

Documento Técnico
Políticas Públicas en Ecuador

Más agronegocio, menos Soberanía Alimentaria



Esteban Daza Cevallos, Investigador IEE

Quito, enero de 2015

Introducción

La apertura que significó la construcción de una nueva “Constitución Nacional”, aprobada en el 2008, y la impronta de organizaciones campesinas e indígenas impulsando sus reivindicaciones históricas, han permitido en el último tiempo, mayor visibilidad de la problemática agraria en el debate de normativa, leyes, planificación nacional y políticas públicas en el Ecuador.

La oportunidad de cuestionar el modelo actual de desarrollo agrario, a partir de la incorporación de la Soberanía Alimentaria en el discurso de las organizaciones sociales, se enfrenta a la alianza entre la institucionalidad pública y el capital agroindustrial privado y estatal, que promueven una agricultura basada en la producción de agro-combustibles y commodities¹.

El presente documento intenta dar cuenta de lo que sucede en la aplicación de políticas públicas referidas a la cuestión agraria, y para emprender la exposición, nos planteamos las preguntas ¿Cómo está distribuida la tierra en la actualidad? ¿En qué se utiliza la tierra productiva? ¿Cuál es la propuesta del presente gobierno para el campo en general?

¹ Materias primas, principalmente granos como la soya, trigo, maíz, avena, cebada.

El modelo hegemónico en el campo

El 2014 se cumplieron 50 años de la promulgación de la primera Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964) en el Ecuador. Los objetivos de esta política fueron abolir el *huasipungo* y el *arrimado* como formas defectuosas de trabajo (Pastor, 2014), redistribuir la tierra y prohibir el acaparamiento a través de mecanismos de expropiación. Estas estrategias transformarían la herencia colonial de la estructura agraria a través de la modernización.

Uno de los principales problemas agrarios hasta la década de los sesenta fue la concentración de la tierra en pocas manos, el latifundio debía ser eliminado. Para el año de 1954, el índice de GINI² se ubicó en 0,86; medio siglo más tarde y luego de varias transformaciones normativas, según el censo agropecuario del año 2000³, el índice de GINI de la tierra todavía se ubica en 0,80.

¿Cómo entender los datos que nos proporciona el índice de GINI sobre nuestros territorios? La respuesta la encontramos en otra información oficial, que nos dice que para el año 2000, el 63% de la unidades productivas acceden a menos de 5ha de tierra y representan el 6,53% de total de la superficie productiva, mientras que el 2,22% de las unidades productivas tienen una superficie de tierras que van desde las 100ha hasta más de 500ha, y cuya propiedad representa el 41,6% de la tierra productiva nacional.

Cuadro N° 1⁴

Acceso a la tierra por Unidad Productiva Agraria

Tipo de UPA (Ha)	Superficie % del total	Número UPAs % del total
< 5	6,53	63,96
5 - 20	14,27	20,87
29 - 50	19,60	8,97
50 - 100	18,39	3,97
100 - 500	25,13	2,06
> 500	16,13	0,16

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario INEC, 2000

La complejidad en las relaciones de poder al interior del sector agrario, tiene como elemento central la disputa por el acceso y uso de la tierra, pero además, incluye la concentración de otros medios de producción como el agua para riego y las semillas; y aspectos como el acceso a crédito o

² 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.

³ Último Censo Agropecuario realizado en Ecuador, y cuya información es la única con carácter oficial de la que se puede disponer, pues al parecer no hay voluntad política para realizar otro censo agropecuario.

⁴ Todos los datos, cuadros y tablas, se sustentan en información oficial y son de elaboración propia del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE).

asistencia técnica que inciden en los ingresos⁵. Este modelo despliega formas de explotación que violentan derechos laborales, seguridad y salud ocupacional; promueve la feminización del campo y la migración de los jóvenes a las ciudades. Además, provoca el agotamiento de los suelos y la dependencia al mercado de insumos químicos. Pongamos algunos ejemplos de la relación que tienen el acceso y propiedad sobre la tierra, con otros aspectos del sector agropecuario:

Tabla N° 1

Relación de la propiedad de la tierra con otros factores productivos

Relación agua para riego y tierra	Los campesinos que tienen propiedades de tierra menores a 10ha poseen solo 26% de la superficie con riego, mientras que las propiedades de más de 50ha concentran el 51% de agua para riego.
Relación crédito productivo y tierra	El crédito de la banca pública para el campo estuvo direccionado en un 60,03% para el sector ganadero; 29% para empresarios agrícolas cuyo destino de la producción es el mercado mundial; y, finalmente apenas 10,97% dirigido a pequeños productores campesinos.
Relación ingresos y tierra	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 los territorios donde se concentran los cultivos de caña de azúcar, palma aceitera, banano y maíz amarillo duro.

Fuente: Carrion & Herrea, 2012; Carrión, 2012

Se debe considerar que quienes no poseen tierra deben “vender” su fuerza de trabajo. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en 2010, la Población Económicamente Activa (PEA) en el área rural, representa el 34% de la PEA Nacional. De este porcentaje de población rural, el 78% está **subempleado**; es decir, no cuenta con seguridad social, su salario están por debajo del mínimo vigente⁶; trabajan en horario completo, no tienen contratos fijos, no tienen sobresueldos y tampoco derecho a utilidades. Además, las condiciones laborales a las que se enfrentan provocan **enfermedades ocupacionales**, como trastornos musculo-esqueléticos, problemas gineco-obstétricos y de vías urinarias, enfermedades respiratorias y lumbalgias (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 como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, entre otras. En estos lugares, la oferta de trabajo refiere al sector de la construcción. Este fenómeno migratorio –mayormente masculino– ha provocado la denominada **feminización del campo**. Son las mujeres las que se encargan tanto de las actividades

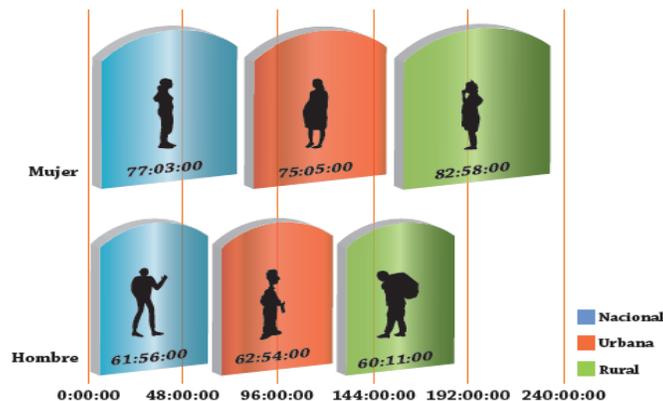
⁵ Sueldos, salarios y demás formas de pago, que cierran la transacción de venta de la fuerza de trabajo de los campesinos.

⁶ El salario mínimo es de 340 dólares y la canasta básica familiar es de 642.85 dólares. Como puede notarse, el sector empleo asalariado rural no logra cubrir el 50% de las necesidades básicas de las familias.

productivas como reproductivas, subsidiando la precariedad de los bajos salarios y jornales, a través de la producción de alimentos a precios injustos; a la vez que se ocupan de la sostenibilidad de la vida, el cuidado 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**⁷, presenta datos alarmantes sobre la situación de sobre-explotación de las mujeres en el área rural. Las mujeres trabajan 82 horas y 58 minutos cada semana, mientras que los hombres, trabajan 60 horas y 11 minutos semanales; y las mujeres urbanas trabajan 75 horas y 5 minutos; es decir, las mujeres del campo trabajan 22 horas más que los hombres en el campo y, aproximadamente, 8 horas más que la mujer de la ciudad.

Imagen N° 1
Carga global de trabajo



Fuente: INEC, CONAMU, UNIFEM, 2007 (Elaboración: Alba Pérez A.)

A la concentración de los recursos productivos y la sobreexplotación del hombre y la mujer rural, hay que considerar también la lógica de mercado que impera en el modelo productivo del agro que 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, PPT, 2013).

En este marco de condiciones del agro, nos preguntamos: **¿En qué se usa la tierra en el Ecuador?** La información oficial muestra que aumentan las extensiones de cultivos para

⁷ La carga global de trabajo mide en *tiempo*, el trabajo remunerado extra-doméstico, y el trabajo no remunerado que contemplan las tareas domésticas, el voluntariado en la comunidad y gestión del autoconsumo.

agronegocio y agroindustria: banano, palma africana, cacao, caña de azúcar, flores y brócoli. Desde 1970, hay una tendencia decreciente de la productividad de los cultivos de menor escala como tomates, café y papas, productos de la dieta diaria de las familias campesinas; y por otro lado, aumenta la productividad de cultivos para la exportación.

Del 2007 al 2011, la superficie de palma africana en la provincia de Esmeraldas mostró un crecimiento de 90.913 hectáreas a 155.860 hectáreas. En el caso del banano, mantiene su superficie sin mayores cambios, en la provincia de Los Ríos, pasa de 53.438 hectáreas en el 2007 a 57.857 hectáreas en el 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 dinámicas de 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).

En síntesis podemos mencionar que la importancia del acceso, propiedad y uso de la tierra se relaciona de forma directa con otros problemas que afectan a las comunidades campesinas que carecen o acceden a cantidades menores a este recurso natural. De la misma forma se puede determinar que quienes poseen la propiedad sobre grandes extensiones de tierra tienen el poder político, económico y simbólico de lo que necesita el campo para su desarrollo, de tal manera que se establecen problemas y construyen agendas de intervención en el campo.

El problema y la agenda de intervención en el campo

La concentración de superficies de tierra y las ganancias generadas, causas de la pobreza y desigualdad en el campo, no son consideradas como un problema central por quienes detentan el poder político y el sector agrario privilegiado. En lugar de esto, se establece y reproduce la idea de que el problema en el campo es la falta de productividad y de valor agregado en la producción que realizan los campesinos no-modernos⁸.

Para legitimar políticas públicas que *no* contemplan la redistribución de la tierra como eje central para superar los problemas por los que atraviesa el campo, el poder normaliza una agenda de intervención basada en la legalización de la concentración de tierra, como sinónimo de productividad y fuente para la generación de ganancias. El cumplimiento de estos objetivos permitiría combatir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. Esta legitimación de políticas se basa en discursos y acciones que aparentemente, tienen como referencia a las estadísticas oficiales, pero ofrecen interpretaciones con un sesgo intencionado. Veamos cómo sucede esto.

⁸ Estas concepciones muestran un modelo de modernización en el campo, que tiene un conservador que se sostiene en la explotación de los recursos naturales y en la inclusión subordinada de los campesinos al capital agroindustrial y del agronegocio, que tiene un efecto de expulsión del campo.

Los datos muestran que los mayores índices de pobreza están concentrados en el área rural, y que además, son significativamente determinados por el sector de la agricultura.

Cuadro N° 2
Pobreza en el campo y ciudad

Año	Pobreza en el Campo	Pobreza en la Ciudad
1995	63%	23%
2006	61%	24%

Fuente: SENPLADES, PNBV, 2009

Además de la comparación de la pobreza en el campo y en la ciudad, según el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013⁹, son los indígenas quienes conforman el sector de la población más pobre en el Ecuador con el 39,3%; mientras que los afroecuatorianos representan un 11,6% y los mestizos el 8,3%.

Para solucionar estos índices de pobreza durante el período neoliberal asistimos a la puesta en práctica de políticas que promueven la concentración de los recursos productivos, estimulan la agroindustria y el recambio de las exportaciones tradicionales por productos no tradicionales, como bien se ha visto con la floricultura (Carrión, Diego; Herrera, Stalin, 2012). La expresión de esto, puede evidenciarse en políticas como la Ley de Desarrollo Agrario aprobada en 1994, que deroga la legislación de Reforma Agraria y permite que la gran propiedad esté garantizada por el Estado (Brassel, Frank; Herrera, Stalin; Laforge, Michel, 2010).

Esta tendencia en el periodo neoliberal desató una serie de “amenazas” para la estabilidad del régimen económico y político, pues genera nuevas plataformas de lucha en las organizaciones indígenas y campesinas. A la lucha por la tierra y el agua planteadas a partir de la década de los sesenta, se suma la resistencia a la integración comercial, la precarización de la fuerza de trabajo y el uso intensivo de recursos naturales. El resultado fueron los levantamientos nacionales que protagonizaron 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.

Durante los años 2007 y 2014, el Ecuador experimenta distintas formas de resolver los problemas de la pobreza y el atraso en el sector agrario. La política pública vuelve a jugar un papel importante en la medida en que materializa perspectivas “nuevas” de desarrollo nacional, que promueven un modo diferente –al neoliberal– de generación de riqueza y redistribución del ingreso (SENPLADES, PNBV, 2009) para combatir la pobreza.

Este período expone al discurso del *desarrollo, la modernización y el combate a la pobreza* como estrategias fundamentales para solucionar el atraso del sector agrícola, en el cual, las prácticas de acumulación capitalista –renta de la tierra y plusvalor– son codificadas por el Estado en la

⁹ El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 es la propuesta de planificación del gobierno de Rafael Correa durante su primer mandato y parte del segundo.

búsqueda de estabilidad política y económica, creando sujetos y espacios a ser intervenidos en beneficio del interés público (Escobar, 2007). De esta manera, *si el problema son la pobreza y el atraso en el campo, la solución será impulsar la modernización del sector agropecuario*.

Ha pasado medio siglo y todavía se insiste en la intervención al campo, con la lógica de productividad, innovación tecnológica y aumento del valor agregado. Han pasado cincuenta años y todavía se niega que la concentración de la tierra no sea un problema y más bien es la oportunidad para producir más y tener mejores ingresos. Lo que ha cambiado en este último tiempo (2007-2014) son las formas y discursos sobre la administración del campo; lo que se *dice* del campo y lo que se *hace* por el campo. La Reforma Institucional del Estado, la Constitución de la República del 2008, los marcos de planificación nacional¹⁰, 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), el Sigtierras¹¹ y las Escuelas de la Revolución Agraria¹², forman un conjunto de políticas que tienen como objetivos el control de los recursos productivos y el disciplinamiento de campesinos y campesinas, y no así el cuestionamiento y el fin de la gran propiedad.

¿Qué ha pasado los últimos siete años en el campo ecuatoriano?

La situación actual de los debates por el campo y el modelo productivo, señala que desde la aprobación de la Constitución de la República (2008), se ha avanzado en una serie de normativas y cambios institucionales que recogen parte de la plataforma histórica de demandas indígenas y campesinas. Sin embargo, estos avances tienen un nivel declarativo respecto a la redistribución de la tierra, producción alimentaria, capacitación, crédito, fomento productivo, etc., varios de éstos, elevados a mandatos constitucionales¹³, leyes orgánicas¹⁴ y planes de desarrollo¹⁵. Esta forma de expresar la disputa por el modelo para el campo, mostraba la perspectiva de una agenda agraria que incluía a los sujetos históricamente excluidos; que con la problematización de sus experiencias, formularon principios de equidad para la transformación del campo en el Ecuador, bien reflejado en la propuesta articuladora de Soberanía Alimentaria (2009).

Si nos detenemos en una reflexión cronológica del período actual, podemos establecer que este (re) cambio jurídico y normativo, marca el periodo de 2008-2012. En lo referente al sector

¹⁰ Plan Nacional Buen Vivir 2009-2013 y Plan Nacional Buen Vivir 2013-2017.

¹¹ Programa que propone establecer un sistema de administración eficiente de la tierra.

¹² Proyecto que pretendía innovar los sistemas de producción agropecuaria de las familias con poco acceso a los recursos productivos

¹³ 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”.

¹⁴ Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), 2009

¹⁵ Plan Nacional Buen Vivir 2009-2013. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

agropecuario ecuatoriano, la prioridad para las políticas agrarias en ese momento, estaban relacionadas con la implementación de un Régimen de Soberanía Alimentaria. Las organizaciones campesinas e indígenas brindaron su aporte a la discusión sobre la normativa, acentuando en la redistribución de los recursos productivos (Ley de Tierra y Territorios, Ley de Recursos Hídricos, Ley de Biodiversidad y Semillas, etc.). Se plantearon puntos comunes y la manifestación del debate alcanzó un carácter nacional¹⁶. Debido a que en los hechos, ninguna de estas propuestas serían aprobadas, y tanto la movilización como el debate en las organizaciones se han disipado.

Luego de un tenso debate y de la expresión del nuevo discurso gubernamental, a partir del nuevo triunfo electoral del 2013, se vuelven a posicionar los discursos productivistas para la lucha contra la pobreza, y se conforma un nuevo escenario para la discusión normativa en materia agropecuaria, otra agenda de políticas públicas, la definición de “nuevos” problemas y la construcción de un sujeto campesino bajo el esquema liberal de ciudadanía.

El programa de gobierno reconoce que los límites estructurales en materia económica y la dependencia en la matriz productiva primario-exportadora son los problemas a resolver. En este marco, la solución pasa por la diversificación económica y productiva para la generación de empleo digno y la reactivación de fuerzas productivas locales, como refuerzos al carácter democrático del Estado. De tal manera, la meta propuesta por el gobierno, para el presente periodo es el Cambio de Matriz Productiva (PAÍS, 2013).

Con el enunciado de combatir la pobreza, el escenario prioritario para el desarrollo del sector agropecuario desplaza a la política de Soberanía Alimentaria, por acciones dirigidas a la transformación de la Matriz Productiva, vía sustitución selectiva de importaciones. Este ajuste estructural dinamizaría el mercado local incentivando la producción nacional de soya, canola y caña de azúcar como los rubros que permitirían 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 agregado¹⁷, el ingreso al mercado europeo es una prioridad y en tal sentido, el gobierno nacional firma un Acuerdo Comercial con la Unión Europea¹⁸, adhiriéndose a acuerdos que ya habrían refrendado Colombia y Perú.

Algunas acciones que muestran las nuevas prioridades sobre el sector agrario:

Tabla N° 2

¹⁶ Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos, marzo 2012. Véase: <http://www.eluniverso.com/2012/03/21/1/1355/movilizacion-toma-ultimas-resoluciones-previo-ingreso-quito-ante-mira-policia.html>

¹⁷ 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.

¹⁸ Las rondas de negociación ocurrieron a partir del 13 de enero de 2014. Se tiene como antecedente que el Ecuador se sienta a la mesa de negociación entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión Europea (UE), luego de dos años de haberse retirado de la negociación en bloque. El acuerdo final es firmado en julio de 2014.

Cuerpos normativos y políticas de planificación

Año	Cuerpo normativo/Estrategias
2010	Agenda de Transformación Productiva
2013	Creación de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza
2013	Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 cuyos objetivos más importantes son la erradicación de la pobreza y el cambio de Matriz Productiva.
2013	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
2009-2013	Varios dirigentes sociales son judicializados por sabotaje y terrorismo al oponerse a la política extractivista y a los proyectos multipropósito
2013	Código Integral Penal que endurece las penas
2013	El Ministerio de Agricultura lanza su proyecto de Sustitución de Importaciones para el Cambio de Matriz Productiva
2014	Se firma el Acuerdo Comercial con la Unión Europea

Fuente: IEE, 2013

La promulgación de esta estrategia consolida el pacto entre el Estado y los sectores del agronegocio y la agroindustria que determinarán las políticas públicas para todo el sector agropecuario, fundamentalmente en aplicación de las directrices para el Cambio de la Matriz Productiva y la lucha contra la pobreza¹⁹.

Construcción de las políticas públicas para el campo

Hemos intentado dar cuenta del modelo histórico que ha dominado el campo en el Ecuador, mostrando las consecuencias para campesinos y campesinas, a través de las evidencias que afloran en la relación entre el discurso del desarrollo modernizante, la lucha contra la pobreza y el atraso en el sector agropecuario ecuatoriano. Finalmente, explicamos cual es la propuesta para el campo que tiene el gobierno actual y la serie de cuerpos normativos que han desplazado la Soberanía Alimentaria por la perspectiva del aumento de la productividad, tecnología y valor agregado, que conlleva la propuesta del Cambio de Matriz Productiva.

Ahora desarrollaremos el procedimiento que se emplea para la generación de políticas públicas para el campo en tres pasos: **primero**, explicaremos cómo se determinan los problemas a ser resueltos; **segundo**, analizaremos cómo se construye la agenda de intervención y; **tercero**, nos

¹⁹ Documento Cambio Matriz Productiva: https://drive.google.com/file/d/0B6wJrsxILA_Y1Z2eV9hOUFOLWc/view

interesa conocer cómo se designan sujetos-campesinos para dominarlos bajo la promesa de salir de la pobreza y mejorar sus condiciones de vida.

1) *Determinación del problema.* Los expertos validan el discurso de que somos un país primario exportador que ha desarrollado históricamente heterogeneidad estructural y brechas de productividad (Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, 2010), cuyas consecuencias profundizan la desigualdad y la pobreza en el campo. Este modelo debe transformarse. Para sustentar se muestra:

Tabla N° 3
Productos primarios de exportación

Año	Cuerpo normativo/Estrategias
1927-1945	El 88% de las exportaciones fueron materia prima, el cacao.
1946-1968	Creció la exportación de banano y plátano, formó parte del 77% de las exportaciones primarias.
1972-2011	Las exportaciones se concentran en el petróleo.
2012	El 77% de las exportaciones siguen siendo 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

Fuente: SENPLADES, 2012-2017; ATP, 2010

Las exportaciones estarían concentradas en el mercado norteamericano con un 44% y apenas un 13% para la Unión Europea. Estos datos muestran la necesidad de transformar la forma de producir y diversificar los destinos de la producción en el mercado mundial, por eso, la firma de un acuerdo comercial con la Unión Europea, parecería no atender contra la soberanía nacional.

Con este análisis, se muestra que de los sectores productivos más importantes, el sector de la agricultura es el más atrasado y el que menos aporta al PIB²⁰. Los salarios también muestran el atraso en el sector agrario, una microempresa en el sector de minas y canteras puede pagar 3229,40 dólares, casi 10 veces más que la microempresa agrícola; y una gran empresa de intermediación financiera tiene un salario de 875,40 dólares, más del 150% del salario de una microempresa agrícola; y finalmente, la agroindustria o el agronegocio²¹ pueden llegar a pagar el doble de lo que suelen ganar los campesinos *aislados*²² (Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, 2010).

²⁰ En el Ecuador, entre el 2000 y 2009, el sector agropecuario aporta al Producto Interno Bruto (PIB), con un rango de 11% a 13%, respecto al sector minero que crece de un 27% a 37%.

²¹ Consideradas como empresas del sector de la manufactura y no de la agricultura.

²² Se 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.

Lógicamente, el sector de la agricultura es improductivo, tiene bajos o nulos niveles de valor agregado y 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 este sentido, se justifica que el sector agropecuario nacional debe ser intervenido con la modernización de sus estructuras productivas y la intensificación de la explotación de la tierra, en perspectiva de mejorar los niveles de productividad, garantizar la inversión privada, acrecentar el uso de tecnología, abrir las puertas al comercio internacional y el cambio de mentalidad de los sujetos rurales.

2) *Agenda de intervención en el campo.* Si los problemas son la matriz primaria exportadora y la dependencia al mercado externo norteamericano, tanto el Cambio de Matriz Productiva como la apertura comercial con la Unión Europea serían los medios más eficaces 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 legislativos que allanen el contexto para la alianza entre los intereses del sector exportador y el Estado.

En agosto de 2013, el Ministerio de Agricultura expone el documento denominado “*El Sector Agropecuario, Acuícola y Pesquero en el Cambio de la Matriz Productiva*”, que recoge una serie de programas y proyectos para transformar el campo, destacándose el *Ahorro por sustitución de importaciones* y la *innovación tecnológica*. Esto supone ahorrar 622'690.776 dólares entre el 2013 y el 2017, con la intensificación de la producción de *soya* y *canola* para balanceados, harinas y aceites, y *caña de azúcar* para agro-combustibles. Para acrecentar los rendimientos, se promueve la intensificación productiva por dos vías, una impulsa la composición de paquetes tecnológicos que contengan semilla mejorada, y otra, considera las semillas transgénicas. Los dos tipos de producto, demandan la concentración de la tierra, 50.000 hectáreas en la costa para el caso de la soya y 20.000 hectáreas en la sierra para la canola.

Por otra parte, la producción caña de azúcar pretende aportar etanol a la mezcla de gasolina significando 15% del valor agregado; que además, implicará reducir 53% de 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, y la industria privada de servicios de intermediación financiera será la encargada de la mezcla de la gasolina con los agrocombustibles. Finalmente, toda la propuesta de cambio de matriz productiva en el sector agropecuario generaría 749.765 plazas de trabajo directo (MAGAP, Propuesta, 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 de los alimentos, de insumos químicos, la oferta de crédito y mucho menos, la propiedad de la tierra.

3) *El sujeto del cambio.* El sector productivo privado y personeros gubernamentales de planificación explican que la propuesta modernizadora necesita de ciudadanos emprendedores y competitivos a nivel nacional e internacional; es decir, deben contar con el conocimiento y recursos necesarios para triunfar en el mercado. El Estado como garante de los derechos ciudadanos y en alianza con el sector privado, desarrolla el aparato productivo para la democratización de los recursos.

La propuesta es pasar de agricultores “pobres” a microempresarios exitosos, transformar la mentalidad de los campesinos atrasados en verdaderos ciudadanos rurales. Y la estrategia para tal efecto, se basa en un proceso pedagógico de empoderamiento ciudadano como la participación, la economía social y solidaria; capacitaciones en desarrollo socioempresarial para el reconocimiento de la potencialidad del capital social de los campesinos e inducir iniciativas productivas viables²³. Se trata de generar un ambiente de adaptación y adopción de tecnología en las economías campesinas “pequeñas”, en función del cambio de las formas y el destino de la producción y el mejoramiento del ingreso económico en las zonas agropecuarias (Daza, et. Al., 2012). Basada en los valores de la productividad empresarial, la propuesta diseña un sujeto beneficiario de las políticas públicas, al que denomina como el “nuevo ciudadano rural”.

La lógica de intervención de la economía familiar campesina plantea tres momentos, (1) la adaptación y adopción de la innovación tecnológica de manera participativa; (2) el fortalecimiento organizacional; y (3) la gestión socio-empresarial que vincula a los pequeños agricultores a cadenas agroproductivas que les garantiza un mercado fijo para sus monocultivos.

Los tres pasos que componen el diseño de las políticas públicas en el presente régimen que domina el campo en el Ecuador, muestra claramente que el poder necesita del control de los recursos naturales entre ellos la tierra, y también busca la dirección de los campesinos a través de asignar “sutilmente” nuevos valores en las relaciones sociales y de producción entre estos.

Matriz productiva y la función social de la tierra²⁴

Para ejemplificar el avance del modelo de acumulación en el campo a través del cambio de la matriz productiva, vamos a referirnos a la propuesta de Ley de Tierras, elaborada por la Asamblea Nacional, que todavía se debate en el Ecuador.

El año 2012, las organizaciones indígenas y campesinas presentaron, una propuesta de *Ley de Tierras y Territorios* que exige la redistribución de la tierra, prohíbe el latifundio, protege al

²³ 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; y caña de azúcar para agrocombustibles.

²⁴ A la vez que se elabora este documento, se están desarrollando los debates sobre la ley de tierras en la Asamblea Nacional. El Observatorio del Cambio Rural (OCARU), participa y hace seguimiento de esta dinámica, visite <http://ocaru.org.ec/>

campesinado de la concentración y especulación de los precios y define la función social y ambiental bajo el principio de la 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, compuesta por asambleístas del partido que gobierna, que omite el debate sobre los territorios y lo referente a derechos colectivos, y en cambio, profundiza el carácter productivista de la explotación del suelo.

Para octubre de 2014, a presión de las organizaciones rurales, aparece un nuevo borrador denominado *Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*, que divide la ley para dos actores diferentes. Por un lado, los dueños de la propiedad privada y estatal de la tierra que representan 95% del total de la superficie de tierra productiva y el 98% del total de unidades productivas agrarias, para quienes se normativiza la productividad; y por otro lado, quienes viven en propiedad comunal y que representan 5% de la superficie de tierra productiva y 2% del total de unidades productivas agrarias, para quienes se establecen derechos colectivos (Ver Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3

Tipo de propiedad, unidades productivas y superficie

Tipo de propiedad	# UPAS*		Superficie	
	No.	%	Ha	%
Privada	828.267	98,27	11'680.469	94,53
Comunal	13.408	1,59	602.862	4,88
Estatal	1.228	0,14	73.261	0,56
Total	842.881	100	12'355.831	100

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario INEC 2000

En el contexto del Cambio de Matriz Productiva y lucha contra la pobreza, la **función social de la tierra** se cumple cuando ésta es eficientemente explotada, no genere acaparamiento en su tenencia, no exceda los límites permitidos, respete los derechos laborales, aproveche las obras de infraestructura productiva que realiza el Estado y mantenga niveles de productividad aceptables de acuerdo con las condiciones materiales de la zona (Asamblea Nacional, 2014). Está claro que la función social de la tierra 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.

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 exponen claramente el 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 esta propuesta de ley y el Cambio de la Matriz Productiva. Entre los vacíos que encontramos en esta concepción de función social, está *no* establecer el número de hectáreas para considerar acaparamiento o concentración de la tierra, y el *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 es la promoción de la perspectiva productivista de la política agraria que estipula que el cumplimiento de la función social de la tierra se mide a través de la eficiente producción de un predio. Esta situación se articula además, con la propuesta de Ahorro por Sustitución de Importaciones planteada por el Ministerio de Agricultura; sobre todo en los rubros de soya y canola.

Bajo el proyecto de transformación de la matriz productiva para el campo, la tierra cumple su función social, en tanto y cuanto garantice la productividad mediante mecanización, tecnificación, capacitación, control sobre la cadena productiva, agricultura de precisión para soya, maíz, arroz, y masificación de semillas de alto rendimiento, y además, la redistribución del ingreso con la creación de aproximadamente 749.765 plazas de trabajo para fuerza de trabajo campesina (MAGAP, 2013).

Algunas conclusiones

La propuesta para el campo que presenta el gobierno actual *no* cuestiona y tampoco modifica la estructura histórica del poder en el agro, pues ante la concentración de los recursos productivos no se definen políticas esclarecidas de redistribución de la propiedad, 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 plusvalía de los trabajadores, requiere concentrar la tierra y promueve la expulsión de pueblos y comunidades de sus territorios y el abandono de sus relaciones sociales de producción y sustento 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 y Territorios Ancestrales.

La propuesta del Ministerio de Agricultura establece que la función social de la tierra tiene correlación directa con la explotación eficientemente del suelo y el logro de altos niveles de productividad, esto implicaría por ejemplo, 3,6 Tn/Ha en la producción de soya con semilla transgénica, calidad de rendimiento que exige la concentración de grandes extensiones de tierra.

La redistribución del ingreso estaría en la inclusión de los pequeños campesinos que representarán el 59% del total de productores, a la cadena de producción de soya y otros monocultivos; el 19% serán productores medianos y el 22% serán grandes agricultores. Con esta incorporación y proletarianización de los sujetos rurales a las grandes cadenas productivas y

comerciales, se generan aproximadamente 749.765 plazas de trabajo y se dice cumplir con la demanda de empleo.

En definitiva, este contexto sólo puede generar mayores preguntas, *¿Cuáles son las tierras destinadas a producir para el cambio de matriz productiva? ¿Quiénes serán los campesinos que se “beneficien” de la cadena de soya? ¿Cómo será el régimen de articulación entre productores y las cadenas? ¿A quién pertenecen estas tierras y cuál es su uso actual?*

Bibliografía

- Acosta, A. (2012). El Retorno del Estado. *La Tendencia*, 152.
- Asamblea Nacional, L. d. (2014). *Proyecto de Ley Organica de Tierras Rurales Productivas*. Quito.
- Asamblea-Nacional. (17 de 05 de 2013). <http://www.asambleanacional.gob.ec>. Recuperado el 22 de 04 de 2014, de <http://www.asambleanacional.gob.ec>:
http://www.asambleanacional.gob.ec/noticia/asamblea_conformo_las_12_comisiones_permanentes_y_la_de_fiscalizacion_y_control_politico
- Asamblea-Nacional. (24 de 06 de 2014). www.asambleanacional.gob.ec. Recuperado el 11 de 08 de 2014, de www.asambleanacional.gob.ec: <http://www.asambleanacional.gob.ec/noticia/en-julio-inicia-el-tramite-del-proyecto-de-ley-de-tierras>
- Brassel, F., Herrera, S., & Laforge, M. (2010). La estructura agraria en el Ecuador: Una aproximación a su problemática y tendencias. En F. Brassel, S. Herrera, & M. Laforge, *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: nuevos temas, viejos argumentos* (pág. 248). Quito: SIPAE.
- Carrión, D. (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.
- Carrion, D., & Herrea, 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. Recuperado el 04 de 03 de 2014, de www.landcoalition.org:
http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/913/LA_Regional_ESP_web_16.03.11.pdf
- 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, Esteban; Ruiz, Miguel; otros. (2012). *Participación, Soberanía Alimentaria y Políticas Públicas*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo*. Caracas: El perro y la rana.
- Harari, R. (2013). *Los productos agrícolas no tradicionales de exportación y las condiciones de trabajo: Algunos ejemplos en Ecuador*. Quito: FOS.
- Jara, C. (2013). PPT. *Matriz Productiva, Soberanía Alimentaria y Buen Vivir Rural*. Quito, Pichincha, Ecuador: SENPLADES.
- MAGAP. (01 de 08 de 2013). Propuesta. *EL SECTOR AGROPECUARIO, ACUÍCOLA Y PESQUERO EN EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA*. Quito, Pichincha, Ecuador: MAGAP.
- Ministerio de Coordinación de la Producción, E. y. (2010). Agenda. *Agenda para la Transformación Productiva*. Quito, Pichincha, Ecuador: MCPEC.
- PAÍS, A. (10 de 01 de 2013). www.movimientoalianzapais.com.ec. Recuperado el 23 de 04 de 2014, de www.movimientoalianzapais.com.ec:
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.
- Pastor, C. (2014). *Ley de Tierras; el debate y las organizaciones campesinas*. Quito: La Tierra.
- Quishpe, V., & Alvarado, M. (2012). *Cotacachi: derecho a la tierra frente a urbanizaciones y especulación*. Quito: SIPAE.
- SENPLADES. (2009). PNBV. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. (2012). Folleto informativo. *Transformación de la Matriz Productiva*. Quito, Pichincha, Ecuador: SENPLADES.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.
- SIPAE. (2011). *Tierra Urgente*. Quito: La Tierra.
- Telégrafo, E. (08 de Mayo de 2012). <http://www.telegrafo.com.ec>. Recuperado el 12 de 02 de 2014, de <http://www.telegrafo.com.ec>: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/empezo-tramite-de-ley-de-tierra.html>
- Telégrafo, E. (22 de 08 de 2012). <http://www.telegrafo.com.ec>. Recuperado el 12 de 02 de 2014, de <http://www.telegrafo.com.ec>: <http://www.telegrafo.com.ec/regionales/regional-sur/item/discutieron-la-ley-de-tierras.html>