

Institucionalidad y Agroecología en Ecuador

Ross M. Borja & Pedro J. Oyarzún

Junio 7, 2024



COLABORACIÓN
para SISTEMAS
ALIMENTARIOS
RESILIENTES

M²KNIGHT FOUNDATION

Escalamiento de la Agroecología

- La agroecología se define como una disciplina científica, un conjunto de prácticas y un movimiento social (Wezel et al., 2009). Como ciencia, estudia cómo interactúan los distintos componentes del agroecosistema. Como conjunto de prácticas, busca sistemas agrícolas sostenibles que optimicen y establezcan la producción. Como movimiento social, busca roles multifuncionales para la agricultura, promueve la justicia social, alimenta la identidad y la cultura, y fortalece la viabilidad económica de las zonas rurales.
- El escalamiento de la AE implica no una transición, sino varias transiciones simultáneas, a diferentes escalas, niveles y dimensiones: social, biológica, económica, cultural, institucional y política (Parmentier 2014, Nicholls & Altieri 2018, Tiftonell 2019)
- El escalamiento combina procesos verticales (políticas habilitadoras) y horizontales (redes agricultor-agricultor) (Rosset & Altieri 2017)



Situación inicial: El por qué de esta investigación

- **Confusión generalizada** sobre los lineamientos en política gubernamental. Inconsistencia en el actuar de las autoridades a diferentes niveles (local, provincial, nacional).
- **Inestabilidad de los funcionarios** de alto y medio nivel. Se producen cambios constantes de personal técnico, rotación de cuadros de funcionarios, reducción presupuestaria.
- Las **instituciones** enfocando en productores y no en consumidores.
- **Entidades gubernamentales** familiarizadas más con las propuestas de Agricultura Sustentable: Agricultura Orgánica.
- Desfase entre la normativa y la gestión

Análisis de Políticas Públicas

- Identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política, y al mismo tiempo busca poner a la luz las relaciones de poder entre actores y cómo éstas se expresan en posiciones, intereses y objetivos (Roth, 2006; Fuenmayor, 2017).
- La política pública se la puede definir como programas de acción que involucran normas, instrumentos, estructuras de gobernanza, burocracia y recursos, las cuales son puestas en acción con la participación de actores estatales o delegados a diferentes niveles administrativos, local, nacional (Meny & Tieni, 1989).
- Un “paradigma político” es un prisma a través del cual los actores operan y legitiman sus elecciones, definiendo así los parámetros de lo que es imaginable, posible, aceptable y alcanzable en términos de las políticas públicas.

Objetivo: Lograr una perspectiva de cómo los actores en las instituciones de los territorios perciben el rol de los alimentos, el funcionamiento de los Sistemas Alimentarios Locales y la importancia que tienen los alimentos producidos por la Agroecología o Agricultura Sustentable



Agricultura Familiar provee el 60% de la canasta familiar Principalmente en la Sierra

- Análisis del marco normativo referido a los sistemas alimentarios, Agroecología a nivel nacional, provincial y local (leyes, ordenanzas, reglamentos, etc.)
- Caracterizar/definir los perfiles de las políticas relevantes (nacional, provincial y local)
- Análisis del contexto actual destacando las brechas/vacíos de los temas clave de los sistemas alimentarios locales

Marco teórico: Análisis de Políticas Públicas



**Marco amplio de
análisis**
para entender
la institucionalidad de
sistemas alimentarios
locales y la AE
(Estado, política-
gobierno y sociedad
civil)

**Sociología
política**

Análisis del Estado, política-gobierno y sociedad

E

Estructura administrativa
– fundamento de los
gobiernos.

P/G

Poder público
organizado para
lograr objetivos para
el conjunto de la
sociedad

(políticas públicas).

S

Grupos organizados
de la sociedad civil +
personas individuales
no organizadas.



Agroecología política

Enfoque de **investigación científica** sobre funciones del agroecosistema.
Principios y prácticas → resiliencia y sustentabilidad de los sistemas alimentarios y agrícolas

Movimiento socio-político → promueve la articulación multi-actor para generar nuevas formas de **producción, transformación, distribución y consumo de alimentos**

Rosset & Altieri (2018) y CIDSE (Russell & Whitehead, 2018)

Tittonell (2019) - 3 transiciones simultáneas: Transición político-institucional a nivel de territorios, regiones y países

Méndez, Caswell, Gliessman, & Cohen (2017) - Agroecosistemas sostenibles: Interacción entre diversos factores y los procesos ecológicos, económicos y sociales

Rosset & Altieri (2018) - La organización social - clave lograr sistemas alimentarios sustentables - pueden ejercer una “presión para cambiar las políticas públicas”

Gliessman (2011) – agroecología política: instrumento para el cambio de sistema → rediseño de estructuras económicas capitalistas que gobiernan el sistema agroalimentario



Ideas → identificar: ideas, representaciones o creencias sociales en la formulación/implementación de políticas públicas.

Intereses → motivaciones, procesos de toma de decisiones, preferencias, relaciones de fuerza de poder, capacidad de acción o de movilización y las estrategias de los actores.

Instituciones → identificar su **evolución y los procesos de cambio generados**.

IDENTIFICAR: Cómo se dieron los cambios en las instituciones a través de sus **IDEAS e INTERESES**,

Metodología

Información secundaria

Revisión de normativas, leyes, políticas públicas a nivel nacional, provincial y local para identificar políticas, presupuestos y programas que contribuyan a la ampliación de la agroecología.



Identificación de actores clave a nivel

nacional y territorial que representaban los distintos componentes del sistema alimentario



Recopilación información primaria

Entrevistas semiestructuradas virtuales



Validación de resultados: panel de expertos



1 protocolo de acuerdo a los 4 perfiles y competencias:

22 entrevistas a nivel nacional

13 entrevistas en Chimborazo

12 entrevistas en Imbabura

Transcripción entrevistas: Identificación de **códigos temáticos**

Definición de **categorías**

Instituciones públicas (a nivel nacional y local) = 14

- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería), Secretaria AFC y AGROCALIDAD (Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario)
- COPISA (Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria)
- Gobiernos autónomos descentralizados - GAD (Municipal y Provincial)

Actores de la política = 2

- Asambleísta
- Político/a

Organizaciones - sociedad civil = 13

- Organizaciones de productores/as: COPROBICH, Sumak Pacha, Lacta Pura, Rey del Ovo y Kurikancha
- Organizaciones de consumidores/as: Utopía
- Colectivos/Movimientos sociales: Colectivo Agroecológico y Movimiento de Economía Popular y Solidaria - MESSE
- Movimientos internacionales: Slow Food

Medios de comunicación y divulgación = 1 entrevista grupal / 3 personas

- Minga por la Pachamama

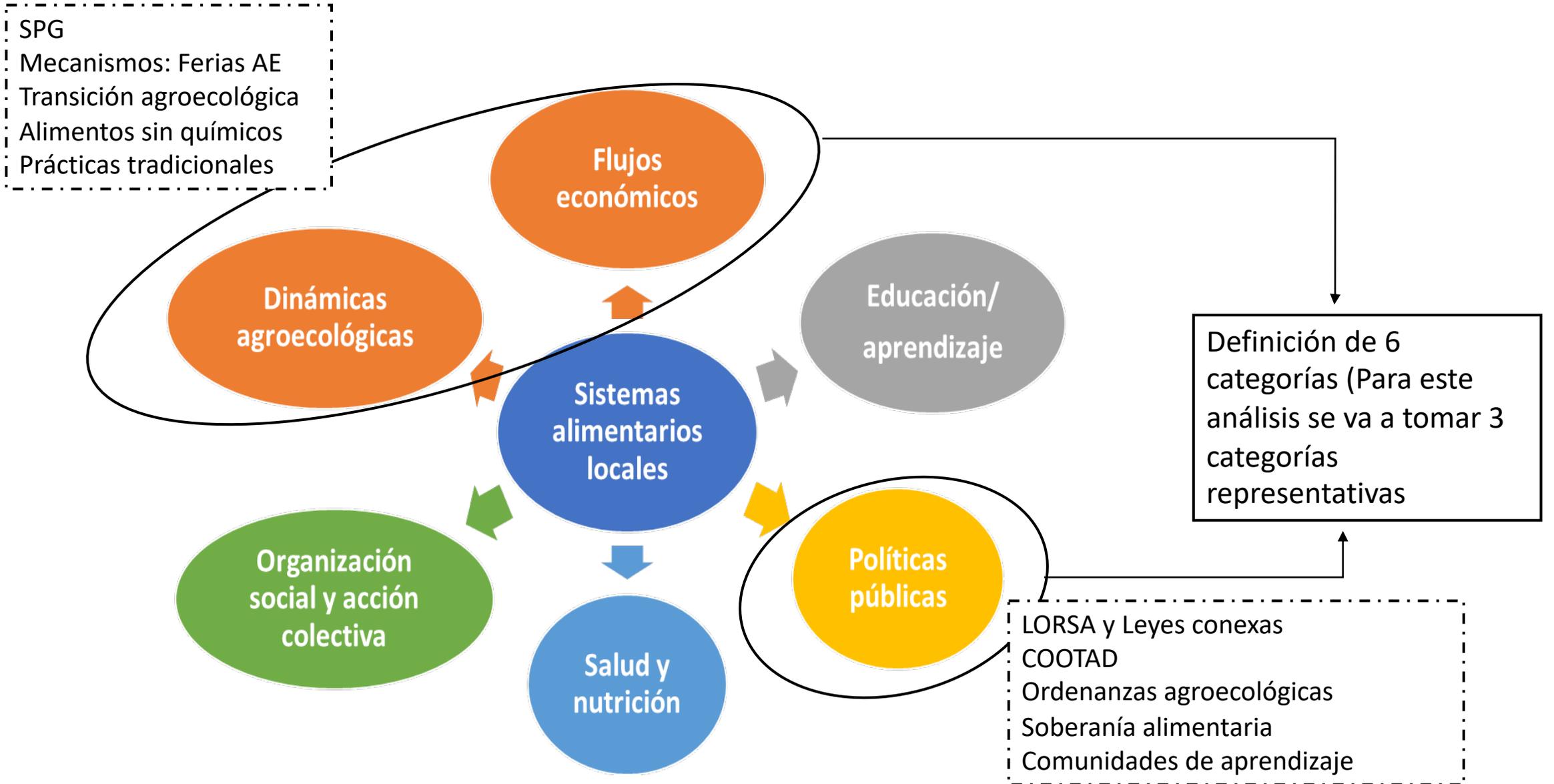
Organizaciones no gubernamentales = 7

- Organizaciones no gubernamentales y fundaciones: Heifer, Swiss Aid, AVSF, Rikolto, FIAN y FEPP.
- Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios

Educación e investigación = 7

- Universidades (UTN, ESPOCH)
- Observatorios (OCARU)
- Institutos de investigación (IEE)

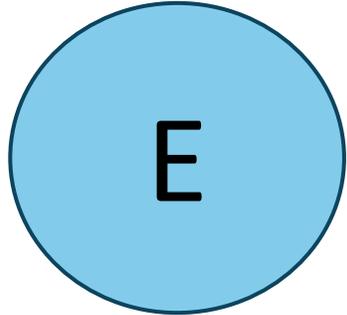
Resultados



Algunos hitos importantes en Política Pública

Año	Hitos importantes	
2008	Constitución del Ecuador (Art. 281 y f),. Nace la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria (COPISA)	Integración de las preocupaciones y demandas de la colectividad y sociedad
2009	Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (LORSA) 2008	Promueve la Agrobiodiversidad y comercialización interna. Creación de COPISA (a Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria) y SISAN (Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional)
2011	Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria	
2012	Ley de Agrobiodiversidad y Promoción de la AE	Se hicieron modificaciones y su nombre fue cambiado en 2017 a "Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable".
2013	Plan Nacional para el Buen Vivir (2013 – 2017)	
	Ley Orgánica del Consumo, Nutrición y Salud Alimentaria	Comisión Nacional de Consumidores por la Soberanía Alimentaria
2017	Creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Campesina	El MAG presentó el sello de la Agricultura Familiar Campesina
2020	Ley de Alimentación Escolar	Asigna un 35% en los procesos de contratación pública a la agricultura familiar y campesina, al sector de la economía popular y solidaria y a las empresas asociativas.
2020	Estrategia Nacional Agropecuaria de la Mujer Rural	Visibilizar el trabajo de las mujeres en la agricultura familiar, promover la conservación de los recursos naturales y compartir su patrimonio gastronómico.

Resultados: Entendiendo el marco institucional y político



Institucionalización de la Soberanía alimentaria → Aprobación de un marco normativo

Constitución (Art. 13, 15, 281, 284, 304, 318, 334, 410) (2008)

Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía (LORSA) (2009)

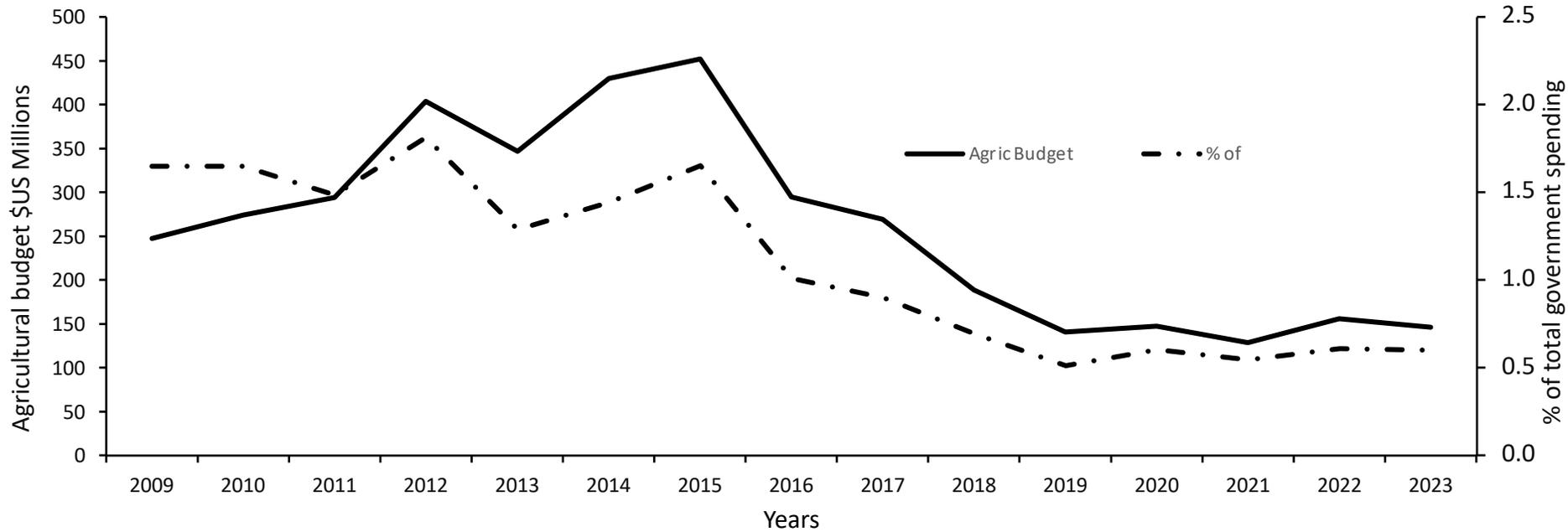
Fomento SAL

“Acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y culturalmente aceptados”.

LORSA → Leyes conexas: 9 propuestas y 4 aprobadas

Tierras y Territorios, Agrobiodiversidad y Agricultura Sustentable, Recursos Hídricos, Inocuidad

Presupuesto (en millones \$USD) del sector Agropecuario entre el 2010 y 2023, expresado como porcentaje del PIB



Datos : Estadísticas Mensuales del Banco Central del Ecuador. EkoRural 2024

La Agricultura contribuye al 9% del PIB

El gasto público decrece desde 2016 y el de agricultura se ha reducido a la mitad o menos desde 2009

Priorización en la agroexportación

Resultados: Políticas Públicas

Institucionalización de la soberanía alimentaria
Constitución/LORSA

→ COPIISA - Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria

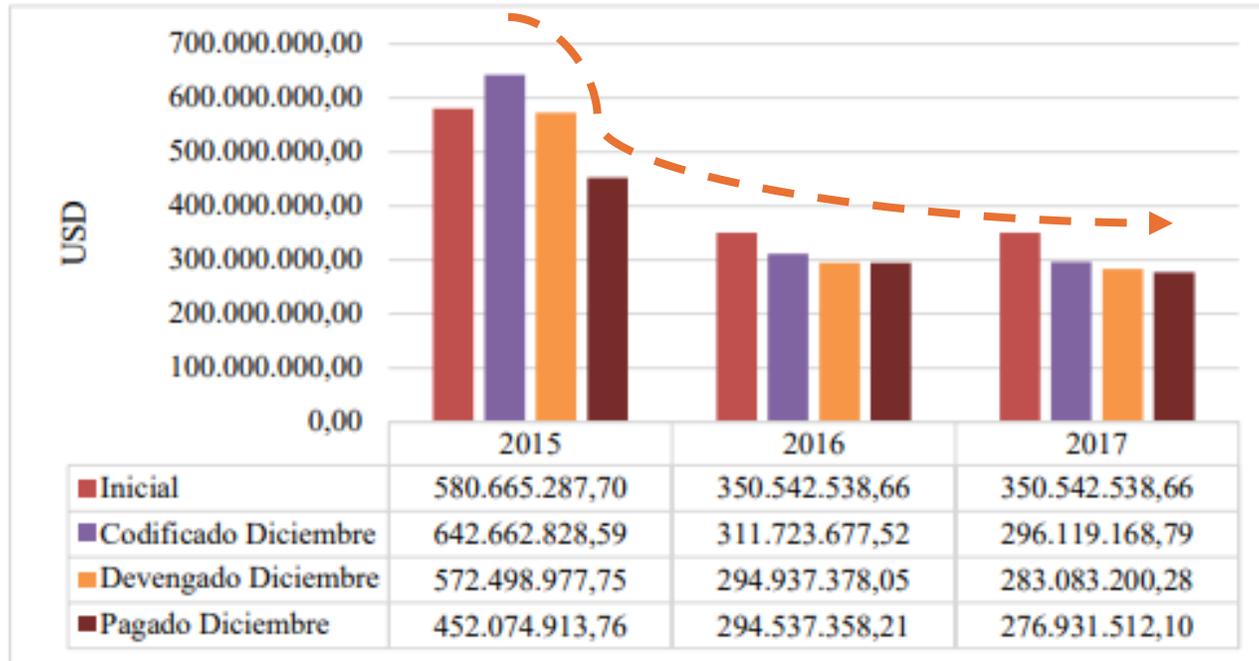


↔ Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN)

Aplicación:

- Limitada capacidad operativa
- No hay interés en articulación SISAN
- El presupuesto destinado para la implementación se redujo
- Desmantelamiento de políticas

Ejecución presupuestaria del sector agropecuario 2015/17.



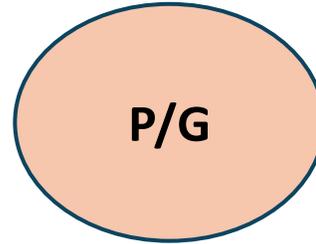
Presupuesto MAG 2011:

- 46 millones para exportación
- 4 millones para AFC

Dificultad en el acceso a información actualizada

Resultados: Políticas Públicas

Ministerio de Agricultura y Ganadería
(MAG)



Gobiernos Autónomos Descentralizados:
provincial y municipal

Viceministerio de
Desarrollo Productivo:
Modelo agroindustrial-
exportación,
trabajo por rubros
(cantidad, agroindustria)

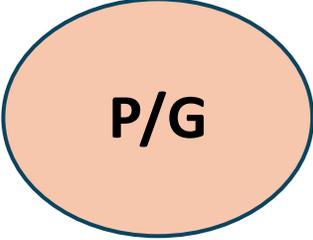
Sub-secretaría de la
Agricultura Familiar y
Campesina:
SAFC
sello de la AFC
comunidades de aprendizaje
CIALCOS - AFC ligada más a
ferias directas

700 kits de agroquímicos
entregados para papa
290 para tomate de árbol
60.000 asistencias técnicas

250 AFC capacitados en
Agricultura sostenible en
15 comunidades de
aprendizaje



Resultados: Políticas Públicas



P/G

Gobiernos Autónomos Descentralizados: provincial y municipal

Ordenanzas para producción
agroecológica: 7 ordenanzas

Imbabura:

- Intento de ordenanzas Gob. Provincial 2016, socialización no pasó a aprobación.
- Intento ordenanza municipio de Ibarra 2019, tampoco pasó a aprobación.

- Riobamba** declaración ciudad de comercio justo, eventos puntuales. PDOT 2021 varias propuestas de fomento, transición y comercialización agroecológica, y consumo responsable de alimentos.

Resultados: Políticas Públicas

S



ECUADOR LIBRE DE TRANSGÉNICOS



En defensa de la pachamama

- Leyes recogen las propuestas de los colectivos y sociedad pero hay puntos en conflicto
- Asociaciones de productores/as y organizaciones de la sociedad civil: no hay incentivos para promover producción, comercialización AE: certificaciones y otros
- Sociedad en general: desconocimiento de las leyes aprobadas → interés en agroecología y AFC

Consideraciones principales e implicaciones para investigación futura



Fuente: Acción Ecológica



Consideraciones finales

- La AE se ha consolidado en base al trabajo e impulso de los movimientos y colectivos lo que permitió el desarrollo de políticas desde el 2009.
- En el periodo de análisis, se profundizó a nivel del estado un cambio de paradigma político hacia un modelo más agroindustrial de producción y consumo de alimentos.
- Esto generó un proceso de desmantelamiento de la propuesta Agroecológica desde la super estructura del estado que ha merecido poca atención. Hemos visto cómo se convertían en entendimientos, discursos y conductas que daban cuenta de la cooptación de los conceptos.
- Hay factores estructurales (modelo de desarrollo agro-exportador, agroindustria), factores políticos-técnicos y sectoriales (continuidad de políticas) , a nivel de las instituciones (enfoque holístico) y de relación con otros actores (coordinación inter-sectorial)
- A nivel de la sociedad civil se produce una desmovilización y delegación del poder que resulta en una ausencia casi total de organizaciones que representan los intereses de los consumidores en torno a los alimentos.
- Sin embargo, hay consenso que las organizaciones de base y la sociedad civil deben y pueden impulsar plataformas para el escalamiento de la AE a través de iniciativas ciudadanas (p.e. Campaña “Que Rico Es”)



Fuente: Steve Sherwood

Consideraciones finales (cont.)



- Entendimiento desigual entre los diferentes actores de lo que implica la producción agroecológica. Los discursos, símbolos y narrativas son negociadas por los actores en sus espacios políticos de poder.
- En la construcción de la política pública hay una diversidad de intereses involucrados y la incidencia en políticas (Constitución 2008 y LORSA) tiene que ver con los cambios en las relaciones de poder (correlación de fuerzas).
- Ausencia de una política pública agraria estructurada en el gobierno. Política Agropecuaria 2030 → fuerte enfoque productivista, por rubro y agroexportador.
- A nivel de funcionarios del Estado y Gobierno poca comprensión de lo que hace la AFC, heterogénea y compleja → políticas públicas diferenciadas.
- Los temas alrededor del sistema alimentario son vistos a través del marco de la soberanía alimentaria y las políticas agrarias.
- Desafío: blindar la soberanía alimentaria como eje de la AE, de las políticas públicas más liberales que se impulsarán desde el Gobierno.

Desafíos

- ¿Cómo lograr que la AE sea insertada en otras políticas como las alimentarias, de salud, de ambiente, Cambio Climático; que no sean solo políticas para la AE?
- ¿Cómo la AE puede contribuir a generar sistemas alimentarios resilientes, no solo a nivel de los territorios rurales sino incluir a las ciudades para lograr cambios y transformación de estos sistemas?
- ¿Cómo se ve la AE en los diferentes territorios y cuáles son los caminos de transición?
- ¿Cómo promover la transición AE en un contexto de políticas de Estado favorables al agro-negocio, la agricultura industrial?
- Profundizar en el análisis de Políticas Públicas e Incidencia Política (Cabildeo, agencia, lobby) --> discursos, narrativas, símbolos.



Muchas gracias
rborja@ekorural.org
www.ekorural.org



COLABORACIÓN
para SISTEMAS
ALIMENTARIOS
RESILIENTES

M⁺KNIGHT FOUNDATION