

EL GOBIERNO SOBRE EL CAMPO:
ANALÍTICA DE LA LEY DE TIERRAS EN ECUADOR

ESTEBAN DAZA

Instituto de Estudios Ecuatorianos

Recepción manuscrito: 15 de marzo de 2016

Aceptación versión final: 29 de abril de 2016

RESUMEN El presente artículo indaga sobre cómo se gobierna el campo, a través de aquellos discursos de «verdad» promovidos por el Estado, los sectores empresariales y las organizaciones indígenas y campesinas que se disputan el sentido de las problemáticas, las agendas de intervención y la “construcción” de los sujetos transformadores. Elementos que gestionaron en los últimos siete años en Ecuador el problema de la tierra «productiva» y que inciden en los ejes centrales de la recientemente aprobada Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, que instala en el campo un proceso de disciplinamiento político y económico sobre las poblaciones rurales.

PALABRAS CLAVE Ley de tierras, analítica, gubernamentalidad, gobierno, indígenas y campesinos.

ABSTRACT This article explores how the countryside is governed through those «truthful» speeches promoted by the state, corporate sectors and indigenous and peasant organizations, which dispute over the problem sense, the intervention agendas, and the «construction» of the transforming subjects. Elements that have managed ,in the last seven years in Ecuador, the issue of «productive» land, and which influence the central axes of the recently approved Organic Law of Rural Lands and Ancestral Territories, which installs a process of political and economic order in rural populations in the countryside.

KEYWORDS Law of Lands, analytical, governmentality, government, indigenous people, peasants.

JEL CODE Q15.

INTRODUCCIÓN

«Nos han dado la tierra» es el segundo cuento escrito por Juan Rulfo en su obra «El llano en llamas»; en dicho relato se menciona que la tierra entregada a los campesinos por parte de los delegados de gobierno —al fin de la revolución mexicana— se caracterizaba por la infertilidad y dureza del suelo y sus prolongadas sequías.¹ La narración muestra la desventura de aquellos campesinos que migran, pero que a cada paso conjeturan sobre aquella reforma agraria que debió no sólo devolverles las tierras, sino la vida.²

—Nadie les dijo que se les iba a dotar con tierras de riego.

—Pero, señor delegado, la tierra está deslavada, dura. No creemos que arando se entierre en esa como cantera que es la tierra del llano [...]. Así nos han dado la tierra. Y en este comal acalorado quieren que sembremos semilla de algo, para ver si algo retoña y se levanta. Pero nada se levantará de aquí. Ni zopilotes. (Rulfo, 1975, p. 16)

El cuento finalmente subraya los límites de una reforma agraria donde prevalece la entrega de tierras como fin y no como medio para la reproducción de la vida de quienes hacen el campo. La reforma agraria como una propuesta emancipadora opuesta a la cosificación de los territorios. En el Ecuador, los cambios operados en el sector agrario a partir de mediados del siglo xx —donde se dieron dos reformas agrarias— según Rhon (2016), no permitieron la desconcentración de la propiedad sobre los medios de producción y en su lugar el modelo productivo en el agro desarrolla una convergencia productiva con los patrones dominantes de la producción agrícola mundial. Muestra de esto es la actual concentración de la tierra y el incremento del área cultivada con productos para la agroexportación,³ que promueve un modelo dependiente del mercado mundial de materias primas. Este proceso de modernización conservadora sustentado en el acaparamiento de recursos y la especialización productiva, incesante mediante el control y disciplinamiento de las economías campesinas e indígenas en tiempos de reforma agraria y neoliberalismo, ha permitido también mantener vigente la lucha por la tierra y el territorio por parte de las organizaciones populares y del campo, que en la presente década se han propuesto *exigir* el pago de la deuda agraria que tiene el Estado con este sector de la sociedad rural.

El presente artículo indaga sobre cómo el Estado ecuatoriano responde a las demandas históricas de las organizaciones indígenas y campesinas —pago de la deuda agraria—. Además, analiza las estrategias de movilización de las organizaciones indígenas y campesinas en torno al carácter de la ley de tierras. Comprende el período de emergencia de los gobiernos *progresistas* en América Latina, para nuestro caso, el régimen de la Revolución Ciudadana de 2007 a marzo de 2016.

NOTA TEÓRICA Y METODOLÓGICA

El análisis sobre el papel del Estado, el sector empresarial y las organizaciones indígenas y campesinas por la disputa de la problemática agraria, parte de entender la *singularidad* de las formas de *gobernar*⁴ el campo en el régimen de la Revolución Ciudadana. Para lo cual, hemos privilegiado los lugares de producción de verdad, en los que el pensamiento deviene operacional y práctico. Por lo tanto, nuestro ámbito de estudio en el presente trabajo, es el tratamiento que el Estado, el sector empresarial y las organizaciones rurales dieron a lo que se denominó el problema de la tierra productiva, y cómo estas definiciones determinaron el carácter de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales —desde ahora *ley de tierras*— aprobada el 4 de marzo de 2016.

Es por estas razones que nuestra entrada teórica metodológica ensaya una lectura distinta de las relaciones de poder sobre el agro, para lo cual utilizamos la *analítica* como «estudio de las

condiciones particulares en que emergen y se transforman las prácticas de *gobierno*» (Castro-Gómez, 2010, p. 46). Prácticas que se ven relacionadas y disputadas en un régimen de gubernamentalidad.⁵ La interpretación que hacemos sobre el *gobierno* del campo a través de la ley de tierras, da cuenta de un conjunto de reglas que demuestra que no son arbitrarias —forzadas a obedecer—, sino que son *prácticas* de poder que plantean objetivos a los que dirigen sus acciones. Por ejemplo, cuando el Estado y los sectores agroexportadores y del agronegocio plantean que el problema de la tierra es la baja productividad de las pequeñas agriculturas, dicha afirmación funciona como una forma de gestionar la conducta de los otros —indígenas y campesinos— mediante metas no fijadas por ellos, creando un sistema de disciplina política y económica: el aumento de la productividad a través de la especialización productiva.

En cambio, cuando el argumento de organizaciones indígenas y campesinas considera que la concentración de la tierra es uno de los problemas estructurales del campo, y cuya salida es la expropiación, estamos frente a la opción de gestionar la conducta propia mediante objetivos fijados por los mismos individuos —indígenas y campesinos— que impulsan prácticas de libertad. Al abarcar el estudio de la ley de tierras desde la analítica de la gubernamentalidad, afirmando que las relaciones de poder son un juego de acciones sobre acciones o un juego de libertades, estamos precisando que existe la posibilidad de que cualquiera de las partes pueda sublevarse; la posibilidad de revertir ciertas prácticas de poder está latente, básicamente porque una de las condiciones es el estado de *libertad* de los individuos (Castro-Gómez, 2010). Este elemento permite demostrar la propuesta de las organizaciones indígenas y campesinas en el debate de la ley.

Por lo tanto, la aprobación del cuerpo normativo como parte de las prácticas de *gobierno* muestra un escenario conflictivo donde se forjaron prácticas y estrategias que generaron consentimiento a favor del argumento del Estado y el capital, en medio de situaciones materiales y simbólicas de inequidad en el acceso a la tierra. De tal forma, se estaría aprobando una ley de tierras que concede al Estado del capital la administración de las riquezas, el disciplinamiento de las poblaciones y el control de los recursos productivos. Para demostrar dicha hipótesis hemos dividido este trabajo en tres partes: i) el contexto de discusión de la ley de tierras; ii) la definición de la problemática por parte del Estado y los sectores empresariales, y las organizaciones indígenas y campesinas, y iii) la aprobación de la ley: la respuesta del Estado a las demandas de las organizaciones.

EL «RETORNO» DEL ESTADO Y LA MOVILIZACIÓN INDÍGENA Y CAMPESINA

Para Herrera (2015), los procesos de transformación en el campo durante las décadas del sesenta y setenta no podrían entenderse sin la participación de las organizaciones campesinas, quienes a pesar de no haber determinado la lógica de los cambios, jugaron un rol fundamental en el proceso de modernización.

Si bien las movilizaciones indígenas y campesinas no lograron constituirse en un movimiento fuerte con capacidad de organizar una transformación radical, las movilizaciones indígenas-campesinas jugaron un papel central en la definición de las leyes, aunque las leyes —reforma agraria 1964 y 1973— hayan terminado impulsando la modernización de las élites. (Herrera, 2015, p. 33)

A finales del siglo xx e inicios del XXI, la plataforma de lucha indígena y campesina que presiona sobre los temas de identidad, del Estado plurinacional y el reconocimiento de los derechos colectivos, entre otros; mantuvo latente la lucha por la tierra frente al ajuste estructural de las políticas neoliberales, período que instala como prácticas de *gobierno*: la reconcentración de los recursos productivos y estímulo a la agroindustria y el recambio de las exportaciones tradicionales por productos no tradicionales; por ejemplo, las flores (Carrión y Herrera, 2012).

Políticas que promovieron una débil institucionalidad pública caracterizada por la ausencia del Estado en la rectoría de las políticas agropecuaria, dejando a merced del mercado la determinación del uso de la tierra. Sin embargo, esta serie de *prácticas* provocaron nuevas plataformas de lucha que integró a la disputa por la tierra y el agua, la resistencia al libre mercado y la precarización de la fuerza de trabajo.

Con la emergencia de los denominados gobiernos *progresistas*, en el Ecuador de los años 2006 y 2007 se experimentan formas distintas en los canales de transmisión sobre la problemática de la tierra y sus posibles soluciones. Esto, debido a la presión de los sectores sociales en cuanto a la desigualdad en el acceso a los recursos productivos, el desgaste del suelo y la creciente pobreza en el campo. Pero también, a la «necesidad» de un contrato social que recupere el rol del Estado⁶ en las esferas económica, política e ideológica para manejar los acuerdos en cuanto a generación de riqueza y la distribución del ingreso. El mecanismo donde se condensan estas estrategias será la nueva Constitución aprobada en 2008. En dicha Constitución, la movilización social, que venía en acenso desde el periodo neoliberal, contribuyó en la definición de un nuevo Régimen de Desarrollo (art. 275), promoviendo la Soberanía Alimentaria como objetivo estratégico del Estado e impulsando la redistribución de la tierra (art. 281), limitando el latifundio (art. 282), instalando un sistema económico incluyente (art. 283) y declarando al país libre de cultivos y semillas transgénicas (art. 401), entre otros (Asamblea Nacional, 2008).

Sin embargo, a pesar de dichos mandatos constitucionales que discursivamente anunciaban el pago de la deuda agraria, las relaciones de fuerza no se inclinaron a su favor para volver políticas públicas y cambios normativos las transformaciones propuestas.⁷ Pues el «retorno del Estado» administrador de lo público, buscará la gestión de las libertades conduciendo el *deseo* de las poblaciones indígenas y campesinas por mejorar sus condiciones de vida, a través del aumento de la productividad y negando la posibilidad de la redistribución de la tierra como su *bienestar*.

Esta particularidad del proyecto *progresista* plateando desde el Estado, desprende posiciones y discursos sobre la definición del problema de la tierra, que en los últimos siete años de régimen de la Revolución Ciudadana marcarán proyectos distintos para alcanzar el bienestar en el campo; proyectos que los podemos sintetizar de la siguiente manera: i) las organizaciones sociales insisten en la afectación y redistribución de la tierra, además del control y prohibición de la expansión de monocultivos para la exportación y la agroindustria que atenta contra su autonomía en el uso del suelo, y ii) la posición del Estado nacional y los capitales del agronegocio promueven el aumento de la productividad y la agregación de valor para mercados de exportación y del agronegocio como instrumentos para la generación de riqueza y democratización del ingreso.

LA PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA

De acuerdo a lo mencionado, una serie de movilizaciones a favor del agua, la dignidad y la vida y en contra de la política extractiva estatal, se desarrollaron en marzo de 2012 encabezadas por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE. Mientras esto sucedía, otras organizaciones indígenas y campesinas que conformaron la Red Agraria⁸ —cercana al régimen de Alianza PAIS— entregaban con más de 40 mil firmas de respaldo popular a la Ley de Tierras y Territorios que «requieren» los campesinos. Ambos hechos marcarán el escenario público en la discusión sobre el agro y en el rol que asumen el Estado, tanto en la determinación de la problemática de la ley de tierras, donde manifiesta que

[...] algunos quieren definir latifundio de acuerdo a un tamaño. Lo importante es la propiedad y lo importante que se esté produciendo. La segunda idea fuerza es la productividad. Tenemos una productividad agrícola demasiada baja. Y en economía campesina esa productividad es desastrosa. (Correa, 2011; citado en Daza, 2015, p. 11)

Así como en la respuesta que dará a las movilizaciones sociales en su contra, cuando empiezan a darse los primeros ensayos de judicialización de la protesta social: paros, marchas, cierre de vías y huelgas solidarias, empiezan a ser calificadas como acciones de desestabilización al régimen, traición a la patria, sabotaje y terrorismo (Daza y Santillana, 2015).

ESTADO Y LEY DE TIERRAS

El Estado, a través de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) y el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, publican en 2010 la Agenda para la Transformación Productiva, documento que sirve de hoja de ruta para el impulso al Código de la Producción y el Cambio de Matriz Productiva. En dicho texto se menciona que el sector agropecuario es el menos productivo, ya que tiene un índice de 13%, frente a niveles de productividad del sector minero que crece al 27% y la intermediación financiera al 37% (Consejo Sectorial de la Producción, 2010). También se argumenta que en la agricultura se concentran grandes cantidades de mano de obra no calificada, cuyos precarios ingresos mantienen a las sociedades rurales en la pobreza.⁹ Para las autoridades nacionales, las razones de los bajos niveles de productividad y de pobreza estarían relacionadas a la falta de cultura de riesgo e innovación tecnológica en los pequeños productores. De tal forma que entregar tierras a esos productores sería entregar pobreza.

Cuidado, por hacer un bien hacemos un daño mayor. Para que todos seamos propietarios partamos estas 2000 ha en mil familias, a 2 ha cada familia. Bueno, vamos a tener 2000 familias más pobres que antes. Cuidado, por buscar «justicia», destruimos la eficiencia y lo que hacemos es a todos igualitos, pero igualmente miserables. (Correa, 2011; citado en Daza, 2015, p. 15)

Por su parte, la Vicepresidencia de la República —encargada del cambio de la matriz productiva— genera opinión pública a favor del agronegocio y la agroindustria, mencionando que ésta en los próximos años contribuirá con 6100 millones al PIB nacional y crearía 500.000 plazas de trabajo (Agencia Andes, 2016). Por lo tanto, la estrategia de la transformación productiva

es producir más, producir mejor, producir cosas nuevas (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2015), pero no repartir tierras. La alianza entre el capital del agronegocio y la agroexportación con el Estado, influyen de manera directa en la concepción sobre la problemática de la tierra, ambos definen a la falta de productividad de los pequeños agricultores como elemento central del atraso y la pobreza en el agro. Una vez definido el problema, establecen que el pago de la deuda agraria consiste en la mejora de los niveles de productividad vía especialización productiva, asistencia técnica y encadenamiento agroindustrial. Es de esta manera como la ley de tierras promoverá un enfoque de productividad.

LAS ORGANIZACIONES Y LA LEY DE TIERRAS

Las organizaciones indígenas y campesinas frente a la ley de tierras han planteado estrategias diferentes; las más cercanas al régimen de la Revolución Ciudadana se inclinan por disputar al interior de las filas oficiales el enfoque de la normativa. Mientras otros movimientos afirmaran abiertamente su oposición, rebeldía y resistencia al proyecto de ley impulsado por el oficialismo. Sin embargo, aunque las estrategias fueron distintas, existen coincidencias sobre la problemática central de la tierra: i) reprimarización de la economía, ii) reconcentración de la tierra, y iii) tendencia a la especialización productiva impuesta sobre el uso del suelo fértil. Elementos en contraposición a la propuesta de «pago de la deuda agraria» que el Estado impulsaba a través de su propuesta de ley de tierras.

Es importante destacar que la propuesta para corregir los problemas que afectan al sector agrario está relacionada con limitar el latifundio,¹⁰ establecer acciones afirmativas para la expropiación, que la tierra sea entregada a los indígenas y campesinos a través de un precio social y que el uso de la tierra garantice la soberanía alimentaria. Las organizaciones sociales inmersas en la discusión sobre las problemáticas de la tierra, también han de mencionar que se hace necesaria una nueva institucionalidad con principios de plurinacionalidad, interculturalidad y participación. De tal manera, que se promovía la creación del ministerio de la soberanía alimentaria que facilite la aplicación de la política redistributiva de la tierra y la defensa de los territorios, pues esta normativa debería

[...] reafirmar el carácter de inalienable, indivisible, imprescriptible e inembargable de los territorios frente al avance de la frontera agrícola extractiva. Esto necesita de la titulación inmediata de los territorios colectivos bajo la coordinación de los gobiernos comunitarios de los pueblos y nacionalidades y el Estado; además, se debe sancionar a aquellas autoridades que registren títulos individuales sobre territorios comunales. (CONAIE, 2015, pp. 1-7)

Finalmente, cabe destacar que el enfoque propuesto por las organizaciones indígenas y campesinas se fundamenta en la redistribución de la tierra y la reconstitución de los territorios ancestrales, elementos que reinventa la propuesta de reforma agraria y actualizan las nuevas problemáticas en el campo, definiendo como horizonte de emancipación la soberanía alimentaria frente al modelo de acumulación del capital en el campo, que impulsa la productividad de la tierra como solución.

APROBACIÓN DE LA LEY TIERRAS

Tres son los elementos fundamentales para comprender cómo el Estado responde a las demandas de las organizaciones indígenas y campesinas frente a la problemática de la tierra. i) propuesta conciliadora de modelos antagónicos, ii) prevalece el enfoque de productividad en la función social y ambiental de la tierra, y iii) redistribución de tierras vía mercado.

¿CONCILIACIÓN DE MODELOS ANTAGÓNICOS?

La primera respuesta del Estado y las élites agroindustriales a las demandas de las organizaciones sociales, ha sido mencionar en la exposición de motivos de la normativa, que es prioridad de la ley de tierras: «Alcanzar el objetivo estratégico de garantizar la soberanía alimentaria, la promoción de la agroexportación y el cambio de matriz productiva» (Asamblea Nacional, 2016, p. 1). Lo que no da cuenta la exposición de motivos es que existe un modelo de tenencia de la tierra excluyente del campesinado y acaparador de tierra cultivable; la pequeña y mediana agricultura que produce el 60% de los alimentos, representan el 84,5% de las unidades productivas familiares, UPA, y controlan el 20% de la superficie de tierra; mientras que la agricultura empresarial, de agroexportación y agroindustria representan el 15% de las UPA y concentran el 80% del suelo cultivable (SENPLADES, 2014).

En el caso del uso de la tierra que hace el agronegocio se puede constatar según los datos de la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria, ESPAC 2011, que se expanden los monocultivos de exportación. En el período comprendido entre 2002 y 2011, la superficie cosechada de palma africana en la provincia de Esmeraldas creció considerablemente. Pasó de 44.461 ha a 133.878 ha. En el caso del banano, la superficie cosechada aumenta ligeramente; por ejemplo, en la provincia de Los Ríos pasó de 52.203 ha en el 2002 a 55.040 ha en 2011. Esta realidad de la tenencia de la tierra y el uso que se hace del suelo, dan cuenta que la conciliación entre el agronegocio y la soberanía alimentaria es una propuesta demagógica, solo si se llegara a afectar la estructura actual de tenencia de la tierra podrían darse encuentros entre estas dos formas de producción.

PRODUCTIVIDAD, FUNCIÓN SOCIAL Y AMBIENTAL

Dos de las categorías básicas que promueve la ley como prácticas del uso de la tierra, están relacionadas con la función social y la función ambiental. La función social se refiere a la pregunta ¿para qué debe servir la tierra?, mientras que la función ambiental responde al ¿cómo se debe usar esa tierras?

La función social se encuentra marcada por el enfoque de productividad, por lo tanto, si se usa la tierra productivamente, se generan fuentes de empleo y se logran los niveles óptimos de productividad de la zona, el agricultor cumpliría con la función social. Haciendo referencia a la lógica de operar de la agroindustria, esta cumple con la función social. Pero nuevamente el artículo 11 de la ley que refiere a la función social no considera los mecanismos de explotación de la fuerza de trabajo agrícola en la que se obtienen las ganancias los sectores de la agroexportación. El 25,30% de la Población Económicamente Activa, PEA, en Ecuador está destinada a labores agrícolas y es la rama de actividad que más mano de obra concentra. Según el Ministerio de

Agricultura, en 2013 existen 1.388.191 personas que viven en el área rural dedicadas a actividades agrícolas; 317.181 personas viven en zonas urbanas y trabajan en el campo. De la cifra de 1.705.372 personas dedicadas a las labores agropecuarias, el 23% son jornaleros, el 34,5% realizan actividades por cuenta propia, el 17% es trabajador/a del hogar no remunerado y apenas un 16,5% son empleados privados que reciben un sueldo básico mensual (INEC, 2014).

La información oficial demuestra que aproximadamente el 75% de la PEA agrícola, por categoría de ocupación, está subempleada o tiene empleos de mala calidad; sin salario fijo y sin seguridad social como elementos mínimos que garanticen la reproducción del trabajador y su familia. En la provincia de Los Ríos se encuentra la mayor cantidad de suelo productivo dedicado al agronegocio, donde ocho de cada diez trabajadores agrícolas son jornaleros y cobran 10 dólares diarios por jornal. La función ambiental promueve el respeto a los derechos de la naturaleza; sin embargo, existe un escenario contradictorio respecto al limitado control que ejercerán las instituciones sobre el uso intensivo de paquetes químicos, pues frente a la lógica de la productividad, la alta vulnerabilidad de los monocultivos requiere de uso excesivo para cuidar su inversión y mantener los niveles medios de productividad de la zona. Otro de los escenarios complejos de la función ambiental está relacionado con el ingreso de semilla y cultivos transgénicos en el Ecuador. En la normativa aprobada no se menciona como violación de la función ambiental el uso de biotecnología.

REDISTRIBUCIÓN DE TIERRAS VÍA MERCADO

No es prioridad de esta ley la redistribución de la tierra como medio para alcanzar mejores niveles de productividad o luchar contra la pobreza, ya que le hecho que determina latifundio son los niveles de productividad y no la concentración de la tierra. La redistribución, según los artículos 15, 24, 25, 59 y 71, dan cuenta que el Estado retoma la administración del mercado de tierra en el Ecuador, un mercado que no puede controlar, pero que le servirá para la generación de políticas clientelares. La política redistributiva se basa en la entrega de tierras en propiedad del Estado. Cuando acudimos a la información sobre la cantidad de tierra en propiedad estatal, nos encontramos que existe un déficit de tierras para solventar la demanda, que según el Plan Tierras sería de medio millón de campesinos sin tierra o con muy poca y de mala calidad; el Estado apenas posee menos de 74.000 ha para repartir (MAGAP, 2010, p. 7).

En vista de este déficit, la ley crea una cadena de redistribución de tierras estatales, dicha cadena se compone de tres eslabones que consolidan el proceso. El primer eslabón es la adjudicación o compra de tierras: frente a la ausencia de tierras el Estado promueve la compra de la tierra a precio de mercado de aquellos propietarios con tierras ociosas. Las tierras compradas pasan a formar parte del Fondo Nacional de Tierras, institucionalidad pública creada para administrarlas y asignar los créditos a quienes hayan sido calificados para acceder a programas de redistribución. El Fondo Nacional de Tierras está constituido por la cooperación internacional, las tierras en propiedad del Estado, predios expropiados, asignación presupuestaria y por la recuperación de valores. Si analizamos detenidamente los elementos que constituyen el Fondo, podemos darnos cuenta de que el único instrumento real de capitalización es la recuperación de valores. Aquí aparece el segundo eslabón de la cadena: la recuperación de valores es el principio que impide al Estado distorsionar el mercado de tierras. Si el Fondo compra

tierra privada a precios comerciales, éste no puede vender por debajo del valor que adquirió el predio; por lo tanto, no pueden existir precios sociales para pequeños productores, mujeres y jóvenes que no tengan tierra. El tercer eslabón de la cadena de redistribución es la democratización de la tierra, que no es otra cosa que la reventa de la tierra a precio comercial por parte del Estado. El mecanismo para la venta se basa en la entrega de un crédito a 15 años plazo a las organizaciones beneficiarias del programa. El Fondo implementará tasas de interés preferenciales para aquellos campesinos que estén por debajo de la línea de pobreza.

Este escenario adverso de acceso a la tierra para campesinos e indígenas, se complejiza más cuando se quita cualquier restricción para que capitales extranjeros puedan comprar o arrendar la tierra en el Ecuador.

CONCLUSIONES

Durante los años 2012 al 2016 las élites del agronegocio, lograron a través del Estado consensuar con las organizaciones del campo la necesidad de una ley de tierras que supere al neoliberalismo y que el único escenario para dicha modificación era el parlamento, lugar en el que se vació de sentido las demandas de indígenas y campesinos por la redistribución de la tierra y se consolida un consentimiento a nombre de la productividad como horizonte de progreso económico. Se puede mencionar que el *gobierno* del campo, expresado a través de la singularidad de la problemática de la tierra, promueve una serie de prácticas discursivas, prácticas no discursivas, relaciones de fuerza y procesos de subjetivación que tienen como objetivo la administración de las poblaciones indígenas y campesinas a través de la gestión su deseo de bienestar. Tanto las organizaciones cercanas al régimen como las declaradas en oposición, tienen el reto de crear una plataforma de unidad que proponga dos debates esenciales: primero, una salida anticrisis; y segundo, la reapropiación de la reforma agraria emancipadora.

NOTAS

- 1 La primera edición del «Llano en llamas» fue publicada en 1953.
- 2 Arturo Warman, en su artículo «La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo» menciona que se entregaron a los campesinos más de 100 millones de hectáreas de tierra, que equivalían a la mitad del territorio mexicano. Sin embargo, ésta no logró el bienestar perseguido y los campesinos que fueron «beneficiarios» viven hoy en la pobreza extrema (Warman, 2003).
- 3 Las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973 expandieron la frontera agrícola por la vía de la colonización, mientras la división de algunas haciendas amplió el número de minifundios, asignando las tierras altas y menos fértiles a campesinos e indígenas huasipungueros, mientras que las tierras bajas, con acceso al agua para riego, fueron ocupadas por una capa de «modernos» empresarios agrícolas.
- 4 En el caso de los *Estados de dominación*, las tecnologías buscan *determinar* la conducta de los individuos por la fuerza: la tortura o el trabajo forzado. Mientras que en las *relaciones de poder* no se busca *determinar* la conducta, sino *dirigirla*, ya que el individuo tiene capacidad *autónoma* de acción debido a su condición de libertad, característica que debe ser administrada por *tecnologías de gobierno* (Castro-Gómez, 2010, p. 34).
- 5 Según Foucault (1999), «Por gubernamentalidad entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones [...], que permiten ejercer esta forma tan específica, tan compleja, de poder, que tienen como meta principal la población, como forma primordial

de saber, la economía política, y como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad»; (Castro-Gómez, 2010, p. 63).

6 En este caso, el «retorno del Estado» significa el establecimiento de *tecnologías de gobierno* para instalar un régimen de administración de la riqueza, del territorio y de la población como factores preventivos que eviten el desorden y el conflicto como sucedió entre los años 90 y mediados del 2000.

7 Al mismo tiempo que se aprobaron leyes como la de Soberanía Alimentaria, Economía Social y Solidaria, se aprobaban la Ley Minera y el Código de la Producción que profundizan el modelo extractivo.

8 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.

9 El 25,30% de la PEA Nacional está destinada a labores agrícolas y es la rama de actividad que más mano de obra concentra. Según el Ministerio de Agricultura, en 2013 existen 1.388.191 personas que viven en el área rural dedicadas a actividades agrícolas, 317.181 personas viven en zonas urbanas y trabajan en el campo.

10 Para reducir el latifundio se ha propuesto un límite máximo a la propiedad individual de la tierra: en la Costa 500 ha, en la Sierra 200 ha, en la Amazonía 500 ha; además, que el límite para la propiedad de la tierra para personas extranjeras no exceda las 100 ha a nivel nacional (Red Agraria, 2012, p. 1).

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional (2016). *Segundo Informe del Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Asamblea N. (2016). *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*. Quito: Asamblea Nacional.
- Brassel, F., Herrera, S. y Laforge, M. (2010). *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas nuevos argumentos*. Quito, Ecuador: SIPAE.
- Carrión, D., Herrera, S. (2012). *Ecuador Rural del siglo XXI*. Quito, Ecuador: La Tierra.
- Castro-Gómez, S. (2010). *Historia de la Gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- CONAIE (2015, marzo 10). Ley de Tierras y Territorios por la Soberanía Alimentaria y el Bune vivir. *Observatorio del Cambio Rural*. Recuperado de <http://ocaru.org.ec>.
- Consejo Sectorial de la Producción. (2010). *Agenda para la Transformación Productiva*. Quito, Ecuador: MCPEC.
- Daza, E. (2015). *La Culpa es del Wachufundio ¡A propósito del una ley de tierras!* Quito: IEE/OCARU.
- Daza, E. y Santillana, A. (2015, septiembre 9). *La Línea de Fuego*. Recuperado de <http://www.lalineade-fuego.info>
- ESPA (2011). *Datos Estadísticos Agropecuarios*. Quito, Ecuador: INEC.
- Herrera, S. (2015). *De la lucha por la tierra a la modernización conservadora*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- INEC (2014). *Encuesta de empleo, desempleo y Subempleo ENEMDU 2013*. Quito, Ecuador: INEC.
- MAGAP (2010). *Plan Tierras*. Quito, Ecuador: MAGAP.
- Martínez, L. (2014). La concentración de la tierra en el caso Ecuatoriano: impactos en el territorio. En vv. AA., *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo* (pp. 43-62). Quito, Ecuador: Abya Yala.

- Red Agraria (2012). *Propuesta Ley de Tierras y Territorios*. Quito, Ecuador: COPISA.
- Rhon, F. (2016). La cuestión Agraria hoy: perspectivas y retos. *Ecuador Debate*, (96), 113-123.
- Rulfo, J. (1975). *El llano en llamas*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez, P. (2013). Resistencia, concenso y disputa: reflexiones sobre el conflicto social en el Ecuador 1990-2012. En vv. AA., *¿A quién le importa los guayacanes? Acumulación, gobierno y conflictos en el campo* (pp. 17-81). Quito, Ecuador: IEE-CDES.
- SENPLADES (2014). Componente 2: Revolución Productiva, Trabajo y Empleo. En SENPLADES, *Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza* (pp. 155-174). Quito, Ecuador: SENPLADES.
- SENPLADES (2014). *Estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza*. Quito, Ecuador: SENPLADES.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador (2015). *Estrategia nacional para el cambio de la Matriz Productiva*. Quito, Ecuador: Vicepresidencia de la República.
- Vicepresidente Glas afirma que hasta 2025 la agroindustria podría generar 6100 millones de dólares al PIB nacional. (2016, abril 14) *Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica*. Recuperado de <http://www.andes.info.ec>
- Warman, A. (s. f.). La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo. FAO. Recuperado de <http://www.fao.org>

