

# Soberanía alimentaria en Ecuador y Bolivia: políticas y normativa<sup>1</sup>

## Food sovereignty in Ecuador and Bolivia: policies and norms

Luis Carlos Córdova Alarcón<sup>2</sup> y Alex Zapatta Carpio<sup>3</sup>

Recibido: 2017-05-27  
Aprobado: 2017-06-19

### Resumen

Este artículo presenta un análisis del estado actual del marco normativo en torno a la seguridad y soberanía alimentaria en Ecuador y Bolivia. Valiéndose de una diferenciación conceptual de tres dimensiones: la política constitucional, la política normativa y la política pública, se propone un esquema analítico para comprender las rupturas y continuidades entre el marco constitucional y las políticas públicas con su respectiva normativa. En la segunda parte se realiza una breve descripción de los antecedentes de los procesos constituyentes en ambos países, para culminar con un análisis del marco constitucional, normativo y de políticas, enfatizando sus rasgos más característicos y las lecturas políticas que de ellos se hacen.

**Palabras clave:** soberanía alimentaria, Ecuador y Bolivia, política pública, procesos constituyentes.

### Abstract

This paper presents an analysis of the current status of the regulatory framework around security and food sovereignty in Ecuador and Bolivia. Using a conceptual distinction of three dimensions: the constitutional policy, regulatory policy and public policy, it proposes an analytical framework to understand the ruptures and continuities between the constitutional framework and public policies with their respective regulations. In the second part a brief description of the background of the constituent processes in both countries is carried out, culminating with an analysis of the constitutional, legislative and policy framework, emphasizing its most characteristic features and political readings of them are made.

**Keywords:** food sovereignty, Ecuador and Bolivia, public policy, constituent processes.

- 
- 1 Los resultados presentados en este artículo son parte de la investigación *Integración Regional y Políticas Agroalimentarias en Ecuador y Bolivia* realizada con el apoyo de la Comisión de Investigación Formativa (CIF) de la Universidad Central del Ecuador, como parte del programa de Proyectos Semilla.
  - 2 Profesor e investigador de la Universidad Central del Ecuador en la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales. Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca en el programa "Estado de Derecho y Gobernanza Global". Magister en Ciencias Internacionales. Internacionalista y Abogado. Código postal: 170103. Correo electrónico: lcordova@uce.edu.ec / lucordova777@gmail.com
  - 3 Profesor e investigador de la Universidad Central del Ecuador en las facultades de Jurisprudencia y, en la de Ciencias Agrícolas. Abogado y Doctor en Jurisprudencia. Doctorando por la Universidad de Salamanca en el programa "Estado de Derecho y Gobernanza Global". Vinculado al Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE). Código postal: 170103 Correo electrónico: alexzapatta@yahoo.com

### Claves para interpretar el relato jurídico-político del “progresismo” andino

En este apartado se traza un marco analítico y conceptual para comprender la articulación del relato jurídico-político del “progresismo” andino. Se consideran tres dimensiones de análisis: la política constitucional, la política normativa y la política pública, a partir de las cuales se posibilita un análisis empírico en torno a la soberanía alimentaria y las políticas agroalimentarias en Ecuador y Bolivia. Desde esta perspectiva, las dimensiones jurídicas están subsumidas a la política pública, pues constituyen las reglas formales que enmarcan las decisiones, las interacciones y los recursos con los que se plasma la acción gubernamental<sup>4</sup>. No obstante, se descarta la idea de que *lo jurídico* es un mero instrumento de *lo político* o viceversa. Coexisten y se complementan, responde a una causalidad recursiva según la cual se retroalimentan de forma permanente. Esta premisa permite aproximarse a la realidad con mayor flexibilidad y sin respuestas preconcebidas, a fin de captar las tensiones que protagonizan los actores en contextos normativos e institucionales concretos.

Aunque las referidas dimensiones desbordan la realidad –siempre contingente– del Estado moderno, puesto que *lo jurídico* bien podría hacer referencia a un derecho alternativo como el derecho indígena y *lo político* a formas institucionales no-estatales, aquí ambas dimensiones se ciñen, por un lado, al derecho positivo moderno bajo el paradigma del constitucionalismo y, por otro, al estado liberal bajo el paradigma del contractualismo<sup>5</sup>.

Resta advertir que visto desde el campo de la sociología jurídica el derecho es un discurso del poder<sup>6</sup> de donde proviene

su *sentido ideológico*, mientras que desde la teoría jurídica el derecho es un discurso tautológico<sup>7</sup> que le otorga un *sentido deóntico*. Ambos sentidos le imprimen al lenguaje prescriptivo del derecho un carácter bifronte: por un lado, el discurso del derecho es un medio de control social que logra *eficacia* en la medida que se articula una hegemonía estatal, no sin recurrir a la violencia de ser necesario: como cuando se produce un golpe de estado y la élite dominante busca restablecer el “orden público”; y por el otro, es un dispositivo de disciplinamiento del sujeto que es interpelado por tal discurso: ya sea un funcionario o un ciudadano de quien se espera una conducta exigida por el derecho, mostrando su *efectividad*.

Eficacia y efectividad del discurso del derecho son nociones claves para comprender las prácticas políticas gubernamentales y no gubernamentales, en especial, su proximidad y distanciamiento con los marcos constitucionales y normativos vigentes<sup>8</sup>. El divorcio entre lo prescrito por el derecho (discurso) –a nivel constitucional o infra constitucional– y lo realizado (hecho social) por los actores –individuales o colectivos– no puede explicarse desde la dimensión de *lo jurídico* exclusivamente; es necesario desplazarse al campo del análisis socio-político para identificar las relaciones de poder que determinan el “discurso de reconocimiento” que hace del derecho un discurso válido. En otras palabras, “el derecho pende de los hechos” (Correas, 2010 [1995]:95). No basta con que se haya constitucionalizado la soberanía alimentaria como derecho, por ejemplo, ya que si no es reconocido por los funcionarios públicos –administrativos o judiciales– carece de efectividad jurídica, pero no de relevancia política. Tal relevancia se produce porque al constitucionalizar-

4 Fontaine (2015) menciona que “se puede interpretar una política pública como un acervo de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención. Esta definición da cabida a una cuádruple dimensión de una política pública: la decisión, las interacciones, los recursos y las reglas” (p. 25).

5 “La teoría política –sostiene Bovero– más adecuada para expresar el espíritu del constitucionalismo es (y sigue siendo) el contractualismo, o sea la teoría según la cual no existe ningún poder natural legítimo, porque solamente es legítimo el poder que se instituye a través del contrato social por los propios sujetos sobre los cuales se ejercerá, y sólo conserva su legitimidad cuando es ejercido con el consenso de estos sujetos” (2006:22).

6 Siguiendo el concepto de O. Correas “se trata de un discurso de carácter prescriptivo, producido por quien detenta el poder, que es reconocido como legítimo, o bien por la mayor parte de la población de un país, o bien por sus fuerzas armadas [fuerza pública, en general], y que organiza la violencia, la cual, precisamente, se legitima por el reconocimiento de ese discurso como ‘derecho’” (Correas, 2015 [1994]:22).

7 “Para que un sea derecho es necesario que otro discurso así lo reconozca. [...] El reconocimiento del derecho se produce en un nuevo discurso que tiene dos sentidos: reconoce al funcionario y reconoce el discurso de éste” (Correas, 2010 [1995]:80). Es por esto un discurso tautológico, pues el *discurso del derecho* requiere de un *discurso de reconocimiento* para ser validado.

8 “Se usa la palabra ‘eficacia’, para referir *el hecho* de que se han obtenido los resultados sociales esperados por el productor del discurso del derecho. [...] Se usa la palabra ‘efectividad’ para referir *el hecho* de que los sujetos interpelados por el derecho, producen las conductas presumiblemente queridas por su productor” (Correas, 2010 [1995]: 91).

se un derecho también se vuelve un recurso ideológico para la lucha política de los actores en disputa.

### A. La política constitucional

Los panegiristas de la refundación política del Estado en Ecuador y Bolivia sostienen que tales procesos se inspiraron en el modelo de la democracia constitucional<sup>9</sup>. Desde este modelo jurídico-político se han generado la mayoría de estudios académicos que analizan tales procesos. Aunque exponer las implicaciones teóricas y prácticas de este modelo rebasa *in extenso* el objetivo de este trabajo, vale empezar distinguiendo la doble finalidad que impone la democracia constitucional: “limitar el poder político y distribuirlo entre los ciudadanos” (Salazar, 2006:45). Tesis no exenta de una dosis de utópico idealismo a menos que sea dialectizada.

En su sentido deóntico, la democracia constitucional limita al poder ya que, al constitucionalizarse un amplio catálogo de derechos, las acciones de dignatarios y funcionarios *deben* subordinarse a tales mandatos. Cuando los mandatos constitucionales entran en colisión con otros de igual jerarquía los jueces constitucionales *serán* los encargados de dirimir el asunto, y cuando las normas de menor jerarquía se le opongan, los jueces ordinarios investidos de competencia constitucional *deberán* resolver el caso aplicando la norma jerárquicamente superior. En fin, nótese cómo se le atribuye a la justicia constitucional el rol protagónico en la política constitucional, confiando –dice Prieto Sanchis– en las posibilidades y alcance de la argumentación jurídica (Prieto, 2009 [2003]:132)<sup>10</sup>.

Desde la otra orilla, el sentido ideológico del discurso del derecho muestra que tal “limitación al poder” normalmente no se produce, puesto que la cooptación política de los jueces –incluso constitucionales– es parte de los ámbitos de disputa entre las élites y objeto de “cuotas” políticas entre sus aliados, para incidir sobre los fallos, la ma-

yoría de veces al margen de los mandatos constitucionales. Los afanes por limitar al poder político y distribuirlo entre los ciudadanos confiando en las posibilidades de la argumentación jurídica y la independencia de los jueces crea un universo paralelo al del mundo real. Aquí el discurso jurídico se integra como parte de la ideología de aceptación del orden social<sup>11</sup>.

La política constitucional es también un “campo de luchas por transformar las relaciones de fuerza”; es decir, un campo de poder (Bourdieu, 2001: 17). Luchas que se despliegan en dos momentos. El primero, cuando uno o varios actores emprenden una reforma constitucional y, sobre todo, cuando se lleva a cabo un proceso constituyente como los ocurridos en Ecuador (2007-2008) y Bolivia (2007-2009), donde pueden converger una pluralidad de actores. El segundo, cuando se implemente el marco constitucional que se ha instituido. En cualquiera de estos momentos la efectividad y la eficacia del discurso del derecho se logra el momento en que los mandatos constitucionalizados son reconocidos por parte de la fuerza pública (quien posee el monopolio de la fuerza), de los funcionarios (burocracia) y de la ciudadanía. De ahí que los fallos judiciales y demás resoluciones de los poderes públicos que viabilizan y aceptan los cambios constitucionales como legítimos, producen en realidad un discurso de reconocimiento sujeto nuevamente a un doble sentido: deóntico e ideológico.

### B. La política normativa

“La Constitución contiene el núcleo de normas que identifican al Estado como institución y determinan el tipo de institucionalización de un orden de dominación” (Benz, 2010: 188). Pero para que tal orden se materialice es necesaria una política normativa que es objeto de disputa en el seno de la Legislatura, llámese Parlamento o Asamblea Nacional. La política normativa comprende el proceso político de producción de la le-

9 Se hace referencia a los procesos constituyentes que se llevaron a cabo en Ecuador y Bolivia bajo los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales, respectivamente. Por sus panegiristas se consideran a los portavoces del discurso oficial y sus intelectuales orgánicos.

10 Prieto Sanchís apuesta porque el constitucionalismo “signifique un avance decisivo del Estado de Derecho, de manera que en lugar de decidir el legislador simplemente ‘lo que quiere’ ahora decida el juez ‘lo que debe’, es algo que en buena parte depende de nuestra confianza en las posibilidades y alcance de la argumentación jurídica” (2009 [2003]:132).

11 Oscar Correas diferencia entre “discurso del derecho o simplemente *derecho*, para designar el discurso de los funcionarios autorizados, de la expresión *discurso jurídico*, para referirnos a los discursos que tienen por objeto el primero” (2010:73). Por tanto, el discurso jurídico sería el meta-discurso contenido en los libros de doctrina y teoría jurídica, en general.

gislación infra-constitucional a cargo de la Función Legislativa; y, por otra parte, de los actos administrativos de los demás poderes públicos, en especial de la Función Ejecutiva. El diseño institucional del aparato estatal puede jugar un papel preponderante al momento de explicar los sesgos de la normativa infra-constitucional. Así, por ejemplo, convierte en jugadores con poder de veto a ciertas instancias estatales agudizando la conflictividad política, como ocurre en un gobierno que no cuenta con mayoría en la legislatura pero que ejerce su facultad para vetar total o parcialmente un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional.

Más allá del discurso del derecho contenido en la Constitución que establece como exigencia de validez que toda norma infra-constitucional no contravenga una de rango constitucional –lo que en teoría jurídica se conoce como “supremacía constitucional”–, el análisis de la política normativa explica las frecuentes rupturas entre lo que manda la Constitución y lo que se plasma en las leyes y reglamentos. En la práctica, no siempre existe una relación de continuidad entre las normas de rango constitucional y las de rango infra-constitucional, precisamente porque la normativa infra-constitucional es fruto de un proceso de disputa política que se decanta a través de la negociación, la formación de coaliciones o alianzas e incluso de “compra de conciencias” –mediante actos de corrupción– en la legislatura o entre ésta y el ejecutivo.

A esto hay que añadir el rol que desempeñan los jueces al momento de intervenir en la resolución de controversias sometidas a su conocimiento. Mediante sus fallos o sentencias los jueces producen y reproducen el “discurso de reconocimiento” del Derecho; es decir, define qué parte y de qué forma se aplica a casos concretos el discurso del derecho. A mayor dependencia judicial del poder político o económico, el discurso de reconocimiento tiende a ser más arbitrario e inconstitucional. De ahí que en Ecuador y Bolivia la reforma judicial es parte de la agenda política

gubernamental. La creación de instancias administrativas de control disciplinario sobre los jueces y de figuras legales laxas con fines sancionatorios incrementa la vulnerabilidad de los jueces frente a los actores políticos, sobre todo los que ejercen el gobierno o dirigen la legislatura.

### C. La política pública

La tercera dimensión que corresponde abordar es la política pública. Sus elementos normativos gracias a los cuales cuenta con la capacidad coercitiva para obligar a sus destinatarios ha sido descrita líneas arriba. Aquí interesa subrayar las interacciones entre una pluralidad de actores públicos y privados que intervienen con distinto grado de incidencia en la formación de la agenda pública.

La política pública responde a una situación problemática construida socialmente<sup>12</sup>. De ahí que la forma cómo se formulan las políticas y cómo se definen sus objetivos y orientaciones depende del debate público, en la medida que sea institucionalmente posible<sup>13</sup>. “Lo que convierte una situación en problema merecedor de atención política y su inclusión en la agenda es la distancia entre lo percibido y lo esperado. Dicha situación de distancia moviliza a quienes quieren acortarla y presiona para que se dé una actuación política: es decir, una decisión –o conjunto de decisiones– que obliguen a toda la comunidad” (Vallés & Martí i Puig, 2015: 396). Pero en esta dinámica la percepción de los actores puede ser alterada por la propaganda gubernamental para forjar corrientes de opinión que minimicen la necesidad y sobrevaloren la acción gubernamental en los ámbitos que le convengan. Los gobiernos de Evo Morales y de Rafael Correa se han valido de un “estado de propaganda” permanente como estrategia de comunicación política que les garantice gobernabilidad.

Tomando a la política pública como variable dependiente, son factores explicativos

12 Es decir, responde a las apreciaciones subjetivas de los actores. Lo que para un actor (individual o colectivo) constituye un problema para otro no lo es.

13 Aunque desde la transición a la democracia en Ecuador el debate público normalmente ha sido controlado por las élites económicas y políticas ideológicamente afines, las voces disidentes hallaban en la protesta social una forma de expresión idónea para escapar a la “fabricación de consensos” que se tejían en torno a temas relevantes. Esto fue posible por la capacidad de movilización y organización que alcanzaron ciertos grupos de interés y movimientos sociales, en especial el movimiento indígena. Sin embargo, durante el gobierno de la Revolución Ciudadana en Ecuador, la fractura del tejido social ha sido una política pública subyacente para desarticular a los actores colectivos con capacidad de intervenir en el debate público y, por lo tanto, de incidir en la formación de la agenda.

los acontecimientos políticos, económicos y sociales del ámbito doméstico o internacional, la capacidad de acción de los actores colectivos (partidos, grupos de interés y movimientos sociales), la configuración de la red o trama de actores (*policy network*) que construyen la política, las políticas anteriores, la capacidad financiera del Estado, entre otros.

La política pública es producto de una historia (Fontaine, 2015) y el relato político que hilvanan los actores que buscan construir una hegemonía social a su favor no es un elemento de poca importancia. Visto como un discurso, las políticas que se plasma en los contenidos normativos sirve de aliciente para los públicos que la esperan con expectativa, pero de la adopción de una política a la implementación de la misma existe una distancia no siempre recorrida por el gobierno y los actores involucrados en su ejecución. Entonces juegan un rol fundamental el ciclo político (estable o inestable), el ciclo económico (de expansión o de recesión), la capacidad de coordinación (o gobernanza), variables institucionales y otros elementos del entorno.

#### **Antecedentes y contexto de los procesos constituyentes de Bolivia y Ecuador**

Durante los años noventa del siglo XX una serie de eventos y circunstancias de orden mundial, regional y subregional confluyeron con especiales repercusiones en Bolivia y Ecuador, provocando que sus historias recientes, en cuanto a los ciclos políticos, guarden similitudes en sus ritmos y proyecciones. El desplome del “socialismo real” en Europa del Este, el arranque de un largo ciclo de gobiernos de signo neoliberal en casi toda América Latina, el declinamiento político del proletariado como clase interlocutora del conjunto de capas subalternas, el ascenso del movimiento indígena y su proyección política, marcaron las discusiones y el quehacer político en ambos países durante toda la década<sup>14</sup>.

A lo que debe agregarse que las actuales Constituciones de ambos países fueron elaboradas, discutidas y aprobadas en el mismo período.

Es importante resaltar la emergencia del movimiento indígena –en el escenario marcado por la conmemoración de los 500 años del inicio del colonialismo– porque tanto en Bolivia como en Ecuador esta emergencia representa un antecedente importante en los momentos constituyentes que vivieron ambos países. El “primer levantamiento indígena” en el Ecuador, llevado a cabo en 1990, coincidió con la primera marcha de los pueblos amazónicos de Bolivia “por el Territorio y la Dignidad”. Desde entonces el movimiento indígena empezó a visibilizarse políticamente desde una perspectiva étnica antes que clasista introduciendo nuevas referencialidades en el discurso político social: territorios, derechos colectivos, justicia indígena, etc.

En Bolivia, la presencia activa del movimiento indígena consiguió importantes reformas constitucionales en 1994 logrando que el país se declare “multiétnico y pluricultural”; se reconocieran los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas; así como la potestad de las autoridades indígenas y la aplicación de normas propias para la solución de conflictos de acuerdo a sus usos y costumbres (Hassenteufel, 2006). En Ecuador, algunas demandas políticas del movimiento indígena fueron recogidas en la Constitución de 1998, en la que el Ecuador se declara como un país “pluricultural y multiétnico” y se reconocen los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas.

Por otra parte, cabe señalar que desde el “retorno a la democracia” hasta mediados de la primera década del siglo XXI, en ambos países se sucedieron gobiernos alineados con las políticas neoliberales en mayor o menor medida<sup>15</sup>. La suscripción de las “cartas de intención” con el Fondo Monetario Internacional, la implementación de sendos programas auspiciados y diseñados por el

14 A inicios de los años 90 fue notable la pérdida de influencia política de la antes poderosa Central Obrera Boliviana (COB); no se diga del Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) cuya influencia en la vida política ecuatoriana nunca alcanzó los niveles que sí logró la COB en el país altiplánico.

15 En Ecuador: Oswaldo Hurtado (1981 – 1984), León Febres Cordero (1984 – 1988), Rodrigo Borja (1988 – 1992), Sixto Durán Ballén (1992 – 1996), Abdalá Bucaram (1996 – 1997), Fabián Alarcón (1997 – 1998), Jamil Mahuad (1998 – 2000), Gustavo Noboa (2000 – 2002), Lucio Gutiérrez (2002 – 2005). En Bolivia: Víctor Paz Estensoro (1985 – 1989), Jaime Paz Zamora (1989 – 1993), Gonzalo Sánchez de Losada (1993 – 1997), Hugo Banzer (1997 – 2001), Jorge Quiroga (2001 – 2002), Gonzalo Sánchez de Losada (2002 – 2003). Las excepciones fueron los iniciales e inconclusos gobiernos de signo progresista de Jaime Roldós (1979 – 1981) en Ecuador y Siles Suazo (1982 – 1985) en Bolivia.

Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo son muestra de aquello. A esto hay que sumar el proyecto geo-económico de los Estados Unidos de América por consolidar su influencia en todo el continente mediante la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA<sup>16</sup>.

La aplicación de medidas neoliberales y la incapacidad de las élites políticas para articular un proyecto nacional condujeron a profundas crisis socio-económicas que devinieron en una crisis de hegemonía. La resistencia social y política que se evidenció en toda América Latina, con matices y variantes, produjo un cambio de ciclo político a nivel también regional. El ascenso del Hugo Chávez al gobierno de Venezuela, desde 1998; de Ignacio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina, desde el 2003; Tabaré Vázquez en Uruguay, desde el 2005; entre otros, inauguraron el ciclo de los llamados “gobiernos progresistas”<sup>17</sup>.

La oposición política a los gobiernos de corte neoliberal y de sometimiento a intereses foráneos provocaron dramáticos acontecimientos: en Bolivia se vivió la así denominada “guerra del agua” (año 2000) y tres años más tarde la llamada “guerra del gas”. En Ecuador, luego del salvataje bancario y la dolarización de la economía ejecutadas por el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000) se produjo un golpe de Estado que puso fin a su gobierno. Cinco años más tarde un nuevo desgobierno, en esta ocasión a cargo del coronel Lucio Gutiérrez (2002-2005) también fue depuesto mediante un golpe de Estado.

Durante ese período el movimiento indígena y campesino no había dejado de movilizarse y proyectarse políticamente. En Bolivia, después de las marchas “por el Territorio y la Dignidad” (1990), tuvieron gran repercusión las marchas de los pueblos orientales, amazónicos y de los valles “por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas” (1996), la marcha “por Tierra, Territorio y Recursos Naturales” (2000), y la marcha de “por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales” (2002). Esta última fue de enor-

me trascendencia política no sólo porque se juntaron los pueblos indígenas de “tierras bajas” con los pueblos indígenas aymaras de “tierras altas”, sino también porque fue esa marcha la que coloca en la agenda política boliviana la necesidad de una Asamblea Constituyente (Schavelzon, 2012; Carrasco & Albó, 2008). Entre octubre y noviembre del 2006, cuando ya se había instalado la Asamblea Constituyente, se llevó a cabo la V marcha indígena y campesina “por la reconducción comunitaria de la reforma agraria y la modificación de la Ley INRA”.

De su parte, durante el primer lustro del siglo XXI los gobiernos ecuatorianos de la época enfrentaron una férrea oposición del movimiento indígena y campesino en contra de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los EE.UU., resultado de lo cual, en el 2006, habiendo culminado las negociaciones, el gobierno desistió de suscribir el acuerdo.

En estos contextos se fue posicionando la demanda de los movimientos campesinos e indígenas para que la “soberanía alimentaria” sea adoptada como política de Estado. Especial protagonismo tuvieron los sectores vinculados a la Vía Campesina y a la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas, CLOC.

Desde la otra orilla política, las élites económicas pugnaban por incrementar la liberalización económica, fomentar las privatizaciones y la flexibilización laboral. A esto se sumó la fuerte presión de las élites de las ciudades desde donde se dirigían los clústers agroindustriales (como Santa Cruz de la Sierra en Bolivia y Guayaquil en Ecuador) que exigían el reconocimiento de un régimen de autonomías (departamentales o provinciales) como espacios privilegiados para afirmar su hegemonía y como condición para concretar la referida agenda económica<sup>18</sup>.

Para las fracciones de las élites que estaban por una salida institucionalizada a esas alturas les era claro que se encontraban ante una crisis de hegemonía.

Luis Tapia (2012) dirá “Cuando se pierde la capacidad de hacer proyecto político se

16 La propuesta de Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, impulsada por el gobierno de los Estados Unidos, fue planteada públicamente en la ciudad de Miami en 1994.

17 En la Cumbre de las Américas realizada en la ciudad de Mar del Plata en el año 2005 varios de estos flamantes Jefes de Estado junto al movimiento continental de “No al ALCA” jugaron un papel destacado al frenar el proyecto del ALCA.

18 En el contexto de los años 2006 y 2007, en Santa Cruz de la Sierra la demanda de autonomías derivó en un movimiento abiertamente separatista.

pierde la capacidad de construcción hegemónica. La política neoliberal implementada por los bloques dominantes en lo interno, les planteó un límite en términos de capacidad de dirección y de construcción hegemónica”<sup>19</sup>.

Si la crisis de hegemonía no se resolvía en el marco de un nuevo pacto social, con complejas negociaciones políticas que implicaban el reconocimiento de derechos antes negados o conculcados a las clases subalternas, se corría el riesgo de que la crisis se resolviera desde una conducción que plantee rupturas profundas.

Una salida de la crisis política, por la vía institucional, basada en la formalización de un nuevo pacto social – por la vía de una nueva Constitución - que evite rupturas anti sistema, en Bolivia fue posible por la presencia de Evo Morales y, en Ecuador por la emergencia de Rafael Correa.

Es necesario recordar que la figura de Evo Morales, cuya proyección política se forjó en el movimiento sindical cocalero, se fue consolidando a lo largo de todo el proceso que se recuenta. La llegada del Movimiento al Socialismo, MAS, y Evo Morales al gobierno comienza a consolidarse con el segundo lugar en las elecciones presidenciales de 2002, después de Gonzalo Sánchez de Lozada, y tras la renuncia definitiva de su vicepresidente y sucesor Carlos Mesa, en junio de 2005. Esta última renuncia se produjo en un contexto de movilización de campesinos y mineros que impidieron la asunción de los dos políticos –asociados al viejo sistema político– a cuyos cargos parlamentarios correspondía el mando por los mecanismos constitucionales de sucesión presidencial. La presidencia fue ocupada por Eduardo Rodríguez Veltzé, última autoridad en la línea sucesoria, que asumió el gobierno mientras se “esperaba” por las elecciones en que Morales sería electo (Schavelzon, 2012).

En las elecciones de 2005, Morales obtuvo casi el 54 % de los votos, por lo que se convirtió en el primer presidente de origen indígena. Asumió la presidencia el 22 de enero de 2006.

Mientras tanto, por esas mismas fechas alcanzaba notoriedad política un, hasta ese entonces, poco conocido Rafael Correa quien, tras la caída del gobierno del coronel Gutiérrez (en abril del 2005), sería posesionado como Ministro de Finanzas por su vicepresidente y sucesor Alfredo Palacio (2005 – 2006). En noviembre del 2006, en la segunda vuelta electoral, Correa ganó las elecciones presidenciales con el 56,67 % de los votos. Asumió la presidencia el 15 de enero del 2007.

Los señalados, son aspectos de necesaria consideración para explicar el porqué de las convocatorias a asambleas constituyentes en Bolivia y Ecuador.

En Bolivia, tras la aprobación por parte del Congreso de las Leyes Especiales 3364 de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y 3365 del Referéndum Nacional para las Autonomías Departamentales, en julio del 2006 se convocan a elecciones y referéndum. El MAS logra la mayoría de los constituyentes. Con respecto al referéndum a nivel nacional gana el “no” por las autonomías, pero a nivel departamental el “sí” triunfa en los cuatro departamentos de la “media luna”: Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija (Carrasco I.; Albó X. Op. Cit.).

En Ecuador, la conformación de la Asamblea Constituyente fue aprobada por el 81,72% de los votantes en la consulta popular del 15 de abril de 2007. En la elección de asambleístas, en septiembre de ese mismo año, el movimiento político liderado por Correa, logró contar con el 70% de los asambleístas.

La Asamblea Constituyente de Bolivia se instaló en la ciudad de Sucre en agosto del 2006. Tras varios y difíciles incidentes así como períodos de estancamiento, esa Asamblea concluyó sus labores aprobando la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia el 10 de diciembre del 2007, en la ciudad de Oruro. Su promulgación definitiva quedó condicionada a dos referendos: uno para dirimir la controversia en torno al tema de la extensión máxima de la propiedad agraria; y otro sobre el texto total de la Constitución.<sup>20</sup> Finalmente, en enero del 2009, con más del 60 % de los votos a

19 Agrega Tapia: “En este sentido, se podría decir que los rasgos que había de hegemonía en América Latina, en particular en países como Bolivia, resultan de una construcción internacional o transnacional, en la que el bloque político – económico dominante aparece como uno de los eslabones o agentes, con una función secundaria. Estos eslabones han empezado a romperse en la última década. (Tapia, 2012).

20 En julio del 2007 la continuidad del trabajo de la Asamblea Constituyente de Bolivia estaba seriamente amenazada por seis factores: 1) las autonomías departamentales según la agenda del Oriente, 2) la capitalidad plena para Sucre, 3) los principios constitucionales del Estado plurinacional enfrentado contra el Estado constitucional de derecho, 4) las políticas de redistribución de tierras, 5) la propiedad de los recursos naturales bajo el patrocinio exclusivo de los pueblos indígenas, y 6) la ley pendiente en el Congreso que condicionaría mucho más una extensión para el trabajo constituyente. (Gamboa, 2009).

favor, fue aprobada la Constitución que da forma al Estado Plurinacional de Bolivia.

Por su parte, la Asamblea Constituyente del Ecuador, se instaló en la ciudad de Montecristi en noviembre del 2007. Tras una crisis política al interior de esa Asamblea, a fines del mes de julio del 2008 se había terminado la redacción del texto de proyecto de nueva Constitución del Ecuador. Dicho texto fue sometido a consulta popular el 28 de septiembre de 2008, recibiendo la aprobación de cerca del 64% de los votantes<sup>21</sup>.

### La soberanía alimentaria en las constituciones de Bolivia y Ecuador

Establecido el contexto en el que se construyen las actuales Constituciones de ambos países, es necesario mirar como tales leyes fundamentales procesaron la demanda social en torno a la adopción estatal de políticas de soberanía alimentaria.

Ciertamente, ambas Constituciones incorporan en sus contenidos la concepción de soberanía alimentaria. Hay aspectos parecidos en el tratamiento que las mismas le dan a la temática de la soberanía alimentaria, por ejemplo, el asumir que la soberanía alimentaria es un derecho de la población que el Estado tiene que garantizar; que la soberanía alimentaria está imbricada con la producción campesina; o, que la política de soberanía alimentaria está concatenada con la política sobre la propiedad agraria, semillas, comercialización de productos agropecuarios, compras públicas de alimentos, política internacional, etc.

Hay también, sin embargo, diferencias más o menos marcadas en la forma en cómo las dos Constituciones (la boliviana y la ecuatoriana) abordan la soberanía alimentaria. A continuación, se señalan algunas de las más notables diferencias:

- a) La Constitución boliviana reconoce por igual las concepciones de seguridad y soberanía alimentaria, dando la impresión que ambas concepciones son entendidas como portadoras de una misma significación política; incluso en algunos artículos se hace exclusiva referencia a seguridad alimentaria (vgr. arts. 16, numeral II; 300, numeral 16; 302, numeral 12; 372, numeral II; y, 402, numeral 1). Tal situación no se encuentra en la Constitución ecuatoriana, en la que hace referencia específicamente a la noción de soberanía alimentaria; aunque ciertamente, cuando se desarrolla el régimen de competencias (art. 264, numeral 8), hay una referencia puntual a la seguridad alimentaria<sup>22</sup>.
- b) En la Constitución del país altiplánico las nociones de seguridad y soberanía alimentaria en gran medida se encuentran desarrolladas como parte de las políticas, estrategias y acciones que corresponden al “desarrollo rural integral”; mientras en la Constitución ecuatoriana el tratamiento de la soberanía alimentaria se encuentra enmarcada en un ámbito más amplio, el de “Régimen de Desarrollo”<sup>23</sup>.
- c) Con respecto a la posibilidad de introducción desde el extranjero de semillas o productos que incorporen organismos genéticamente modificados, si bien en ambas constituciones se puede apreciar ambivalencias hay una diferencia importante: en la Constitución ecuatoriana (Art. 401) tras definir que “se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas” se establece que

21 En junio del 2008, un mes antes de que concluya la redacción de la nueva Constitución del Ecuador, el presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Alberto Acosta, renunció por presiones del presidente Correa y la cúpula del partido gobernante, lo que evidenció las tensiones políticas en torno al proyecto constitucional y de país. Desde entonces y hasta la actualidad Acosta se ha alineado con sectores de izquierda, llegando a ser su candidato presidencial en las elecciones del año 2013.

22 Circunstancia que ha sido “aprovechada” por quienes redactaron y aprobaron el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que, al desarrollar el régimen de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, establece competencias de seguridad alimentaria, no de soberanía alimentaria.

23 La Constitución del Ecuador, define el régimen de desarrollo en los siguientes términos:  
Art. 275.-El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.  
El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.  
El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.



“excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados.” En el caso de la Constitución boliviana la ambivalencia se traduce en una antinomia, puesto que mientras que en el artículo 225 se establece la “prohibición de importación, producción y comercialización de organismos genéticamente modificados y elementos tóxicos que dañen la salud y el medio ambiente”, en el artículo 409 se establece que “la producción, importación y comercialización de transgénicos será regulada por Ley”.

- d) En relación al tema de la propiedad agraria, cuestión central cuando se aborda la problemática de la soberanía alimentaria, pese a la concesión política del MAS en relación a que el límite máximo a la extensión del latifundio no tiene un carácter retroactivo, es claro que la Constitución boliviana tiene mayores regulaciones que la ecuatoriana, en la cual este importante aspecto tiene un tratamiento muy general y superficial.

### **Las políticas públicas en relación a las disposiciones constitucionales sobre soberanía alimentaria**

En teoría, en el ámbito de la soberanía alimentaria, las políticas públicas que implementan los Estados deberían corresponderse con los principios, lineamientos y mandatos constitucionales; ello, supondría una política “coherente”. De allí, por ejemplo, el razonamiento de Bazoberry (2015):

“Para entender las políticas referidas a la producción y disponibilidad de alimentos que lleva adelante el gobierno del presidente Morales, y probablemente de quienes vendrán después, es necesario tomar en cuenta que a menos que haya un cambio en la Constitución Política del Estado, sus acciones deben orientarse por dos mandatos: el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria basada en la preferencia de la producción campesina” (Las cursivas corresponden al original).

El problema está en que la coherencia política en el ámbito de la soberanía alimentaria o en cualquier otro ámbito no parece ser la mayor virtud de los gobiernos latinoamericanos, neoliberales o progresistas.

Los estudiosos bolivianos aprecian el curso y orientación de las políticas en torno a la soberanía alimentaria no con el dejo de amargura que tienen sus similares ecuatorianos. De hecho, para los estudiosos bolivianos, la posibilidad de concreción de políticas de soberanía alimentaria está en la fortaleza de las organizaciones campesino indígenas y en general de los pequeños productores, pero también en los contenidos de ciertas leyes (vgr. Bazoberry O. 2015); o en varios de los programas que viene implementando el gobierno del país altiplánico (Vaca P. 2015).

De hecho, la política del gobierno de Morales, que ya lleva algo más de un decenio al frente del Estado, puede exhibir en su favor algunos logros en relación a la modificación de la estructura agraria, avances en la titulación de territorios de pueblos originarios, incremento de la superficie y volúmenes de producción de varios cultivos, fomento de iniciativas vinculadas a la agricultura familiar y campesina, superación de los índices de hambre y pobreza, etc.

La evaluación oficial de los logros, sin embargo, a ratos adolece de un optimismo que no necesariamente se corresponde con la realidad. Así, por ejemplo, en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016–2020, al evaluar los resultados de la política agropecuaria, se hace el siguiente señalamiento:

En estos años del proceso de cambio se eliminó la economía dual de Bolivia, en la que coexistían, por una parte, un sector agroindustrial de medianas y grandes empresas que concentraban las mayores tierras, y por otra parte, un grupo mayoritario de pequeños productores minifundistas que sólo tenían acceso a tierras con poca capacidad productiva. Esta economía dual caracterizada por una tenencia injusta de la tierra ha sido superada y sustancialmente revertida. (Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2015)

Sin duda, es una afirmación difícil de sostener en un contexto marcado por la sólida presencia de sectores establecidos en el Oriente boliviano dedicados a la producción

ganadera o sojera que han logrado conservar el control sobre grandes extensiones de tierra.

Formalmente, la política en torno a seguridad y soberanía alimentaria del gobierno boliviano se diseña y desarrolla en el marco del modelo económico social comunitario productivo.

Desde 2006 se implementó el “Modelo Económico Social Comunitario Productivo”, cuyas bases son el crecimiento y desarrollo en base al aprovechamiento de los recursos naturales y su industrialización, la apropiación del excedente económico, la redistribución del ingreso y la reducción de la desigualdad social y la pobreza (Ministerio de Planificación del Desarrollo 2015).

Ese es el horizonte planteado y en ese marco de las autoridades bolivianas han concebido su propio esquema de cambio de la matriz productiva.

Si en Bolivia, desde el 2006 hasta la actualidad, en mayor o menor medida, el referente social para la definición de modelos, políticas y programas en torno a la soberanía alimentaria es el sujeto comunitario; en el Ecuador del último decenio el sujeto de referencia de la definición de políticas en torno a la soberanía alimentaria, en apariencia, estaría todavía muy bien definido.

Si se revisa el documento en el que se establecen formalmente las políticas para el sector agropecuario se hace señalamientos como el siguiente: “Los actores priorizados por la política agropecuaria propuesta son los productores de pequeña y mediana escala, sin excluir al conjunto de productores” (MAGAP, 2016).

Sin embargo, en la versión oficial de cambio de la matriz productiva, que termina siendo la macro política en tiempos de la llamada Revolución Ciudadana, el sujeto de las políticas para el agro está nítidamente definido: el sector agroindustrial, el mismo que está en el vértice de los “encadenamientos productivos”, noción que tanto se cita en los documentos oficiales. Véase al respecto la Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva (Vicepresidencia de la República 2015).

Paradójicamente ningún documento oficial ha definido con tanta precisión el ideal de modelo de sociedad como lo hecho una ley. En efecto, el artículo 4 del Código de la Producción, Comercio e Inversiones, cuando define sus objetivos, señala como uno de ellos el siguiente:

Generar un sistema integral para la innovación y el emprendimiento, para que la ciencia y tecnología potencien el cambio de la matriz productiva; y para contribuir a la construcción de una sociedad de **propietarios, productores y emprendedores** (Asamblea Nacional, 2010) (las negrillas no corresponden al original).

Si en el ámbito de las políticas agroalimentarias el sujeto priorizado es el que se articula en torno a las dinámicas del capital agroindustrial, tiene lógica la apuesta gubernamental por la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea; el despliegue de estrategias desde el Estado para que la agricultura familiar y campesina quede subordinada a la agroindustria a través del discurso de los “negocios inclusivos” y formas condicionadas de desarrollo de la producción como por ejemplo, la agricultura bajo contrato; y, también, el limitado alcance de leyes que regulan la distribución social de los recursos productivos, mientras al mismo tiempo, esas mismas leyes garantizan que se mantenga inalterable el régimen de propiedad sobre la tierra y la distribución social del agua para usos productivos.

### **El marco legal generado luego de aprobadas las constituciones**

Concluido el trabajo de las asambleas constituyentes de ambos países andinos, tras los procesos aprobatorios y elecciones legislativas, inició el proceso de construcción – aprobación de la legislación que tendría la función de desarrollar los principios, lineamientos y mandatos constitucionales. En el siguiente cuadro, se identifican las leyes aprobadas entre los años 2009 y 2016:

**Tabla 1. Leyes aprobadas en Bolivia y Ecuador entre los años 2009 y 2016, con regulaciones sobre uno o varios ámbitos de la seguridad y soberanía alimentaria**

| Años | Bolivia   | Ecuador   |
|------|---|---|
| 2009 |   | Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria                           |
| 2010 | Ley marco de autonomías y descentralización "Andrés Ibáñez" (Número 031)  | Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización |
|      | Ley de derechos de la madre tierra (Número 071)   | Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones                    |
| 2011 | Ley que declara de prioridad nacional la producción, industrialización y comercialización de la quinua en las regiones productoras del país (número 98)   |   |
|      | Ley que declara de prioridad nacional la producción, industrialización y comercialización de ají y maní, en las regiones que posean esta vocación productiva (Número 141)   |   |
|      | <b>Ley de la revolución productiva comunitaria agropecuaria</b> (número 144)  |   |
|      | Ley de creación del fondo de apoyo al complejo productivo lácteo – PROLECHE (número 204)  |   |
| 2012 | Ley marco de la madre tierra y desarrollo integral para vivir bien (número 300)   |   |
| 2013 | Ley de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques (Número 337)   |   |
|      | Ley de organizaciones económicas campesinas, indígena originarias – OECAS y, de organizaciones económicas comunitarias – OECOM para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria (Número 338) |   |
|      | Ley contra el avasallamiento y tráfico de tierras (Número 477)  |   |
| 2014 | Ley de alimentación escolar en el marco de la soberanía alimentaria y la economía plural (Número 622)   | Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua          |
| 2015 |   |   |
| 2016 |   | Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales                   |

**Fuentes:** Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia (varios números); Registro Oficial, órgano del Gobierno del Ecuador (varios números)

**Elaboración:** propia.

Por el objeto y alcance de este articulado no es posible realizar un análisis de cada una de las normas citadas, por más superficial que sea; apenas se presentan algunas apreciaciones generales con respecto al conjunto, desde una perspectiva del Derecho comparado.

Lo primero que salta a la vista es la diferencia entre el número de leyes aprobadas en Bolivia con respecto a las aprobadas en el Ecuador que con respecto a cuestiones relativas a la soberanía alimentaria. De hecho, las leyes que regulan algún general o aspecto específico de la soberanía alimentaria en el Ecuador, son aquellas cuya formulación fue establecida como parte de las disposiciones transitorias de la misma Constitución.

En varias de las leyes identificadas (tanto bolivianas, como ecuatorianas) los elementos declarativos y descriptivos compiten con los específicamente prescriptivos y regulatorios que configuran las normas coactivas, características de las leyes. Lo que no sucede, al menos en el caso ecuatoriano, con las leyes que se refieren al fomento de las inversiones del gran capital (nacional y extranjero), en cuyo caso las regulaciones son muy precisas en relación a lo que se dispone, prohíbe o autoriza<sup>24</sup>.

A propósito de lo señalado, y específicamente en lo referente al Ecuador, muy pronto la “disputa de los sentidos” con los que se construyen las leyes, fue definida en favor del proyecto de reacomodo de las lógicas de acumulación en el agro. No de otra manera se explica que la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria que tanta expectativa generó y que largamente fue discutida, no tenga ninguna trascendencia regulatoria; o, que las pocas regulaciones efectivas de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales estén orientadas a garantizar la seguridad jurídica del actual régimen de propiedad.

En el caso boliviano, varias de las leyes identificadas evidencian cierta tensión entre la búsqueda de apego al horizonte definido por la Constitución y, un pragmatismo político que tiende puentes de conciliación con la agricultura agroindustrial. Lo señalado no es una afirmación gratuita; de hecho, algunos de los poderosos gre-

mios agroindustriales de Bolivia como la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO) celebran como suyas algunas de normas desarrolladas en el período analizado. Así, al tiempo de reivindicar políticamente la disposición del artículo 409 de la Constitución, la ANAPO reivindica también la disposición del artículo 15, numeral 2, de la Ley de la Revolución Comunitaria Productiva Agropecuaria – Ley número 144 - que establece que “No se introducirán en el país paquetes tecnológicos agrícolas que involucren semillas genéticamente modificadas de especies de las que Bolivia es centro de origen o diversidad, ni aquellos que atenten contra el patrimonio genético, la biodiversidad, la salud de los sistemas de vida y la salud humana” (El subrayado es de ANAPO). Por otro lado, en relación a la seguridad jurídica de la propiedad agraria, la ANAPO reivindica la Ley de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques y, la Ley contra el avasallamiento y tráfico de tierras<sup>25</sup>.

Para concluir esta muy panorámica revisión comparativa de las construcciones discursivas de las leyes desarrolladas en torno a la seguridad y soberanía alimentaria en ambos países andinos, para que se aquilate las particularidades de los casos boliviano y ecuatoriano, es necesario resaltar un hecho lleno de simbolismo: en diciembre del 2010, mientras en Bolivia se publicaba en la Gaceta Oficial ese formidable manifiesto jurídico denominado Ley de derechos de la Madre Tierra, exactamente al mismo tiempo en el Ecuador se publicaba en el Registro Oficial el Código de la Producción, Comercio e Inversiones, ese gran programa jurídico de la productividad y “competitividad sistémica”.

### Conclusiones

Entre fines de los 90 y fines de los años 2000, cuando se redactan y aprueban las Constituciones de Bolivia y Ecuador, el constructo discursivo en torno a la soberanía alimentaria formaba parte de un constructo más amplio, que se perfilaba como parte de un programa contra hegemónico. Sin embargo, a partir del año 2009, superada la “crisis política”, es decir la crisis de

24 Véase por ejemplo el ya citado Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (2010); o, la Ley Orgánica de Incentivos de las Asociaciones Público Privadas (2015).

25 Ver presentación de ANAPO en: <http://ibce.org.bo/userfiles/file/notas-archivos/Foro-SOYA-2014-Presentacion-ANAPO.pdf>

hegemonía, en el proyecto político de los gobiernos llamados progresistas en ambos lados de Los Andes, el discurso en torno a la soberanía alimentaria deja de ser un discurso de proyección emancipadora para convertirse en parte del discurso legitimador de una nueva construcción hegemónica. Así, soberanía alimentaria puede a pasar a ser cualquier cosa, desde el fomento de “negocios inclusivos” hasta grandes proyectos de construcción de obras hidráulicas multipropósito en zonas dominadas por la producción agroindustrial.

Las dimensiones de análisis apropiadas para una interpretación político-jurídica son política constitucional, política normativa y política pública. La política constitucional es un campo de poder que se despliegan en dos momentos. El primero, cuando uno o varios actores emprenden una reforma constitucional y, sobre todo, cuando se lleva a cabo un proceso constituyente como los ocurridos en Ecuador (2007-2008) y Bolivia (2007-2009), donde pueden converger una pluralidad de actores. El segundo, cuando se implemente el marco constitucional que se ha instituido. La política normativa comprende el proceso político de producción de la legislación infra-constitucional a cargo de la Función Legislativa; y, por otra parte, de los actos administrativos de los demás poderes públicos, en especial de la Función Ejecutiva. Finalmente, la política pública que responde a una situación percibida como problemática, por tanto, es fruto de una construcción social cuyos sentidos también son disputados en la medida que sea amplíe a la esfera pública y el debate sea posible. El “estado de propaganda” que se ha montado en Ecuador y Bolivia juega un rol fundamental en la persuasión sobre los actores que perciben una “necesidad” a fin de gestionar el tipo de “expectativas” que demanda del gobierno.

En el campo de la política constitucional es notorio que en el caso boliviano la influencia del movimiento campesino e indígena en el proceso constituyente permitió que se plasme un fuerte contenido de regulaciones en torno al problema agrario y en especial en torno a lo que denominan “seguridad con soberanía alimentaria”. Sin embargo, las políticas públicas y sus consecuentes desarrollos normativos dejan entrever que la concepción de seguridad alimentaria se ha impuesto sobre la de soberanía, fomentando la importación de alimentos y acrecentando la dependencia agroalimentaria. La acción gubernamental en materia

de soberanía alimentaria ha sido errática, en virtud de las condiciones en las que se desenvuelven los clústers agroindustriales en las zonas del oriente boliviano.

Por su parte, en Ecuador la Constitución que resultó del proceso constituyente del período 2007-2008 recogió únicamente la concepción de soberanía alimentaria y no la de seguridad alimentaria. Sin embargo, la subordinación del ejercicio de cualquier derecho al “Régimen de Desarrollo” diseñado, planificado e implementado por el Ejecutivo, ha vaciado de sentido a la soberanía alimentaria en las políticas públicas. Esto se consolidó con la última reorientación del régimen bajo la consigna del “cambio de la matriz productiva que devela la entronización de una visión tecnocrática y con miras a favorecer el modelo agroindustrial excluyente que tanto ha sido rechazado durante los años noventa del siglo anterior.

El divorcio entre lo prescrito por el derecho (discurso) –a nivel constitucional o infra constitucional– y lo realizado (hecho social) por los actores –individuales o colectivos– no puede explicarse desde la dimensión de *lo jurídico* exclusivamente; es necesario desplazarse al campo del análisis socio-político para identificar las relaciones de poder que determinan el “discurso de reconocimiento” que hace del derecho un discurso válido. Eficacia y efectividad son nociones fundamentales para comprender el relato jurídico-político del “progresismo” andino, en la medida que explican las discontinuidades entre la política constitucional y la política normativa. Para hacerlo se valen de la diferencia entre “discurso del derecho” y “discurso de reconocimiento”, ambos conceptos introducidos por la teoría jurídica crítica latinoamericana contribuyen a pensar la condición bifronte del fenómeno jurídico: por un lado, como discurso del poder de donde deriva su sentido ideológico y, por otro, como discurso tautológico de donde deriva su sentido deóntico.

#### **Conflicto de interés**

Los autores no declaran ninguno.

#### **Financiamiento**

La Universidad Central del Ecuador por medio de la CIF, contribuye con esta investigación a través de la asignación de carga horaria para investigación de sus docentes.

También se ha contado con la participación de fondos propios de los investigadores.

## Bibliografía

- Bazoberry, O. (2015). Soberanía (de) limitada. En: Baudoin, A., & Elías, B. (Edits.). (2015). *Teoría y praxis de la soberanía alimentaria en Bolivia*. La Paz: CIDES - IPDRS - AVSF - FXA.
- Baudoin, A., & Elías, B. (Edits.). (2015). *Teoría y praxis de la soberanía alimentaria en Bolivia*. La Paz: CIDES - IPDRS - AVSF - FXA.
- Benz, A. (2010). *El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bourdieu, P. (2001). *El campo político*. La Paz: Plural editores.
- Bovero, M. (2006). Prefacio. Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución. En P. Salazar Ugarte, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica* (págs. 13-43). México: FCE - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Carrasco, I., & Albó, X. (2008). Cronología de la Asamblea Constituyente. *Tinkazos. Revista de Ciencias Sociales*, 11(23 y 24), 7-20.
- Correas, O. (2010). *Teoría del Derecho*. México: Fontamara.
- Correas, O. (2015). *Introducción a la Sociología Jurídica*. México: Fontamara.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Madrid: Anthropos Editorial - FLALCSO Ecuador.
- Gamboa, F. (2009). *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia. Historia política de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- Hassenteufel, O. (2006). La Asamblea Constituyente en Bolivia. *Fides et Ratio*, 1(1), 22, 36.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca. (2016). *La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible*. Quito: MAGAP.
- Prieto Sanchís, L. (2009). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid: Trotta.
- Salazar Ugarte, P. (2006). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: FCE - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Schavelzon, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: CLACSO - Plural Editores.
- Vallés, J., & Martí i Puig, S. (2015). *Ciencia Política. Un manual*. Bogotá: Planeta.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador. (2015). *Estrategia Nacional para el cambio de la matriz productiva*. Quito: Vicepresidencia de la República del Ecuador

## Linkgrafía

- ANAPO (2014): Perspectivas de la soya hacia la ampliación de la frontera agrícola. En: <http://ibce.org.bo/userfiles/file/notas-archivos/Foro-SOYA-2014-Presentacion-ANAPO.pdf>