 4800 dólares; y la misma hectárea para el año 2012 llegó a costar 75.000 dólares” (QUISHPE & ALVARADO, 2012, págs. 7-8).

## **DESARROLLO = LUCHA CONTRA LA POBREZA**

La información presentada, nos muestra un modelo de modernización en el campo, cuyo carácter conservador se sostiene en la explotación de los recursos naturales y en la inclusión subordinada de los campesinos al capital agroindustrial, en algunos casos; y en otros, relacionado con la expulsión de sus territorios. Este contexto de explotación y expulsión de la mano de obra campesina de las dinámicas productivas en el agro, son mostradas por el plan de gobierno para el campo, como sinónimo de avance estratégico en la denominada “distribución democrática del ingreso” e impulso a la productividad de las pequeñas economías campesinas. Nos preguntamos *¿cómo sucede esto?*

Los índices de desigualdad en el área rural y la marginación de ingresos “dignos” en indígenas y afroecuatorianos, señalan a los campesinos como la población más pobre y el sector de la producción más atrasado de la economía nacional –en relación con el minero y el industrial–. De esta forma, si el problema es la pobreza en el campo, la solución será impulsar la modernización del sector agropecuario.

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 en el 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, 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.



Los datos sobre pobreza en el país, muestran que sus mayores niveles están concentrados en el área rural y, que, además, es 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). 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>13</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%.

En el período neoliberal asistimos a una racionalidad o *régimen de prácticas*<sup>14</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 como la tierra, el agua y el crédito, estimular la agroindustria y el recambio de las exportaciones tradicionales por los productos no tradicionales, como las flores (CARRIÓN & HERRERA, 2012). Todo esto expresado mediante un complejo de políticas públicas, institucionalidad, cuerpos normativos como la Ley de Desarrollo Agrario aprobada en 1994 que deroga la legislación de Reforma Agraria permitiendo 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, 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. Esto 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.

Durante los años 2007 y 2013, el país experimenta formas distintas en los canales de transmisión de las necesidades de las poblaciones entorno 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 un modo diferente –al neoliberal– de generación de riqueza y re-

<sup>13</sup> El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 es la propuesta de planificación del gobierno de Rafael Correa durante su primer periodo y parte del segundo.

<sup>14</sup> Para Foucault la racionalidad es un régimen de prácticas, y no una acción atribuida a un sujeto, o una invariante antropológica (cita).

distribución del ingreso que permitan gestionar el problema de la pobreza a través de escenarios preventivos y cálculos de probabilidad.

## NUESTRA HIPÓTESIS

Frente a este “nuevo” escenario, proponemos como hipótesis que las acciones discursivas y no discursivas, como la Reforma Institucional del Estado, la Constitución de la República del 2008, los marcos de planificación nacional<sup>15</sup>, el Buen Vivir Rural, la estrategia para Erradicar la Pobreza, el Cambio de la Matriz Productiva y Energética, los programas y proyectos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), como el Sigtierras<sup>16</sup> y las Escuelas de la Revolución Agraria<sup>17</sup>, forman parte de las prácticas concretas que establecen parámetros innovadores para la construcción de políticas públicas sectoriales y canalizar un régimen de administración de la riqueza, del territorio y la población; todo ello, como factores preventivos y de orden para el control de los recursos productivos y el disciplinamiento funcional de campesinos y campesinas.

## CONTEXTO ACTUAL

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, producción alimentaria, capacitación, crédito, fomento productivo, entre otras; muchas de estas, 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 prever que se configuraba una agenda agraria que incluía a los sujetos históricamente excluidos; aquellos sujetos que, a través de la problematización de sus experiencias, formulaban principios de equidad para la transformación del campo en el Ecuador, lo que fue reflejado en la propuesta de Soberanía Alimentaria.

<sup>15</sup> PNBV 2009-2013 y PNBV 2013-2017.

<sup>16</sup> Es el programa que propone establecer un sistema de administración eficiente de la tierra.

<sup>17</sup> Proyecto que pretendía innovar los sistemas de producción agropecuaria de las familias con poco acceso a los recursos productivos

<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



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. En lo referente al sector agropecuario nacional, la prioridad para las políticas agrarias en este momento estaban relacionadas con la implementación de un Régimen de Soberanía Alimentaria en Ecuador; durante este tiempo, las organizaciones sociales y campesinas hicieron sus aportes a la discusión sobre los cuerpos normativos concernientes; todo ello, acentuando la redistribución de los recursos productivos como una de las demandas claves (Ley de Tierra y Territorios, Ley de Recursos Hídricos, Ley de Biodiversidad y Semillas, entre otras); y, además; se plantearon puntos comunes y su forma de manifestación alcanzó un carácter nacional<sup>21</sup> –hay que mencionar que ninguna de estas propuestas fueron aprobadas y tanto la movilización como el debate en las organizaciones se ha disipado–.

A partir del año 2013, con las elecciones presidenciales y de asambleístas nacionales, se posicionan los discursos de la productividad y la lucha contra la pobreza; ambos como premisas que instalan un nuevo escenario para la discusión normativa en materia agropecuaria, pues estos emprenden otra agenda para las políticas públicas, definiciones de “nuevos” problemas, y la construcción de un sujeto campesino con características ciudadanas.

Es así que la matriz productiva primaria exportadora aparece con fuerza como el problema causante de la heterogeneidad estructural y las brechas de productividad (PRODUCCIÓN M. C., 2010); 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 ciertas prácticas de concentración de recursos productivos y explotación de la mano de obra campesina, y diseñan al beneficiario de las políticas públicas agrarias denominado como el “nuevo ciudadano rural”; el sujeto del cambio<sup>22</sup>.

Desde el año 2013 y lo que va del 2014, 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 que dinamice el mercado local 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

<sup>21</sup> 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>22</sup> Este es el sujeto definido por las Escuelas de la Revolución Agraria, programa que es parte de la política pública de Innovación tecnológica.

valor agregado<sup>23</sup>, el ingreso al mercado europeo es una de las claves; en este sentido, el gobierno nacional ha firmado este año un Acuerdo Comercial con la Unión Europea<sup>24</sup>, que como la misma UE sostiene es la incorporación del Ecuador a lo que ya firmaron Colombia y Perú.

Bajo el nombre de “Revolución Agraria”, tanto el cambio de matriz productiva y energética, y el Acuerdo Comercial con la Unión Europea definen una agenda legislativa que prioriza para el año 2014 la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua<sup>25</sup>, Ley de Tierras, Código Orgánico Integral Penal y Código de Relaciones Laborales.

## **LAS FUERZAS POLÍTICAS EN EL PODER CONSTITUIDO: MAYORÍA DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

El debate sobre la disputa del modelo agrario, en los últimos siete años, se ha trasladado a la acción de carácter normativo y jurídico a través de las propuestas de los planes y programas implementados por el MAGAP y el diseño, discusión y aprobación de las leyes a la Asamblea Nacional; así mismo algunas organizaciones campesinas han elaborado una propuesta de ley<sup>26</sup> que recoge los planteamientos que cuestionan el modelo histórico en el campo. En ese sentido, el poder legislativo es el escenario de la confrontación y disputa de la normativa para el campo. Es fundamental, entonces, señalar cuál es la composición de la Asamblea Nacional que tiene el mandato constitucional de aprobar las leyes necesarias para consolidar el modelo de modernización en el campo ecuatoriano y cuál es el carácter del poder ejecutivo que tiene en sus manos la definición de la política pública para el campo.

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>27</sup> obtiene mayoría con 11 de 12 asambleístas posibles.

<sup>23</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 empieza abrirse camino en Italia y otros mercados europeos.

<sup>24</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>25</sup> Aprobada en Julio de 2014.

<sup>26</sup> La propuesta de ley de tierras, con participación social de 40.000 firmas de respaldo es la presentada por la RED Agraria.

<sup>27</sup> Es la comisión permanente la que debe diseñar y poner a discusión leyes claves en el tema agrario del país.



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).

## LA PROPUESTA PARA EL CAMPO

El ascenso de la movilización social de campesinos e indígenas, que se produjo alrededor del momento constituyente del 2008, permite posicionar a la Soberanía Alimentaria como parte del “nuevo” modelo de desarrollo para el campo en el Ecuador; esto se traduce en el Plan Nacional para el Buen Vivir que establece entre sus políticas nacionales el impulso a la Soberanía Alimentaria<sup>28</sup> a través de estrategias como *la democratización de los medios de producción*<sup>29</sup> (SENPLADES, 2009); finalmente en esta coyuntura “favorable” se aprueba, en el año 2009, la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria.

Sin embargo, y a pesar de las acciones discursivas que establecen a la Soberanía Alimentaria como prioridad en el modelo agrario, no existe una redistribución de recursos productivos que permita cumplir con este mandato constitucional. Es así que la propuesta de ley de tierras realizada por los asambleístas del partido de gobierno, no define mecanismos operativos para la afectación de los latifundios y propone un Fondo Nacional de Tierras que impulsa la compra y venta de la tierra en el país a precios de mercado; finalmente se aprueba una ley de recursos hídricos que atenta contra las autonomías de las juntas de agua de campesinos.<sup>30</sup>

En su lugar, aparecen cuerpos normativos como la *Agenda de Transformación Productiva* en 2010, que es resultado de la alianza entre los empresarios y el Estado para mejorar la productividad de los sectores “atrasados”, –sobre todo el agropecuario–; se crea en 2013 la *Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza* que aparece

<sup>28</sup>El objetivo 11 del PNVB impulsa la economía social y solidaria y recoge entre sus políticas nacionales a la soberanía alimentaria el que integre en su política 11.3.

<sup>29</sup>Estrategias para el período 2009-2013, estrategia 6.1. Democratización de los medios de producción, re-distribución de la riqueza y diversificación en las formas de propiedad y organización.

<sup>30</sup>La Ley de Recursos Hídricos fue aprobada en julio de 2014 con una consulta pre-legislativa no vinculante, ley que ha traído muchas críticas tanto por el proceso de socialización como su contenido.

como imperativo moral del gobierno nacional<sup>31</sup>; para lo cual, el Estado apostará por *la transformación del patrón de especialización de la economía*, y se publica el “nuevo” Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 cuyos objetivos más importantes son la erradicación de la pobreza y el cambio de Matriz Productiva.

En junio de 2013, el Decreto #16 de la Presidencia de la República, anuncia la prohibición de *hacer política* por parte de las organizaciones sociales y las somete a un registro único; entre el 2009 y 2013, varios dirigentes sociales son judicializados por sabotaje y terrorismo al oponerse a la política extractivista y a los proyectos multipropósito; se aprueba el Código Integral Penal que endurece las penas. En febrero de 2013, el movimiento oficialista triunfa en las elecciones a la presidencia de la República y de asambleístas con una propuesta para el campo denominada “Revolución Agraria Ya”, cuyo eje fundamental es mejorar la productividad de los campesinos en lugar de resolver problemas estructurales como el acceso a la tierra, agua y crédito. En agosto de 2013, el Ministerio de Agricultura lanza su proyecto de Sustitución de Importaciones para el Cambio de Matriz Productiva<sup>32</sup>.

Se configura entonces un aparato estatal en alianza con el sector del agronegocio y la agroindustria que determinan las políticas públicas para el sector agropecuario, fundamentalmente sobre las directrices para el Cambio de la Matriz Productiva y la lucha contra la pobreza<sup>33</sup>.

### “CAMBIO DE MATRIZ PRODUCTIVA: MÁS AGRO NEGOCIO Y MENOS SOBERANÍA ALIMENTARIA”

La propuesta “revolucionaria” para salir de la pobreza en el campo está estructurada en tres momentos de reflexión y que nos permiten hacer una lectura de la complejidad de construcción de la política pública:

**1. Determinación del problema:** 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 Secretaria 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 exportación de banano y plátano y formaron parte del 77% de las exportaciones

<sup>31</sup>Katuska King establece las nuevas prioridades del nuevo Plan para el Buen Vivir para los años 2013-2017, que corresponden con el tercer periodo de gobierno de Rafael Correa.

<sup>32</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>33</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)



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>34</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 demuestra su atraso, propone la SEPLADES. 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>35</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>36</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>37</sup> pueden llegar a ganar el doble de lo que ganarían como campesinos *aislados*<sup>38</sup> (PRODUCCIÓN M. C., 2010).

Toda ésta 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

<sup>34</sup>Producto Interno Bruto

<sup>35</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>36</sup>En este valor está considerado el salario básico unificado y el 15% de utilidades.

<sup>37</sup>Consideradas como empresas del sector de la manufactura y no de la agricultura.

<sup>38</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.

intensificación de capital y tecnología, gran capacidad de especialización de sus trabajadores, crecimiento importante del valor agregado y productividad.

Es síntesis, la forma en cómo se determina el problema estructura un discurso de verdad en que el sector agropecuario nacional debe ser inmediatamente intervenido vía modernización de sus estructuras productivas, intensificación en la forma de explotación de la tierra para mejorar los niveles de productividad, garantizarla inversión privada, presionar por un alto uso de las tecnologías, retomar las tesis de la apertura comercial y cambiarla 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 normativos y de leyes que faciliten la alianza entre los intereses del sector exportador 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 y c) Alimentos frescos y procesados. Finalmente, para el apoyo a estas nuevas especializaciones, una de las empresas estratégicas que se implementara 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 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*.

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 por otra parte, 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 y promueve la producción para la exportación. Esta agenda, además, no controlará el mercado, los precios de los alimentos, los insumos químicos, la tierra y el crédito.

**3. *El sujeto del cambio:*** La propuesta modernizadora nos dicen –sectores productivos y quienes forman parte de la estructura gubernamental de planificación nacional– necesita de 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 micro empresarios 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>39</sup>. Además, generar un ambiente de adaptación y adopción de innovación tecnológica en las

<sup>39</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.

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 tres momentos: primero, la adaptación y adopción de la innovación tecnológica de manera participativa; segundo, el fortalecimiento organizacional; y tercero, la gestión socio-empresarial 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 pública 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.

## **APLICACIÓN DEL CAMBIO DE MATRIZ PRODUCTIVA SOBRE LA LEY DE TIERRAS: UN EJEMPLO PARA VERIFICAR SU EJECUCIÓN EN LOS CAMBIOS NORMATIVOS.**

Uno de los elementos que posibilitan el Cambio de Matriz Productiva es la Reforma Institucional del Estado; la nueva estructura del Ministerio de Agricultura, la definición de la política pública en el poder ejecutivo y los cambios normativos y legales son la fórmula para garantizar el cumplimiento de los derechos de empresa. Para ejemplificar el avance del modelo de acumulación en el campo a través del cambio de la matriz productiva tomemos el caso de la propuesta sobre ley de Tierras elaborada por la Asamblea Nacional y que actualmente se debate en el Ecuador.

Las organizaciones indígenas y campesinas presentaron para el año 2012 la 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. Pero 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>40</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. Finalmente, para el mes de octubre de 2014<sup>41</sup> aparece un nuevo borrador de Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales que divide la ley para dos actores diferentes; los primeros son los dueños de la propiedad privada y estatal de la tierra y que representa el 95% del total de la superficie y el 98% del total de unidades productivas agrarias, para ellos está todo el articulado sobre productividad. Los segundos actores son 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.

En el contexto de Cambio de Matriz Productiva y lucha contra la pobreza, la función social de la tierra es considerada –en esta propuesta de ley– como la redistribución del ingreso, la generación de empleo y la producción de alimentos, todo bajo un enfoque de eficiencia en el proceso productivo e institucional. Es así, que, en el proyecto de ley define que la función social de la tierra se cumple cuando ésta es eficientemente explotada, cuando no se produzca acaparamiento en su tenencia, siempre que no exceda los límites permitidos, cuando se respeten los derechos laborales, cuando se aprovechen las obras de infraestructura productiva que realiza el Estado y cuando mantenga niveles de productividad aceptables de acuerdo con las condiciones materiales de la zona (Asamblea-NACIONAL, 2014).

Este articulado exige el cumplimiento de los derechos laborales y garantiza la productividad de la tierra bajo un régimen de propiedad privada normada por el Estado, el criterio de eficiencia no solo recae sobre la producción de los agentes del campo, sino sobre la capacidad de las instituciones que regulan el desarrollo agrario. Esta propuesta enuncia el acaparamiento de la tierra como incumplimiento de la función social, pero no establece un número de hectáreas que permitan su concreción, además de no hacer una crítica a las formas de apropiación de la tierra.

En síntesis, la función social, –en este proyecto de ley– se afirma entre los derechos laborales y el manejo eficiente de la explotación de la tierra, elementos que muestran la intención del proyecto modernizador en el campo. La lógica redistributiva del ingreso (política social) y los altos niveles de productividad (política de fomento productivo), dan cuenta de la articulación entre la “Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales” y el Cambio de la Matriz Productiva.

Entre los “vacíos” que encontramos en esta propuesta de función social, se encuentra el *no* establecer el número de hectáreas para considerar acaparamiento o concentración de la tierra, y el

<sup>40</sup>La Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional está compuesta por assembleístas del partido que gobierna.

<sup>41</sup>Por presiones de las organizaciones indígenas y campesinas.

no definir los parámetros para medir la productividad, dejando los dos temas a discreción de quienes elaboren el reglamento después de aprobada la ley.

El escenario perfecto para estas dos “ausencias” se produce en un contexto de promoción de lo productivista sobre la política agraria que estipula que el cumplimiento de la función social está representado en el predio cuya producción es eficiente. Este escenario se encuentra en la articulación con la propuesta de Ahorro por Sustitución de Importaciones planteada por el Ministerio de Agricultura; sobre todo en los rubros de soya y canola. A continuación revisaremos el vínculo entre “Proyecto de Ley Tierras Rurales y Territorios Ancestrales” y el cumplimiento de la función social en el Cambio de Matriz Productiva para el sector agropecuario”.

Tabla 01.  
Propuesta de Sustitución de importaciones (MAGAP)

Producto	Ahorro al 2017	Ubicación	# ha.	Productividad estrategia 1		Productividad estrategia 2 (semilla transgénica)	
SOYA	213.338	Guayas, Manabí, Sta. Elena, Los Ríos, El Oro	50.000	2,5tm/ha	40% de sustitución de importaciones	3,6tm/ha	60% de sustitución de importaciones
CANOLA		Carchi, Cotopaxi, Imbabura, Loja, Chimborazo	20.000	2 tm/ha		3tm/ha	

Fuente: MAGAP 2013  
Elaboración: IEE

La tabla muestra que la estrategia de sustitución selectiva de importaciones requiere de la inserción y producción intensiva de rubros agrícolas que tienen bajos niveles de productividad en el Ecuador. Producir soya y canola en la costa y sierra respectivamente implica disponer de tierras para ser cultivadas, recursos productivos y semillas de alto rendimiento y/o transgénicas para alcanzar los niveles necesarios que logren el cumplimiento de las metas. La mencionada propuesta establece, además, que la producción de soya estará en manos de pequeños agricultores que representarán el 59% del eslabón de la cadena de producción; el 19% serán medianos productores y un 22% grandes agricultores. Nos preguntamos, *¿cuáles son las tierras destinadas a producir estos tres sectores?, ¿Quiénes serán los campesinos que se “beneficien” de la cadena de soya?, ¿Cómo será el régimen de articulación entre productores y las cadenas?*

Otro de los ejes del Cambio de Matriz Productiva son los agrocombustibles que están estrechamente relacionados con la producción de caña de azúcar. En este punto se prevé un ahorro



por importaciones para el 2017 de 264.600.00 dólares, y esta producción estará ubicada en las provincias de Guayas, Sta. Elena, Los Ríos, Cañar y, el Multipropósito Daule-Vinces. Para el cumplimiento de este objetivo se necesitará aumentar 67.500 hectáreas. *¿A quién pertenecen estas tierras y cuál es su uso actual?*

Por lo tanto, bajo la lógica de ISSI (Industrialización por Sustitución Selectiva de Importaciones) las tierras cumplen –perfectamente– la función social determinada en el proyecto de ley; garantizando productividad mediante mecanización, tecnificación, capacitación, control sobre la cadena productiva, agricultura de precisión para soya, maíz, arroz, y masificación de semillas de alto rendimiento; a esto se suma que para cumplir con la redistribución del ingreso se crearán aproximadamente 749.765 plazas de trabajo que utilizará mano de obra directa (MAGAP 2013).

Como síntesis final mencionamos que el Cambio de Matriz Productiva que se propone para el campo no cuestiona y tampoco modifica la estructura histórica del poder en el agro, pues ante la concentración de los recursos no se definen políticas de redistribución claras, y en su lugar se muestran a las economías campesinas como la causa del retraso del sector productivo agropecuario. Se define una agenda de transformación que profundiza el nivel de extracción de renta del suelo y de plusvalor del trabajador, requiere concentración de la tierra y del despojo a pueblos y comunidades de sus territorios y sus lógicas de relaciones sociales de producción de la vida.

Esto queda demostrado en la articulación entre la estrategia de Ahorro por Sustitución de Importaciones y la propuesta de Ley de Tierras del movimiento oficialista que considera:

*Primero*, que la propuesta del MAGAP cumple la función social porque explota eficientemente la tierra ya que alcanza altos niveles de productividad (3,6tn/ha) en la producción de soya con semilla transgénica.

*Segundo*, que la información que servirá para medir los niveles de productividad de los predios es toneladas/hectárea.

*Tercero*, se necesitan concentrar grandes extensiones de tierra para mantener los rendimientos.

*Cuarto*, la redistribución del ingreso estaría en la inclusión de los pequeños campesinos a la cadena de producción de soya que representarán el 59% de productores, el 19% serán medianos y el 22% serán grandes agricultores.

*Quinto*, se generan aproximadamente 749.765 plazas de trabajo con utilización de mano de obra directa.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, A.. El Retorno del Estado: Primeros pasos postneoliberales más no neocapitalistas. La Tendencia, Quito, 01 abr. 2012. N° 13, p. 63-72
- AGRICULTURA, M. Ahorro por sustitución de importaciones. El sector agropecuario, acuícola y pesquero en el cambio de la matriz productiva. Quito, 01 ago. 2013 Disponible en: <[https://drive.google.com/file/d/0B6wJrsxILA\\_\\_Y1Z2eV9hOUFOLWc/view](https://drive.google.com/file/d/0B6wJrsxILA__Y1Z2eV9hOUFOLWc/view)> Acceso en: 24 may. 2014.
- BRASSEL, F., HERRERA, S., & LAFORGE, M. **¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas nuevos argumentos**. 1. ed. Quito: Libros técnicos y científicos, 2010. 248. p.
- CARRIÓN, D. **Cartilla para el debate del modelo de acumulación**: La palabra en nuestra orilla. 1. ed. Quito: Libros técnicos y científicos, 2012. 43. p.
- CARRIÓN, D. **Los Proyectos de una nueva legislación de la tierra en el Ecuador**: Cartilla Informativa. 1. ed. Quito: Libros técnicos y científicos, 2012. 55. p.
- CARRIÓN, D., & HERRERA, S. **Ecuador Rural de siglo XXI: Soberanía Alimentaria, inversión pública y política agraria**. 1. ed. Quito: Libros técnicos y científicos, 2012. 182. p.
- CASTRO-GÓMEZ, S. **La Historia de la Gubernamentalidad**: Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault. 1. ed. Bogotá: Libros técnicos y científicos, 2010. 280. p.
- CHÉRREZ, C., BRAVO, E., & GARCÍA, M. **Acuerdo Comercial Multipartes Ecuador Unión Europea: ¿Negociación de un TLC? Posibles impactos en el sector rural**. 1. ed. Quito: Libros técnicos y científicos, 2014. 100. p.
- DAZA, E. **Cartilla de elementos para el debate del modelo agrario**: Análisis del proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas. 1. ed. Quito: Libros técnicos y científicos, 2014. 34 p.
- DAZA, E., RUÍZ, M., & otros. **Participación, Soberanía Alimentaria y Políticas Públicas**: análisis de una experiencia de Veeduría en Tungurahua y Cotopaxi. 1. ed. Quito: Libros técnicos y científicos, 2012. 74. p.
- DIARIO, T. Discutieron ley de tierras. Quito, 22 ago. 2012. Disponible en: <<http://www.telegrafo.com.ec/regionales/regional-sur/item/discutieron-la-ley-de-tierras.html>> Acceso en: 12 feb. 2014.
- DIARIO, T. Empezo tramite de ley de tierras. Quito, 08 may. 2012. Disponible en: <<http://www.telegrafo.com.ec: http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/empezo-tramite-de-ley-de-tierra.html>> Acceso en: 12 feb. 2014.
- DIARIO, T. La tierra improductiva sera entregada a campesinos. Quito, 28 ene. 2014. Disponible en: <<http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/la-tierra-improductiva-sera-entregada-a-campesinos.html>> Acceso en: 12 feb. 2014.
- ECUADOR. Agenda para la Transformación Productiva, de 12 de mayo de 2010. Dispone sobre la estrategia de aumento de la productividad en el Ecuador. Lex: Documentos de Planificación Nacional, Quito, 278. p. may. 2010.
- ECUADOR. Código Penal (2014). **Código Orgánico Integral Penal**. promulgado el 10 de febrero de 2014. Texto de la Asamblea Nacional Constitucional. 1. ed. Quito: 2014 Ecuador, 144 p. (Legislación ecuatoriana)



ECUADOR. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, de 05 de noviembre de 2009. Dispones sobre los objetivos de desarrollo del Estado. Lex: Documentos de Planificación Nacional, Quito, 519. p. nov. 2009.

ECUADOR. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, de 24 de junio de 2013. Dispones sobre los objetivos de desarrollo del Estado. Lex: Documentos de Planificación Nacional, Quito, 600. p. jun. 2013.

ECUADOR. Primer informe del Proyecto de ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, de 15 de diciembre de 2014. Ley que regula el regimen de tenencia y uso de la tierra rural en el Ecuador. **Ley de Tierras Rurales y Territoios Ancestrales**, Quito, 71 p, diciembre 2014.

HARARI, R. **Los productos agrícolas no tradicionales de exportación y las condiciones de trabajo**: Algunos ejemplos en Ecuador. 1 ed. Quito: Libros técnicos y científicos. 2013. 130. p.

JARA, C. Matriz Productiva, Soberanía Alimentaria y Buen Vivir Rural. En: SEMINARIO MATRIZ PRODUCTIVA Y SOBERANÍA ALIMENTARIA. 09, 2013. Quito. Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria COPISA, Quito, 2013.

KAY, C. Acaparamiento y Concentración de Tierras. En: SEMINARIO ACAPARAMIENTO, CONCENTRACIÓN DE TIERRAS. 06, 2013. Quito. Acción Ecológica Quito, 2013.

NACIONAL, A. En julio inicia el tramite del proyectp de ley de tierras. Quito, 24 jun. 2014. Disponible en: <<http://www.asambleanacional.gob.ec/noticia/en-julio-inicia-el-tramite-del-proyecto-de-ley-de-tierras>> Acceso en: 11 ago. 2014.

PARSONS, W. **Políticas Públicas**: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas. 1. ed. México DF: Libros técnicos y científicos. 2007. 816. p.

PASTOR, C. **Ley de Tierras**: El debate y las organizaciones campesinas. 1. ed. Quito: Libros técnicos y científicos. 2014. 154. p.

QUISHPE, V., & ALVARADO, M. **Cotacachi**: derecho a la tierra frente a urbanizaciones y especulación. 1 ed. Quito: Libros técnicos y científicos. 2012. 19. p.

HIDALGO, F., LAFORGE, M. **Tierra Urgente**. 1.ed. Quito: : Libros técnicos y científicos. 2011. 183. p.

Recebido em 15 de janeiro de 2015

Aprovado em 15 de março de 2015