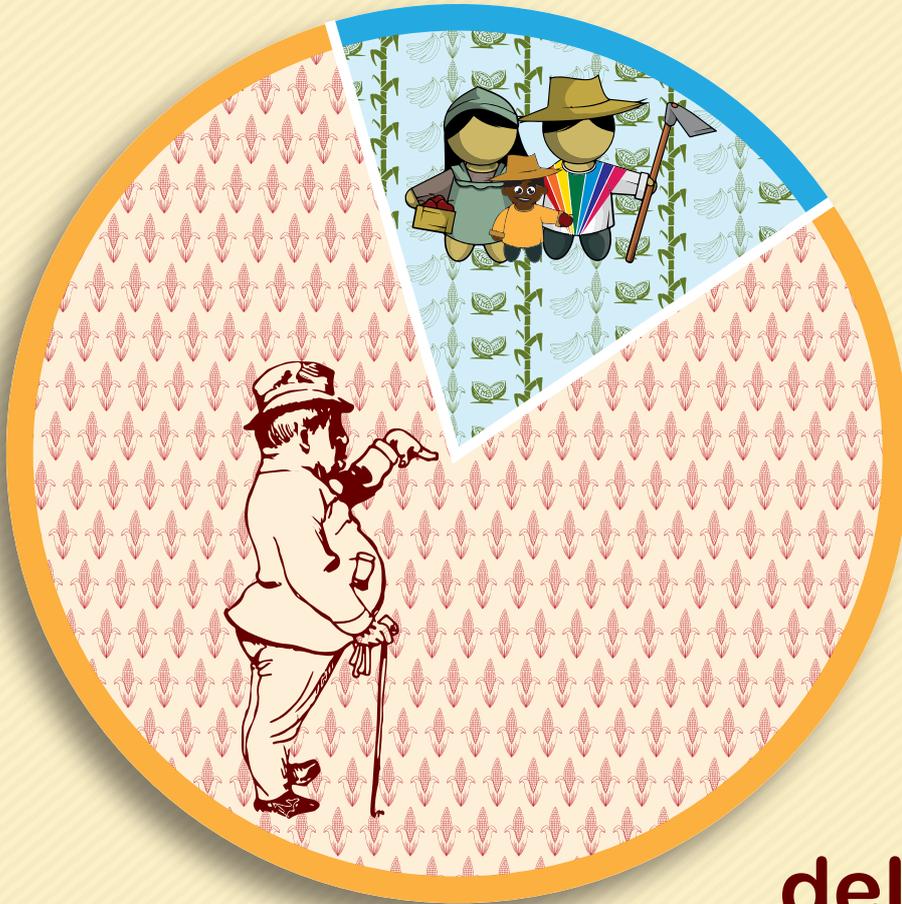


**Esteban Daza**  
**OCARU**  
**Junio 2015**



**La culpa es  
del wachufundio**

**¡A propósito de una ley de tierras!**

## **OBSERVATORIO DEL CAMBIO RURAL**

### **Institución coordinadora:**

Instituto de Estudios Ecuatorianos

**Elaboración:** Esteban Daza

**Comentarios:** Alejandra Santillana

**Edición:** Isabel Salcedo

**Diseño:** Jairo Erazo

### **Observatorio del Cambio Rural**

[ocar2012@gmail.com](mailto:ocar2012@gmail.com)

[www.ocar.org.ec](http://www.ocar.org.ec)

Junio de 2015

### **Instituto de Estudios Ecuatorianos**

San Ignacio 134 y Avenida 6 de Diciembre, oficina 2

Teléfono: 5932 2904098

[iee@iee.org.ec](mailto:iee@iee.org.ec)

[www.iee.org.ec](http://www.iee.org.ec)

Quito - Ecuador



## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	4
1. ¿QUIÉNES HACEN LAS LEYES? .....	5
2. ARGUMENTO/ HIPÓTESIS .....	13
3. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES .....	14
3.1. <u>El modelo agropecuario que se promueve</u> .....	14
3.2. <u>Acceso y redistribución</u> .....	21
3.3. <u>Institucionalidad</u> .....	25
4. PARTICIPACIÓN Y CONSULTA PRELEGISLATIVA .....	33
<u>Consulta prelegislativa</u> .....	35
5. ALGUNAS CONCLUSIONES .....	39
BIBLIOGRAFÍA .....	41

## INTRODUCCIÓN

### “La culpa es del wachufundio<sup>1</sup>”: ¡A propósito de una Ley de Tierras!

El presente documento constituye un análisis del modelo de desarrollo en el campo que impulsa la Revolución Ciudadana. Para esto, proponemos una lectura crítica del proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales elaborado por la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional, que fue debatido en el parlamento y que, actualmente, se encuentra en la segunda fase de consulta prelegislativa a pueblos y nacionalidades inscritos y calificados.

Como OCARU, creemos que es importante analizar las leyes sobre el campo porque son medidas que influyen la vida de campesinos y campesinas, pueblos y nacionalidades y trabajadores rurales, y definen el modelo para el campo. Por eso, partimos por preguntarnos ¿quiénes hacen las leyes y las aprueban? En esta primera parte mostramos los discursos y políticas que el actual gobierno tiene sobre el campo: debates y enfoques, contenidos y análisis técnicos, económicos y políticos; es decir, cómo el actual gobierno, representado en la mayoría de la Asamblea, define los principales problemas del campo y cómo ofrecen respuestas para resolverlos en términos de crecimiento económico, innovación tecnológica, productividad, cambio cultural y combate a la pobreza.

Pero, entonces, esta ley ¿a quiénes favorece y a quiénes perjudica? En esta segunda parte, el OCARU analiza cómo el poder del capital se codifica en el Estado, en sus leyes y políticas, en sus acciones; a partir de ahí, revisamos los objetivos de la ley para establecer si es que contribuyen a superar la hegemonía del capital sobre vidas y territorios o, por el contrario, la profundiza y de qué manera. Posteriormente, indagamos sobre el modelo agropecuario y cómo el objetivo de la productividad se impone sobre la redistribución de la tierra. Finalmente, sintetizamos los diferentes momentos del debate sobre la ley y la consulta prelegislativa, cuáles son sus perspectivas y límites.

Esperamos que este documento contribuya al debate informado y democrático sobre el modelo para el campo y la propuesta de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

---

<sup>1</sup> La palabra en Kichwa wachu se traduce como fila. Para este trabajo se toma como referencia aquello que los campesinos de las comunidades del cantón Salcedo, en la provincia de Cotopaxi, han manifestado como el pedazo de tierra “pequeño” sobre el cual reproducen la vida.



## ¿QUIÉNES HACEN LAS LEYES?

En el año 2003, se publicaba en Venezuela la tercera edición de uno de los textos más “influyentes” del neoliberalismo y la ideología del trabajo: *La culpa es de la Vaca*<sup>2</sup>; su objetivo fue “iluminar las mentes y corazones [de quienes lo lean], para ayudarlos a conducir mejor sus vidas. Idea que se transformó en éxito editorial” (Lopera & Bernal, 2003, p. 13). En el Ecuador, este texto era de lectura obligatoria en colegios y universidades, sobre todo en carreras de administración de empresas, bancaria, economía y otras.

<sup>2</sup> Es un texto que recopila anécdotas, parábolas, fábulas y reflexiones sobre liderazgo y motivación para emprender el éxito por cuenta propia.

En el primer relato del mencionado texto, que hace referencia al título general del libro: “La culpa es de la vaca”, se relatan las conclusiones a las que llega un experto consultor sobre los altos precios y la mala calidad de los artículos de cuero, cuyas características hacen imposible su competitividad en el mercado; luego de varias entrevistas a diferentes encargados de la cadena de producción, el experto anuncia que, según lo consultado a los productores, la responsabilidad del pésimo resultado final de las mercancías sería de las malas costumbres de las vacas.

El mensaje que acompaña al primer relato se presenta como “revelador”; los productores de artículos de cuero entrevistados, al igual que la mayor parte de seres humanos, en todos los ámbitos de la vida, sobre todo en el económico –que lleva al progreso individual–, evaden las responsabilidades de sus actos, no asumen los riesgos que implica alcanzar el éxito y buscan la “culpa” a determinados actos, en terceros. Según este argumento, la improductividad y la falta de competitividad es de exclusiva responsabilidad de las personas, de su poca motivación, del conformismo, de la falta de emprendimiento; en síntesis, de las propias formas culturales de los individuos. Lo que equivale a decir que el cambio y el éxito están en manos de quienes se arriesgan y buscan la excelencia, donde las estructuras económicas no jugarían un papel condicionante, y dependería de la población aprovechar

las oportunidades que ofrece el mercado en unos casos; y en otros, el Estado.

Al parecer, la Revolución Ciudadana<sup>3</sup>, que se ha propuesto hacer del Ecuador un país de “manos limpias, mentes lúcidas y corazones ardientes”, como uno de sus slogans de motivación, en sus últimos diagnósticos y discursos sobre la problemática agraria en el país (2010-2014), hacen referencia al mensaje central del texto “La culpa es de la vaca”. Aparentemente, el problema del campo no estaría en la estructura agraria desigual, sino en la falta de productividad de los pequeños productores; y la pobreza no sería resultado de la concentración de la propiedad de la tierra –¡si no hay concentración! nos diría algún asambleísta<sup>4</sup>–, sino del minifundio.

Tanto en documentos públicos como en conferencias y discursos, funcionarios y autoridades de elección popular mencionan que la responsabilidad del atraso en el campo se debe, entre otros, a la falta de productividad de los campesinos, relacionada con las formas culturales de pueblos y nacionalidades que viven del agro; quienes, además no poseen una visión de innovación y progreso. Por lo tanto, nada tiene que ver o no sería un problema

---

3 Revolución Ciudadana es el nombre que se le ha dado al proceso político y económico con el que se denomina al gobierno del Movimiento Alianza País desde el año 2007 y que se mantiene hasta la actualidad.

4 Ver coloquio ANTIGONA, Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN, del 13/01/2015, en: <https://agriculturacampechina.wordpress.com/2015/03/02/la-tierra-13-01-2015/>.

que las agriculturas familiares representen el 84,5% de las unidades productivas agrarias UPAS y sólo accedan al 20% de la tierra; y que el 15% de las UPAS concentren el 80% de la tierra (Senplades, 2014); sobre todo, si estas últimas tienen altos niveles de productividad. Es decir, el discurso oficialista instala en el imaginario colectivo que la concentración de la tierra no es un problema si dicha tierra es productiva.

Salir de la pobreza<sup>5</sup> implicaría la transformación de la cultura arcaica en una cultura de innovación que permita el crecimiento de la economía. Esta afirmación es referida en la conferencia magistral sobre “Los retos de la Revolución Ciudadana: Neodependencia, neocolonialismo y cambio estructural”, dictada por el Presidente de la República del Ecuador en la sede de la Cepal, el 14 de mayo de 2014, donde se decía lo siguiente:

“(…) Lo que es claro es una cultura de innovación, de saber asumir riesgos, de libertad, pero

---

5 Salir de la pobreza o el combate a la pobreza es una propuesta del Banco Mundial que tomó fuerza durante la época neoliberal y se mantiene en la actualidad en discursos de los gobiernos “progresistas”, como el ecuatoriano, con las diferencias que el protagonista del combate en el neoliberalismo era el mercado y, en la actualidad, esa misión la tienen el Estado. La cita que señalamos a continuación da muestra de lo similar de la estrategia y los medios para combatir la pobreza: “El camino apropiado para salir de la pobreza requiere de una economía sólida que genere empleos y buenos salarios; de un Gobierno capaz de proveer escuelas, hospitales, caminos y energía y de niños sanos y bien nutridos que sean el futuro capital humano y el motor del crecimiento económico” (Banco Mundial, 2015).

con responsabilidad y excelencia superando paternalismos y victimizaciones, propende al desarrollo y a la misma generación de tecnología e innovación. (...). Nos falta mucho para la autocrítica, para aprender a trabajar en equipo (...), todos hablamos del cambio, pero “que cambie el resto, porque yo no tengo que cambiar”, y estos problemas culturales son especialmente graves en el mundo indígena, en nuestros pueblos ancestrales (Correa, 2014)”.

El discurso ha sido publicado en las Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe<sup>6</sup>, promovido por la Cepal, y se integra a una serie de cuerpos normativos y diagnósticos sobre los problemas del desarrollo en el país. Por ejemplo, la Agenda para la Transformación Productiva ATP 2010, al referirse a las problemáticas de productividad de carácter interno –brechas internas–, muestra al sector de la agricultura como el más improductivo y atrasado. Según el documento, la agricultura aportó apenas un 11% al Producto Interno Bruto PIB entre el 2000 y 2009; mientras que, sectores como la explotación minera participa con el 13% y la industria manufacturera –sin petróleo y donde se ubica el sector agroindustrial– con el 14%; y aunque estos porcentajes no impliquen grandes diferencias, sectores como el minero crece en productividad al 27%

6 Para descargar el texto ver en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37240>.

y el de servicios de intermediación financiera al 37%; mientras que el sector agropecuario lo hace apenas al 13%, a esto se le suma que la agricultura es el sector que concentra la mayor cantidad de empleo y tiene una distribución de los ingresos precaria<sup>7</sup> (Consejo Sectorial de la Producción, 2010).

Por estas razones, no sorprende que la lucha contra la pobreza en el campo –emprendida por el actual gobierno, pero que como discurso y política pública forma parte del repertorio neoliberal–, apueste por el desarrollo agroindustrial como uno de los ejes de modernización:

“Hemos identificado los sectores primarios con mayor potencial agrícola e industrial. El cacao para el chocolate, la palma para derivados, el café, la madera,

7 Según el Consejo Sectorial de la Producción 2010, entre los problemas detectados por la planificación nacional y los sectores productivos se encuentra que, a pesar de lo poco que crece la agricultura y sus bajos niveles de valor agregado, ésta concentra el 16% del empleo 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 microempresa agropecuaria era de 316,80 dólares; y el de una empresa grande fue de 375 dólares. 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 microempresa en el sector de minas y canteras puede llegar a pagar 3.229, 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, quienes trabajan para la agroindustria o el agronegocio pueden llegar a ganar el doble de lo que ganarían como campesinos aislados (Consejo Sectorial de la Producción, 2010).

acuicultura y pesca, flores, lácteos, balanceados. Aquí podemos generar 7.000 millones para el PIB, más de 5.000 millones para exportaciones, lo cual alivia el sector externo (Correa, <http://www.telegrafo.com.ec>, 2015).

La agroindustria se perfila en los siguientes años como parte de la propuesta para el Cambio de la Matriz Productiva en el sector agropecuario:

“Nuestra apuesta por la agroindustria, para darle valor agregado a la agricultura y ganadería, nos ofrece un horizonte de desarrollo muy claro. De acuerdo a las cifras proyectadas en la Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva, las cadenas agroindustriales, hacia el 2025, aportarán 15.000 millones de dólares al producto interno bruto; generarán 250.000 plazas de trabajo adicionales; mejorarán la balanza comercial en 10.000 millones de dólares” (Glas, 2015)<sup>8</sup>.

Estas formas de construir análisis permiten crear “otras” problemáticas y “ambiciosas” soluciones para el sector agrario que emerge como el más atrasado y el menos productivo. Es así, que el establecimiento de estos discursos de verdad construye un régimen de prácticas de disciplinamiento y control que exige del campesinado su adscripción a la “Trasformación de la

<sup>8</sup> Ver informe a la Nación del 24 de mayo de 2015 en: <http://www.vicepresidencia.gob.ec/jorge-glas-espinel-nos-acercamos-con-paso-firme-al-ecuador-de-las-ideas-de-los-emprendimientos-de-la-innovacion-2/>



Matriz Productiva” y al “combate contra la pobreza”, cuya única referencia es: producir más, producir mejor, producir nuevas cosas<sup>9</sup>.

Como OCARU, no afirmamos que este gobierno sea neoliberal, pero sí damos cuenta de que existe una continuidad y una serie similitudes sobre determinadas políticas públicas en el agro. En el neoliberalismo, el sector agroindustrial profundizó sus ganancias a través de la flexibilización laboral y el impulso a las exportaciones tradicionales y no tradicionales, tarea llevada a cabo desde los sectores empresariales privados con apoyo

<sup>9</sup> Este es el slogan de la campaña del Cambio de la Matriz Productiva encabezada por la Vicepresidencia de la República del Ecuador.

de un Estado menor<sup>10</sup>; actualmente, la promoción a la agroindustria la hace el Estado fuerte, en alianza con el sector empresarial.

En el neoliberalismo, la lucha contra la pobreza – eterno imperativo moral de la propuesta de desarrollo económico– estuvo a cargo del emprendimiento privado; en los actuales momentos, la pobreza debe ser erradicada por el Estado. Si en el neoliberalismo, era el propio individuo-ciudadano quien debía buscar su éxito a través de la ideología del trabajo, hoy, es el Estado quien disciplina a los campesinos para luego entregarlos al mercado. La Revolución Ciudadana no cuestiona al desarrollo como el avance de las fuerzas productivas que llevan al progreso; al contrario, las alienta. La “economía del conocimiento” y la innovación tecnológica no serán posibles sin la extracción de los recursos naturales y la explotación de la fuerza de trabajo.

Entonces, podemos decir que, en épocas de Revolución Ciudadana, el diagnóstico técnico, productivo y discursivo sobre la falta de competitividad, improductividad y pobreza en el campo, apunta a que la culpa es del wachufundio y no de la estructura de tenencia de la tierra y concentración de otros recursos productivos, como semillas, agua para riego y crédito. Para que la ecuación definida por la Revolución Ciudadana: (wachu fundio+improductividad=pobreza) cambie, el Estado ha

10 La tesis de menor Estado se refiere al reemplazo del Estado de policía, por un Estado del dejar hacer dejar pasar, en el período del neoliberalismo.

emprendido la transformación de la matriz productiva que contempla la “evolución” de la cultura de atraso de pueblos y nacionalidades hacia una cultura de innovación y emprendimiento.

La conformación y presencia de un Estado Plurinacional e Intercultural, que fue una de las demandas del levantamiento indígena de la década del 90, ha sido reemplazada en la actualidad por la vuelta de un Estado que, en un contexto de globalización económica, reinventa las tesis de la modernización y desarrollo en América Latina. En ese sentido, la consolidación del Estado del capital se vuelve actor fundamental del crecimiento económico en alianza con el sector empresarial privado; que en el campo, siguen siendo los sectores económicos cuyas lógicas de acumulación son las más conservadoras.

Para que la tesis del retorno del Estado se vuelva efectiva en un contexto capitalista, el régimen ha visto necesario instaurar saberes expertos que critiquen el pasado y promuevan la “buena nueva” de la Revolución Ciudadana; “revolución” que reactualiza los discursos críticos mediante la creación de espacios institucionalizados de reflexión política e innovación tecnológica. Es allí donde se hacen fuertes críticas al modelo de desarrollo que ha imperado históricamente en el campo; sociólogos, politólogos, economistas, agrónomos, antropólogos, comunicadores –algunos con PHD, autodeclarados progresistas– cumplen esta labor;

pero, “paradójicamente”, sus diagnósticos promueven una serie de políticas públicas que fortalecen al Estado del capital. Tesis como la heterogeneidad estructural; la democratización de los recursos productivos; las perspectivas en cuanto a la seguridad alimentaria; las evaluaciones de la política pública agraria y prospectiva al 2025; la conceptualización de la agricultura familiar campesina; las innovaciones metodológicas para cuantificar las unidades productivas agropecuarias; ya no por el acceso a la tierra sino por el nivel de ingresos; compaginan con la continuidad del modelo de acumulación capitalista en grandes empresas que pactan con el Estado.

“En lo relativo a los alimentos procesados, se puede observar que, entre 2012 y 2014, son seis empresas



proveedoras beneficiarias de las compras públicas, que se adjudicaron más de 99 millones (60% del monto total gastado en el período considerado), y cinco empresas de lácteos, que se adjudicaron 60 millones de dólares (36% del monto total gastado). En consecuencia, solamente 11 empresas vendieron al Estado 160 millones de dólares, es decir, el 96% de la demanda estatal (166 millones de dólares de bienes procesados); es decir, el 4% de “otros” corresponde a las empresas “medianas” y a emprendimientos de la economía social y solidaria, sobre todo en la provisión de granola en hojuelas” (COPISA, 2015).

En el número 1106 de la revista Vistazo de septiembre de 2013, se publicó la lista de las 500 mayores empresas del Ecuador. Entre las variables que se consideran están los ingresos, el impuesto a la renta y el número de empleados; en segundo lugar del ranking, tenemos a la Corporación Favorita—solo superada por Petroecuador—; en cuarto lugar se encuentra la Corporación el Rosado—superada por Claro—; en sexto lugar, Pronaca—superada por la General Motors—.

El falso “materialismo histórico”, criticado por W. Benjamin en su tesis # I sobre el concepto de historia, calza perfectamente en aquellos intelectuales orgánicos del capital que proponen la democratización de la tierra vía mercado para construir una sociedad “justa” en el campo. Ésto se hace evidente cuando funcionarios públicos y autoridades de elección popular anuncian

que sus leyes, normativas y políticas públicas, estarían construyendo el “poder popular” y que éstas no favorecen a los intereses empresariales capitalistas. La garantía de todo esto, –según ellos– son sus hojas de vida que demostrarían que siempre han acompañado procesos sociales y de investigación con enfoque de “izquierda”.

Desde estas plataformas se hacen aportes a todo el cuerpo legal, normativo y de políticas públicas en el Ecuador; esta serie de prácticas discursivas y diagnósticos tienen actualmente su referencia en la coyuntura abierta alrededor del proyecto de Ley de Tierras que se debate desde el 2008 en el país; discusión que ha movilizado a varios sectores involucrados –cámaras de la producción, organizaciones sociales, campesinas e indígenas y el Estado–, que demandan para su beneficio el sentido de la ley.

La Constitución de la República de 2008 y la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria LORSA 2009, recogen la propuesta de redistribución de la tierra como parte esencial para establecer el régimen del Buen Vivir en el campo; de tal forma, organizaciones como la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro y la FENOCIN<sup>11</sup> declaraban que, finalmente, se iba a concretar el pago de la deuda histórica con el sector campesino y presentaron la propuesta de Ley de Tierras

---

11 La FENOCIN es la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras.

y Territorios por iniciativa popular de la Red Agraria<sup>12</sup>; propuesta que recoge planteamientos como: poner límite al latifundio, redistribución de tierras, creación de una institucionalidad plurinacional cuyas decisiones sean vinculantes, entre otras.

Mientras esto sucedía con las organizaciones sociales y su esperanza en el posible pago de la deuda agraria, los diagnósticos tecnocráticos y del sentido mesiánico del líder de la Revolución Ciudadana, expresaban lo siguiente:

“Algunos quieren definir latifundio de acuerdo a un tamaño: más de 100 hectáreas y ¡prohibido los latifundios, la Constitución prohíbe el latifundio! [Pero] lo importante es la propiedad y lo importante que se esté produciendo. (...) La segunda idea de fuerza es la productividad. Tenemos una productividad agrícola demasiado baja. Y en la economía campesina esa productividad es desastrosa” (Correa, 2011).

Tales declaraciones denotan la concepción del actual

---

12 “Sobre la Ley de Tierras, presentada por la Red Agraria con más de 41.000 adhesiones, Hernández sostiene que es la primera norma que realmente nace de una iniciativa popular porque en su elaboración participaron varias organizaciones y el protagonismo ya no lo tuvieron los asambleístas. Añade que lo importante de este proyecto es que pone en discusión la distribución de la tierra, desarrollo agrario, entre otros. Este proyecto propone que nadie podrá tener más de 500 hectáreas sin justificar su función social y ambiental. Además contempla la creación del Fondo de Tierras para que el Estado adquiera terrenos y venda a los campesinos en un precio social” (Hernández, 2015).

gobierno sobre el origen de los problemas: la culpa del atraso, pobreza e improductividad en el sector agrario la tienen los minifundios y la parcelación de la tierra vía herencias; esta perspectiva muestra con claridad –ya para esas fechas– el enfoque que tendrá la Ley de Tierras desde filas del gobierno. Ésto no es nuevo; las Escuelas de la Revolución Agraria, ERA's, desde 2010 a 2012 buscaban transformar al sujeto campesino en un nuevo ciudadano rural mediante la capacitación y la innovación tecnológica, y no mediante la redistribución de los recursos productivos.

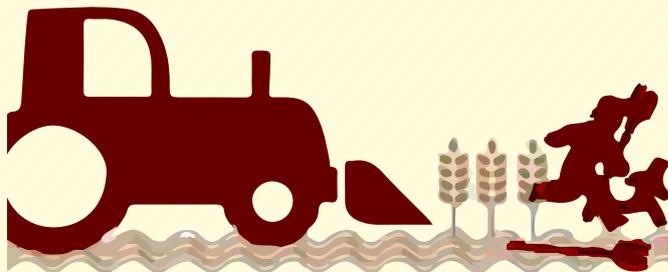
Ante estas declaraciones del gobierno, organizaciones indígenas y campesinas como la CONAIE<sup>13</sup> han denunciado la concentración de la tierra en manos de sectores agroindustriales y del agronegocio como un problema actual, además de la presencia de un neolatifundio que afecta a campesinos con poca tierra, el monopolio del mercado de alimentos, la agricultura bajo contrato; es decir, no sólo hay una concentración de los recursos naturales en pocas manos sino del poder. (CONAIE, 2015).

“(...) El monopolio de la tierra otorgaba a los

13 CONAIE, es la Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador.

hacendados un enorme poder de clase económico, político e ideológico, que se ejercía en la esfera agraria (...). (Guerrero, 1991).

Esta frase de Guerrero, que describe las relaciones de poder en el régimen de hacienda, sigue vigente, no sólo porque la desigualdad medida a través del índice de Gini ha cambiado muy poco en los últimos 50 años –pasó de 0,86 en 1954, a 0,80 en el 2001– (Carrión, 2012); sino, porque existe una clara alianza entre el agronegocio, la agroindustria y el Estado; quienes, por un lado, mantienen el poder político; y, por otro lado, construyen un régimen de verdad que define el proyecto modernizador para el campo; lo que les da el poder de establecer qué problemas se deben discutir, las agendas de intervención y los sujetos para el desarrollo agropecuario.



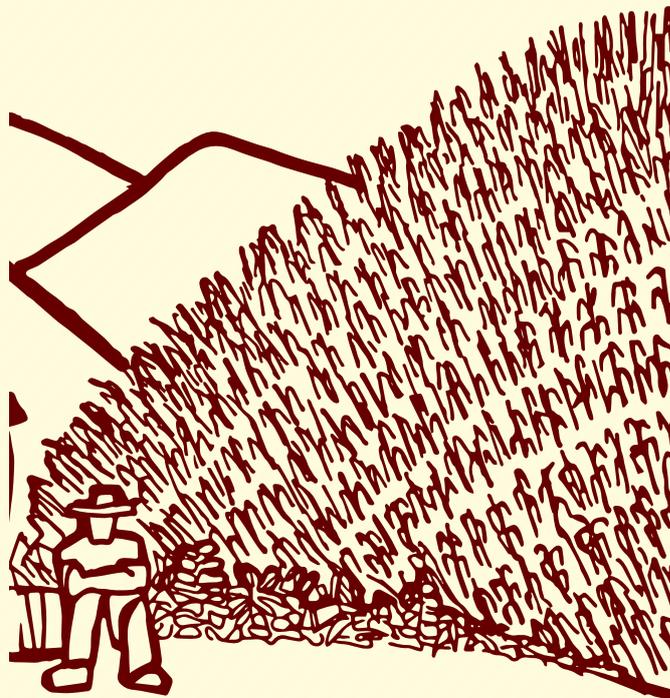
## ARGUMENTO/ HIPÓTESIS

El Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, –en este documento citado como Ley de Tierras– forma parte de las prácticas de gobierno<sup>14</sup> de la Revolución Ciudadana, que establecen parámetros innovadores para la construcción de políticas públicas sectoriales y que tiene por propósito canalizar un régimen de administración de la riqueza, del territorio y la población; todo esto, como factores preventivos y de orden para el control de los recursos productivos y el disciplinamiento funcional de campesinos y campesinas al proceso de modernización.

Este Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, profundiza el capitalismo agrario heterogéneo (Martínez, 2014), a través de normar el uso y acceso a la tierra rural y promover el aumento de la productividad como el principio fundamental de la

14 “Con la articulación desarrollo/problemática agraria explicamos las nuevas relaciones de poder desde los mecanismos para dirigir la conducta de los campesinos; de esta forma, se entiende: “gobierno sobre los sujetos gobernados”– y no exclusivamente desde la dominación absoluta de sus cuerpos y mentes. Buscamos respondernos cómo los campesinos se integran a favor de un modelo económico, político, social y cultural no fijado por ellos, que hace uso de una serie de prácticas que favorecen relaciones de poder asimétricas; además, nos parece necesario identificar cómo se producen modos de existencia que permitan a los individuos tener una visión del mundo en la que ciertos deseos, esperanzas y decisiones sean percibidos como propios” (Daza, Tesis La política pública en el sector agrario como forma de gobierno, 2015).

ley, expresados mediante: las definiciones “modernas” de latifundio, la democratización de la tierra e instalar un mercado de tierras estatalizado. A su vez, el proyecto elude la concentración de la tierra en pocas manos como un problema estructural y posiciona la improductividad como el principal inconveniente que vive el sector agropecuario.



## ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES

### El modelo agropecuario que se promueve

El informe para el primer debate sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales<sup>15</sup>, sostiene sobre la exposición de motivos, que la ley “trata de desarrollar las políticas y los instrumentos para alcanzar el objetivo estratégico de garantizar la soberanía alimentaria, la promoción de la agroexportación y la transformación de la matriz productiva (...)” (Asamblea Nacional, 2014, p. ii); y esto será responsabilidad del Estado.

Organizaciones sociales como la CONAIE<sup>16</sup> y la Red Agraria<sup>17</sup> han manifestado que para alcanzar este

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

16 La CONAIE es la Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador.

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

objetivo estratégico, el Estado debe reconocer que uno de los problemas principales es la concentración de la tierra ligada al agronegocio de exportación, fundamentada en el modelo histórico de agricultura capitalista que concentra tierra productiva y utiliza mano de obra barata para sus fines. La Ley de Tierras, por lo tanto, debería definir mecanismos claros para los procesos de afectación de las tierras concentradas.

Continuando con el diagnóstico denunciado por las organizaciones campesinas, L. Martínez (2014), manifiesta que este tipo de concentración de la tierra se relaciona directamente con los grandes grupos empresariales; por ejemplo, en el sector bananero, tres grupos empresariales concentran aproximadamente el 50% de la superficie total de tierra destinada para este cultivo; en el caso de la palma aceitera –africana–, cuatro grupos empresariales concentran la mitad de la tierra cultivada<sup>18</sup>.

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

18 Ver en: <http://ocaru.org.ec/index.php/comunicamos/campanas/item/5474-el-modelo-primario-exportador-y-los-niveles-de-concentracion-de-la-tierra-en-el-ecuador>

economías campesinas como responsables del atraso y la pobreza.

[Pero] lo importante es la propiedad y lo importante es que se esté produciendo. Primera idea de fuerza: cuidado por hacer un bien hacemos un daño mayor. Para que todos seamos propietarios partamos estas 2.000 hectáreas en 1.000 familias a dos hectáreas cada familia. Bueno, vamos a tener 2.000 familias más pobres que antes. La segunda idea de fuerza es la productividad. Tenemos una productividad agrícola demasiado baja. Y en la economía campesina esa productividad es desastrosa. Y parte de esa baja productividad son las pequeñas parcelas de terreno. Incluso, con el sistema capitalista, si tenemos una producción de 2.000 hectáreas y una sociedad anónima con 200 accionistas en buena hora: se está democratizando en algo la propiedad de esa tierra. Ésto es que no entienden muchos compañeros. Por ahí veo proyectos de tierra, incluso del propio Consejo de Soberanía Alimentaria, que tienen solo esa visión de justicia. Cuidado, por buscar la “justicia”, entre comillas, destrozamos la eficiencia y lo que hacemos es a todos igualitos, pero igualmente miserables, igualmente pobres. (Correa, Linea de Fuego, 2011)

Lo que encontramos en la exposición de motivos y en el resto del proyecto de ley, es el reconocimiento positivo de la productividad y su relación con la

concentración de la tierra. Por lo tanto, otros serían los problemas que buscan solucionar el proyecto de cuerpo legal; el avance de la frontera agrícola-ganadera sobre ecosistemas frágiles, el crecimiento de población nacional y el mayor volumen de alimento, “peligros” que necesitan de soluciones que apunten al mejoramiento de la productividad agropecuaria (Proaño, 2015).



## Objeto de la ley

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

Hemos mencionado que el uso de la tierra y su acceso han estado determinados por su destino productivo: cultivos de exportación, balanceados, aceites vegetales, entre otros. Esta forma de uso y acceso generan la tendencia a la reducción de la superficie productiva de alimentos de la dieta básica nacional que es reemplazada por pastos y cultivos para la exportación atentando contra la Soberanía Alimentaria de los pueblos<sup>19</sup>, pues, mientras crece la superficie y productividad de cultivos agro empresariales como el banano, maíz, arroz y cacao; por su parte, el café, las cebollas, papas y tomates son cultivos que decrecen (Senplades, 2014).

---

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

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

Según el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP, en 2013, el sector agropecuario debe integrarse al cambio de matriz productiva desde la estrategia de Ahorro por Sustitución de Importaciones<sup>20</sup>, que le permitirá al país mejorar su balanza comercial, evitando la salida de divisas por un valor de 622.690.776 usd. hasta el 2017. Los cultivos más importantes que aportarían con el 77% del total de ahorro, serán: Caña de Azúcar para agrocombustibles cuyo aporte es de 264.000.000 usd, Soya y Canola para balanceados, harinas y aceites, con un valor de 213.338.740 usd (MAGAP, 2013).

---

20 Para profundizar en el tema, pueden consultar: [https://drive.google.com/file/d/0B6wJrsxILA\\_\\_Y1Z2eV9hOUFOLWc/view](https://drive.google.com/file/d/0B6wJrsxILA__Y1Z2eV9hOUFOLWc/view)

Nuestro planteamiento desde OCARU es que el proyecto de Ley de Tierras no puede ser analizado sólo desde la lectura de sus articulados, sino relacionándolos con las políticas públicas que nos propone la Revolución Ciudadana; en este caso, el cambio de matriz productiva que profundiza el monocultivo, el monopolio de otros factores para la producción y la agricultura dependiente de agroquímicos para alcanzar la productividad de los predios. Son éstas algunas razones de carácter político y económico por las que, en este proyecto de ley, el acceso a la tierra no está relacionado con la redistribución.

### Principios fundamentales

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

El artículo 6 se conecta con el artículo 2, al relacionar el uso y acceso de la tierra con la productividad de los predios; generalmente, la política pública ha destinado mayores porcentajes del presupuesto del MAGAP a incentivar la productividad, en lugar de realizar proyectos que

permitan un diálogo de saberes o redistribuyan tierra; entre el 2009-2010, apenas un 3,5% del presupuesto del sector agropecuario se destina a reforma agraria y titulación de tierra, mientras que la investigación, obras de infraestructura y riego tienen más del 70% del presupuesto, inversión que se concentra en la costa ecuatoriana, territorio de la agroindustria (Carrión & Herrera, 2012).

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

## Fines:

### Función social

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

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

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

- a) Recordemos<sup>21</sup> que la caña de azúcar, la canola y la soya serán los cultivos fundamentales para mejorar la balanza comercial; son monocultivos.
- b) Hay una doble estrategia que propone el Ministerio para alcanzar altos niveles de productividad en estos cultivos a través de la transferencia tecnológica: a) aplicar paquetes tecnológicos que contengan semilla mejorada cuyos rendimientos serán de 2.5 Tm/ha. en soya y de 2 Tm/ha. en canola; b) promover el uso de las semillas transgénicas como una opción para el mejoramiento de los rendimientos, aumentando para el caso de la soya a 3,6 Tm/ha. y en canola a 3 Tm/ha.
- c) Concentrar 50.000 ha. de tierra en la costa, para el caso de la soya; y para la canola, 20.000 ha, ubicadas en la sierra.
- d) La producción de soya generaría cadenas de valor que incluyen en su proceso a un 59% de pequeños productores, 19% de medianos y un 22% de grandes agricultores. Además, la caña de azúcar, la canola y la soya generarán 749.765 plazas de trabajo directas.

---

<sup>21</sup> Ver en este mismo artículo, en su referencia al ahorro por sustitución de importaciones como propuesta del MAGAP..

Es así, como la función social de la tierra en el presente proyecto de ley, promueve políticas de fomento a través del aumento de la productividad; políticas que, a interpretación del MAGAP, tienen que ver con la promoción del monocultivo, el uso de paquetes tecnológicos y la promoción de las semillas transgénicas. De la misma forma, la función social impulsa políticas sociales de empleo y distribución de ingresos; políticas que según el MAGAP, están relacionadas con el encadenamiento productivo de pequeños campesinos –dejar de producir alimentos para integrarse al mercado de los commodities–. Finalmente, la función social construye una definición del latifundio que no está determinada por la concentración de la propiedad de la tierra –como lo sostienen las organizaciones campesinas–; sino por los niveles de productividad<sup>22</sup>. Esta consideración al latifundista o “emprendedor” agrícola definirá, más adelante, en el proyecto de ley, los articulados relacionados con afectación y redistribución de la tierra.

## Función ambiental

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

<sup>22</sup> El artículo 103 del proyecto de Ley de Tierras “considera latifundio a la propiedad rural de gran extensión ineficientemente aprovechada que sobrepase los límites máximos de superficie definidos por la Autoridad Agraria Nacional (...)” (Asamblea Nacional, 2014, p. 55).

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

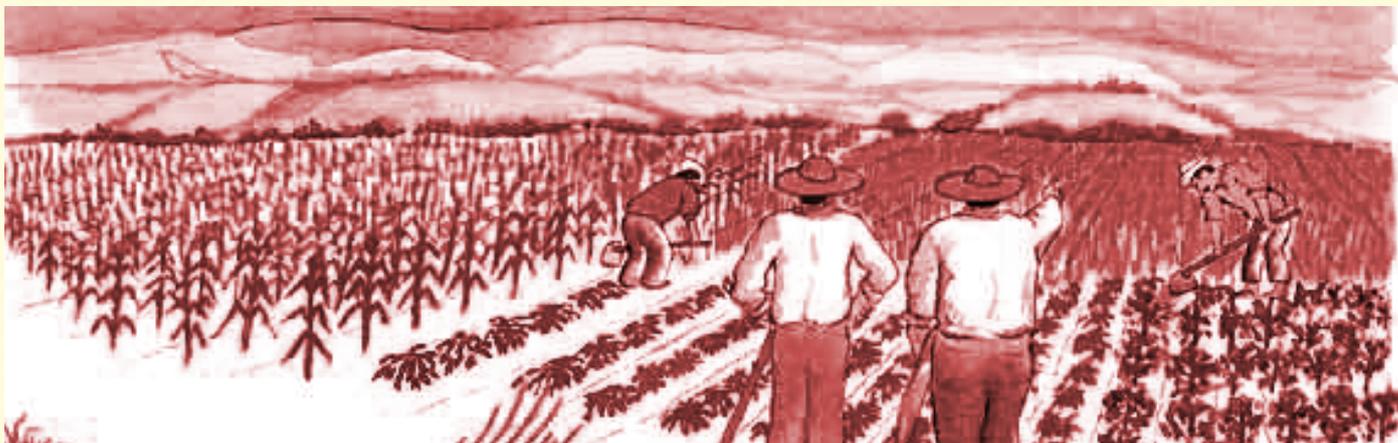
Este artículo sería el “candado” perfecto para regular todas las unidades productivas –sobre todo, las empresariales– que no respeten los derechos de la naturaleza; y, además, lo promuevan como causal de afectación de esos predios, a pesar de no ratificar la prohibición del uso de transgénicos. Sin embargo, sobre los derechos de la naturaleza, tanto discursivamente como en las prácticas agropecuarias históricas, ha estado el imperativo moral de la lucha contra la pobreza. Es decir, el modelo agrario capitalista que existe en el país, ha estado cubierto desde la década del 50, bajo el discurso del progreso económico y el desarrollo tecnológico, elementos para salir del subdesarrollo y la pobreza. La Revolución Ciudadana, también se inscribe en esta labor, inclusive promoviendo el uso de transgénicos para mejorar la productividad, a pesar que el artículo 401 de la Constitución de la República lo prohíbe.

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

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

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

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



### Acceso y redistribución

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

### Adjudicación

El primer informe de Ley de Tierras, presentado al Pleno de la Asamblea Nacional, plantea que uno de sus fines es “redistribuir las tierras rurales públicas a organizaciones de campesinos sin tierra, con poca tierra o con tierra de baja calidad” (Asamblea Nacional, 2014, p. s/pág). Mientras, el artículo 53 del proyecto de ley menciona que es la adjudicación la figura legal de la redistribución de las tierras.

(...) La adjudicación es el acto administrativo público de disposición o enajenación de tierras rurales, a través del cual, el Estado transfiere y titula, el dominio de un predio de su patrimonio, a favor de la

persona natural que ha estado en posesión de tierra rural pública. (...) También se transfieren, mediante adjudicación, las tierras públicas que correspondan a programas de redistribución, (...) con la debida asistencia técnica y financiera para garantizar la sostenibilidad productiva (Asamblea Nacional, 2014, p. 32).

En este punto debemos destacar que la redistribución de la tierra será de aquellas que consten como patrimonio del Estado. Según datos del III Censo Agropecuario de 2001, apenas 73.261 ha. están en propiedad del Estado, mientras que el déficit de tierra para los campesinos es de 2.185.000 ha. de tierra, que redistribuidas en unidades productivas de 5 ha, cubrirían una demanda de 200.000 campesinos sin tierra y 237.000 con muy poca tierra (MAGAP, 2010).

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

## Afectación: ¿expropiación?

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

Mientras, los artículos 94 y 95 manifiestan que la expropiación es la afectación al derecho de propiedad de un predio,

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

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

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

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

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

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

(...) el valor de la expropiación a pagar será el que conste en el informe motivado del avalúo comercial municipal vigente a la fecha de expedición de la resolución correspondiente. Este valor será cancelado

de contado a su propietario o representante legal, o al posesionario legalmente acreditado (...). (Ibíd.: pág. 52)

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

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

Los artículos 60 y 61 del proyecto, explican que el valor de las tierras que deberán pagar los campesinos que ingresen a los programas de redistribución o

adjudicación, será el mismo que pagó el Estado por concepto de expropiación; cuya forma de pago para los campesinos “beneficiarios” tendrá dividendos anuales en un plazo de hasta por 15 años (Asamblea Nacional, 2014, p. 35).

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

La tesis de la democratización de la tierra no sólo dificulta más el acceso a la tierra por parte de los pequeños campesinos; sino que aquellos que logran acceder a la tierra deben hacer uso del suelo productivo con cultivos que se valoricen en el mercado y les permita generar ingresos económicos,

con los cuales sustenten el pago del crédito. La redistribución entendida como democratización de la tierra vía mercado, para el caso del proyecto de Ley de Tierras, funciona como transferencia monetaria condicionada (Dávalos, 2014); pues quienes acceden a la tierra, mediante el Fondo Nacional de Tierras, están sujetos a un régimen disciplinario que establece: qué deben producir, cómo deben producir y a quién vender. Hay una pérdida total de la autonomía campesina.



## Institucionalidad

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

### Autoridad Agraria Nacional

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

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

El efecto de la política agraria [del MAGAP] tiene implicaciones serias para la “producción típicamente campesina” (...), la economía familiar y la misma soberanía alimentaria. La política pública actual

favorece el crecimiento de la agroexportación y la agroindustria como tendencia, pero al mismo tiempo favorece el decrecimiento de los productos de consumo interno que tradicionalmente están en manos de los pequeños productores. (Carrión & Herrera, 2012, p. 160)

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

La centralización de la política de tierras, en una sola “Autoridad Agraria Nacional”, que tiene las atribuciones de establecer zonas de desarrollo agrario con carácter vinculante, promueve dos estrategias de modernización capitalista en el agro. Primero, una inclusión subordinada de las lógicas campesinas a un “mundo en acelerada transformación, (...) selección y (...) focalización de actividades y cadenas productivas” (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2015, p. 67). Recordemos que el MAGAP propone que el cultivo de soya se produzca

en provincias costeras como Santa Elena, Los Ríos, Guayas, Manabí y el Oro; y la producción de canola, en provincias como Carchi, Cotopaxi, Imbabura y Loja.

Segundo, la exclusión de poblaciones a través de una política de diferenciación campesina<sup>23</sup>, entre aquellos productores modernizantes integrados a las lógicas de la productividad en el campo<sup>24</sup>; y aquellos campesinos inviábiles, faltos de una cultura de emprendimiento innovador<sup>25</sup>, pobres, atrasados, concentradores de mano de obra no calificada, improductivos, y sujetos prioritarios para la entrega del bono de desarrollo humano.

Está claro cómo las prácticas productivas influyen en la categorización de los sujetos de políticas agropecuarias; aquellas pensadas para el fomento productivo están destinadas para campesinos viables y las políticas de

---

23 Un cuarto sentido otorgado a la diferenciación es aquel que hace extensivo el proceso específico que experimenta el campesinado en su inserción al capitalismo, con el proceso de transformación-adaptación al capitalismo (...) (Quintero & Silva, 2001, p. 8)

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

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

“ayuda” social se dirigen a los estratos de población que consideran a los campesinos como sujetos pobres. De la misma manera, el establecimiento del Sistema de Información Agropecuaria, muestra del programa modernizador progresista, será el instrumento técnico que permitirá el control de los recursos naturales y el disciplinamiento de las poblaciones campesinas sobre sus territorios.

### Fondo Nacional de Tierras

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

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

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

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

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

Acceder a créditos productivos por parte de los sectores campesinos en el Ecuador se ha convertido en un verdadero suplicio, no en vano los agricultores llaman al Banco Nacional de Fomento, el “Banco de Tormentos”<sup>26</sup>; adicionalmente, el comportamiento del crédito –de la misma banca pública– es otorgado a iniciativas productivas, a su criterio, “rentables”; en el 2010, el 89% del crédito se destina para la agroindustria y ganadería, mientras el 11% se concede a los pequeños campesinos (Carrión, 2012).

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

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



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

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

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

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



Fuente: Proyecto de Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2014.

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

En una entrevista realizada por el Monitoreo Agrario a Miguel Carvajal y Mauricio Proaño<sup>27</sup> –Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria– ambos sostuvieron que:

<sup>27</sup> La entrevista fue desarrollada por la plataforma comunicacional Monitoreo Agrario, en abril de 2015. Ver la entrevista en: <http://ocaru.org.ec/index.php/comunicamos/noticias/item/5357-entrevista-a-miguel-carvajal-y-mauricio-proano-4-puntos-claves-del-proyecto-de-ley-de-tierras>

(...) el Fondo Nacional de Tierras tiene que ver con el combate a la pobreza a nivel rural; que aunque el Gobierno de la revolución ciudadana la ha disminuido significativamente, se ha bajado en estos últimos años de 32% a cerca del 17% la pobreza extrema rural y se ha reducido más de 30 puntos porcentuales la pobreza por ingresos (...). Hay varios estudios en el país que muestran que el mecanismo de compra de tierras, mediante subsidios, podría mejorar significativamente la redistribución de tierras en el país, los campesinos no quieren que las tierras se las regalen, quieren pagar, quieren comprar, pero con condiciones que les permita comprar y pagar los créditos así como vivir mejor, en torno a la redistribución está creado el Fondo Nacional de Tierras con tasas de créditos preferenciales (...) (Carvajal & Proaño, 2015).

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

## Garante de la propiedad

Este mecanismo de acceso a la tierra vía mercado estatalizado no podría ser efectivo sin los artículos 6 literal l) “Primacía de la realidad”, artículo 7 literal a) garantizar la seguridad jurídica de la propiedad”; el artículo 80 que trata sobre la “garantía a la propiedad”; y el artículo 110, “de las invasiones” (Asamblea Nacional, 2014, p. 11; 44; 57).

Los artículos garantizan el régimen de concentración de la tierra que existe en el país. Si la función social promueve la productividad, el latifundio es definido en función de sus niveles productivos y no por la extensión, la expropiación se despliega sobre tierra improductiva y no concentrada, y la primacía de la realidad (art. 6 literal l.); muestra que la agroindustria y agronegocio son modelos de propiedad que cumplen el enfoque del proyecto de ley; estas premisas modernizantes, convertidas en derechos, sancionarán cualquier tipo de práctica de acceso a la tierra que esté por fuera de la concepción de democratización de la tierra vía mercado.

Por lo tanto, el mecanismo legítimo de posesión de tierras baldías y ociosas por parte de campesinos organizados –no relacionados con tráfico de tierras–, conocido históricamente como lucha por la tierra, se convierte en delito común; que, según el Código

Integral Penal COIP, estaría tipificado en la sección novena que trata sobre los delitos contra el derecho a la propiedad, que en su artículo 201 sobre ocupación, uso ilegal de suelo o tráfico de tierras sanciona con pena privativa de libertad de cinco a siete años (Daza, 2014).

### Actores del progreso en el campo

Como OCARU, sostenemos que el proyecto de Ley de Tierras, que pone su mirada en el progreso técnico y el aumento de la productividad en el campo, promueve tres actores modernizantes desde la lógica agraria capitalista. El primer actor que promueve esta ley es el sector privado a gran escala; acaparador de recursos productivos, concentrador de tierra, monopoliza la comercialización, alto importador de agroquímicos, produce tanto para el mercado externo como el mercado local, quien se muestra como el modelo agroindustrial a seguir.

El segundo actor, en firme alianza con el sector privado a gran escala, es el Estado; su rol de alto inversor en infraestructura productiva y oferente de servicios, lo muestran como el motor del crecimiento económico; su papel en el agro a lo largo de los últimos siete años ha sido promover los cultivos para la exportación y garantizar el monopolio de empresas procesadoras

de alimentos y balanceados<sup>28</sup> y de empresas comercializadoras de alimentos<sup>29</sup>. Pero es este mismo Estado, que piensa en la vinculación de un tercer actor a los “beneficios” que presenta la agroindustria y el agronegocio en el Ecuador.

Bajo la ideología del trabajo, el fortalecimiento del capital social y la generación de capital humano emprendedor, tanto el Estado como el sector agroindustrial y de agronegocio, han reconocido las potencialidades de los campesinos y campesinas con poco acceso a recursos productivos; y en el marco de la Agricultura Familiar Campesina, AFC, han unido esfuerzos para plantear su incorporación a los beneficios del mercado, como tercer actor. Los artículos 23, 24 y 25 del proyecto de Ley de Tierras, definen a la Agricultura Familiar AF como la “modalidad productiva, agropecuaria de reproducción social familiar”. Y las clasifica desde aquella de subsistencia, de transición,

---

28 La revista Ekos, revista de negocios # 226 de febrero de 2013, publica el ranking de los 100 proveedores más importantes del Ecuador; entre los 10 primeros lugares tenemos, detrás del sector de servicios de telecomunicaciones/ tecnología y del de vehículos; en tercer lugar a PRONACA (alimentos), cuarto Dinadec (bebidas), séptimo La Fabril (alimentos) y octavo Nestlé (alimentos), la fuente de los datos que usan son los del SRI, del ejercicio fiscal 2011.

29 Según la Revista Gestión #228 de julio de 2013, en el ranking anual de las principales empresas da cuenta que en la categoría de las empresas con mayores inversiones (patrimonio), tanto para el 2011 y 2012, el primer lugar se lo lleva la corporación La Favorita (empresa que comercializa alimentos en las grandes cadenas, y se ubica por encima de varias instituciones financieras como el B. Pichincha y el B. del Pacífico).

comunitaria y consolidada; además, será beneficiaria de manera prioritaria de las políticas públicas para el mejoramiento de la productividad (Asamblea Nacional, 2014, p. 18;19).

Los articulados apenas definen a la AF y plantean sus bajos niveles de productividad como única problemática a resolver. La incorporación que hace la ley a esta forma productiva no está relacionada con las capacidades de producción de alimentos; según Jara, (2013) sería el 60% y 70% de la producción nacional; sino que la ley impulsa su definición para integrarla en la lógica del encadenamiento agroindustrial.

La productividad de los predios está relacionada con la propiedad de la tierra, de tal forma que la deficiencia en los niveles de productividad está, según el proyecto de ley y la política agropecuaria nacional, en los minifundios, muchos de ellos considerados como AFC de subsistencia. Siguiendo con la inclusión subordinada de los campesinos a la lógica del capitalismo agropecuario, se promueve la integración productiva parcelaria. El artículo 59, menciona que “la Autoridad Agraria Nacional dará celeridad a los procesos de titulación, para la implementación de programas o planes de integración productiva parcelaria” (Asamblea Nacional, 2014, p. 34). Es política de Estado promover la asociatividad productiva, para “producir más y mejor”.

El proyecto señala una nueva unidad de medida económica agropecuaria con la intención de eliminar el minifundio y promover la asociatividad productiva; el artículo 69, “constituye la Unidad Productiva Familiar UPF, como la unidad básica de producción agropecuaria (...)”. Mientras el artículo 70, menciona que:

(...) la extensión de la Unidad Productiva Familiar será fijada por la Autoridad Agraria Familiar (...), de manera que asegure la obtención (...) [de un ingreso familiar]. La Unidad Productiva Familiar deberá suministrar a la familia ingresos netos mensuales no inferiores a la suma de dos salarios básicos unificados; y b) [generar] un excedente destinado al pago del valor de la tierra e inversiones dirigidas al mejoramiento de los sistemas de producción (Ibíd.: pág. 40).

La Unidad Productiva Familiar está pensada en el asocio para la productividad de lo que el Estado entiende por cadenas agroalimentarias, caña de azúcar para Nafta de alto octanaje; café robusta para la exportación, Maíz Amarillo para balanceados y Cárnicos (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2015). Según el MAGAP 2013, productos como los mencionados estarán sustentados en pequeñas y medianas unidades productivas.

En otro contexto, la asociatividad productiva podría ser positiva como mecanismo que permita la generación de mejores ingresos para el sector de los campesinos;

pero lo que descuida esta ley es la legislación sobre las relaciones de poder que sustentan con tanto éxito los encadenamientos productivos. El caso del maíz amarillo en la provincia de Los Ríos puede servir de ejemplo: el Plan Semillas ha encarecido aún más el precio de los insumos; los productores siguen contrayendo deudas con las casas comerciales para producir, hipotecando su cosecha a la misma casa comercial que no respeta el precio oficial del maíz, relaciones que genera una cadena de dependencia, explotación y extracción de renta por parte de los intermediarios, que son parte del complejo agroindustrial.

Finalmente, el Estado solo reconoce como sujetos de política pública a aquellos productores asociados y organizados en función de la productividad. El artículo 22 manifiesta que el “Estado garantizará el derecho a la conformación de organizaciones de personas naturales o jurídicas la consecución de fines comunes inherentes a la materia regulada por esta ley” (Asamblea Nacional, 2014, p. 18); es decir, quienes se constituyan como organizaciones legales para la productividad de los predios y no para demandar reivindicaciones políticas.

Quienes no entren a las dinámicas de la productividad serán desplazados de los “beneficios” que otorga este cuerpo legal; además, no tendrán ninguna participación sobre la construcción de la política pública de fomento, delegando su espacio de acción

a la defensa de los derechos colectivos, impidiendo que pueblos y nacionalidades puedan discutir sobre latifundio, neolatifundio, redistribución y mecanismos de expropiación.

Por lo tanto, el proyecto de ley divide en dos cuerpos su ámbito de legislación; por un lado, aquellas tierras rurales consideradas como superficie para la explotación productiva; y por otro lado, los territorios ancestrales entendidos como espacios destinados para la reproducción material e inmaterial de pueblos y nacionalidades. De tal forma, que la inclusión de los territorios en el proyecto de ley no implica una ruptura con el modelo de desarrollo agrario del capital; ésto se debe a que la exclusión de este sector del campo a participar en la definición de la política pública de fomento productivo, limita las definiciones más solidarias en temas centrales como acaparamiento, concentración, latifundio, encadenamientos productivos, latifundio, neolatifundio, función social y ambiental.

## PARTICIPACIÓN Y CONSULTA PRELEGISLATIVA

Organizaciones como la FENOCIN, CNC Eloy Alfaro<sup>30</sup> y la CONAIE han elevado la discusión sobre el tema de la tierra posicionando el discurso de la Reforma Agraria Integral y la Soberanía Alimentaria como el modelo de desarrollo para el campo; en ese contexto, tanto la FENOCIN como la CNC Eloy Alfaro, se han mostrado cercanas al gobierno de la Revolución Ciudadana<sup>31</sup> y, en determinados momentos, han representado la voz campesina del gobierno nacional para legitimar cuerpos normativos y políticas públicas.

Sin duda alguna, estas tres organizaciones con estrategias de lucha diferentes han logrado posicionar en los discursos estatales la necesidad de pagar la deuda histórica que los gobiernos tenían con el campo; demandas como la redistribución de la tierra y la prohibición del latifundio se plasmaron en la Constitución de la República y leyes anexas, como la de Soberanía Alimentaria.

Entre el 2008 y 2014, se organizaron redes de campesinos que miraron en el proceso político en marcha, las oportunidades de impulsar una reforma agraria integral;

30 Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro.

31 La “Revolución Ciudadana” es el slogan con el que se identifica el proceso político, económico y cultural que lleva adelante desde el 2007 el Movimiento Alianza País, con su líder Rafael Correa, como presidente de la República del Ecuador.

es así, que emerge la “Red Agraria<sup>32</sup>” como aquella unión de organizaciones campesinas cercanas al régimen que promovían la disputa de sentido del campo al interior de la propuesta estatal. Por su parte, la CONAIE se moviliza por el “agua, la vida y la dignidad de los pueblos<sup>33</sup>” para exigir el respeto a los territorios, que considera, no sólo la tierra como recurso productivo sino como medio para la reproducción de la vida.

Mientras tanto, el Estado, representado por el movimiento Alianza País y sectores del capital agroindustria, mostraba su oposición abierta a la redistribución de la tierra y se inclina a favor de la explotación intensiva del suelo, bajo el argumento de aumentar la productividad a través de la no afectación de los latifundios productivos.

A lo largo de los últimos ocho años, estos son los actores visibles y ésta la manifestación del ciclo del debate acerca de la Ley de Tierras en el Ecuador que ha sufrido modificaciones en su entorno participativo. Hubo un primer momento de auge de la discusión sobre la redistribución de la tierra en la Constitución y la Ley

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

33 Para profundizar en el tema ver: [http://inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=491:en-defensa-del-agua-la-vida-y-la-dignidad-de-los-pueblos&catid=73:ddhh-ecuador&Itemid=144](http://inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=491:en-defensa-del-agua-la-vida-y-la-dignidad-de-los-pueblos&catid=73:ddhh-ecuador&Itemid=144)

de Soberanía Alimentaria, momento que se consolida con la presentación de la propuesta de Ley de Tierras y Territorios por iniciativa popular de la Red Agraria<sup>34</sup>; y las movilizaciones de la CONAIE en el 2012. Finalmente, este primer período de gran participación social concluye con la entrega de diferentes propuestas de Ley de Tierras al Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional CAL, a mediados de 2012.

Un segundo momento del debate es aquel que centraliza la discusión en la legislatura nacional; la Comisión de Soberanía Alimentaria es la encargada de realizar un proyecto de ley que sintetice las diferentes propuestas presentadas, que regule tanto el uso como la tenencia. En el 2014, aparece un primer borrador de proyecto llamado Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas<sup>35</sup>; en octubre del mismo año aparece un segundo borrador de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales; y en diciembre de 2014 está listo el primer informe de Ley de Tierras para debate del Pleno de la Asamblea Nacional. Entre los seis primeros meses del año 2015, se realiza la primera fase de la consulta prelegislativa de este proyecto de ley. Hay

34 La propuesta de ley de Tierras y Territorios de iniciativa ciudadana, fue presentada por la Red Agraria y estuvo acompañada de cerca de 40.000 firmas de respaldo, lo que obligaba a que éste sea el cuerpo legal sobre el que discuta la Asamblea Nacional, lo que no ha sucedido.

35 Ver en: <http://ocaru.org.ec/index.php/debate-rural/politica-publica-y-leyes/item/4456-analisis-del-proyecto-de-ley-organica-de-tierras-rurales-productivas-elementos-para-el-debate-del-modelo-agrario>

que mencionar que durante este segundo momento del debate, la participación de las organizaciones sociales y campesinas ha decrecido respecto a los años 2008-2012, debido a mecanismos de exclusión por parte del Estado y por el propio debilitamiento de las organizaciones. (Ver gráfico 02).

**Gráfico 02.** Comportamiento del debate de Ley de Tierras en Ecuador 2008-2015



Fuente: IEE; 2015.

El gráfico muestra que existe una caída en la discusión sobre la ley entre junio de 2012 y diciembre de 2013; este descenso obedece a la campaña para Presidente de la República y Parlamento Nacional en el 2013. Durante este período se posesionan con fuerza las

tesis del cambio de matriz productiva y la lucha contra la pobreza; aparece la propuesta de sustitución de importaciones del MAGAP y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, documentos públicos que poseionan la productividad en el campo sobre la Soberanía Alimentaria. Luego de las elecciones se aprueba la Ley de Recursos Hídricos en junio 2014; se inician las discusiones sobre Ley de Tierras por parte de la Comisión de Soberanía Alimentaria y, finalmente, hay un estancamiento del proceso participativo del debate sobre la Ley de Tierras a partir de 2014; todo ello, a pesar de la socialización que se ha hecho del proyecto y haber llamado a consulta prelegislativa por parte de la Asamblea Nacional.



## Consulta prelegislativa

En caso de que no se incluyan las propuestas y resultados de esta consulta en el articulado de la futura Ley de Aguas, y su aprobación tanto en la Asamblea Nacional como por el señor Presidente de la República, generará un mal precedente, que habrá desconocido las necesidades, demandas y conocimiento de las organizaciones comunitarias que gestionan el agua, de las comunas, pueblos y nacionalidades (Foro de Recursos Hídricos, 2013).

La experiencia de las organizaciones de derechos colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades respecto al ejercicio de consulta prelegislativa en el país, con respecto a la Ley de Aguas, expone con claridad los límites de este derecho en el marco de la expansión del capitalismo sobre el agro y la ampliación de la frontera extractiva en el Ecuador. Tras un año de la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos con un proceso de consulta prelegislativa poco satisfactorio para las organizaciones de derechos colectivos, el sector campesino enfrenta en la actualidad una segunda consulta prelegislativa referida a la Ley de Tierras.

En 2014, el Foro de los Recursos Hídricos<sup>36</sup> advertía de las graves implicaciones de no considerar en el cuerpo

---

36 Ver sobre el tema en: <http://www.camaren.org/files/2013/04/consulta-preleg.pdf>

normativo final sobre la Ley de Aguas, las propuestas consensuadas de los campesinos; pues, mientras las organizaciones luchaban para que en la ley se prohíba la privatización del agua –que implica concesiones al servicio e infraestructura–, en la Asamblea Nacional se aprobaba uno de sus artículos más polémicos que deja abierta la puerta para la privatización del recurso; artículo 11, sobre Infraestructura Hidráulica, en lo referente a la titularidad (Asamblea Nacional, 2014).

Además, el desplazamiento de otros temas importantes a ser preguntados, como la contaminación del agua, el deterioro de ecosistemas y el incremento de la frontera agrícola de exportación, entre otros, generó desconfianza en las organizaciones del campo que participaron y legitimaron el proceso. Los resultados de este ejercicio “participativo” los vemos hoy en la consulta prelegislativa para la Ley de Tierras, cuyo nivel de inscritos fue significativamente menor que en la anterior consulta.

El Presidente de la Ecuarrunari, C. Pérez, en el V Congreso de Chijallta-FICI los días 15 y 16 de mayo menciona que:

(...) no queremos que nos pase como en la Ley de Aguas, participamos en varias asambleas en provincias, presentamos nuestras demandas y al final para nada fueron acogidas. Para que suceda todo esto ya no nos prestamos con la Ley de Tierras y por eso solo tienen pocos inscritos, muy bien

sabemos que para nada van a corregir las enormes inequidades y desigualdades de tierra existente en el país (Pérez, <https://www.mixcloud.com>, 2015)<sup>37</sup>.

El número de organizaciones de derechos colectivos, legalmente reconocidas e inscritas en la consulta prelegislativa de Ley de Aguas fue de 1.607<sup>38</sup>; para el caso de la Ley de Tierras, se inscriben 490 titulares de derechos colectivos, de las cuales, sólo 242 organizaciones de base enviaron los formularios y las actas<sup>39</sup>. Es decir, solo la tercera parte de organizaciones que participaron en la Ley de Aguas se inscribieron para la consulta de Ley de Tierras; y de éstos, apenas el 50% cumplió con la primera fase. Según el presidente de la Ecuarrunari, este número de organizaciones “no representan a miles que existen en la Sierra (...)”. En definitiva, este proceso se cayó solito (Pérez, 2015)”.

Para E. Isch (2015), la consulta prelegislativa como mecanismo promulgado por la actual Asamblea, tiene dificultades desde la concepción con la que nace, que obstaculizan la aplicabilidad real de este derecho. Uno de los principales problemas es que no son los sujetos

37 Visto en Monitoreo Agrario: <https://es-la.facebook.com/people/Monitoreo-Agrario-Ecuador/100009005864026>

38 El diario el telégrafo publicaba esta noticia el 13 de octubre de 2012. Ver en: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/1607-organizaciones-inscritas-para-consulta-sobre-la-ley-de-aguas.html>

39 Consulta en Ley de Tierras tuvo 44% de desestimientos Quito. Ver en: <http://ocaru.org.ec/index.php/comunicamos/noticias/item/5378-consulta-en-ley-de-tierras-tuvo-44-de-desestimientos-quito>

de derechos colectivos quienes deciden qué artículos de la propuesta de ley les afectaría, sino que la decisión es tomada unilateralmente por quienes hacen la norma: asambleístas y asesores.

El potencial violador es quien escoge los derechos sobre los cuales debemos discutir y las normas que él cree que pueden violar los derechos de otros; o, sencillamente pone en discusión lo que le conviene se discuta y deja otros derechos a un costado, como inexistentes (...) La pregunta es: ¿quién puede decidir, qué cosa puede afectar mis derechos? (Isch, 2015).

El informe para primer debate sobre la Ley de Tierras menciona que este proyecto incorpora materias relacionadas con los derechos colectivos; por lo tanto, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen que ser consultados antes de la adopción de la presente medida legislativa. Siguiendo con la afirmación de Isch (2015), nos preguntamos: ¿Quién definió los temas sustantivos a ser consultados en la Ley de Tierras?

La Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional establece los temas sustantivos el 03 de marzo de 2015 y el Consejo de Administración Legislativa CAL, los aprueba el 04 de marzo disponiendo que se pregunte sobre:

1. Reconocimiento y Legalización de la posesión ancestral;

2. Reconocimiento del uso y usufructo en tierras y territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades;

3. Participación social y resolución de conflictos.

El reconocimiento de estas “posibles” afectaciones de la propuesta de ley, excluye las posiciones de los pueblos y nacionalidades sobre la concentración de la tierra, la función social y ambiental, la redistribución y el régimen de expropiación; además, a la Autoridad Agraria Nacional y el Fondo de Tierra como articulados y prácticas que atentan contra los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades; por lo tanto, de estos temas poco o nada pueden decir los sujetos de derechos colectivos en el proceso de consulta prelegislativa que se lleva a cabo. La Comisión entiende los derechos colectivos como concesiones o dádivas de “su poder”.

Frente a los temas sustantivos, que son parte de la consulta prelegislativa de la Ley de Tierras, la Ecuarunari ha presentado una demanda de inconstitucionalidad, precisamente porque los temas previstos por la Asamblea Nacional no fueron consensuados con las organizaciones campesinas e indígenas, por lo tanto se vuelve ilegítima (Diario La Hora, 2015). Todo lo específico en torno a la discusión normativa sobre la Ley de Tierras al interior de la Comisión de la Asamblea Nacional, está determinado por los parlamentarios sin participación real de las organizaciones sociales. (Ver cuadro 01)

Cuadro 01: Primera fase de la consulta pre-legislativa de Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

Fecha	Actividad
15 de diciembre 2014	La Comisión de Soberanía Alimentaria sugiere al Pleno de la Asamblea Nacional la pertinencia de realizar una consulta prelegislativa
22 y 29 de enero 2015	La Asamblea en Pleno resuelve aprobar la consulta
03 de febrero 2015	El presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria entrega al Consejo de Administración Legislativa, CAL, los temas sustantivos a ser objeto de la consulta
04 de febrero 2015	El CAL aprueban los temas
05 de marzo 2015	La Presidenta de la Asamblea convoca a las organizaciones de derechos colectivos a participar e inscribirse en la consulta prelegislativa sobre el proyecto de Ley de Tierras

24 de marzo 2015	Se cierra el plazo para la inscripción de organizaciones
30 de marzo 2015	Es la fecha para validar las organizaciones inscritas
24 de abril 2015	Termina la primera fase de la consulta prelegislativa: Audiencias Locales
14 de mayo 2015	Primer informe de resultados provinciales de la consulta prelegislativa

Fuente: IEE, 2015

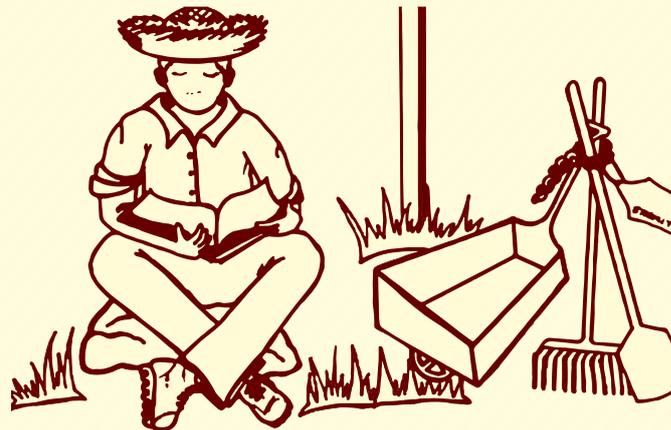
Para F. Simbaña (2015), las tres preguntas de la consulta prelegislativa están garantizadas tanto en tratados internacionales como en la misma Constitución del Ecuador del 2008; sin embargo, habría que considerar que la pregunta 3 atenta contra los derechos adquiridos, pues, la resolución de conflictos de tierras—posesión, uso, usufructo— al interior de los territorios, es jurisdicción exclusiva de los gobiernos comunales o de las formas organizativas; formas que, para estos casos, adopten los pueblos y nacionalidades. Incluir en el artículo 77 de la propuesta de ley que, en caso de controversia entre las partes, la Autoridad Agraria juegue el papel de intermediario del conflicto, es un intento de violación

flagrante a las prácticas y costumbres de los sujetos de derechos colectivos<sup>40</sup>.

El 14 de mayo de 2015, se entregaron a la Presidenta de la Asamblea Nacional, Gabriela Rivadeneira, los resultados de la primera fase de la consulta prelegislativa; entre estos, los consensos superaron a los disensos y como afirmó F. Simbaña, quién podría oponerse a que se reconozca y legalice la tierra de posesión ancestral.

Cabe destacar que los disensos giran en torno a la participación que las autoridades de las comunas, pueblos y nacionalidades deben tener en materia de regulación de la posesión de las tierras que, en la propuesta de ley, estaría a cargo de la Autoridad Agraria Nacional; además de la creación del “Consejo Plurinacional Agrario, cuyas resoluciones tengan carácter vinculante y no consultivo” (Asamblea Nacional, 2015, p. 25). La respuesta a esta demanda de las organizaciones por parte de las autoridades de la Asamblea, es que se realizará el estudio jurídico para ver si estas peticiones no violentan la Constitución.

40 Ver más en: <http://www.ocaru.org.ec/index.php/en-los-territorios/taller-ocaru/item/4829-ley-de-tierras-a-debate-con-la-participacion-de-las-comunas-del-valle-de-tumbaco>



## ALGUNAS CONCLUSIONES

El proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales promueve un enfoque de productividad sobre el campo que desplaza las demandas de las organizaciones campesinas, pueblos y nacionalidades por un régimen de redistribución de la tierra. Esta premisa dificulta la pretensión de quienes elaboraron la ley de que convivan de manera armónica la agroindustria, el agronegocio y el cambio de la matriz productiva con la Soberanía Alimentaria. Eso explicaría por qué la institucionalidad pública, actualmente, habla de seguridad alimentaria como uno de los objetivos de la Revolución Ciudadana y

ya no hace efectivo el eje estratégico de Soberanía Alimentaria.

La función social y ambiental, que promueve el proyecto de ley, “actualiza” las definiciones de latifundio y concentración de la tierra; para ésta no son latifundios y no hay concentración si estos predios –generalmente extensos en superficie– son productivos a través de la innovación tecnológica. Estas definiciones se ajustan a la propuesta para el cambio de la matriz productiva y energética en el agro que necesita de grandes cantidades de tierra y el uso de paquetes tecnológicos – semillas mejoradas o transgénicas– para sostener altos niveles de productividad y competencia.

El proyecto de ley instala un mercado de tierra estatalizado que funciona a través de procesos de compra de tierra a precio comercial catastral y de la recuperación de ese valor por parte del Estado, mediante la venta de ese predio a quienes puedan pagar dichos valores comerciales. Para lo cual, se instala la Autoridad Agraria Nacional sin mecanismos de participación social y un Fondo Nacional de Tierras que será la institución de las transacciones mercantiles.

Finalmente, la consulta prelegislativa que se lleva a cabo sobre el proyecto de ley, ha sido un proceso que excluye de la discusión las problemáticas centrales que se viven en el campo como: la concentración de la tierra, el uso del suelo productivo, mecanismos reales de

expropiación y redistribución; se reproduce lo sucedido con la consulta prelegislativa de ley de Recursos Hídricos, de tal forma, que la participación de las organizaciones se vuelve mínima y restringida, mostrando los límites de estas leyes sobre el campo elaboradas por la Revolución Ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional. (2014). Informe del Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional. (2014). Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. Quito: Registro Oficial N° 305.
- Asamblea Nacional. (2015). Informe de la compilación de los resultados provinciales de la consulta prelegislativa del proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional, L. d. (2014). Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas. Quito.
- Banco Mundial. (09 de 06 de 2015). El Banco Mundial. Obtenido de El Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/odm/pobreza-hambre.html>
- Carrión, D. (2012). Cartilla para el debate del modelo de acumulación . La palabra en nuestra orilla. Quito, Pichincha, Ecuador: OCARU.
- Carrión, D. (2012). La palabra en nuestra orilla. Quito: IEE.
- Carrión, D., & Herrera, S. (2012). Ecuador Rural del siglo XXI. Quito: La tierra.
- Carvajal, M., & Proaño, M. (Marzo de 2015). Puntos Claves del proyecto de ley de tierras. (M. Agrario, Entrevistador).
- Castro-Gómez, S. (2010). La Historia de la Gubernamentalidad. Bogotá: Kimpres Ltda.
- Comisión de Soberanía Alimentaria. (2014). Informe del Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Quito: Asamblea Nacional.
- CONAIE. (10 de 04 de 2015). <http://ocaru.org.ec>. Obtenido de <http://ocaru.org.ec>: <http://ocaru.org.ec/index.php/debate-rural/politica-publica-y-leyes/item/5517-propuesta-de-ley-de-tierras-de-conaie>
- Concejo Sectorial de la Producción. (2010). Agenda para la Transformación Productiva. Quito: Ministerio Coordinado de la Producción, Empleo y Competitividad.
- COPISA. (10 de 06 de 2015). Observatorio del Cambio Rural. Obtenido de Observatorio del Cambio Rural: <http://ocaru.org.ec/index.php/comunicamos/articulos/item/5492-la-soberania-alimentaria-creando-oportunidades-en-la-compra-publica-para-consolidar-la-economia-popular-y-solidaria>.
- Correa, R. (11 de 10 de 2011). Línea de Fuego. Obtenido de Línea de Fuego: <http://lalineadefuego.info/2011/10/17/borrador-ley-de-tierras-palabras-de-rafael-correa-y-luis-andrango/>.
- Correa, R. (2014). Los retos de la Revolución Ciudadana: Neodependencia, neocolonialismo y cambio estructural. Conferencia Magistral en la sede de la Cepal (pág. 16). Santiago de Chile: Presidencia de la República del Ecuador.

- Correa, R. (19 de 04 de 2015). <http://www.telegrafo.com.ec>. Obtenido de <http://www.telegrafo.com.ec>: <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/el-sector-agricola-crearia-244-mil-empleos-hasta-2025.html>
- Dávalos, P. (2014). Alianza PAIS o reinención del poder. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Daza, E. (2014). Análisis de Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productiva . Quito: IEE/OCARU.
- Daza, E. (20 de 04 de 2015). Tesis La política pública en el sector agrario como forma de gobierno. Tesis La política pública en el sector agrario como forma de gobierno. Quito, Pichincha, Ecuador: Universidad Central del Ecuador.
- Diario La Hora. (26 de 03 de 2015). <http://ocaru.org.ec>. Obtenido de <http://ocaru.org.ec>: <http://ocaru.org.ec/index.php/comunicamos/noticias/item/5062-ley-de-tierras-se-presenta-demanda-a-consulta-prelegislativa>.
- Diario La Hora. (15 de 05 de 2015). <http://www.ocaru.org.ec>. Obtenido de <http://www.ocaru.org.ec>: <http://www.ocaru.org.ec/index.php/comunicamos/noticias/item/5442-en-quevedo-sera-la-sede-del-nuevo-banecador>.
- Foro de Recursos Hídricos. (24 de 04 de 2013). <http://www.camaren.org>. Obtenido de <http://www.camaren.org>: <http://www.camaren.org/files/2013/04/consultapreleg.pdf>.
- Glas, J. (26 de 05 de 2015). <http://www.vicepresidencia.gob.ec>. Obtenido de <http://www.vicepresidencia.gob.ec>: <http://www.vicepresidencia.gob.ec/jorge-glas-espinel-nos-acercamos-con-paso-firme-al-ecuador-de-las-ideas-de-los-emprendimientos-de-la-innovacion-2/>.
- Guerrero, A. (1991). De la Economía a las Mentalidades. Quito: El Conejo.
- Hernández, V. (09 de 06 de 2015). Virgilio Hernández Asambleista por Pichincha. Obtenido de Virgilio Hernández Asambleista por Pichincha: <http://virgiliohernandez.ec/asamblea-wp/?p=5329>.
- Isch, E. (2015). Ley de Tierras y consulta prelegislativa. Quito: OCARU.
- Lopera, J., & Bernal, M. (2003). La culpa es de la vaca. Caracas: Printer Latinoamericana Ltda.
- MAGAP. (2010). Plan de fomento del acceso de tierras a los productores: PLAN TIERRAS . Quito: MAGAP.
- MAGAP. (01 de 08 de 2013). Propuesta. EL SECTOR AGROPECUARIO, ACUÍCOLA Y PESQUERO EN EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA. Quito, Pichincha, Ecuador: MAGAP.
- Martínez, L. ( 2014). De la hacienda al agronegocio: agricultura y capitalismo en Ecuador. En G. Almeyra, L. Concheiro, J. Mendes, & C. Porto-Goncalves, Capitalismo: Tierra y poder en América Latina (1982-2012) Volúmen II (págs. 123-155). México DF: CLACSO: UAM Xochimilco.

- Pérez, C. (07 de 05 de 2015). <http://ocaru.org.ec>. Obtenido de <http://ocaru.org.ec>: <http://ocaru.org.ec/index.php/comunicamos/noticias/item/5378-consulta-en-ley-de-tierras-tuvo-44-de-desestimientos-quito>.
- Pérez, C. (07 de 05 de 2015). <http://ocaru.org.ec>. Obtenido de <http://ocaru.org.ec>: <http://ocaru.org.ec/index.php/comunicamos/noticias/item/5378-consulta-en-ley-de-tierras-tuvo-44-de-desestimientos-quito>.
- Pérez, C. (16 de 05 de 2015). <https://www.mixcloud.com>. Obtenido de <https://www.mixcloud.com>: [https://www.mixcloud.com/ecuachaski-ecuarunari/ecuarunari-juntos-en-minka-a-la-resistencia-a-defender-nuestros-sistemas-comunitarios/?fb\\_ref=cloudcast](https://www.mixcloud.com/ecuachaski-ecuarunari/ecuarunari-juntos-en-minka-a-la-resistencia-a-defender-nuestros-sistemas-comunitarios/?fb_ref=cloudcast).
- Proaño, M. (01 de 2015). PPT Proyecto Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Quito, Pichincha, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Quintero, R., & Silva, E. (2001). Ecuador: una nación en ciernes Tomo III. Quito: Abya-Yala Cuarta Edición.
- Quishpe, V., & Alvarado, M. (2012). Cotacachi: derecho a la tierra frente a urbanizaciones y especulación. Quito: SIPAE.
- Senplades. (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito: Senplades.
- Senplades. (2014). Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza. Quito: Senplades.
- Senplades. (2014). Estrategia para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza . Quito: Senplades.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador. (2015). Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva. Quito: Vicepresidencia de la República.

El Observatorio del Cambio Rural es una propuesta de debate, diálogo e investigación, teórico y político entre organizaciones sociales, espacios de investigación, instituciones no gubernamentales y ámbitos del Estado. El propósito es aportar con el debate sobre modelo de acumulación y transformaciones en el campo a través del registro y análisis crítico de los cambios socioeconómicos y políticos; su relación con la reforma institucional normativa y la política agraria; y la comprensión sobre los actores que en territorio establecen estrategias y acciones sobre las transformaciones del campo. Nuestra apuesta es contribuir al fortalecimiento de las organizaciones indígenas, campesinas y de mujeres rurales del Ecuador.

