

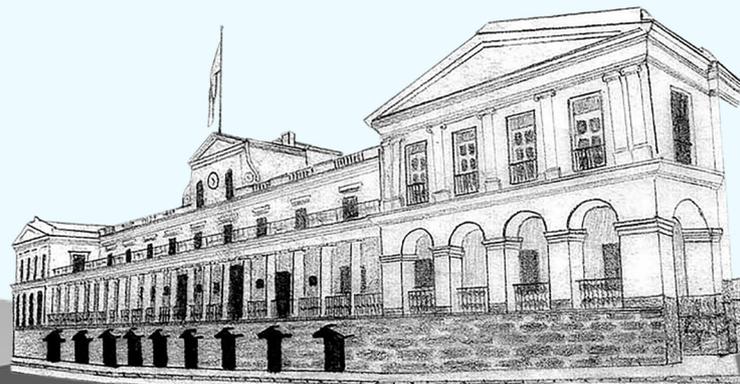
Cuadernos de Reflexión

"Razón de Estado"

Cuestión agraria y campesinado

Por: Esteban Daza

Observatorio del Cambio Rural





Esta publicación ha sido realizada con el apoyo de la Fundación Rosa Luxemburg. Su contenido es responsabilidad exclusiva del IEE y OCARU y no refleja la opinión de la Fundación Rosa Luxemburg

OBSERVATORIO DEL CAMBIO RURAL-OCARU

Institución Coordinadora:

Instituto de Estudios Ecuatorianos

Con el apoyo de: Fundación Rosa Luxemburg

Autor: Esteban Daza

Corrección de Estilo: Isabel Salcedo

Diseño y diagramación: Kata Herrera

Observatorio del Cambio Rural

ocaru2012@gmail.com

www.ocaru.org.ec

Quito-Ecuador

2018

Instituto de Estudios Ecuatorianos

San Ignacio 134 y Avenida 6 de Diciembre

Teléfonos: 593 2 2504496

iee@iee.org.ec

www.iee.org.ec

Quito-Ecuador

Índice

Introducción	1
Primer momento: Reforma Institucional y “Razón de Estado”	2
Segundo momento: Reforma Institucional: <i>policía</i> en el sector agrario	11
Tercer momento: Campesinos y “Razón de Estado”; la coyuntura actual	22
Conclusión	29
Bibliografía	30

Introducción

El presente documento busca promover la discusión sobre el papel del Estado y el rol que juegan los actores de la agricultura en la disputa por el programa de transformación del campo. Por lo tanto, proponemos la siguiente cartilla de trabajo para organizaciones sociales, indígenas y campesinas para que sus reflexiones generen una serie de interrogantes sobre su presente.

Después de un año del triunfo de Lenín Moreno como Presidente de la República del Ecuador, algunos sectores sociales sostienen que, en materia de política económica y financiera, el país se ha visto envuelto en la coyuntura del “regreso del neoliberalismo” frente al retroceso de lo que en años anteriores se llamó el “retorno del Estado”.

Aunque es muy pronto para manifestar cuál es el debate que se instalará en el sector de las izquierdas frente a dicha coyuntura, nos parece importante puntualizar, junto con las organizaciones sociales, la función que el Estado ha desempeñado durante la última década en el marco de su presencia en lo público.

Para el Observatorio del Cambio Rural (OCA-RU), uno de los escenarios para dicha reflexión lo ocupan las políticas públicas destinadas al sector agrario; allí no solo se identifican las líneas de continuidad y ruptura con regímenes políticos y económicos anteriores, sino que se pueden evidenciar elementos interpretativos para analizar y construir plataformas políticas para disputar el presente.

En este sentido, la cartilla tiene como fin proponer a los sectores populares del agro un debate sobre el rol que desempeñó el Estado entre los años 2007-2017. Para ello se plantean los siguientes interrogantes:

- a) ¿Cómo operó la racionalidad política que permitió la configuración de mecanismos de contrarreforma agraria en los últimos diez años en el Ecuador?
- b) ¿Cuáles fueron las estrategias políticas que escogieron las organizaciones campesinas para resistir y generar la defensa de sus derechos?

En función de dichas interrogantes, la cartilla está compuesta por tres momentos:

Primer momento: Debatir sobre el instrumento de planificación nacional que justifica el “retorno del Estado” y el carácter de *modernización conservadora* que se instala en los procesos de transformación.

Segundo momento: Dilucidar la “reforma normativa e institucional” en materia agropecua-

ria haciendo hincapié en el rol que jugó el Estado como generador de instrumentos de control y disciplinamiento¹.

Tercer momento: Identificar las plataformas de movilización que las organizaciones indígenas y campesinas, pueblos y nacionalidades han utilizado para cuestionar el régimen de *modernización conservadora* al que se han visto sometidos.

1.Primer momento: Reforma Institucional y “Razón de Estado”

Este primer momento discute el rol de la planificación como uno de los ejes centrales del denominado “retorno del Estado” entre los años 2007-2017; para este ejercicio se retoman dos textos sobre la reforma estatal y la importancia que tiene la función ejecutiva como órgano que decide qué es lo público y dónde intervenir.

1 Normativas, leyes, reglamentos, planes de desarrollo, entre otros, intervienen en el agro. Lógicas que invisibilizan y marginan saberes prácticos y formas de vida.

Más adelante, se hace un acercamiento a la justificación que propone el “gobierno progresista”² para instalar la necesidad del “retorno del Estado” en los imaginarios sociales como agente de la transformación, prescindiendo de las organizaciones sociales.

Para cerrar esta primera parte, se presenta cómo las prácticas que conforman el Estado, construyen estrategias de “modernización conservadora”, ocupando la mayor parte de espacios de lo público y negociando con los sectores del capital las formas de intervención sobre ciertos sectores productivos, entre ellos, el agrario.

1.1. Los documentos de planificación

En el número 6 de la revista “La Tendencia” se publica el artículo titulado: *La reforma democrática* del Estado, de Pabel Muñoz (2007)³. En

2 Llamamos “gobierno progresista” al régimen de la “Revolución Ciudadana” que gobernó el país desde el 2007.

3 Pabel Muñoz ha sido Subsecretario de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública (2007-2009); Subsecretario General de Transformación Democrática del Estado (Viceministro 2011-2013); Secreta-

dicho texto se hace hincapié sobre la importancia que tiene para los gobiernos “pos-neoliberales” de la región, un rediseño institucional que recupere <<la capacidad de planificación y gestión de las instituciones estatales>> (Muñoz 2007, 63) para lo cual, se requiere de la transformación del modelo de Estado.

Muñoz pone énfasis en el fracaso del Estado en la época neoliberal y manifiesta que el reto de los gobiernos “progresistas” es reconstituir la dimensión pública del Estado para que se ocupe de una doble función: **la regulación y la redistribución**. <<Ello no sólo ayudará a modificar la concepción y la fórmula del desarrollo, sino que mejorará la gobernabilidad, entendida como la estabilidad institucional para el desarrollo>>. (Ibíd. 66).

Según el autor, entre los aspectos centrales del nuevo Estado está la <<promoción de la organización social y la democracia radical>> (Ibíd. 67), cada una operando como mecanismos institucionalizados de democracia participativa. Además, sostiene la relevancia de pasar de la democracia

rio Nacional de Planificación y Desarrollo (Ministro 2013-2015). Actualmente, es Asambleísta Provincial por Pichincha.

representativa hacia otra que permita a las organizaciones de la sociedad civil ser protagonistas y deliberativas de la reforma institucional.

Al mismo tiempo que se publicaba dicho artículo, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) divulgaba un documento operativo denominado la *Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la función ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión, y la organización territorial*. En este trabajo se establece que uno de los ejes centrales es entender el Estado <<como la articulación entre los centros de poder y redes de acción>> (SENPLADES 2007, 6).

En el texto se menciona lo siguiente:

Más allá del debate sobre cuánto Estado y cuánto mercado debe existir en una sociedad, se trata de afirmar el carácter estratégico de las intervenciones estatales y rediseñar a su brazo ejecutivo en la perspectiva de asegurarle altas probabilidades de coordinación eficiente entre

sus distintas agencias, y de concertación y diálogo con el resto de poderes públicos y actores sociales que componen la nación ecuatoriana (SENPLADES 2007, 6).

Dicha afirmación elude el debate sobre el carácter histórico que en las relaciones de poder juega el Estado y, por el contrario, se limita a cuestionar la racionalidad económico-política de sus prácticas, a la vez que sostiene la necesidad de impulsar una reforma institucional que le devuelva el rol regulador.

La propuesta de *Reforma “Democrática” del Estado* desarrollada desde la Secretaría de Planificación contempla una serie de elementos importantes; por ejemplo, el desarrollo territorial, la descentralización, las autonomías, la garantía universal de los derechos sociales, la meritocracia en la administración pública y un servicio civil eficiente (Muñoz 2007, 64-66); sin embargo, su carácter institucional burocratizó y convirtió a ciertas políticas públicas en mecanismos de cooptación y clientelismo político.

Ahora bien, ambos documentos nos plantean la disputa de la dirección que debe tomar la transformación - conservación del Estado durante los primeros años del régimen “progresista”, para lo que utilizan términos que construyen imaginarios sociales sobre la situación que vive el país en dichos años; algunos elementos a los que nos referimos es: el “caos institucional”, la “autoridad”, el “orden”, la “seguridad”, entre otros.

Cada uno de estos términos sirve de justificación para legitimar la presencia del Estado en todos los ámbitos de lo público; pero, además posicionan la necesidad de instalar un actor central que ejecute dichas transformaciones; en este caso nos referimos a la función ejecutiva.

1.2. El Estado y el Ejecutivo

Vale aclarar que lo que se denominó el “retorno del Estado” implicó recuperar varias funciones y roles del Estado que fueron abandonados o reasignados al sector empresarial y financiero

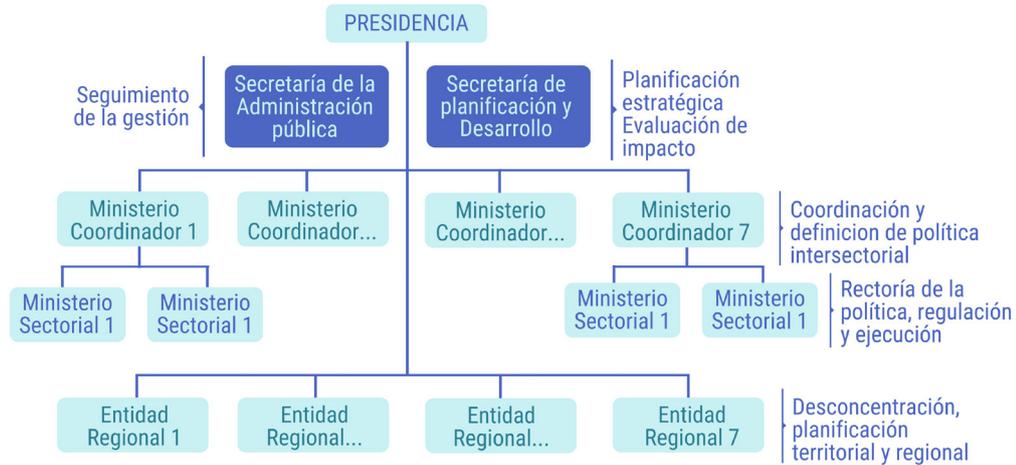
durante el neoliberalismo entre 1982 y 2006; es necesario mencionar a la planificación nacional y las reformas normativas e institucionales que preveían que la planificación funcione.

De esta forma, la reforma institucional del Estado toma sentido únicamente cuando se recupera la capacidad de planificación. ¿Qué es lo que viene a resolver la reforma institucional?, la respuesta que proporciona la SENPLADES es precisamente lo que ellos denominaron “caos institucional”; el mismo que es el reflejo de la agenda neoliberal que significó la pérdida de autoridad, pérdida de soberanía y disminución de dirección estatal⁴.

Ahora bien, la estrategia que se propone para superar el “caos institucional”, dejado por el neoliberalismo, es la reforma institucional que tiene como objeto central *reconstituir* la figura de **autoridad**. Configuran un Estado, actor de la

4 Por situar el debate sobre el caos institucional de la SENPLADES, algunos de los elementos que lo expresan son: una serie de regímenes autárquicos y excepcionales; leyes en beneficio de los grupos de poder; preasignaciones y fondos fuera del presupuesto general del Estado; ausencia de investigación y universidades desvinculadas del desarrollo nacional, entre otras.

Imagen 01. Nueva estructura funcional de la función ejecutiva



Fuente: SENPLADES, 2007

transformación, cuyo fin es servir de catalizador de las fuerzas sociales, económicas y políticas, además de poseer la potestad de determinar qué es lo público y cómo intervenir sobre este.

Dos son los elementos centrales que configuran la imagen de *autoridad* en la reforma institucional: primero, la necesidad del *orden* frente al “caos institucional” y, segundo, la *seguridad*

como garantía de las relaciones sociales y productivas.

La reforma institucional es la materialización del escenario de disputa entre un orden Estatal versus el Estado neoliberal corporativista. Será en este sentido que los debates sobre la presencia del Estado en la esfera pública se centrarán en el rol de superar el neoliberalismo, dejando de lado

la discusión sobre el rol del Estado en la esfera del capitalismo.

Por tanto, el papel de *autoridad* en la reforma institucional se asigna a la *función ejecutiva*. Para este asunto, se requerirá del fortalecimiento del gobierno central. La importancia de este mecanismo radica en la capacidad que tiene el Presidente de la República y las instituciones asociadas para determinar los ámbitos de acción pública y su capacidad de incidencia.

De tal forma, que un nuevo entramado institucional se propone para dicho propósito, comprender una red de <<instituciones de diferentes dimensiones, funciones e importancia jerárquica>> (SENPLADES 2007, 6), sobre los cuales la función ejecutiva ejerza su accionar.

Durante los últimos 10 años, el siguiente entramado institucional de estructura piramidal retomó la capacidad de decisión sobre múltiples sectores sociales, políticos, culturales y económicos declarados de competencia de la función ejecutiva. (Ver imagen No. 1).

La imagen muestra los ámbitos de acción de la función ejecutiva que se organizan a partir de

sectores de coordinación que luego se materializan en ministerios coordinadores que cubren las áreas definidas de ámbito público: Sectores Estratégicos; 2) Política Económica; 3) Desarrollo Social; 4) Producción; 5) Seguridad Interna y Externa; 6) Política; y 7) Patrimonio Natural y Cultural. (SENPLADES 2007, 18).

Será este entramado de poder institucionalizado por la racionalidad política del Estado, el que constituya los ámbitos de intervención de lo público, generando la expectativa de que existe un Estado que atiende a las necesidades de todos los sectores que fueron abandonados por el neoliberalismo.

1.3. “Neoliberalismo corporativista” vs “Estado transformador”

La disputa entre formas de administrar lo público y el carácter del Estado se erige como el debate que consigné la atención de los sectores sociales durante los primeros años del gobierno “progresista”, pues muchas de las organizaciones presentes en la coyuntura justificaban su presen-

cia a través de la afirmación de que existe un Estado en disputa.

A pesar de los esfuerzos y “logros” conseguidos por las fuerzas sociales durante los primeros años del “régimen progresista”, la reforma institucional del Estado se sostenía en una “razón política” que prescindía de dichas fuerzas para superar al neoliberalismo como régimen corporativista. Dicho desplazamiento de los sectores sociales obedecía a la interpretación que hacía el gobierno en torno a este sector.

El Estado neoliberal, según la Senplandes, ha conformado dos tipos de corporativización: un primer tipo de corporativismo caracterizado por la cantidad onerosa de instituciones autónomas adscritas a la función ejecutiva y que responden a intereses de los gremios empresariales que privatizan la gestión pública⁵; un segundo tipo de corporativismo que responde a aquellas instituciones articuladas entre <<agentes estatales y representantes de la llamada sociedad civil,

creados para la gestión paritaria de instituciones encargadas, en lo fundamental, de cuestiones relativas a la protección de derechos y al desarrollo social>> (Ibíd. 9).

Esta caracterización que hacen de la presencia de las fuerzas corporativistas neoliberales en la disputa de la reforma institucional en el “nuevo” momento, le permite al “régimen progresista” desplazar de su agenda a las reivindicaciones populares.

La nueva presencia del Estado como agente del cambio encontrará su espacio inicial de justificación en la coyuntura generada durante la creación de la Constitución de Montecristi (2008). La aprobación de la Carta Magna no sólo representa la estrategia estatal para redefinir la acción pública sino que configura el escenario de legitimidad donde puede prescindir, precisamente, de las fuerzas sociales y políticas y así, avanzar sobre su propuesta de *orden, seguridad y soberanía nacional*.

⁵ Por ejemplo: el Concejo Nacional de Electricidad CONELEC.

1.4. “Razón conservadora de Estado”

La racionalidad política instalada durante los primeros años del “régimen progresista” constituye la práctica de “salvar al Estado”. Se trata de “rescatarlo” del neoliberalismo y para ello proponen como actor central a la función ejecutiva. De tal forma que, la propuesta de reforma institucional nos plantea un objetivo “conservacionista”. <<No se trata de un principio de transformación, sino de manutención y conservación>>. (Foucault 2014, citado en Castro-Gómez 2015, 116).

Los elementos que permiten “conservar” al Estado y transformarlo en agente de cambio, son la recuperación del *orden* de lo público y la *seguridad* para el desarrollo. De tal forma, que el Estado no será nunca más aquel de la época neoliberal – caos institucional–; se tratará de otra racionalidad política⁶.

6 Detengámonos nuevamente para enunciar qué entendemos por “razón de Estado”; para ello, hacemos referencia a las reflexiones de Michel Foucault sobre el tema. La “razón de Estado” es un ejercicio de racionalidad política moderna que articula la antinomia derecho/orden; sistema jurídico/sistema administrativo. Recurriendo a otros autores, Foucault menciona que es el <<arte que permite descubrir cómo el orden y la paz reinan en el seno de la República>> (Castro 2005, 479).

En esta racionalidad política, el Estado es el fin en sí mismo, pero no es un Estado en abstracto sino <<la integración de los individuos en una comunidad o una totalidad, por lo tanto, éste es pensado como un conjunto de fuerzas que pueden aumentar o debilitarse de acuerdo con las políticas seguidas por el gobierno>>. (Ibíd. 479).

El Estado, por lo tanto, no es un abstracto, sino la suma de relaciones de fuerza que lo erigen como el mecanismo de administración del poder. En el caso ecuatoriano, el Estado ha sido puesto al servicio de los grupos de interés capitalista, convirtiéndose en Estado del capital⁷, históricamente.

De tal manera que, lo que se denominó la “vuelta del Estado”, nos plantea la articulación entre el modelo de acumulación capitalista⁸ con un

7 Si durante los últimos 10 años los grupos de poder negociaban sus intereses con el poder político, el Estado con “autonomía relativa”, la coyuntura actual –gobierno de Lenin Moreno– estas fuerzas retoman el control de la economía a través de un programa privatizador del régimen político.

8 La Planificación Nacional entre 2009 y 2013 se propone, por un lado, pasar a una sociedad del conocimiento, de capacidades y oportunidades productivas, y profunda igualdad e inclusión, lo que requiere de una suerte de acumulación originaria proveniente del extractivismo; y, por otro lado, la regulación a partir de un Estado constitucional de derechos, justicia y democrático.

régimen de regulación social. Esta propuesta se abstrae de las relaciones de fuerzas que definen el ámbito de lo público y lo privado, además de lo cotidiano, y nos plantean una serie de objetivos de desarrollo que no solo prescinden de la movilización social sino que las reduce a demandas corporativistas.

En este sentido, la “razón de Estado” produce prácticas para el control y el disciplinamiento de las poblaciones y uno de dichos mecanismos de poder es la “*policía*”⁹. Expliquemos qué es la *policía*; es aquel mecanismo que <<desarrolla los elementos constitutivos de la vida de los individuos de modo tal que éstos contribuyan a aumentar la potencia del Estado>> (Ibíd. 482).

En definitiva:

La “policía” equivalía simplemente a buen orden y ordenamiento de la vida en general: trabajo,

9 La “policía” como tecnología de poder; ésta en la “razón de Estado”, no es una institución sino <<las relaciones entre los hombres y las relaciones de éstos con las cosas, la coexistencia de los hombres en un territorio, las relaciones de propiedad, lo que los hombres producen, lo que comercian>> (Ibíd. 481-482)

salud, educación, higiene, comercio, etc. Por tanto, al hablar de “policía”, Foucault no se refiere a una institución del Estado sino a un conjunto tecnológico que se orienta a la conducción de la conducta (Castro-Gómez 2015, 128).

La *policía*, tal como la hemos planteado en el presente documento, únicamente podría ser desarrollada en el “gobierno progresista” a través de la implementación de la reforma estatal y del rediseño institucional de la función ejecutiva que logren recuperar el control sobre todas las instancias de la acción pública.



Este “nuevo” Estado requerirá de la *normativización* de las prácticas del quehacer político, social y económico-productivo. Para lo cual, la *policía* pretende regular la vida social a través de la implementación de un sistema administrativo que regule los comportamientos y un sistema jurídico que discipline los anhelos y deseos de las poblaciones a favor de las fuerzas del capital.

2. Segundo momento: Reforma Institucional: policía en el sector agrario.

En este segundo momento de reflexión, la presente cartilla desarrolla el análisis de las formas de intervención del Estado que, a través de la función ejecutiva define el programa sobre el agro; por un lado, sin la participación de las organizaciones y, por el otro, en alianza con el sector del agronegocio.

Discutimos los dos momentos de disputa de la reforma institucional y revisamos las formas en las que opera el poder estatal para instaurar la

modernización conservadora en el agro. A manera de ejemplo, mostramos cómo los principios de *autoridad, orden y seguridad* estructuran las normativas que regulan a este sector productivo y que están presentes en toda la estructura normativa relacionada con el agua, la tierra y las semillas.

2.1. Los dos momentos de disputa del programa agrario durante la última década¹⁰

Dos momentos que señalamos a continuación, son parte de la reforma normativa que tuvo como eje central la discusión de leyes para regular el sector agrario. Es interesante resaltar en este punto que el primer momento es presionado por las organizaciones populares y el segundo está determinado por la alianza entre el Estado y el agronegocio.

¹⁰ A lo largo de estos años, una de las hipótesis que sostiene el Observatorio del Cambio Rural (OCARU) es que existirían dos momentos de disputa del programa agrario: aquel que va desde el 2000 hasta mediados de 2012, donde son las organizaciones sociales las proponentes; y otro desde inicios de 2013 en adelante, donde es la función ejecutiva y el Parlamento Nacional, en coalición con ciertas élites agroempresariales las que implementan su programa por el campo.

El *primer momento* de la disputa del programa agrario se da entre 2008 y mediados de 2012. Durante este período, la presencia de la movilización social logró avanzar en el régimen constitucional y levantar varias propuestas de ley a favor del agro. Además, influye en el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013 y la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA). En todos estos instrumentos se pueden encontrar varios elementos de un programa agrario que intenta resolver las demandas históricas de campesinos e indígenas.

El *segundo momento* denominado “contra-reforma agraria”, emerge a partir de la propuesta de Cambio de Matriz Productiva en 2013. Dicho cambio exige una reforma institucional *reguladora* de las prácticas campesinas e indígenas en materia de administración de agua, tierra y semillas. La visión de productividad, control y seguridad fitosanitaria componen la agenda de intervención en el campo. Leyes como la Ley de Recursos Hídricos, Tierras y Semillas junto a la firma del Acuerdo Comercial con la Unión Europea y el ingreso de semillas y cultivos transgénicos con fines inves-

tigativos componen el escenario dominante para implementar un programa agrario que debilitan la propuesta de Soberanía Alimentaria como instrumento político, económico y social de los campesinos.

2.2. El rol del Ejecutivo en la agenda agraria



En medio de los dos momentos de disputa del programa agrario entre 2007 y 2017, revisados en el punto anterior, es importante señalar el papel que juega la función ejecutiva en la forma en cómo gobernó el agro. Si bien, la agenda agraria

ha estado definida en la última década por la disputa dentro del **sistema jurídico** (leyes), también tenemos la presencia de un **sistema administrativo**¹¹ que regula prácticas, saberes, bienes comunes, territorios y población campesina que no implica ningún mecanismo de participación social democrática en su definición.

El rol que toma la función ejecutiva en la reforma institucional es clave para entender la forma en que el Estado define el programa agrario en el Ecuador. Por un lado, el ejecutivo despliega a través de sus instituciones: reglamentos y acuerdos, entre otras normas que regulan el sector, mientras que su función de colegislador le permite modificar las leyes antes de su aprobación. Entonces la forma de gobernar a través del ejecutivo interviene tanto en el ámbito jurídico como en el administrativo.

Esta forma de operar del Estado es lo que manifestábamos como la tecnología de *policía*, pues abarca la mayor parte de dimensiones donde se puede aplicar el poder, desde las prácticas

cotidianas hasta las formas de comercialización y circulación de saber de las familias campesinas.

A continuación, desarrollaremos cómo en la práctica concreta se aplicó la tecnología Estatal de *policía* a favor de la conservación del Estado y del modelo de acumulación del capital durante la última década:

2.3. La Agenda para la Transformación Productiva

Dentro de la reforma institucional se vuelven centrales los argumentos estatales que justifican determinados actos de intervención en las poblaciones y territorios indígenas y campesinos. Dichos argumentos se presentan en forma de diagnósticos que suponen una serie de problemáticas que requieren de soluciones inmediatas. En lo que respecta a materia agraria, la *Agenda para la Transformación Productiva* (ATP) es el documento-diagnóstico que diseña una serie de estrategias y políticas públicas cuyo objetivo es sacar al campo de la pobreza.

11 Sistema que depende de manera directa de la función ejecutiva.

Durante el 2010, el Ministerio Coordinador de la Producción presenta la ATP como mecanismo de desarrollo para el sector productivo del Ecuador. En dicha agenda encontramos los dispositivos que definen las líneas matrices de lo que será la reforma institucional. La agenda, que es resultado de la iniciativa de la función ejecutiva, coloca en el centro de los imaginarios y las representaciones sociales las “nuevas” problemáticas del agro ecuatoriano entre las que destacan: la improductividad, la baja competitividad y la pobreza.

Ahora bien, la agenda sostiene que tanto la improductividad como la baja competitividad no son el resultado exclusivo de la desigualdad en el acceso a recursos productivos, la ausencia de crédito, la *transferencia de valor* que los agricultores enfrentan cuando se relacionan con el mercado, sino, que sería la consecuencia de las **cualidades culturales** del campesinado y los indígenas. Cualidades caracterizadas por una ausencia de visión empresarial, una elevada politicidad y escaso carácter técnico en las demandas, de un espíritu “conservador” y reacio a la modernización, de su

desorganización y hasta del desconocimiento que tiene el agricultor al momento de manejar sus propios recursos productivos.

La ATP muestra un contexto agrario caótico e inseguro, producto de aquella racionalidad improductiva de las agriculturas familiares. Frente a ese escenario nos propone un esquema de intervención dominado por el carácter productivista de la agricultura, donde la lógica imperante es el pragmatismo y la alianza que se requiere es la del Estado con el agronegocio. La Agenda expresa el pacto entre el Estado y las élites del agronegocio.

La forma que adquiere este pacto se da a través del agenciamiento del agronegocio, que se despliega en los lobby en la construcción de leyes y en el ejercicio de gobierno de la función ejecutiva, pues construye un solo tipo de concepción de la agricultura: la empresarial, en los imaginarios de la burocracia que diseña y ejecuta normativas y políticas públicas¹².

12 No se requiere ya de tener un ministro de agricultura que provenga al sector de las élites si los imaginarios de la realidad que se hace la burocracia se construyen con representaciones y valores de los sectores del capital. En el Ecuador resulta curioso el despliegue del agenciamiento del agronegocio sobre gran cantidad de personeros de rango medio que no trabajan

Podemos mencionar que tanto la reforma institucional como el rediseño de la función ejecutiva se construyen a partir de la “Razón de Estado” que para el caso de la agricultura establece un escenario permisivo para el agenciamiento del agronegocio y un contexto de control y disciplinamiento para las agriculturas familiares.

2.4. Tierra, agua y semillas: autoridad, orden y seguridad

En este sentido, vemos cómo en el caso de la cuestión agraria, es el Estado, quien a través de la función ejecutiva, se despliega sobre varios ámbitos de acción pública; la educación, la salud, el comercio, la producción, los servicios como el transporte, el crédito, la higiene o las normas sanitarias y fitosanitarias, los imaginarios y la opinión pública, la comunicación, el medio ambiente, la

de manera directa para el sector empresarial sino que comulgan con sus fines y objetivos; en ese contexto, la tecnocracia “cree” estar jugando un rol importante en el proceso “revolucionario”: sacar de la pobreza a los campesinos a través del aumento de la productividad y el cambio en sus patrones culturales de producción.

seguridad social y las formas y expresiones culturales, entre otros¹³.

La reforma institucional del Estado en materia agraria produjo un esquema de operación sustentado en tres principios: autoridad, orden y seguridad. Si observamos con detenimiento las leyes aprobadas por el parlamento ecuatoriano y la serie de instrumentos administrativos encontraremos estos tres principios como ejes estructuradores de la norma.

Ahora bien, de manera operativa señalaremos en tres ejemplos, cómo el Estado imprimió en sus lógicas legales y administrativas de lo público una serie de instrumentos regulatorios, de centralización de autoridad y disciplinamiento de prácticas campesinas; tal es así, que en los ámbitos de agua, tierra y semillas no solo se han dictado leyes sino una serie de normativas administrativas para gobernar los recursos.

13 Esta dimensión amplia de intervención pone en cuestionamiento aquellas definiciones que sectores académicos y de reflexión acostumbran a usar para determinar el objeto de estudio conocido como la cuestión agraria; pero también complejizan el escenario de disputa política, económica y social de las organizaciones indígenas y campesinas.

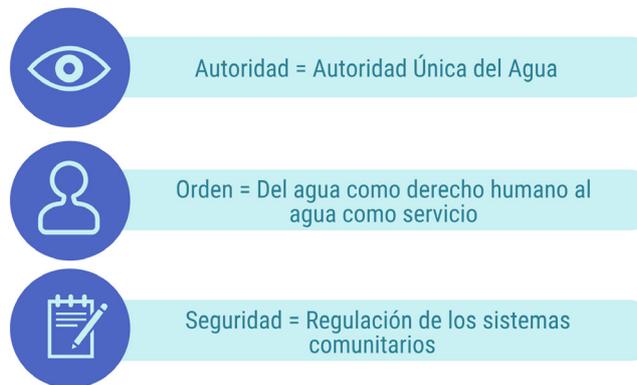
2.4.1. Recursos Hídricos

En lo concerniente a los recursos hídricos, podemos observar cómo se ha venido gobernando el sector desde la función ejecutiva; por ejemplo, el 15 de mayo del 2008, el Presidente de la República, Rafael Correa, a través del decreto No. 1088, ordena la creación de la Secretaría Nacional del Agua.

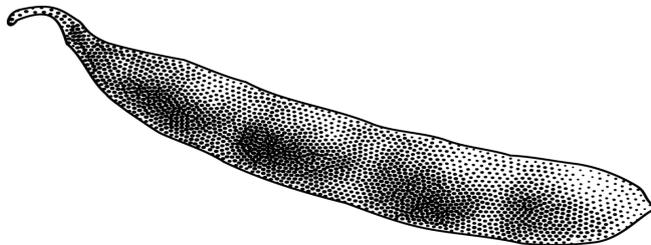
Unos años más tarde, se publica en el registro oficial No. 305 del 2014, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y aprovechamiento del Agua, donde uno de sus apartados más polémicos fue la implementación de la Autoridad Única del Agua como ente rector de la política; la misma que estaría presidida por un representante de la función ejecutiva.

En la forma en cómo opera la regulación sobre este recurso productivo, nos encontramos con el siguiente esquema de poder:

Gráfico 1 Esquema de intervención del Estado sobre los Recursos Hídricos



El cuadro 1 da cuenta de la serie de normas que dictan la forma de regular este recurso productivo:



Cuadro 1. Intervención sobre los Recursos Hídricos

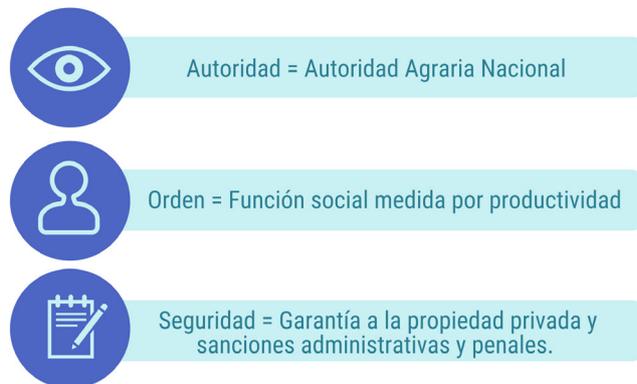
RECURSOS HÍDRICOS	LEYES/ CÓDIGOS	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, usos y aprovechamiento del agua.
	REGLAMENTO	Reglamento a la ley de RHH.
DECRETOS		En abril 2014, Decreto Ejecutivo No. 310, se reorganizan las competencias de la SENAGUA con la creación de la Agencia de Regulación y Control del Agua – ARCA y de la Empresa Pública del Agua - EPA. El ARCA, como su nombre lo dice, tiene como función principal la regulación y el control, mientras que la EPA tiene a su cargo básicamente el diseño, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura hídrica de los sistemas multipropósito (Registro Oficial 2014, 5-9).
		Decreto Ejecutivo 08, 24 de mayo de 2017. Designación de Humberto Cholango en la Secretaría del Agua
		Decreto Ejecutivo No. 206 Transferencia a la SENAGUA las competencias, atribuciones, etc. de riego y drenaje que ejerce el Ministerio de Agricultura y Ganadería. 9 de noviembre de 2017.
		Decreto Ejecutivo No. 40. Fusionase por absorción a la Secretaría Nacional del Agua, la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí y el Centro de Desarrollo del Norte de Manabí. 09 de septiembre de 2009.
		Decreto Ejecutivo No. 564. Registro oficial 540, del 14 de diciembre de 2010. Transferencia de competencias, atribuciones, etc. de INAR al MAGAP.
		Decreto Ejecutivo No. 5. Transferencia de las atribuciones, competencias, etc, en materia de agua potable y saneamiento del MIDUVI a la SENAGUA. Transferencia de las atribuciones, competencias, etc, en materia de riego y drenaje del MAGAP a la Senagua, 30 de mayo de 2013.
RECURSOS HÍDRICOS	AGENDAS/ ESTRATEGIAS/ PLANES/ ACUERDOS	Decreto Ejecutivo No. 90 de 12 octubre de 2009. Reforma al decreto ejecutivo No. 1088.
		Decreto Ejecutivo No. 62, publicado el 3 de agosto del 2013, las Secretarías Nacionales, consideradas como entidades de rectoría sobre temas específicos pasan a ser denominadas únicamente Secretarías.
		La Subsecretaría de Riego y Drenaje también desarrolló un instrumento de planificación entre junio 2010 y diciembre 2011, que es el Plan Nacional de Riego, base para la elaboración de los Planes Provinciales.
		Acuerdo Senagua No. 2017-0010, Reforma el Acuerdo Ministerial No. 2015-1522, de 23 de mayo de 2017. Fórmula de cálculo para la obtención de tarifas. 28 de junio de 2017.
		Regulación DIR-ARCA-RG-002-2016. Revisión y actualización de la tarifa.
		Acuerdo No. 2016-1260, 8 de enero de 2016. Comité de Economía del Agua.
		"Instructivo para conformación y legalización de juntas administradoras de agua potable y saneamiento; juntas administradoras de agua potable y saneamiento regional; y, juntas de segundo y tercer grado", y el "instructivo para conformación y legalización de juntas de riego y/o drenaje".
	INSTITUCIONALIDAD	SENAGUA Secretaría Nacional del Agua.
	ARCA Agencia de Regulación y Control del Agua y la EPA Empresa Pública del Agua.	
	Subsecretaría de Riego y Drenaje (MAG)	

2.4.2. Tierra y Territorio

Para el caso de la tierra y el territorio, la reforma ha avanzado a través de lo que se conoce como el Plan Tierras (2009) y luego mediante la aprobación de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016), misma que establece una Autoridad Agraria Nacional rectora de la política de tierras que estará presidida por el Ejecutivo. El eje de autoridad única rectora de las políticas, en cada una de estas leyes, se repite para el caso de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y fomento a la agricultura sustentable aprobada en el 2017¹⁴.

A continuación, encontramos el siguiente esquema de relaciones de poder en la regulación sobre este recurso:

Gráfico 2 Esquema de intervención del Estado sobre la Tierra y el Territorio



De la misma manera que en el caso anterior, encontramos la intervención tanto del parlamento y la función ejecutiva para normativizar las agendas redistributivas sobre la tierra.

¹⁴ No hay que perder de vista los planes de ordenamiento territorial nacional además de los locales y el Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que, por el momento no son parte de esta cartilla.

Cuadro 2. Intervención sobre Tierra y territorios

TIERRA Y TERRITORIO	LEYES/ CÓDIGOS	Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
	REGLAMENTO	Reglamento
	AGENDAS/ ESTRATEGIAS/ PLANES/ ACUERDOS	Agenda de Transformación Productiva Planes de ordenamiento territorial nacional y locales
	INSTRUMENTOS	Catastro Registro de Propiedad
	INSTITUCIONALIDAD	Subsecretaría de Tierras Autoridad Agraria Nacional

Para el caso de la tierra, el “complejo” institucional que gira alrededor se complica aún más cuando la amplitud de los trámites burocráticos se presenta a la opinión pública como sinónimo de “descentralización”. Por ejemplo, para convertirse en beneficiario del Plan Tierras, las organizaciones sociales realizan la gestión en la Subsecretaría de Tierras a través del técnico en el territorio; sin embargo, los requisitos a cumplir se extienden hacia otras carteras de Estado, como es el caso de la inscripción de la organización en el Instituto de Economía Popular y Solidaria, IEPS.

El trámite no sólo trae complicaciones de tiempo sino que, una vez que la organización se vuelve beneficiaria del Plan Tierras, cada uno de los requisitos que obtuvo se convierten en mecanismos de control y autocontrol sobre las formas de administrar el recurso y las relaciones de producción.

2.4.3. Semillas y agrobiodiversidad

Hemos dejado para lo último a las semillas y agrobiodiversidad como recursos productivos bajo la línea de la reforma institucional. Nos parece un caso importante que da cuenta de manera más precisa sobre la agenda de intervención de lo público en el ámbito agrario, alimentario y en las formas de ser campesino y campesina.

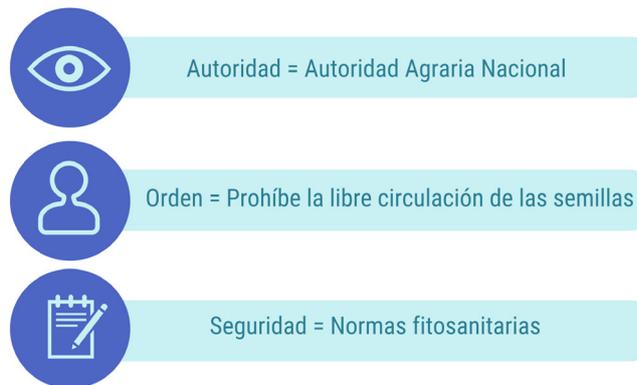
En el 2017, se aprobó la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento a la Agricultura Sustentable. Ésta coloca una serie de reglas y requisitos para la circulación “libre” de semillas campesinas, poniendo en riesgo la supervivencia de ciertas prácticas ancestrales y co-

munitarias sobre el cuidado de las semillas y el rescate de especies nativas.

Ahora bien, si retrocedemos unos años antes de la aprobación de esta ley, podemos dar cuenta que la función ejecutiva, mediante sus unidades ejecutoras –ministerios, subsecretarías y agencias de regulación– sofisticaban un sistema de ordenamiento a través del control de los saberes prácticos campesinos, una serie de reglamentos se encargan de esa tarea, entre los que destacan el Reglamento de Registro y Control Pos registro de Alimentos; Reglamento de Registro y Sanitario de Alimentos; Reglamento de control y regulación de la cadena de producción de la leche y sus derivados.

El esquema de poder en torno a las semillas:

Gráfico 3 Esquema de intervención del Estado sobre las semillas y agrobiodiversidad



Presentamos a continuación una serie de normativas que regulan todo el ámbito de acción de las semillas y la agrobiodiversidad como recursos productivos para el sector de las agriculturas familiares.

Cuadro 3. Intervención sobre Semillas y Agrobiodiversidad

SEMILLAS	LEYES/ CÓDIGOS	Ley Orgánica de Biodiversidad, semillas y fomento a la agricultura sostenible.
	INSTITUCIO- NALIDAD	INIAP Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria.

NORMAS SANITARIAS Y FITO- SANITARIAS	LEYES/ CÓDIGOS	Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria.
	REGLAMENTO	Reglamento de Registro y Control Posregistro de Alimentos. Registro Oficial 896. 21 de febrero de 2013.
		Reglamento de Registro Sanitario de Alimentos. Acuerdo Ministerial 2912. Registro Oficial 896. 21 de febrero de 2013.
		Reglamento de Registro y Control Sanitario de Alimentos Procesados. Acuerdo No. 4871, 27 de mayo de 2014.
		Reglamento de control y regulación de la cadena de producción de la leche y sus derivados. Registro Oficial 941, 25 de abril de 2013.
		Reglamento de Registro y Control Sanitario de Alimentos Procesados..
	AGENDAS/ ESTRATEGIAS/ PLANES/ ACUERDOS	Política Nacional de Sanidad Agropecuaria (Sistema Nacional)
		Acuerdo Ministerial No. 4871 de 27 de mayo de 2014. Registro Oficial No. 260 de 04 de junio de 2014.
	INSTRUMENTOS	Registro Sanitario
	INSTITUCIO- NALIDAD	Agrocalidad, Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de Calidad del Agro.
ARCSA Agencia de Regulación, Control y Vigilancia Agropecuaria.		

AGENCIA DE REGULACIÓN Y NORMAS DE FUNCIONA- MIENTO	DECRETOS	Decreto Ejecutivo 1290, 30 de agosto de 2012. Registro Oficial No. 788 de 13 de septiembre 2012.
	AGENDAS/ ESTRATEGIAS/ PLANES/ ACUERDOS	Acuerdo 4712, Registro oficial 202, 13 de marzo de 2014
		Resolución No. 12 247
	INSTITUCIO- NALIDAD	Ministerio de Salud

TRAZA- BILIDAD	AGENDAS/ ESTRATEGIAS/ PLANES/ ACUERDOS	Sistema de Identificación y trazabilidad Animalidad del Ecuador.
		Acuerdo Ministerial No.041. Reglamento del Sistema de Identificación y Trazabilidad Animal del Ecuador SITA. Registro Oficial No. 698. 08 de mayo de 2012.
	INSTITUCIO- NALIDAD	Ministerio de Agricultura

BUENAS PRÁCTICAS	REGLAMENTO	Reglamento de buenas Prácticas de Manufactura.
	AGENDAS/ ESTRATEGIAS/ PLANES/ ACUERDOS	Guía de Buenas Prácticas Pecuarias para la producción de Leche. Resolución del 21 de octubre de 2012.
		Instructivo Descriptivo de Establecimientos sujetos a vigilancia y control sanitario.
		Rotulado de Productos Alimenticios para Consumo Humano, 2001.
	INSTITUCIO- NALIDAD	MAG
		ARCSA
INEN Instituto Ecuatoriano de Normalización.		

En este breve recorrido por algunos de los aspectos centrales que conforman el rediseño institucional de la función ejecutiva en lo relacionado con la cuestión agraria, podemos establecer que las leyes aprobadas por la función legislativa consolidan lo definido con anterioridad por la función ejecutiva; quien, recuperando su rol principal en la transformación social, ha determinado el rumbo que debe seguir el sector agrario para conseguir el Buen Vivir, entendido como ordenar el “caos”.

La apertura para el ingreso de la inversión extranjera al mercado de tierras y la introducción de transgénicos con fines investigativos fueron dos de las propuestas realizadas por la función ejecutiva en su carácter de colegislador. Pero dicho agenciamiento va aún más lejos. Éste interviene sobre el Código de Trabajo regularizando la informalidad y la explotación a la vez que flexibiliza la normativa técnica sanitaria para la elaboración de alimentos procesados a favor de las agroindustrias; su estrategia es doble, pues al mismo tiempo que interviene de manera directa sobre las agencias de regulación se apropia y lidera la iniciativa de proyectos jurídicos como el Código de Salud.

3. Tercer momento: Campesinos y “Razón de Estado”; la coyuntura actual¹⁵.

El tercer momento que compone la parte final de la cartilla intenta identificar y debatir acerca del rol que jugaron los sectores populares del campo en la reforma institucional del Estado. Destacaremos las formas de resistencia y propuestas que tuvieron las organizaciones sociales y colocaremos en debate los mecanismos de disputa con el Estado y el agronegocio.

Para cerrar la cartilla, dejaremos abierto el espacio de la coyuntura actual, generando algunas interrogantes sobre la presencia de dirigentes campesinos en el gobierno de Moreno y sus posibilidades de reabrir la disputa por la reforma institucional en materia agraria a favor de los sectores campesinos.

¹⁵ Nos referimos a la coyuntura generada por el nuevo Presidente de la República, Lenin Moreno.

3.1. División de las organizaciones. Triunfo del programa de “gobierno progresista”

El desarrollo de la reforma institucional durante los últimos 10 años no ha sido un *todo* homogéneo. Su racionalidad ha implicado una serie de acontecimientos de ruptura pero también de ciertas continuidades con regímenes anteriores. En lo concerniente al sector agrario, las líneas de continuidad y discontinuidad han configurado un escenario complejo de tensión y disputa para las organizaciones sociales, indígenas y campesinas¹⁶.

El 20 de marzo de 2012 en el Ecuador, la denominada *Ruta por la Tierra y la Soberanía Alimentaria por un Ecuador sin Hambre*¹⁷, encabezada por organizaciones sociales de la CLOC-Vía Campesina Ecuador –Red Agraria–, entregó el

16 En América Latina existe un escenario de tensiones sobre el sentido del programa agrario. Varios aspectos de la realidad intervienen en esta definición, por ejemplo: la disputa por el sistema jurídico, económico y político que se transforma en leyes, normativas, políticas públicas y proyectos de intervención. También aquel que se expresa en la disputa del “mundo de la vida”, donde la intervención está presente a través de la transferencia de valores.

17 <http://www.cloc-viacampesina.net/tematicas/ecuador-rueda-de-prensa-de-la-red-agraria-ruta-por-la-tierra-soberania-alimentaria-por-un>

proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios a los personeros del gobierno de turno para su debate y posterior aprobación. Fue el resultado de 2.500 talleres a nivel nacional y estuvo acompañado de 44.648 firmas en respaldo a la propuesta, como primer proyecto de ley generado por iniciativa popular y ciudadana.

Eran momentos de tensión social ya que, al mismo tiempo, el 22 de marzo de 2012, desde el sur del Ecuador llegaba a Quito la *Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos*. En dichas organizaciones sociales se oponían a la política económica y extractiva del Plan Nacional Minero y exigían la derogatoria de la Ley Minera aprobada por el régimen. Los indígenas y campesinos presentes en la marcha, demandaban la aprobación de una Ley de Aguas y de Tierras que promuevan una verdadera revolución agraria.

En el primer caso, bajo la consigna <<ni oposición ni sumisión>> (CLOC-Vía campesina 2012), la Red Agraria muestra su respaldo al gobierno a la vez que exige participar en la definición del carácter de la reforma institucional del Estado en materia agraria. Y en el segundo caso, organi-

zaciones como la CONAIE rompen definitivamente con el régimen y denuncian que tal reforma estatal es antidemocrática.

Sin embargo, ni la Ley Minera fue derogada ni el Plan Nacional Minero continuó su camino, mientras que la Ley de Tierras, aprobada en 2016, no considera el carácter redistributivo que contenía la propuesta normativa de iniciativa popular y ciudadana entregada en 2012. Y en su lugar, el gobierno emprende una reforma institucional del Estado y, en especial, de la función ejecutiva; dicha función genera, por un lado, una serie de mecanismos de control y disciplinamiento hacia las agriculturas familiares; y, por otro, la entrega el modelo de desarrollo del campo al agenciamiento del agronegocio.

3.2. Dos estrategias y los mismos fines: campesinos a favor y en contra.

Durante más de una década, el Ecuador ha visto profundizar el carácter “conservador” de la modernización política y económica generada por

el “gobierno progresista” en varios ámbitos: uno de ellos es el agrario, que va desde la concepción de las necesidades campesinas hasta el rol que juega la función ejecutiva en los procesos de cambio.

Como lo hemos mencionado, varios han sido los esfuerzos por disputar el sentido del programa agrario al Estado, sin embargo construir un frente por el campo ha sido difícil, de tal manera que las organizaciones nacionales más representativas eligieron caminos distintos para resistir y proponer:

- a) La Cumbre Agraria Ecuador, construye la propuesta del *Acuerdo Nacional Agrario* que denuncia el “despojo” que la reforma institucional de carácter conservador hace de sus recursos materiales y simbólicos.
- b) La Cloc-Vía Campesina Ecuador, elabora la *Reforma Agraria Integral por la Soberanía Alimentaria*, en la cual plantea participar de la reforma estatal para consolidar una propuesta revolucionaria para el campo.

En el caso del *Acuerdo Nacional Agrario*, aquellas organizaciones que formaron parte de esta movilización fueron debilitándose, –no olvidemos que muchas de estas organizaciones estaban calificadas de corporativistas–, por sus mismas lógicas internas, pero también por la intervención del Estado¹⁸.

Por parte de la Cloc-Vía Campesina Ecuador, el Estado les consignaba determinados espacios de representación de carácter consultivo sin capacidad de incidencia directa en la toma de decisiones, como eran los Consejos Consultivos Sectoriales o algunos curules en la Asamblea Nacional a cambio de mostrarse como la cara campesina del gobierno de turno.

3.3. Una nueva coyuntura

El sistema hermético, excluyente y clientelar, que se organizó a partir de la reforma institucional

¹⁸ El Estado, a través de sus instituciones, ejerce controles administrativos y financieros de sindicatos; las regulaciones del sistema de salud empiezan a debilitar al Seguro Social Campesino; la clausura de centros de estudio basados en la educación intercultural bilingüe, entre otras.

del Estado, actualmente parece modificarse con el nuevo gobierno de Lenín Moreno. El llamado al *Diálogo Social Nacional* abre la forma de reorganizar el proceso del rediseño institucional. A éste han acudido los sectores sociales y económicos, empresariales y de la sociedad civil para posicionar sus demandas, al mismo tiempo que legitiman el accionar del gobierno de turno.

No dejan de llamar la atención las estrategias elegidas por los sectores sociales. Los empresarios, a través de sus cámaras de representantes, disputan de la reforma institucional el rol que ha jugado el Estado en materia económica y fiscal, además de plantear un programa económico nacional. Mientras las organizaciones populares negocian de manera particular determinadas demandas, en unos casos, algunos forman parte de la función ejecutiva, es decir, son parte integral del rediseño institucional; y, en otros casos, se establecen mesas de diálogo donde se consolida una hoja de ruta que avance con la concreción de algunas de sus demandas sectoriales.

En esta perspectiva de negociación con el Estado, la mayor cantidad de logros en este primer

año de gobierno lo ha conseguido el sector empresarial, las élites económicas, productivas y financieras que les llevan un paso adelante a los sectores populares. Lo que hace la diferencia en el momento de conseguir avances son dos aspectos nodales: por un lado, el sector empresarial llega fortalecido económicamente después de una década de pactos con el gobierno de la “Revolución Ciudadana”, mientras que la política clientelar y de persecución del régimen debilitó a los sectores populares; por otro lado, el sector empresarial no sólo presenta y negocia de manera programática sus demandas corporativas sino que elabora un programa que disputa el rol del Estado, la función ejecutiva y el plan económico; mientras, las organizaciones populares presionan por sus demandas sectoriales pero no profundizan la disputa del Estado y menos aún consolidan un programa económico.

A pesar de dicho escenario, entre el segundo semestre de 2017 y los primeros meses del 2018, podemos señalar algunos elementos que parecen “reconocer” la presencia de las organizaciones indígenas en la reforma institucional en materia agraria. Entre estos tenemos que:

- En la narrativa oficial se establece la existencia de dos vertientes en la agricultura: la del agronegocio y la agricultura familiar¹⁹.
- A través del Compromiso Presidencial No. 0093, se entrega a la FENOCIN la recién creada Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina.
- Se encarga a Romelio Gualán, Presidente de la CNC Eloy Alfaro, la Secretaría General de Relacionamiento del Sistema Productivo del Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG.
- Se nombra a Humberto Cholango como Secretario Nacional del Agua y se establece la mesa de diálogo con la CONAIE.

19 Ver declaraciones del Ministro de Agricultura y Ganadería, Rubén Flores en nota del Diario Expreso del 01 de marzo de 2018. En: <http://www.expreso.ec/economia/ruben-flores-un-acuerdo-con-estados-unidos-al-estilo-tlc-esta-muy-distante-AB2056020>

3.4. Movilización y diálogo: interrogantes sobre el momento actual

En una multitudinaria marcha, miles de agricultores y regantes del centro-sur del Ecuador, durante la mañana del 8 de enero de 2018, caminaron hacia el Palacio Presidencial, la Casa Legislativa y las oficinas del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Los motivos: generar un “enlace” entre sus demandas y la coyuntura nacional.

Para quienes se movilizaron aquel día, ese momento no sólo representaba las pretensiones del gobierno de Lenín Moreno por legitimar su administración a través de la política del diálogo nacional y el llamado a una consulta popular y referéndum, sino la posibilidad de redefinición de las coordenadas de la escena política nacional, a través de la necesaria reforma normativa en materia agropecuaria.

Lo que resulta clave de aquel acontecimiento, no sólo hacía referencia a su sentido paradójico. Por un lado, el Presidente Moreno reconoce al sector agrícola y de regantes como grupos desa-

tendidos y maltratados por todos los gobiernos²⁰; y, por otro lado, reduce el presupuesto de la cartera de agricultura, entregando las prioridades del sector al agronegocio como estrategia para atraer divisas.

Debido a este panorama complejo para los sectores populares, no ha dejado de llamar la atención la movilización dada el 8 de enero de 2018 por un conjunto moderado de agricultores y regantes que constituyeron la *PreFederación Nacional de Organizaciones Agropecuarias y Juntas de Riego del Ecuador* PFNOAJAR²¹ para demandar del Estado y de la función ejecutivo la declaración de la Agricultura como sector estratégico, la creación del Fondo Nacional del Agua y las reformas a la Ley de Tierras, de Recursos Hídricos y de Semillas²².

20 http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818830839

21 La PFNOAJAR está compuesta por regantes y agricultores en su mayoría de las provincias de la zona centro-sur del Ecuador: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Pastaza, Cañar, Loja y Azuay.

22 En los tres oficios entregados, uno a la Presidencia de la República, otro al Presidente de la Asamblea Nacional y un tercero al Ministro de Agricultura y Ganadería, contienen la demanda sectorial.

Dicha acción exige la posibilidad de modificación de las coordinadas políticas, ahora dominada por el sector empresarial, llama la atención en la medida en que recoge demandas concretas de los territorios afectados por el rediseño institucional del orden y seguridad.

A través de su organización sectorial que denuncia la política de persecución generada por los organismos de control y regulación también procesan demandas nacionales. A la descontaminación del río Cutuchi, con el que se riega parte de los cultivos alimenticios de la Provincia de Cotopaxi, se propone el incremento a 100 USD mensuales de las pensiones económicas de jubilación y la declaración de la agricultura como parte de los sectores estratégicos.

La presión de la PFNOAJAR le ha permitido generar mesas de diálogo sectoriales para canalizar las demandas de los grupos involucrados; ésto, a la vez que les consiente gestionar de mejor manera sus problemáticas particulares, debilita el carácter nacional o de totalidad que han mencionado querer darle a su manifestación.

La PFNOAJAR corre el riesgo de caer en la negociación sectorial y dispersar un programa agrario global que atienda a los diferentes ámbitos en los que se han desplegado las decisiones de la función ejecutiva. Educación, salud, normas sanitarias y fitosanitarias, imaginarios y representaciones, opinión pública y comunicación, economía, producción y comercio, organización social y política.

Conclusión

A manera de conclusión, podemos señalar que el gobierno de Moreno ha mencionado la necesidad de recuperar algunos de los principios del proyecto inicial de la “Revolución Ciudadana” entre los que destaca: “el espíritu de Montecristi” y el “acercamiento del Estado a la ciudadanía”.

En esta perspectiva, nos preguntamos si lo alcanzado hasta hoy por las organizaciones campesinas e indígenas logra modificar la institucionalidad pública que dominó el agro durante los últimos 10 años; o si la estrategia de negociación “individual” construye una vía campesina que dis-

pute la lógica del modelo agrario dominado por la alianza entre el Estado y el agronegocio aún vigente; o si las organizaciones indígenas y campesinas necesitan una doble estrategia, por un lado, ocupar los espacios coyunturales y por otro, disputar el sentido del Estado y la reforma institucional que se plantea; y finalmente, si las organizaciones indígenas y campesinas requieren de una estrategia que cuestione el rediseño institucional de la función ejecutiva, que le ha permitido a esta función del Estado controlar y ordenar las formas de vida en el campo.

Bibliografía

- ARROYO, Aline: Análisis de los cambios normativos en el ámbito de la gestión de recursos hídricos, planteados en la Constitución del 2008 y la Ley de Aguas del 2014: a la luz de dos visiones de gestión pública y comunitaria. Tesis de maestría UASB, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar UASB, 2015.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR: Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria. Leyes, Quito: Asamblea Nacional, 2010.
- BRAVO, Elizabeth: La regulación empresarial en la producción de alimentos. Impactos en la vida campesina. Quito: Abya Yala; Universidad Politécnica Salesiana, 2016.
- CASTRO, Edgardo: El vocabulario de Michel Foucault: Un recorrido alfabético por los temas, conceptos y autores. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes , 2005.
- CASTRO-Gómez, Santiago: Historia de la Gubernamentalidad I. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault. Bogotá: Siglo de Hombres Editores, 2015.
- CLOC-Vía Campesina. CLOC Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo. 12 de 03 de 2012. <http://www.cloc-viacampesina.net/tematicas/ecuador-rueda-de-prensa-de-la-red-agraria-ruta-por-la-tierra-soberania-alimentaria-por-un> (último acceso: 08 de 03 de 2018).
- FOUCAULT, Michel. Seguridad, territorio, población. México: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA: La Política Agropecuaria Ecuatoriana. Hacia el desarrollo territorial rural sostenible 2015-2025 I parte. Quito: MAGAP, 2016.

MUÑOZ, Pabel: La reforma democrática del Estado. La Tendencia , 2007: 63-67.

POLO, Rafael: Ciudadanía y biopoder. Las sugerencias de Andrés Guerrero. Ecuador Debate #77, 2009: 125-138.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR: Decreto Ejecutivo No 49.» Diálogo Social Nacional . Quito: Presidencia de la República, 20 de 06 de 2017.

SENPLADES. Reforma Democrática del Estado.: Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión, y de organización territorial. Quito: SENPLADES, 2007.

VOGLIANO, Soledad, MINGA, Nancy SANTACRUZ, Lina: Germinar el desierto. La agroecología frente a las políticas agrarias de la Revolución Ciudadana 2008-2017. Quito: Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología, 2017.

<https://es.scribd.com/document/293542047/Carta-Ley-de-Tierras-CLOC-ECUADOR>

<http://www.oficial.ec/registros-oficiales/2015/registro-oficial-570>

<https://www.andes.info.ec/es/noticias/economia/1/palmicultores-de-ecuador-pagaran-impuesto-unico-a-la-produccion>

<https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/zoo/1/el-diesel-tendra-un-5-de-biodiesel-en-ecuador>

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 el modelo de acumulación y transformaciones en el campo a través del registro y análisis críticos 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 por contribuir al fortalecimiento de las organizaciones indígenas, campesinas y de mujeres rurales del Ecuador.

