

**Quito, Ecuador**

Marzo de 2013

## ELECCIONES Y POLÍTICA AGRARIA EN ECUADOR

**Stalin Herrera**

*\* Sociólogo de la Universidad Central del Ecuador. Director del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE). Impulsa el Observatorio de Cambio Agrario [www.ocaru.org.ec](http://www.ocaru.org.ec). Miembro del grupo de trabajo sobre desarrollo rural en CLACSO. Trabaja los temas de movimientos sociales, desarrollo rural, reforma agraria y políticas públicas.*

***Los resultados de las recientes elecciones en Ecuador fueron analizados principalmente en términos de los porcentajes de la victoria de Rafael Correa y de la derrota de sus adversarios. Pero aún quedan muchas preguntas flotando respecto a la manera en que esos resultados influirán en diversos ámbitos de la vida del país. En esta nueva versión de Diálogos, Stalin Herrera analiza la situación en clave de la agenda rural en tres tiempos: antes, durante y después de las elecciones.***

El pasado 17 de febrero Ecuador cerró el ciclo electoral e inició un nuevo tiempo político. La abrumadora diferencia entre el 57% de Rafael Correa y el resto de sus contrincantes deja claro el éxito de sus logros en inversión social y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Con la mayoría absoluta en la Asamblea Nacional, esta nueva gestión gubernamental marca un escenario favorable para su agenda. Los límites y contradicciones no serán un problema de los movimientos sociales y los partidos que están por fuera del gobierno.

Desde la perspectiva agraria las elecciones dejan interrogantes y problemas sin resolver, debido a que la oposición social más importante para el gobierno ha sido protagonizada por las organizaciones indígenas campesinas y de trabajadores. En este sentido, las elecciones marcan una línea que no resuelve el principal conflicto, la agenda extractiva y a favor de los agro negocios que levanta el gobierno. Si bien no es posible saber a ciencia cierta cuál será el resultado del conflicto, es posible hacer algunas reflexiones que nos permitan entender la situación y posición del campo en lo que se anuncia como el “programa post-electoral”.



### **Posiciones pre electorales**

Hasta mediados del año 2012 el agro aparecía como el sector más conflictivo y atrasado en la agenda del gobierno, siempre eficiente y dinámica. En enero de ese año el propio Presidente de la República reconoció que había una gran deuda con el campo, la revolución agraria no había avanzado en mucho y quedaban grandes temas pendientes.

De hecho, a pesar de que las políticas de Soberanía Alimentaria y la redistribución de recursos productivos tienen un respaldo popular y constitucional, el gobierno no dio paso a las demandas más importantes de las organizaciones en tono a las leyes de tierras y de agua, así como al avance de las fronteras extractivas en minería y petróleo.

En marzo del mismo año las organizaciones indígenas y campesinas, los movimientos sociales y los movimientos políticos Pachakuti (PK) y Movimiento Popular Democrático (MPD) lograron levantar la gran “Marcha por el agua y la dignidad de los pueblos” en la que, entre el sur minero y la capital, se movilizaron aproximadamente 70.000 personas, mostrando la vitalidad política y organizativa de las organizaciones sociales. Entre sus demandas apelaban por la desprivatización del agua y la redistribución de tierras y se negaban a la mega minería. Al mismo tiempo, la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y la Red Agraria, organizaciones afines al gobierno, recogieron 40.000 firmas para impulsar la Ley de Tierras y Territorios de la Conferencia de Soberanía Alimentaria, impulsando así la primera ley de “iniciativa popular”.

La respuesta inmediata del gobierno fue contener la movilización: movilizaciones paralelas, despliegue publicitario y mediático, ofertas de planes o proyectos desde los ministerios e incluso exigió la lealtad de los servidores públicos (El Comercio, 4/04/13). A finales de abril se encargó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP) a Javier Ponce, conocido poeta y militante de izquierda que hasta el momento había sido Ministro de Defensa. El Presidente le anunció que tenía como retos la democratización del acceso a la tierra y el incremento de la productividad, pero resaltó al mismo tiempo que “la distribución de tierras es importante, pero más aún una buena productividad” (El Comercio, 23/04/2012).

A lo largo del año 2012 las posiciones no cambiaron sustancialmente; el gobierno logró diluir el debate sobre las leyes a través de la Asamblea Nacional y, a pesar de los esfuerzos de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en torno a la Consulta Prelegislativa en la que lograron inscribir a 1.600 organizaciones de base para promover un debate movilizador, junto con FENOCIN no lograron mantener acuerdos programáticos y acumular la fuerza política que les permitiera impulsar el debate en la Asamblea Nacional (El Comercio, 28/04/12).

El Presidente no solo reforzó su agenda extractivista, sino que mantuvo oposición férrea contra la Ley de Tierras y una posible reforma agraria, al tiempo que las posiciones conservadoras y terratenientes ganaron espacio y representación propia en la Asamblea Nacional (D. Carrión, 2012. Indicios sobre la posición de Alianza País en la discusión sobre la Ley de Tierras y Territorios”).

### **Las elecciones**

Las campañas se iniciaron sin resolver las demandas de las organizaciones y el cálculo político las pospuso hasta después de las elecciones. Las organizaciones sociales formalizaron la unidad que había marchado el 22 de marzo; Alberto Acosta fue el candidato de consenso -probablemente el único que podía articular las grandes diferencias internas-; PK y MPD fueron los únicos movimientos políticos que pudieron recoger las firmas necesarias y los movimientos sociales respaldaron la unidad

política manteniendo cierta distancia en el “Frente Social”. La gran “Marcha por el agua y la dignidad de los pueblos” animaba la unidad política y los pasos hacia las elecciones.

Aunque la unidad de las izquierdas logró grandes movilizaciones o concentraciones, la campaña electoral mostró que la unidad aún es una propuesta, los movimientos sociales no acompañaron al candidato de los movimientos y las pocas acciones que intentaron fueron débiles. Contradictoriamente, la candidatura de Alberto Acosta encarnaba la lucha por los derechos de la naturaleza, un discurso contra extractivo claro, oposición a la criminalización de la protesta, la bandera por la reforma agraria y la desprivatización del agua. En síntesis una apuesta por la Soberanía Alimentaria y vía campesina para el campo. El resto de candidatos no tenían ningún mensaje claro o significativo para la política agraria (OCARU, 2013. Política agraria postelectoral, en Coyuntura y cambio agrario, No1).

En cambio, el gobierno enfatizó sus logros sociales en términos de educación, salud, inversión pública, desarrollo vial, crédito y seguridad. La campaña se concentró en la figura del Presidente Correa, quien aparecía como el director técnico del equipo, mientras que los candidatos a assembleístas no tenían luz propia ni, mucho menos, una voz autónoma.

El candidato - presidente lanzó al campo una propuesta por la democratización y acceso a la tierra, el agua, el crédito y las semilla; la ampliación de los estándares de calidad gracias al acompañamiento técnico y el fortalecimiento de los negocios inclusivos; acortar las cadenas de intermediación; crear el sistema público de riego con calidad; mantener el seguro agrícola; fomentar a la producción orgánica; complementar la infraestructura vial y caminos rurales. En el centro se puso al Estado como el actor de la acción pública para el desarrollo en el campo (OCARU, 2013. Política agraria postelectoral, en Coyuntura y cambio agrario, No1).

Además, bajo el argumento de mejorar e impulsar la productividad en el campo, el gobierno manejó un discurso a favor del uso de transgénicos y el impulso de los biocombustibles, ratificando el Decreto Ejecutivo 1303 que el Presidente firmó en septiembre de 2012 -el Decreto tiene como tarea incorporar al dissell premium hasta el 10% de biodissell- (Decreto 1303, 17/08/13).

### **Resultados electorales**

En 2013 el Presidente ganó en todas las provincias y cantones, incluso en los espacios que hasta el pasado año aparecían como bastiones de la lucha anti minera, las organizaciones indígenas y la izquierda partidista. La diferencia de la votación entre Correa (57%) y la unidad de las izquierdas y Alberto Acosta (3.22%), deja varias preguntas sobre las posibilidades de una vía campesina; los logros de la unidad estuvieron por debajo de figuras de derecha y centro derecha como Álvaro Noboa y Lucio Gutiérrez, y del desconocido Mauricio Rodas.

Entender los resultados electorales es aún una tarea pendiente. Podríamos decir que las estrategias de campaña sobrevaloraron las fuerzas reales de las organizaciones y movimientos sociales; que el enfrentamiento fue completamente desigual, porque el gobierno no solo tenía un candidato ganador indiscutible, sino que usó los recursos del Estado y los medios públicos para hacer proselitismo, y que las normas electorales se organizaron a favor del método de asignación de escaños que favorece a las mayorías, pero lo cierto es que todavía no hay claridad de los efectos de la política pública y las inversiones sociales del gobierno sobre la subjetividad de población, que vio en Rafael Correa la seguridad para los avances de su bienestar.

Sin duda las declaraciones del gobierno a favor del usos de transgénicos, la promoción de biocombustibles y apuesta por el desarrollo de la agro industria se distancian de los postulados de la

Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 -2013, que establecen con claridad candados para el uso de transgénicos, promueven una política de Soberanía Alimentaria y distribución de recursos productivos. En los hechos Correa sustenta posiciones conservadoras sobre la Ley de Tierras y Agua, y el Decreto 1303 fortalece la producción extensiva de monocultivos.

En el campo no se han medido adecuadamente los espacios ganados por el MAGAP y la política agraria; desde el ingreso de J. Ponce hay cambios importantes en la intervención del Ministerio. Aunque a principios de año el campo era el sector más atrasado de la agenda del gobierno, en el contexto del año electoral el MAGAP se convirtió en la mejor estrategia de promoción de su programa económico y electoral. Desde mediados del año anterior J. Ponce logró equilibrar la balanza de inversiones y atención en el campo; si bien no parece abandonar la apuesta institucional por la agro-exportación y la agroindustria, y refuerza la productividad como paradigma y los negocios inclusivos como estrategia de inclusión para los medianos productores, propuesta que a la larga terminan transfiriendo valor hacia los sectores más “modernos” (D. Carrión y S. Herrera, 2012. Ecuador Rural del Siglo XXI: Soberanía Alimentaria, inversión pública y política agraria) es visible que ha mejorado su capacidad para llegar a los productores más pequeños e incluso a los campesinos sin tierra.

Desde mediados de 2012, el MAGAP amplió sus acciones dirigidas a los medianos y pequeños productores asociados con mejoramiento de semillas, atención técnica y ampliación de servicios a través del Programa “Hombro a Hombro”, universalización de Seguro Agrícola, ampliación de la participación en los Concejos Sectoriales Campesinos, el Plan Nacional de Silos que se basa en tecnologías baratas y de fácil manejo, la asociatividad productiva para la exportación, mayor eficiencia de la Secretaría de Tierras en la legalización de tierras en posesión y la entrega de las tierras del Estado –entregó en campaña más de 25.000 has de 60.000 en manos del Estado-. A todo ello sumó la acción paralela del Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Banco Nacional de Fomento, que invierten importantes recursos en el sector rural.

En síntesis, el MAGAP logró ampliar su cobertura hacia los medianos y pequeños productores, desarrollando una vieja estrategia que tiene grandes efectos sobre los procesos productivos en el campo como son las pequeñas intervenciones en tecnología, crédito, riego y mercado, que sin duda logran mejorar la productividad del trabajo familiar y sus ingresos, pero que resulta insuficiente para asegurar que superen sus condiciones de pobreza.

En el contexto electoral los avances del MAGAP lograron mantener las expectativas de la población y recuperar el espacio perdido por otros ministros. Evidentemente, es una cobertura o presencia del Estado largamente demandada por los pequeños productores, pero deberemos esperar su desarrollo, para intentar responder si los cambios de la política agraria marcan el desarrollo, estrategia y proyecto postelectoral hacia el campo en el próximo periodo o se agotan con la elección del presidente.

### **Desafíos para el campo**

El análisis de coyuntura elaborado por el ya citado documento OCARU, 2013 muestra que, más allá del conflicto gobierno y movimiento campesino, el problema central son las pocas consideraciones al contexto mundial; caracterizado por el incremento de precios de los alimentos, escasez creciente de los recursos productivos y la falta de fuentes energéticas renovables, en el campo impulsan un modelo de acumulación por despojo que limita las posibilidades de construir una “vía campesina” de Soberanía Alimentaria. En este sentido, las posiciones del gobierno sobre el uso de transgénicos y su apuesta por la productividad refuerzan el modelo y, con éste, la conflictividad rural resultado de la presión sobre la naturaleza y los recursos en manos de los pequeños campesinos.

Las elecciones, las posiciones del gobierno y la acción pública del MAGAP muestran que no habrá mayores cambios. Al contrario, se presume que si se aprobaran las leyes pendientes de Agua, la de

Tierras y la de Agro-biodiversidad y Semillas, y seguramente se encontraran caminos “legales” a la Consulta Prelegislativa, pero no serán a favor de un programa de Soberanía Alimentaria o de los agricultores familiares. No solo porque el triunfante Movimiento Alianza Patria Altiva y Soberana (PAIS) tiene una mayoría indiscutible y los cinco asambleístas de PK no tendrán peso como representación de los indígenas campesinos, sino porque en las últimas elecciones las fracciones de derecha ganaron más espacios.

Si bien la enorme votación por PAIS no quiere decir necesariamente que la población estará dispuesta a defender toda la estrategia del gobierno, es claro que la agenda de Soberanía Alimentaria de las organizaciones corre el riesgo de terminar marginada y sin eco en la sociedad.

El costo de esta tendencia es enorme. No podemos olvidar que son justamente las organizaciones indígenas y campesinas las que lograron, a través de la presión social, mostrar los límites y contenidos del modelo; son éstas las que denuncian la presión de los poderes terratenientes en el campo; son ellas las que mantienen la defensa de los pequeños productores y familias campesinas. Fueron las organizaciones indígenas y campesinas las que durante los noventa lograron contener el avance neoliberal y levantar propuestas tan importantes para la sociedad como la Soberanía Alimentaria y los Derechos de la Naturaleza.

*Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.*