

CIENCIAS SOCIALES

ISSN: 02528681

Revista de las Carreras de Sociología y de Política
Universidad Central del Ecuador



33

Quito, Ecuador - 2011

CIENCIAS SOCIALES

Revista de las Carreras de Sociología y de Política

Universidad Central del Ecuador

Publicación anual

Autoridades:

Rector: Dr. Edgar Samaniego Rojas

Vicerrector Académico: Dr. Clímaco Egas

Vicerrector Administrativo: Dr. José Villavicencio

Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas

Decano: Dr. Walter Martínez Vela

Carreras de Sociología y de Política

Director: Lcdo. Nicanor Jácome B.

Revista Ciencias Sociales

Fundada en 1976 por Rafael Quintero López

Ex directores:

Rafael Quintero López

Julio Echeverría

Manuel Chiriboga

Director: Alejandro Moreano Mora

Editor: Fernando Ramiro García

Coordinadora: Marcela Escobar

Consejo Editorial

Gilberto López y Rivas, México

Alicia Castellanos Guerrero, México

Eduardo Subirats, España

Eduardo Grunner, Argentina

Luis Macas, Ecuador

Rafael Quintero, Ecuador

Alejandro Moreano, Ecuador

Enrique Ayala Mora, Ecuador

Jaime Breilh, Ecuador

Francisco Rohn, Ecuador

Erika Silva, Ecuador

Wilma Salgado, Ecuador

Luciano Concheiro, México

Consejo Asesor

Milton Benítez

Silvia Vega

Nicanor Jácome

Christian Arteaga

Napoleón Saltos

Pablo Celi

Francisco Muñoz

Mauricio García

Fernando López

Ariruma Kowii

Julio Echeverría

Daniel Granda

Byron Cardoso

Cárol Murillo

Mario Unda

César Albornoz

Floresmilo Simbaña

Traducción: Rafael Quintero López

Diseño y diagramación: Sonia Vega Burbano

Impresión: Centro de Diseño e Impresiones FACSO

Oficina de Relaciones Interinstitucionales

Carreras de Sociología y de Política

Email: sociologiauce@yahoo.com

Teléfono: 2231814 exts. 12 y 16

Quito-Ecuador, 2011

ISSN: 02528681

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5	
<i>Alejandro Moreano</i>		
HOMENAJE	7	
AGUSTÍN CUEVA: Literatura, Historia y Política		
<i>Alejandro Moreano</i>		
In Memoria de Marco Vinicio Velasco	32	
Tema Central:		
DESAFÍOS ACTUALES DE LOS ESTUDIOS AGRARIOS Y RURALES	33	
DE INDIOS Y CAMPESINOS:		
Desafíos de la revolución en la América profunda	37	
<i>Armando Bartra</i>		
DE VUELTA A LA CONCENTRACIÓN DE TIERRAS EN EL PERÚ	47	
<i>Custodio Arias Nieto</i>		
LOS NUEVOS RUMBOS EN EL AGRO LATINOAMERICANO:		
Un Debate Abierto.	61	
<i>Blanco Rubio</i>		
DINÁMICA PRODUCTIVISTA Y TERRITORIALIZACIÓN DEL CAPITAL AGRARIO:		
Impactos y transformaciones socioeconómicas en el espacio rural argentino.	75	
<i>Luis Daniel Hocsman</i>		
LOS DESAFÍOS DE UNA AGRICULTURA CAMPESINA	93	
<i>François Houtart</i>		
DEFENSA CAMPESINDIA DEL TERRITORIO:		
Procesos emergentes en el campo mexicano	103	
<i>Carlos A. Rodríguez Wallenius</i>		
LA CUESTIÓN AGRARIA EN ARGENTINA	123	
<i>Daniela Mariotti</i>		
SOBERANÍA ALIMENTARIA, COMÚN BUEN VIVIR, CAMPESINDIOS: RUPTURAS CON EL DESARROLLISMO		153
<i>Francisco Hidalgo</i>		

Estudios	177
CONTINUIDAD Y DISCONTINUIDAD DE LA "POLÍTICA AGRARIA EN LA REVOLUCIÓN CIUDADANA.	179
<i>Stalin Herrera</i>	
CONSTRUYENDO EL FEMINISMO RURAL...	
Desde abajo y desde la izquierda	199
<i>Judith Flores Chamba</i>	
EL "GRAN BANANO":	
De las millonarias ganancias a las deudas pendientes	209
<i>Yomaira Placencia M.</i>	
Debate	223
POLÍTICAS Y MODELOS AGRARIOS EN EL ECUADOR:	
Entre la modernización y la reforma.	225
<i>Napoleón Salto Galarza</i>	
EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA SOBERANÍA	251
<i>Daniel Granda A.</i>	
Escenarios	
TRABAJADORES, DICTADURA DEL CAPITAL FINANCIERO Y DEMOCRACIA LIBERAL	281
OKUPA WALL STREET Y LAS GRANDES HUELGAS	283
<i>Alejandro Moreano</i>	
Política	305
DEL NEOLIBERALISMO AL "SOCIALISMO DEL SIGLO XXI"	307
<i>Enrique Ayala Mora</i>	
Reseñas de libros y cine	177

Estudios

Recibido: 2011-11-21

Aprobado: 2011-12-19

CONTINUIDAD Y DISCONTINUIDAD DE LA "POLÍTICA" AGRARIA EN LA REVOLUCIÓN CIUDADANA¹

Stalin Herrera

Resumen

Con el gobierno de Rafael Correa (2006 – 2011) y la Constitución del 2008, hay en la sociedad y las organizaciones rurales mucha expectativa, sobre todo porque hay un marco normativo que abre la oportunidad de cambiar el modelo de acumulación en el agro; pasar del viejo modelo primario exportador a uno de soberanía alimentaria. Sin embargo, desde la constitución hacia delante, a pesar de la fuerte inversión social, los cambios normativos y el reconocimiento de los pequeños productores en la política pública; la organización de las instituciones de atención al agro y la recuperación de la capacidad de intervención del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, muestran que la política pública en agricultura mantienen, reproduce y fortalecer el viejo modelo primario agroexportador y traslada a los pequeños productores a políticas sociales, más no como sujetos de la Soberanía Alimentaria.

Abstract

With the arrival of Rafael Correa's government (2006 - 2011) and the Constitution of 2008, there were great expectations in Ecuadorean society and rural organizations, especially because a regulatory framework was built and that opened the opportunity to change the pattern of accumulation in agriculture, by passing from the old model of primary exporter to one of food sovereignty. However, since the Constitution forward, despite the strong social investment, regulatory changes and the recognition of small producers in public policy, the organization of state institutions to grant services to agriculture and the recovery of the ability to intervene, the

¹ La información que aquí se presenta es parte de un esfuerzo más amplio realizado por el Instituto de Estudios Ecuatorianos con el apoyo y colaboración de la Fundación Rosa Luxemburgo, OXFAM y SIPAE.

Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries, shows that public policies in agriculture have been maintained, reproduced with the effect of strengthening the old primary agricultural export model, moving the small producers to areas of official social policies, but not as actors of Food Sovereignty.

Palabras claves

Campo y gobierno. Inversión social y económica en el agro. Modernización conservadora. Modelo primario agroexportador y extractivista. Neoliberalismo.

Keywords

Field and Government. Social and economic investment in the agro. Conservative modernization. Model primary agricultural exports and kind. Neoliberalism.

Siguiendo los planteamientos de L. North (2007), quien propone que el desarrollo rural no es un tema técnico sino que constituye un problema político que depende de los actores y relaciones de poder; y de B. Ulrich (2011), el Estado y las políticas públicas son una relación social que, si bien siempre favorecen a las élites, son permeables a la acción política, podemos sostener que la política agraria constituye un conflicto abierto que está lejos de resolverse en la coyuntura de Rafael Correa, 2006-2012. El punto central del problema es que la propuesta neo-desarrollista² del gobierno, eje de acción y legitimidad, no solo no resuelve los problemas estructurales, sino que mantiene los ejes de acumulación más importantes del neoliberalismo.

2 "...se caracteriza por una política fiscal de reordenamiento; el refuerzo de una dinámica exportadora basada en la explotación de recursos naturales y la concentración del ingreso; la ampliación del consumo de sectores sociales populares y medios, mediante la entrega de subsidios y la alianza con sectores industriales nacionales; además de asumir que la revitalización de un capitalismo latinoamericano implica la existencia de un contexto de desarrollo multipolar que facilite procesos de acumulación en América Latina (Katz, 2006). Como sostiene Unda (2008), este tipo de modelo no nacionaliza los recursos sino que genera marcos legales para negociar de mejor manera con el capital transnacional, pero sobretudo, el neodesarrollismo ubica al neoliberalismo como enemigo principal, dejando de lado el debate sobre una sociedad postcapitalista, y subordinando los intereses gremiales, nacionales y de las organizaciones a la superación del neoliberalismo. Aun cuando esta superación construya un modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales y en la pérdida de poder de las organizaciones en la configuración de la democracia" (S. Latorre y A. Santillana, 2007).


Campo y gobierno

Aunque es difícil construir una crítica adecuada a la coyuntura abierta por el gobierno de Rafael Correa, sobre todo porque frente a 20 años de neoliberalismo, es innegable que sus acciones han recuperado la presencia del Estado en la vida rural y el desarrollo agrario; hay una fuerte inversión social que más allá de las críticas clientelares y populistas, constituye una labor de justicia y compensación necesarias –no olvidemos que los ancianos jubilados del Seguro Social Campesino pasaron de recibir de tres a 43 dólares, las mujeres en extrema pobreza que ganaban menos de un dólar diario hoy son beneficiarias de un bono de 45 dólares, las escuelas rurales que permanecían vacías porque es prioritario el trabajo infantil para la sobrevivencia de sus familias hoy se llenan porque los bonos condicionan a las madres a matricular los hijos, adicionalmente en las escuelas los materiales y uniformes son gratis–, hay un incremento del gasto en agricultura una muestra es que en el 2010 llegó a ejecutarse en el sector 309 millones de dólares, casi tres veces más de los 117 que se gastó en el 2006, de estos 309 millones el 55% son recursos centralizados en el MAGAP.

PRESUPUESTO EJECUTADO SECTORIAL AGRICULTURA POR ENTIDADES QUE LO CONFORMAN 2010		Porcentaje
MISIÓN FAO ECUADOR	106.047,04	0,03%
INIAP	19.289.657,11	6,24%
INCCA	2.363.288,71	0,76%
INDA	10.711.952,24	3,47%
CNSA	158.987,06	0,05%
INP	3.949.192,55	1,28%
MAGAP	172.628.786,39	55,85%
AGROCALIDAD	18.057.075,35	5,84%
CGAC-PAUTE	2.891.095,22	0,94%
INAR	62.193.530,36	20,12%
JRRHH JIPIJAPA, PAJÁN, PUERTO LÓPEZ	15.568.455,63	5,04%
CREA	1.161.124,02	0,38%
TOTAL EJECUTADO	309.079.191,68	100,00%

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos



A esto también hay que sumar el trabajo del Banco Nacional de Fomento que en el 2010, con sus “recursos propios” puso un poco más de 364 millones, a través del Plan 555 colocó más de 40 millones y con el MIES mediante el “crédito” de desarrollo humano canalizó 319 millones –si bien no sabemos cuanto de las operaciones de BNF son estrictamente rurales, entendemos que sus beneficiarios se ligan fundamentalmente al agro–. El Ministerio de Agricultura que hasta hace unos años estaba lleno de técnicos que carecían de recursos para movilizarse, hoy tiene vehículos nuevos, equipo, etc. y si bien muchos de ellos son parte de las viejas lógicas burocráticas, hay procesos de reestructuración que permiten el ingreso de nuevos y jóvenes técnicos que llevan a delante los programas. Incluso se puede mencionar que hay algún reparto de tierras, 9mil has.

Cualquier crítica hacia el gobierno de R. Correa debe pasar por reconocer un elemento básico: hay una importante inversión social y económica en el agro, recursos y acciones que tendrán efectos y están aún por medirse. Sin embargo, desde mi punto de vista, el gobierno ha construido tres estrategias hacia el campo que limitan las posibilidades de lograr una revolución agraria y una revolución democrática, dos propuestas presentes en su programa político.

Por un lado, a pesar de los mandatos constitucionales –derechos de la naturaleza, soberanía alimentaria y prescripción del latifundio– que exigen un programa de redistribución y cambio de la acción institucional, no ha desarrollado grandes avances normativos e institucionales que den paso a una estrategia campesinista –el debate de la Ley de Aguas y de la Ley de Tierras están contenidos en la Asamblea, se ha limitado la acción de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria y la COPISA. Por otro lado, aunque no hay políticas redistributivas o campesinistas, hay un intento de hacernos creer que se está rescribiendo la historia del Ecuador, “ningún otro gobierno” había incrementado la cartera de créditos, recuperado la capacidad del Estado para intervenir en el desarrollo y el mercado, ampliado los servicios de atención rural, aumentado la inversión en la agricultura, etc. Sin embargo, esta dinámica esconde que la inversión del Estado tiene como punto de comparación únicamente a los problemas causados por “la larga noche neoliberal”, y deja de lado aquellos problemas levantados por el modelo de sustitución de importaciones de los

60 - 70³. Finalmente, el actual gobierno ha mantenido una persistente acción de deslegitimación y contención de las organizaciones sociales⁴, en especial el movimiento indígena, olvidando su importancia en la democratización de la sociedad, su acción modernizadora del campo, su estructura organizativa y su programa opuesto al neoliberalismo y al viejo régimen terrateniente⁵.

Modernización conservadora

El problema central de las acciones del gobierno es que a pesar de las observaciones del Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir 2009 – 2013 de la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades) y de la Constitución del 2008; el desarrollo de la agricultura en Ecuador, como en el resto de América Latina, se ha caracterizado por la complicidad institucional con un modelo primario agroexportador y extractivista que tiene como patrón, el control de los recursos productivos, financieros y mercado en un reducido número de grupos económicos de origen terrateniente, a costa del creciente deterioro de la naturaleza y el desplazamiento/empobrecimiento de las sociedades rurales (C. Larrea, 2001 y 2006).

La configuración económica y política de las elites regionales que, a pesar de los procesos de movilización social y de los importantes avances “democráticos”, han logrado mantener su posición y privilegios, pasar de oligarquías de base terrateniente a burguesías capitalistas con actividades diversificadas que les permite mantener el control de distintas esferas de la producción, el comercio, las finanzas, el consumo y el mismo Estado (J. Maiguashca y L. North, 1991; C. Larrea, 2006). Esta peculiaridad del poder, ori-

-
- 3 El gasto público en agricultura para el 2010 fue el 3,03% de la inversión nacional, mientras que en 1981 llegó a algo más de 7%, y en los 90 el efecto de las movilizaciones lo mantienen en un valor errático cercano al 4% (ver IEE, 2011, Inversión y política agraria en el Ecuador, Informe 2010)
 - 4 Para tener un detalle de los procesos de contención y deslegitimación del gobierno, ver los reportes trimestrales de coyuntura elaborados por Pablo Ospina desde el 2008 hasta el 2012, en la Comisión Ecuémica de Proyectos.
 - 5 Sobre la importancia del movimiento indígena en la democratización de la sociedad nacional y local hay una amplia bibliografía; pero sugiero los trabajos de F. Guerrero y P. Ospina, 2003; P. Ospina et al, 2006; S. Ortiz, 2004; S. Herrera, 2009.

gen terrateniente y su diversificación "capitalista", constituye un límite para el desarrollo rural, sobre todo porque, como condición para mantener sus ganancias, ubica a la economía familiar campesina (EFC) en una condición subordinada y precaria.

En el Ecuador, a pesar de o gracias a las movilizaciones indígenas y campesinas de los 60 que impulsaron de las Leyes de Reforma Agraria de 1964 y 1973, y el Decreto 1001 en el 70 que permitió algún reparto de tierras, las elites evitaron el proceso de distribución de tierras a través de programas de colonización, además de mantener el control de las instituciones responsables como el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y a través de sus relaciones de compadrazgo y clientelares establecieron un alianza "burocrática" con los responsables locales que hicieron de los tramites un infierno épico para los indígenas y campesinos, a lo que se sumó el uso de la fuerza pública para desmovilizar y mantener el terror en el campo. La acción de las elites convirtió a las leyes en un mecanismo para contener las luchas campesinas y la amenaza insurreccional comunista (J. Santos Ditto, 1991; A. Guerrero, 1994; H. Ibarra 1984).

El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones ISI, (1965-1982), inspirado por los planteamientos de la CEPAL y el contexto de insurrecciones de los 60, luego financiado por el Estado con los recursos petroleros desde 1972 y la deuda externa, se impulsa como estrategia de las elites preocupadas por la escasa diversificación industrial y la crisis del banano resultado de la caída de los términos de intercambio. Su acción sobre la Junta de Planificación 1979, su alianza con la burocracia estatal, su capacidad de influencia sobre las instituciones del Estado logró que las importantes acciones de inversión de los gobiernos militares y del primer gobierno democrático con Jaime Roldos, les permitiera financiar su "modernización" (C. Larrea, 2006; A. Acosta, 1999). Gracias a los recursos provenientes del petróleo, el Estado hizo importantes procesos de inversión social en salud, educación, vías y comunicación, pero además, en este periodo se construyó toda una estructura institucional que tenía como objeto incorporar a los campesinos e indígenas al desarrollo rural, desde la "distribución" de tierras IERAC, hasta la compra y venta de alimentos de consumo masivo, ENAC y EMPROVIT (ver matriz 1).

La distribución de la tierra acompañada de las inversiones del Estado crearon importantes expectativas en la población indígena y campesina, sobre todo porque aunque la distribución no fue efectiva, la ruptura de las relaciones de sujeción que las haciendas y plantaciones habían implementado sobre la población se rompen y crean nuevas oportunidades de movilización y construcción organizativa. Los imaginarios de libertad y de bienestar de la población negra huasipunguera del Chota, a pesar de que el esclavismo se abolió en 1952, están ligados a este periodo en el que por un lado, son propietarios de la tierra y de la producción, y por el otro, llegan las escuelas y las vías a sus comunidades (FMLGT, 2004). Las organizaciones indígenas y campesinas que fueron parte de la contención al neoliberalismo en los 90, nacieron en la lucha por la tierra y la reforma agraria (P. Ospina, 2003).

En los 80 y 90, como respuesta a la crisis de la deuda y del petróleo, el neoliberalismo se impuso como estrategia de modernización e incorporación al mercado. Pero en medio de las crisis continuas (políticas, ambientales y económicas) las elites hicieron del Estado una estructura de resguardo y de acumulación, más allá de un par de concesiones gremiales y al movimiento indígena, levantaron un marco normativo de protección de la propiedad y fomento de la producción para la exportación –además de la Ley de Fomento Agropecuario que elimina cualquier proceso de afectación de tierras, hay otras leyes menores pero importantes para el fomento de exportaciones⁶–, flexibilización laboral y financiera, con lo cual, no solo mantuvieron los volúmenes y la tendencia de las exportaciones ascendentes a pesar de los duros golpes del Niño en 1998 (IEE, 2011)⁷, sino que trasladaron la crisis financiera al Estado⁸.

-
- 6 Entre las que se pueden mencionar están; la Ley de Comercialización y Empleo de Plaguicidas 1990, Ley de Creación de Fondos de Desarrollo Gremial Agropecuario 1994, Ley de Desarrollo Agropecuario 1994, Ley de Gestión Ambiental 1999, Ley de Erradicación de la Fiebre Aftosa 1999, Ley 010 Ecorae 1992, Ley Especial del Sector Cafetalero 1995, Ley para Estimular y Controlar la Producción de Banano, Ley de seguridad Alimentaria 2006, en web: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.
- 7 El Informe sobre Inversión pública y política agraria en el Ecuador, informe 2010; muestra que Valor Agregado Bruto que mide el peso de la agricultura en el PIB real, medido en volúmenes de producción, mantiene un tendencia ascendente desde los 80, que se ve afectada fundamentalmente por los precios y los fenómenos ambientales (IEE, 2011).
- 8 Según los datos de C. Larrea (2006) tomados de Salgado, el costo total de la crisis hasta el 2000 suma un monto aproximado de 4000 millones.

Como bien lo señalan P. Ospina y Guerrero (2003), el neoliberalismo en el agro se vivió en tres procesos; 1) un contra reforma agraria, entendida como el cierre a cualquier proceso redistributivo de tierras, pero que dados los datos de otros trabajos constituye, la apertura del mercado de tierras y los procesos de concentración o privatización de otros recursos productivos, en especial el agua⁹; 2) la reprimarización de la economía y de la agricultura, es decir una economía dependiente de las exportaciones, en especial el petróleo en donde la agricultura –hacia el 2010 el PIB no petrolero representa el 22% y la agricultura en el PIB no petrolero es 9,23%-, a pesar de que pierde peso relativo frente a las exportaciones de petróleo, los volúmenes de producción son crecientes (IEE, 2011). El costo del modelo sobre la población fue un creciente proceso de empobrecimiento que llegó a 60% de pobreza urbana y 84% de pobreza rural, además de efectos diferenciados y mayores sobre los indígenas y sobre las mujeres; y 3) la reducción del Estado, concentrada en un política agresiva de privatizaciones, pero que en el campo significó la venta de algunas empresas estatales como ENSEMILLAS, la fragmentación del Ministerio de Agricultura y Ganadería en un conjunto de programas localizados, la simplificación de las competencias de algunas instituciones como el IERAC que lo convirtieron a INDA, la reducción de crédito y de las operaciones del BNF, es decir, que la institucionalidad de atención rural creada en los 70 se convirtió en un estructura fragmentada sin capacidad de acción y reducida a una agencia de proyectos.

El gobierno de R. Correa aparece en un momento de recuperación económica resultado del incremento de los precios del petróleo, bajo el eslogan de combatir al “neoliberalismo”, concentrándose en un esfuerzo por recuperar la institucionalidad del Estado, las capacidades del MAGAP y sus programas, así como de reducir la dispersión institucional. Abre entonces una nueva esperanza para el desarrollo rural y el agro, en especial para los pequeños productores.

9 Sobre esto, se pueden ver los datos sobre concentración del agua y avance de la agroindustria sobre los recursos productivos en: F. Brasell, M. Lalorge y S. Herrera. (2008). *Reforma Agraria, viejos temas nuevos argumentos*, Sipae. Quito; A. Acosta. (1999). *Breve Historia Económica del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito. B. Rubio,

res y la agricultura familiar que en la constitución de 2008 es reconocida como el sujeto de la soberanía alimentaria, para los pequeños productores y las comunidades costeras planteadas como sujetos de la acción pública del MAGAP.

Reforma institucional

Si observamos las siguientes matrices que tienen como intención comparar el desarrollo institucional en los distintos modelos de desarrollo y acumulación en el campo, observamos lo que ya hemos dicho. A diferencia del neoliberalismo, hay un importante esfuerzo de recuperar la institucionalidad de atención al campo.

ESTADO E INSTITUCIONES EN EL AGRO			
	Industrialización por Sustitución de Importaciones 1960 – 1979	NEOLIBERALISMO 1980-2006	"Retorno" del Estado 2006 - 2011
	Ministerio de Agricultura y Ganadería	MAG – MAG – y luego MAGAP	Ministerio de Agricultura, Acuicultura Ganadería, y Pesca ha ampliado los sujetos de su acción
	Instituto Ecuatoriano Reforma Agraria y Colonización (IERAC) (INDA)	El IERAC pasa convertirse en Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario	INDA pasa a ser la Subsecretaría de Tierras
	Banco Nacional de Fomento (BNF)	Se redujeron sus operaciones y fondos	BNF se recapitalizan sus fondos

	Instituto Nacional Ecuatoriano de Riego HI (INERHI)	INERHI se reducen sus competencias y fragmenta su institución	El INERHI se convierte en Instituto Nacional de Riego (INAR) Además se crea el CENAGUA que tiene un estatuto ministerial
	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIAP)	INIAP	INIAP se fortalece
	Empresa Nacional de Almacenamiento y Compras (ENAC)	ENAC desaparece	Se crea la Unidad Nacional de Almacenamiento y Compras Públicas (UNA)
	ENSEMILLAS	ENSEMILLAS desaparece	(todas, con excepción del BNF y CENAGUA, adscritas y bajo la rectoría del MAGAP)

Fuentes: Chiriboga, 1991; Cosse, 1984 y 1990; Ospina y Guerrero, 2003; MAGAP, 2010

Luego de la constitución de 2008, aunque las competencias de riego pasan por mandato constitucional a una autoridad única del agua: el SENAGUA que tiene un rango ministerial, el MAGAP recupera su centralidad de la acción pública y dirección de desarrollo agrícola, y al mismo tiempo la acción de BNF se multiplica, es decir que la acción institucional y el crédito crecen.

Sin embargo, a pesar de que se reponen los pequeños productores como sujetos de política pública; el BNF concentra su crédito en actividades agro industriales, servicios y ganadería de gran escala, mientras que los productos campesinos casi no tienen espacio (el plan 555 apenas representa el 5% y el Microcrédito el 5% de los valores); en el MAGAP, el proyecto más importante en el 2010 es la Unidad Nacional de Almacenamiento para el almacenamiento de dos productos de destino industrial, el maíz y el arroz, que recibe el 96 millones del presupuesto del MAGAP (42% del presupuesto), mientras que la Subsecretaría de Tierras responsable de la redistribución de tierra y la prescripción del latifundio, apenas recibe 4 millones y sus acciones no se comparan con las acciones del FEPP en los 90 (P. Ospina, 2011/web).

Pero además, el proceso de recuperación institucional, tiene un grave problema, consolida su viejo esquema de fomento agropecuario, sin fortalecer las políticas redistributivas y campesinistas. A diferencia del desarrollismo de los 70 que, con la intención de integrar la población campesina al desarrollo nacional se levantó una política de redistribución de activos (tierra), se crearon los programas de Desarrollo Rural Integral y luego el Fondo de Desarrollo Rural Marginal FODERUMA (Fomento agropecuario y tecnología para pequeños productores) que tenían como objetivo fortalecer la organización indígena y campesina en la perspectiva de tener interlocutores con el Estado, las políticas de hoy fortalecen un viejo esquema de fomento agropecuario que históricamente ha favorecido a los grandes productores.

Programas y proyectos de desarrollo rural adscritos al MAGAP

	Industrialización por Sustitución de Importaciones 1960 – 1979	NEOLIBERALISMO 1980-2006	"Retorno" del Estado 2006 – 2011
Agrarias o redistributivas	IERAC	INDA	Subsecretaria de tierras con Plan Tierras
Políticas de fomento agropecuario	BNF INERHI INIAP ENAC ENSEMILLAS	BNF INIAR CADERS CEPA PROFORESTAL Unidad 2KR SESA INCA Programa Nacional de Cárnicos Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI) Proyecto Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible	BNF INIAP SIG tierras Se mantienen el CADERS CEPA PROFORESTAL Unidad 2KR SESA INCA Se crean y fortalecen Formación de emprendedores rurales por competencias laborales Seguro Agrícola Programa Nacional de Cárnicos PRONERI Proyecto Competitividad

		Plan Nacional de Reactivación en el Sector Agropecuario	Plan Nacional de Reactivación en el Sector Agropecuario PROERA Y PRONAPO PIDASSE
Programas y proyectos campesinistas	Programas de Desarrollo Rural Integral (DRI) FODERUMA	Desaparecen a mediados de los 90 y se crean nuevos ICCA	ICCA – Escuelas Revolución Agraria ERAS
Programas regionales	CEDEGE CREA PRODESUR CRM (Cosse, Política Agraria, 1984)	CEDEGE	Se reduce su acción y limita su financiamiento pasan al Senagua.

Fuentes: Chiriboga, 1991; Cosse, 1984 y 1990; Ospina y Guerrero, 2003; MAGAP, 2010

Si observamos la matriz anterior, si bien se reduce la acción de los programas regionales que fueron funcionalizados por las elites locales para canalizar recursos a sus proyectos¹⁰, también se limitan las políticas redistributivas y se mantiene un esquema fuerte de fomento agropecuario, pero además se amplía la estrategia de negocios inclusivo o encadenamientos productivos que fue levantada en los 90 como un mecanismo de incorporación de los pequeños y medianos campesinos a la producción para la agroindustria local.

10 Como ejemplo, según J. Maiguashca y L. North (1991), el Centro de Recuperación Económica del Azuay sirvió para canalizar recursos del Estado para sus actividades económicas, modernización e industrialización. Según P. Herrera y R. Espinel (2008) a través del Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE) se canalizaron 580 millones para el riego de 24.000 has en la península de Santa Elena que terminaron en manos viejas y nuevas élites.

Aunque no hay aún una adecuada sistematización de los efectos del esquema neoliberal sobre la Agricultura Familiar Campesina (AFC) o la Economía Familiar Campesina (EFC), mi hipótesis es que, si en los 70 las leyes de reforma agraria sirvieron para ampliar la frontera agrícola, el esquema actual amplía la frontera interna. Es decir, las leyes de reforma agraria sirvieron para incorporar tierras "improductivas" a los ejes de exportación, una vez agotada la frontera agrícola, el nuevo esquema sirve para incorporar la tierra en manos de la AFC o EFC a la producción para la exportación o la agroindustria lo cual termina subordinando a los pequeños productores¹¹.

Fin de las instituciones étnicas

Otra de las acciones de gobierno de R. Correa, bajo una idea errada del corporativismo y como parte del programa de recuperación del Estado, ha sido la reducción, eliminación o trasladado de las instituciones "étnicas".

En la década de los 90, resultado de la presión y la movilización indígena y campesina, se desarrolló un número importante de organización de atención y contención de las demandas indígenas que no estaban adscritas al MAGAP, sino que surgieron con relativa autonomía. El primero y más significativo fue el fondo de tierras en manos del FEPP que permitió contener la demanda por tierra en la sierra central, luego se encuentran proyectos menores como el PRODEPINE (proyectos productivos para indígenas y negros), FODEPI (crédito) y ECOARAE (proyectos sociales y productivos en la Amazonia) que fueron manejados por dirigentes y técnicos indígenas. A esto hay que sumar otras instituciones como; 1) Salud Indígena y Educación Intercultural Bilingüe que se manejaron como programas en los ministerios; y 2) los gobiernos locales gana-

11 En los datos presentados por el SIPAE (2011), se puede observar que, aunque los productores de menos de 10 has a 1 has mantienen una importante diversificación de su producción, están fuertemente vinculados a la producción de alimentos de exportación y agroindustria. Una mirada crítica a los trabajos sobre cadenas productivas del maíz nos pueden mostrar que los requisitos que se exigen para vincularse a PRONACA o AGRIPAC –las dos comercializadoras e importadoras de alimentos del país – obliga a la transformación de las prácticas de cultivo y un incremento de la dependencia de los pequeños productores a la agro industria. Los datos sobre agricultura familiar presentados por el IEE 2010, muestran que la AFC de subsistencia vende al mercado hasta el 60% de su producción (IEE, 2011).

dos por el Pachakutik –movimiento político del movimiento indígena– que levantaron propuestas de gobernanza participativa y que lograron modernizar la institución local, reducir el racismo, incrementar el gasto en las parroquias rurales, etc.¹²

Proyectos de desarrollo rural no adscritos al MAGAP

	Industrialización por Sustitución de Importaciones 1960 – 1979	NEOLIBERALISMO 1980-2006	"Retorno" del Estado" 2006 – 2011
Programas de desarrollo rural no adscritos al MAGAP	Instituto Lingüístico de Verano Misión Andina	Prodepine Prolocal Prolocal Proder Codempe Fodepi Ecorae OSGs ONGs _ FEPP Gobiernos Locales	Pasan al Ministerio de Inclusión Social y Económica, antes Ministerios de Bienestar Social, al Instituto de Economía Popular y Solidaria Se reduce el presupuesto y funciones de Codempe Fodepi Ecorae Pierden espacio las OSGs y ONGs Gobiernos Autónomos Descentralizados, incrementan su presupuestos y multiplican sus competencias (COOTAD)

Fuentes; Chiriboga, 1991; Cosse, 1984 y 1990; Ospina y Guerrero, 2003; MAGAP, 2010

12. Sobre los avances democráticos de los gobiernos locales en manos del Pachakutik ver los trabajos de Ospina, Pablo, Larrea, Carlos; Arboleda, María y Santillana, Alejandra, (2006). *En las fisuras del poder: movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito, Ecuador: IEE-Rimisp. Ortiz, Santiago. (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito, Ecuador: FLACSO. Herrera, Stalin. (2009). *Nabón, entre las mujeres y el gobierno local*. Nabón, Ecuador: IEE – FLACSO Argentina – IRDC – Municipio de Nabón.

Este marco institucional ha sido duramente criticado por ser parte de una estrategia de contención del movimiento indígena y sus demandas (V. Bretón, 2001), y aunque no hay una sistematización completa de sus impactos, también tiene dos significados posibles: 1) a diferencia de los 70 en donde las instituciones crecieron bajo un programa desarrollista que intentaba integrar a la población indígena bajo un paradigma cultural homogenizador, las instituciones de los 90 representan la incorporación de la diversidad, y 2) las instituciones también sirvieron como mecanismos institucionales para trasladar recursos y fortalecer las propuestas locales de las organizaciones.

El mayor problema de esto es que se constituyeron como parte de la debilidad y fragmentación institucional resultado de la reducción del Estado en el neoliberalismo, sus presupuestos fueron insuficientes para cubrir con todas las demandas, sus acciones fueron focalizadas y la distribución de sus recursos no fue homogénea. Pero resulta paradójico que bajo una Constitución que reconoce la Plurinacionalidad y la Interculturalidad como paradigmas de una nueva estructura estatal, estas instituciones sean deslegitimadas como representación del neo-corporativismo y no sean fortalecidas.

Conclusiones

El “retorno” del Estado en el contexto de la Revolución Ciudadana, frente al neoliberalismo tienen el valor de centralizar la dispersión institucional e incrementar la inversión pública en agricultura, pero esto tiene varios problemas para el desarrollo rural y la agricultura.

Primero, las instituciones nuevas o nuevos programas del gobierno en el campo, no garantizan que los recursos sean bien invertidos. Tal como lo muestra el informe sobre inversión y política agraria del IEE (2011), son políticas que favorecen a los medianos y grandes productores vinculados a la exportación y a la agroindustria local¹³.

13 Además, aunque no hayan datos lo suficientemente detallados, los datos presentados por el censo económico muestran una economía hiper concentrada. M. Zamora (2005), plantea que hay un mayor control de los mercados de productos al detal por parte del Agro-comercio. P. Ruiz (2009) muestra que los grupos que controlan la producción y el mercado de alimentos tienen un comportamiento monopolístico. Los trabajos de campo recogidos por F. Brassel, M. Laforge y S. Herrera (2008), muestran procesos de reconcentración de la tierra ligados a la multipropiedad y a la expansión de la agroindustria de exportación en las tierras con riego, especialmente en la costa.

Segundo, el esquema de fomento agropecuario que se mantiene desde el desarrollismo de los 60, mantiene en una posición subordinada a la agricultura familiar campesina, sin que haya acciones de redistribución real y con el agravante de mantener las políticas de negocios inclusivos y cadenas productivas, dos elementos que se oponen radicalmente a una propuesta de soberanía alimentaria.

Posición de la Economía familiar campesina en los distintos modelos de desarrollo rural			
	Industrialización por Sustitución de Importaciones 1960 - 1979	NEOLIBERALISMO 1980-2006	"Retorno" del Estado 2006 - 2010
Proyecto hacia el campo	<p>Industrialización por sustitución de importaciones y el fortalecimiento del mercado interno.</p> <p>Modernización de la agricultura para la exportación y el mercado interno.</p> <p>La integración de los campesinos al mercado y al desarrollo nacional.</p>	<p>El fortalecimiento de la agroexportación y el mercado de alimentos.</p> <p>Reducción del Estado y de las políticas hacia los pequeños y medianos productores.</p> <p>Un recambio de las exportaciones tradicionales por un impulso de los productos no tradicionales.</p>	<p>Declarativamente, la Soberanía Alimentaria como horizonte constitucional, un plan de sustitución de importaciones y democratización de los recursos como objetivos del PNBV.</p> <p>Pero en términos reales los ganadores del incremento importante de la inversión pública en la agricultura, son los grupos vinculados a la exportación, circulación y consumo de alimentos.</p>
Sujetos de acción estatal	<p>Las haciendas vinculadas a la exportación de productos tradicionales.</p> <p>Los campesinos medianos en la Costa.</p> <p>Los huasipungueros en la Sierra</p>	<p>Agroempresas o agronegocios</p> <p>Medianos y grandes productores vinculados a la exportación</p>	<p>Se fortalecen los medianos y grandes productores vinculados a la producción de exportación y la agroindustria de alimentos para la demanda interna</p>
Posición de la AFC y la EFC en el proyecto	<p>Campesinos como productores de alimentos baratos para reducir el valor de los salarios</p> <p>Campesinos como mano de obra barata para el desarrollo de la industria</p> <p>Y la producción de materias primas para el fortalecimiento de los sectores modernos de la economía</p>	<p>Los pequeños campesinos desaparecen como sujetos de políticas pública agraria</p> <p>Los campesinos pobres como sujetos vulnerables al interior de programas de acción focalizada.</p>	<p>Hay declarativamente un reposicionamiento de los pequeños productores y de las comunidades costeras.</p> <p>Pero los AFC, se mantiene al interior de programas de bienestar y carece de políticas campesinistas o redistributivas claras.</p>

Tercero, aunque no se puede desconocer que hay más crédito en el agro, es importante entender que, en ausencia de políticas públicas diferenciadas y de protección o compensación, no son los pequeños productores los que pueden aprovechar esos recursos, sino que son los medianos y grandes productores que disponen del capital y los recursos los que pueden capitalizar las inversiones (IEE, 2011).

Cuarto, la diferencia central con el desarrollismo de los 70, es que la acción institucional y la política pública convierte a los pequeños y pequeñísimos productores como sujetos de “inclusión económica” y no de desarrollo rural –la acción más importante para los pequeñísimos productores empobrecidos y las mujeres, está en el Ministerio de Inclusión Social y Económica–. A la larga, esto niega una de las demandas más importante de organizaciones indígenas y campesinas, el ser considerados como sujetos políticos y como actores en la la organización de su desarrollo.

Finalmente, es importante anotar que la acción del gobierno sobre las organizaciones indígenas y campesinas así como las instituciones étnicas, tiene un efecto complejo de medir, dejar por fuera a las organizaciones reduce la posibilidad de flexibilizar y democratizar la intervención del Estado, así como ampliar los marco de la democracia local. Deja hacia el futuro, en un contexto de nuevas inversiones en el campo y de debilidad de las organizaciones campesinas, el análisis de la composición de las elites locales de origen terrateniente, los nuevos mecanismos de sujeción de la fuerza de trabajo y su “modernización”.

Bibliografía

- Acosta Alberto. (1999). Breve Historia Económica del Ecuador. Biblioteca General de Cultura C.E.N. Quito.
- Frank Brasell, Michel Laforge y Stalin Herrera. (2008). Reforma Agraria, viejos temas nuevos argumentos, Sipae, Quito
- Bretón Soto de Saldívar, Víctor. (2001). Cooperación al desarrollo demandas étnicas en los andes ecuatorianos (ensayo sobre indigenismo, desarrollo rural y neoidigenismo). FLACSO Ecuador y Universidad de Lleida. Quito.
- Cosse, Gustavo. (1984). Estado y Agro en el Ecuador (1ra Edición ed.). FLACSO - Cooperación Editora Nacional. Quito.

- Cosse, Gustavo. (1986). "Las políticas estatales y la cuestión regional en el Ecuador. In M. Miguel, Clase y región en el agro ecuatoriano. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Chiriboga, Manuel. (1984). El Estado y las políticas hacia el sector rural (1979 - 1982). In M. Chiriboga, Ecuador agrario: ensayos de interpretación (pp. 94-104). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Bravo, Ana Lucía. (2009). Análisis de las políticas agrícolas aplicadas en el Ecuador en los noventa desde la perspectiva de la Soberanía Alimentaria. (C. Larrea, Ed.)
- Herrera, Paúl y Ramón Espinel, 2008, "Acumulación perversa: Comuneros, agua y tierra en la Península Santa Elena", en Brassel, Frank; Herrera, Stalin; Laforge, Michel (eds.). 2008. ¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos. SIPAE. Quito.
- Herrera, Stalin. (2009). Nabón, entre las mujeres y el gobierno local. Nabón, Ecuador: IEE – FLACSO Argentina – IRDC – Municipio de Nabón.
- IEE, (2011). Inversión y política agraria en el Ecuador, informe 2011. Instituto de Estudios Ecuatorianos - Intermón OXFAM. Quito: IEE - OXFAM.
- Larrea, Carlos. (2004). Dolarización, Crisis y Pobreza en el Ecuador, IEE –CLACSO-FLACSO-ILDIS-ABYA YALA, Quito. en <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/File/pdfs/DOCENTES/CARLOS%20LARREA/LarreaDolarizacionfinal06.pdf>
- Larrea, Carlos. (2001). Hacia un Análisis Ecológico de la Historia del Ecuador: Hipótesis y Propuestas Preliminares, ECOCIENCIA – Corporación Editora Nacional, Quito.
- North, Liisa. (2008). Neoliberalismo versus programa rural: Temas principales. In L. Noth, & J. D. Cameron, Desarrollo Rural y Neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparada. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.
- North, Liisa. (2007). "El desarrollo rural: sine qua non del desarrollo nacional", en revista Comentario Internacional, Centro Andino de Estudios Internacionales, No 8, Quito. pg. 187-205.
- Ospina Pablo. (2011). "La redistribución agraria en la revolución ciudadana (segunda parte)". En <http://lalineadefuego.info/2011/06/30/la-redistribucion-agraria-en-la-revolucion-ciudadana-segunda-parte/>

- Ospina, Pablo y Fernando Guerrero. (2003). El poder de la comunidad; Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos. Quito, Pichincha: CLACSO.
- Ospina, Pablo, Carlos Larrea, María Arboleda y Alejandra Santillana, (2006). En las fisuras del poder: movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales. Quito, Ecuador: IEE-Rimisp.
- Ortiz, Santiago. (2004). Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa. Quito, Ecuador: FLACSO.
- Ruiz, Patricio, "Concentración de la Tierra y Comercialización de productos estratégicos", informe, Cipe, 2010.
- Sara Latorre y Alejandra Santillana. (2009). "Capitalismo estatal o convergencias populares". En *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 34, pp. 13-18. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. Quito.
- Ulrich, B. (2011). "Estado y Políticas Públicas". Seminario Cambios, transformación y transiciones en el socialismo del siglo xxi. Quito: Rosa Luxemburgo. (notas de conferencia).
- Zamora, Miguel. (2005). "La rápida expansión de los supermercados en el Ecuador y sus efectos en las cadenas agropecuarias". En revista Ecuador Debate. No 64. Centro Andino de Acción Popular CAAP, Quito.