

## RAE

TIPO DE DOCUMENTO: Trabajo de grado para optar por el título de POLITÓLOGO – PROFESIONAL EN CIENCIA POLÍTICA

TÍTULO: Formulación de la política pública en semillas en Ecuador (2013-2015)

3. AUTOR: Marco Antonio Salas Tovar

4. LUGAR: Bogotá, D.C.

5. FECHA: marzo de 2017

6. PALABRAS CLAVE: Institucionalismo sociológico, política pública, formulación, semillas, soberanía alimentaria, seguridad alimentaria, Ecuador

7. DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO: El Estado ecuatoriano adoptó la soberanía alimentaria en el 2008 por medio de la Constitución. Uno de los puntos que trata son las semillas; pero la formulación parece que no corresponde a ella sino a la seguridad alimentaria. Este trabajo monográfico tiene el objetivo de mostrar la diferencia de los preceptos de la soberanía alimentaria en semillas y la formulación de proyectos sobre las semillas del Estado Ecuatoriano en el periodo 2013-2015. Para ello, se realiza una revisión histórica del movimiento por la soberanía alimentaria, haciendo énfasis en las semillas, y un análisis de contenido de la política pública sobre las semillas. Se concluye que no hay una respuesta adecuada a los preceptos de semillas.

8. LÍNEAS DE INVESTIGACION: Poblaciones, políticas públicas y fenómenos jurídicos del Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre Religión, Sociedad y Política (GIERSP) de la USB-BOG.

9. METODOLOGÍA: El tipo de estudio parte del Macromolde hermenéutico, método de razonamiento deductivo, se realiza análisis de contenido y de política pública.

10. CONCLUSIONES: Las acciones y reglamentación interna de las organizaciones es acorde con la seguridad alimentaria, lo cual es diferente de los preceptos de soberanía alimentaria puestos en la Constitución y en la Ley de Soberanía Alimentaria. Para suplir la falta de los preceptos, decide tomar una parte de ellos para sus proyectos y así justificar su acción. El reto que queda a las organizaciones es cambiar su reglamentación interna para que sea acorde con los preceptos de la soberanía alimentaria.

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN SEMILLAS EN ECUADOR (2013-  
2015)

MARCO ANTONIO SALAS TOVAR

UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA, SEDE BOGOTÁ  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y ECONÓMICAS  
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ D.C., 2017

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN SEMILLAS EN ECUADOR (2013-  
2015)

MARCO ANTONIO SALAS TOVAR

TRABAJO PRESENTADO COMO REQUISITO PARCIAL PARA OPTAR POR EL  
TÍTULO DE POLITÓLOGO – PROFESIONAL EN CIENCIA POLÍTICA

ASESORA: MARCELA VALENCIA

UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA, SEDE BOGOTÁ  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y ECONÓMICAS  
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ D.C., 2017

Creative Commons 2017, Marco Antonio Salas Tovar. Esta obra se puede reproducir total o parcialmente, siempre y cuando den crédito y la autoría por ella.

## **Agradecimientos**

Jamás hubiera podido realizar esto o siquiera pensado en ello si no fuese por mis padres, mis profesores, mi tutora y mi vida. Este es tan solo un peldaño hacia la realización y expansión de mi vida y de la de mis allegados.

**Dedicatoria**

A la humanidad. Ya que, sin ella, el mundo no tendría sentido. Espero que pueda hallar en estas palabras un nuevo sentido de la economía y de la sociedad.

A Ecuador, para que continúe su proceso de soberanía alimentaria y lo lleve a cabo de la manera más satisfactoria posible.

A Colombia, para que nuestros dirigentes y la sociedad puedan preguntarse y plantearse el rumbo de la agricultura.

## Tabla de contenido

Agradecimientos.....	V
Dedicatoria.....	VI
Índice de tablas y gráficas .....	IX
<u>1.</u> Formulación del problema.....	2
<u>2.</u> Objetivos.....	5
<u>a.</u> Objetivo general.....	5
<u>b.</u> Objetivos específicos .....	5
<u>3.</u> Justificación .....	5
<u>4.</u> Estado del Arte .....	7
<u>5.</u> Hipótesis .....	10
<u>6.</u> Metodología.....	11
<u>a.</u> Instrumentos de recolección y análisis de datos .....	14
<u>7.</u> Marco teórico-conceptual.....	15
<u>a.</u> Formulación de Política Pública.....	15
<u>b.</u> El nuevo institucionalismo.....	18
<u>i)</u> El Neoinstitucionalismo Sociológico.....	18
<u>c.</u> Conceptos fundamentales .....	19
<u>i)</u> Organización(es) .....	19
<u>ii)</u> Instituciones .....	21
<u>iii)</u> Soberanía alimentaria.....	24
<u>iv)</u> Seguridad Alimentaria.....	27
<u>v)</u> Movimiento social.....	30
<u>vi)</u> Partido político .....	31
<u>8.</u> Resultados.....	32

<u>a.</u>	Revisión histórica del precepto de soberanía alimentaria por las semillas en Ecuador .....	32
	Actores principales de cambios agrícolas en Ecuador .....	32
	Agendamiento de las demandas.....	35
<u>b.</u>	Análisis de la formulación de política pública sobre las semillas .....	37
	Formalización del Ambiente.....	37
	Organizaciones políticas .....	42
	Análisis de los proyectos en semillas .....	43
	Análisis de la Política Agropecuaria Ecuatoriana 2015-2025 .....	47
<u>c.</u>	Comparación.....	48
	Tratamiento de las semillas.....	48
	Respuesta frente a la demanda.....	49
	Comparación con la Constitución.....	50
<u>9.</u>	Conclusiones.....	52
	Bibliografía .....	55

**Índice de tablas y gráficas**

Tabla 1 Instrumentos de recolección de datos .....	14
Tabla 2 Elementos centrales de la Seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria .....	30
Tabla 3 Propuestas en semillas hecha por los movimientos sociales .....	34
Tabla 4 Traslado de las propuestas en la formalización del Estado .....	36
Tabla 5 Formalización del Ambiente de las organizaciones políticas.....	39
Tabla 6 Sistematización de los documentos del Programa Nacional de Semillas para Agrocadenas Estratégicas .....	43
Tabla 7 Análisis PNSAE .....	44
Tabla 8 Sistematización del Proyecto de Reactivación del Café y Cacao Nacional Fino de Aroma .....	45
Tabla 9 Análisis PRCCNFA.....	46
Tabla 10 Sistematización de la política agropecuaria en semillas.....	48
Tabla 11 Respuesta frente a las propuestas de los movimientos sociales .....	50
Tabla 12 Interpretación de los movimientos sociales y las organizaciones políticas frente a la constitución.....	52

## **1. Formulación del problema**

En el mundo, según la FAO (2017), la desnutrición alcanza los 793 millones, si bien este número está bajando conforme a los objetivos 2030 y políticas propias de los Estados, la situación todavía dista de estar resuelta. La producción mundial de alimentos está en problemas para abastecer a la población para 2050, ya que se preve que la demanda crecerá un 60%. Mientras la FAO propone soluciones en materia de seguridad alimentaria y ha hecho avances en el proceso con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA, 2017), hay una solución alternativa que viene desde la sociedad y las comunidades campesinas: la soberanía alimentaria.

La seguridad alimentaria se compone de 4 pilares: (a) Disponibilidad física de los alimentos, (b) Acceso real y físico a los alimentos, (c) Estabilidad en la cantidad de alimentos y precios, y (d) la Utilización de los alimentos (Calero, 2011, pp. 14-15 ; FAO, 2011). En torno a las semillas, se proponen estrategias vinculadas a la producción de semillas y su multiplicación con el apoyo del Estado y alianzas publicas y privadas (FAO, 2011; FAO, 2017)

La soberanía alimentaria es un término desarrollado por el Movimiento campesino internacional – La vía campesina en 1996, que lo define como el “[...] [derecho] de los pueblos, de sus países o de o Uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria, sin dumping frente a países terceros” (2003). Sobre las semillas, se propone una diversificación de las variedades y tipos de semillas para que no se apropien y estandaricen en los Estados y poblaciones (2013). En este proceso, varios Estados y uniones de Estados han iniciado un viraje hacia una política alimentaria autónoma, que nace de la voluntad de los pueblos y que protege y promueve la biodiversidad y la producción local.

La Comunidad Andina (Decisión 742, 2010) ha propuesto un programa de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional. Los estados miembros se comprometen a establecer políticas que tiendan a asegurar el consumo de productos agrícolas, la buena alimentación de las personas conforme a sus culturas y tradiciones, además de la producción y

comercialización de productos agrícolas de calidad<sup>1</sup>. Al ser parte Ecuador de esta comunidad, este se convierte en uno de los pilares del desarrollo de una política en la materia.

El presidente Rafael Correa, desde su primera elección en 2007 hasta su segunda reelección en 2013, ha generado una serie de cambios significativos en el campo ecuatoriano (de Zárate, 2014). La nueva Constitución Política de ese país (Asamblea Nacional Constituyente, 2008a; 2008b) cambia el paradigma de la producción agraria neoliberal y establece como un deber del Estado la garantía de la soberanía alimentaria. Dentro de este punto se promueve un control de bioseguridad y de la biodiversidad, centrándose en el manejo y distribución de las semillas en el territorio nacional, y la promoción del uso de la ciencia y la tecnología en el sector.

Este cambio en la constitución sobre el manejo de la agricultura dentro del Estado ecuatoriano se dio gracias a la constante lucha de los movimientos sociales que pedían una soberanía alimentaria y un reconocimiento de sus formas de cultivo y su protección por medio del Estado (Cockcroft & Bastos, 2008). Las prácticas y modos de producción que los campesinos e indígenas están demandando, pretenden proteger la biodiversidad y el medio ambiente, además de aumentar la producción de cultivo por hectárea y otorgar una independencia al agricultor frente al uso de semillas genéticamente modificadas y el uso de pesticidas y abonos para el cultivo para superar la pobreza (Clark, 2016; Peña, 2015).

La regulación de la soberanía alimentaria queda plasmada en la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria –o LORSA como abreviación–, y su reforma trae consigo la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria –en adelante COPISA<sup>2</sup>–. Esta ley pretende beneficiar a la población ecuatoriana brindando alimentos saludables a la población y oportunidades a los campesinos para preservar formas de producción agrícola ancestrales y fomentar los cultivos agroecológicos. (Asamblea Nacional, 2010) Sin embargo, la ley, por sí sola, deja vacíos frente a la aplicación de los principios ya que remite a posteriores leyes que aún no se aprueban.

---

<sup>1</sup> Al momento de la decisión, los miembros de la Comunidad Andina son: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

<sup>22</sup> Ver (Fiorini, 2015) o el marco contextual para más detalles sobre esta organización.

Este conjunto de normativas queda plasmado en los planes de desarrollo para el Buen vivir (2009, p. 336) (2013, p. 232), que parten de la premisa de soberanía alimentaria, que se centran en el pequeño y mediano agricultor para mejorar sus procesos productivos, como el acceso a semillas de calidad y su diversidad, además de promover centros de investigación en Ecuador para la protección y mejoramiento de las semillas. En especial, el último Plan de desarrollo para el Buen vivir 2013-2017, se concentra en el apoyo técnico al agricultor, con el fin de mejorar su producción, aumentar sus ingresos y tener una mejor calidad de vida.

Sin embargo, las Políticas públicas agropecuarias en Ecuador no han solucionado las demandas de aquellos movimientos que promueven la soberanía alimentaria. Las políticas públicas del Plan Nacional del Buen vivir 2013-2017, se aplican para fortalecer el agronegocio y las exportaciones de bienes agrícolas (Giunta, 2014, p. 1219). Si bien las políticas parten del beneficio a los pequeños y medianos agricultores, las acciones se concentran en suplir la necesidad del agricultor de obtener todos los insumos para sus cultivos por medio del Ministerio de Agricultura. Para el caso de las semillas, los programas y proyectos se concentran, por un lado, en el apoyo y subsidio de insumos otorgados por el Ministerio de agricultura, ganadería y pesca –MAGAP–, donde otorgan la semilla y los abonos necesarios para el cultivo (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2016) (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2015).

También las políticas de protección de la biodiversidad y mejoramiento productivo tienen sus dudas, ya que, para preservar las especies autóctonas de Ecuador y mejorar la producción, se formulan programas y proyectos de preservación de las semillas y la modificación genética de las mismas para su venta o su vinculación con los proyectos del ministerio, que desarrolla el Instituto nacional de investigaciones agropecuarias del Ecuador (Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, 2015). Estas medidas tomadas por el Estado ecuatoriano parecen ir en contravía con el proceso de soberanía alimentaria.

Esta discusión anterior nos lleva a la siguiente pregunta: ¿Qué diferencias existen entre la demanda de soberanía alimentaria en semillas y la formulación de proyectos sobre las semillas del Estado Ecuatoriano en el periodo 2013-2015?

## 2. Objetivos

### a. Objetivo general

Identificar las diferencias entre los preceptos de la soberanía alimentaria en semillas y la formulación de proyectos sobre las semillas del Estado Ecuatoriano en el periodo 2013-2015.

### b. Objetivos específicos

- i) Caracterizar los preceptos de la soberanía alimentaria en semillas en Ecuador desde los 90 hasta el 2013.
- ii) Analizar los proyectos en torno a las semillas en el Estado ecuatoriano en el período 2013-2015.
- iii) Comparar los preceptos de soberanía alimentaria en semillas con los proyectos que realiza el Estado en el periodo 2013-2015.

## 3. Justificación

El trabajo monográfico parte de dos aspectos fundamentales: uno personal y el otro académico. El personal consiste en una formación ambiental y filosófica iniciado en la escuela, en el Colegio Santo Tomás de Chía, y profundizado en la Universidad de San Buenaventura, cuyo principal exponente y fundador de la “corriente” o la Orden de Frailes Menores Franciscana (O.F.M.) es San Francisco de Asís, que considera al ser humano la cúspide de la creación y es el ser que Dios le otorga la responsabilidad de administrar este mundo procurando la preservación de las demás especies que habitan en el mundo (Franciscanos, s.f.). Por otro lado, se encuentran los aportes del filósofo que, a opinión personal del autor, es uno de los más importantes pensadores del mundo contemporáneo. Se trata de Jean-Paul Sartre –sobre todo en su primera época antes de convertirse al marxismo– y un texto sencillo llamado *El existencialismo es un Humanismo* (Sartre, 2009), que propone que la existencia del ser humano precede a su esencia. La esencia del ser humano se va construyendo a medida que crece, se familiariza con el entorno en el que vive y de acuerdo con todas esas cosas que lo influyen y lo motivan, el ser humano, en soledad, decide, y toma acciones.

La justificación académica para el desarrollo de este trabajo monográfico tiene que ver con dos aspectos: el problema de la institucionalización en el Estado y la escasa bibliografía especializada en el tema. El primero se refiere a un problema latente en el Estado

ecuatoriano y, en general, a cualquier Estado que intente reproducir una nueva práctica en la sociedad. Para nuestro caso, la práctica problema resulta ser la soberanía alimentaria, incorporada en la Constitución y en una Ley pero que, aparentemente, no logra incorporarse en el Estado y en las políticas públicas que realiza. Las investigaciones que logran resaltar este problema hablan de un distanciamiento entre el Estado ecuatoriano y los movimientos sociales que demandan la soberanía alimentaria (Clark, 2013, 2016; Terán Romoleroux, 2013; Valencia Canelos, 2014). Sin embargo, toman las políticas públicas como parte de su argumento y no como el problema central, como queremos resaltar y demostrar en este trabajo.

En el segundo aspecto, los autores que más se acercan a nuestro tema lo hacen desde la soberanía alimentaria, tomando la mayor parte del espectro de lo que es y lo que debe hacer el Estado ecuatoriano para hacerlo realidad, junto a sus críticas al proceso y al movimiento social que lo acompaña (Clark, 2013, 2016; Giunta, 2014; Peña, 2013, 2015).

Además, esas investigaciones apuntan a que el Estado no ha implementado la soberanía alimentaria en los territorios o que la implementación va en contravía a la soberanía alimentaria. Sin embargo, no hay mucho énfasis en la formulación del problema y de la solución política, por lo resulta interesante para su análisis e investigación. La diferencia de este trabajo monográfico frente a otras investigaciones es su intensión de analizar una parte de la política –la formulación– enfocada en el tratamiento de semillas, y su desarrollo, que está entre lo que demandan los movimientos sociales que apoyan la soberanía alimentaria y lo que formula el Estado como solución. Este tema se amplía y complementa en el Estado del Arte y en el trabajo monográfico.

Si bien nuestro tema es la soberanía alimentaria, tomamos solo una parte del espectro de todo lo que significa y lo consideramos un problema como tal –las semillas. Otros factores como el acceso a la tierra y la comercialización de los bienes agrícolas son problemas que también abarca la soberanía alimentaria, pero este trabajo pretende analizar solo las semillas para una simplificación del problema y una profundización del análisis propuesto; incluso, excede los límites propuestos por este trabajo al tener que relacionar más factores y compararlos entre sí.

#### 4. Estado del Arte

Las investigaciones previas más cercanas a este trabajo monográfico parten desde la soberanía alimentaria y las políticas públicas que hace el Estado ecuatoriano u otros Estados. Muy pocas investigaciones se centran en la política de semillas, o incluso, de las semillas en sí, como veremos más adelante. En esta parte, exponemos los trabajos que tienen su caso en Ecuador –incluyendo los estudios comparativos– y los latinoamericanos.

Las investigaciones, en el caso ecuatoriano, que se acercan al tema de nuestro trabajo monográfico plantean una diferencia de lo que es la soberanía alimentaria y su aplicación en el Estado ecuatoriano. En un panorama, el Estado ecuatoriano puede realizar ciertas políticas que benefician a la producción agrícola, como un apoyo a los agricultores para su modernización (Giunta, 2014; Pasquel, 2015), o una educación nutricional y cultural a los consumidores y productores (Arce, Sherwood, & Paredes, 2013; Intriago Barrero & Bravo Velásquez, 2015; Páez Von Lippke, 2016; Sherwood & Paredes, 2014), o que las propuestas indígenas autónomas reciban ayuda estatal (Terán Romo Leroux, 2014), o “sinergias” entre el Estado y la sociedad (Peña, 2013). Pero estas acciones que hace el Estado pueden resultar insuficientes o contradictorias a las demandas de la sociedad y a lo que se considera como soberanía alimentaria. Este es el caso del Chocho, que se produce de manera tecnificada y masiva a pesar de que las tradiciones indígenas lo producen con un significado y una tradición de fondo (Martinez Flores, 2015).

El problema puede venir de muchos factores: (a) de una competencia ideológica, entre los movimientos sociales y los agro-negocios de exportación, por la cooptación del Estado (Terán Romoleroux, 2013); (b) una elusión o freno del gobierno frente a cambios legislativos y de política pública que afecten la exportación de bienes agrícolas (Clark, 2013, 2016; Valencia Canelos, 2014), (c) la creación débil de un organismo social participativo, como la COPISA<sup>3</sup>, para el cambio de las políticas agrícolas (Fiorini, 2015); (d) el debilitamiento de los movimientos sociales que llevaron la soberanía alimentaria a la opinión pública y al Estado (Peña, 2013, 2015; Valverde Yanchapaxi, 2016), incluso (f) la dependencia de importación de semillas para los cultivos (Álvarez Cabrera & Armendáris Jarque, 2015).

---

<sup>3</sup> Siglas para la Conferencia Plurinacional e Intercultural para la Soberanía alimentaria. Ver Fiorini, 2015 o la sección de Organizaciones políticas de este trabajo monográfico.

Una característica de los argumentos usados de los autores es el recuento histórico de los movimientos campesinos para poner la soberanía alimentaria en la constitución (Clark, 2013, 2016; Giunta, 2014; Peña, 2013, 2015; Terán Romo Leroux, 2014; Terán Romoleroux, 2013; Valencia Canelos, 2014; Valverde Yanchapaxi, 2016). Karla Peña inicia el recuento de los movimientos campesinos en los 60 (Peña, 2013, 2015), Giunta Aistara se remonta más a los 80 (Giunta, 2014), al igual que Patrick Clark (2013, 2016). Autores como María Mercedes Valverde y Eva Valencia se remontan más a los 90 (Valencia Canelos, 2014; Valverde Yanchapaxi, 2016). Los autores mencionados concuerdan en que la soberanía alimentaria llega a la constitución como una demanda social y un movimiento campesino e indígena para que las políticas puedan beneficiarlos y cambiar el contexto de desigualdad y pobreza en el campo al mejorar las condiciones de vida y de producción agropecuaria.

En investigaciones comparativas con el caso ecuatoriano, toman la soberanía alimentaria como un factor clave que diferencia las prácticas sociales y la acción estatal con respecto a otros Estados. Para la comparación México-Ecuador, los procesos se diferencian en la forma como el Estado pretende solucionar el problema: En México, el problema agrario se divide en la producción y el consumo de alimentos y, en su extensión, la división de campo y ciudad. Gracias a una postura de seguridad alimentaria que divide la producción de los alimentos de su abastecimiento en los mercados. En Ecuador se unen por medio de la soberanía alimentaria y su problema se plantea de manera holística, uniendo el campo con la ciudad y la producción con el consumo. (Fernández-Wulff, 2014)

A pesar de estas diferencias, en ambos casos resultan la protección de la diversidad y de la cultura en torno a la agricultura. En México D.F. se protege la diversidad del maíz y su forma de producción nativa al ser un alimento esencial de los mexicanos y por su valor y riqueza cultural. En Quito, se desarrolla una unión metropolitana para solucionar el abastecimiento de la ciudad y la producción agropecuaria sustentable y saludable promoviendo una gobernanza y la implementación de proyectos de iniciativa social que pretenden proteger y potenciar las formas de cultivo de los agricultores. (Fernández-Wulff, 2014)

La comparación entre Venezuela, Ecuador y Bolivia hecha por Ben McKay, Ryan Nehring y Marygold Walsh-Dilley (2014) nos demuestra que los procesos por la práctica o

institucionalización de la soberanía alimentaria varían de acuerdo al país que se mire. En Venezuela, la práctica se realiza por medio de consejos comunales, donde los habitantes de los territorios definen las acciones a realizar y el Estado central distribuye los recursos para que puedan ejecutar sus proyectos. La realización de la soberanía alimentaria queda supeditada más a la voluntad y generación de una solución por parte de las comunidades que del mismo Estado para su desarrollo. En Bolivia, la situación de soberanía alimentaria se trunca por la influencia de conglomerados económicos que distorsionan las políticas y las acciones del Estado a favor de la soberanía alimentaria. Un ejemplo es la reforestación y producción agrícola en la zona amazónica de la región que resulta cooptado por los empresarios del agro-negocio para la reducción de sanciones frente a la deforestación de la región. En Ecuador, la lucha por la soberanía alimentaria tuvo el éxito de llegar a la constitución por vía de la asamblea constitucional promovida por el entonces presidente Rafael Correa; sin embargo, la aplicación de la soberanía alimentaria resulta atascada principalmente por una respuesta insatisfactoria del aparato Estatal.

En el caso comparativo Ecuador-Brasil, demuestra que el caso brasileño es más exitoso al separar la producción exportadora de la producción local y apoyó el proceso de los movimientos sociales al democratizar tierras y medios de producción para alimentar a la nación. Esto puede explicarse parcialmente por la cooptación del concepto dentro del Estado, que en el caso ecuatoriano no se da en las organizaciones políticas como el Ministerio de agricultura, que continúa con un modelo de exportación de bienes agrícolas. (Wittman, 2015)

Las investigaciones de otros países evidencian procesos variados de poblaciones y naciones para llegar a la Soberanía alimentaria. En el caso de India, bajo la iniciativa privada de ONG's, se preservan y reproducen semillas locales y criollas y promueven la soberanía alimentaria. Estas acciones son contrarias a las políticas gubernamentales indias que promueven una propiedad intelectual sobre las semillas y el registro y patente de todas las semillas de la nación (Trauger, 2015).

En el caso colombiano, se crearon procesos de autoabastecimiento y formación campesina para la soberanía alimentaria y la preservación de la biodiversidad, que son procesos autónomos y de iniciativa local más que de un proceso iniciado e implementado por

el Estado (Álvarez Ramírez, Castaño Arcila, Montes Moreno, & Valencia Trujillo, 2013; Tumiñá, 2013).

En el caso de Nicaragua, la iniciativa de soberanía alimentaria tuvo una voluntad política que menguó por una distorsión de su significado por el pensamiento del Sandinismo y por una mayor influencia en las políticas agrícolas de la FAO, que promueve la seguridad alimentaria (Godek, 2015).

El caso panameño del pueblo indígena Ngäbe, se demanda una soberanía alimentaria que revierta la condición de hambruna y pobreza que impiden el desarrollo de su población. Ya que, en la actualidad, el pueblo indígena no recibe atención del Estado por lo distante del gobierno central y por la falta de comunicación física y de infraestructura con el territorio del pueblo. (Sarsaneda del Cid, 2014).

Para concluir, podemos decir que, en general, los autores usan el Estudio de caso como herramienta metodológica para su investigación y no centran el problema en las semillas; sino como un elemento adicional o auxiliar dentro de todo el tema de soberanía alimentaria. Los trabajos que más se relacionan con nuestro problema son el de Richard Intriago Barreno y Elizabeth Bravo Velásquez (2015), que analizan el problema de transgénicos en Ecuador y las acciones que el Estado y organizaciones sociales hacen por hacer de Ecuador un país sin transgénicos. Y el de Amy Trauger (2015) sobre la situación de las semillas en India.

Nuestra diferencia respecto a las demás investigaciones es que nos centramos en lo que llamamos una política de semillas. Esta política es reducida en comparación a otras como la política agrícola o la de soberanía alimentaria que los investigadores mencionados analizan. Si bien escogemos este punto de análisis, no podemos negar que las luchas campesinas e indígenas por la soberanía alimentaria, dan origen a un nuevo tratamiento de las semillas en el Estado para su desarrollo en políticas públicas. Sin embargo, no vamos a profundizar en el carácter del movimiento social en sí o en una discusión sobre su fuerza de movilización.

## **5. Hipótesis**

Nuestra hipótesis se basa en los siguientes presupuestos: (A) Los preceptos de la soberanía alimentaria son distintos a (B) la formulación de política pública sobre las semillas en el Estado ecuatoriano.

## 6. Metodología

Este trabajo está diferenciado de los demás trabajos monográficos porque utiliza el macromolde hermenéutico (Losada & Casas, 2008, p.52-55), también llamado paradigma constructivista (Parsons, 2007, p. 105-106) o la ciencia cultural-hermenéutica (Bohman & Rehg, 2014). Esta postura considera que el ser humano es el que construye y crea su propia realidad y percepción del mundo. Este enfoque privilegia la interpretación humana de los fenómenos y las interacciones humanas por encima de la naturaleza del fenómeno o el objeto a estudiar, como pueden afirmar posturas positivistas (Parsons, 2007, p. 105-106), nomotéticas (Losada & Casas, 2008, p. 56-71) o la empírico-analítica (Bohman & Rehg, 2014). También se distancia de las posturas críticas y posmodernas que unifican el sujeto-objeto, y critican la imparcialidad del investigador –o, por lo menos, son escépticos frente a ella–, al igual que el escepticismo –o negación– de teorías predefinidas en el estudio y la participación, directa o indirectamente, del investigador en el proceso investigativo (Bohman & Rehg, 2014; Losada & Casas, 2008, p. 55-61; Parsons, 2007, p. 105-106).

El macromolde hermenéutico –término que vamos a usar de ahora en adelante a la postura que tomamos anteriormente– es útil para este trabajo monográfico, ya que nos proporciona la base que nos permite analizar la interpretación de los actores dentro de la política pública. Este análisis está enlazado a la adopción *de facto* en la pregunta e hipótesis planteadas anteriormente de una parte del ciclo de las políticas públicas, la formulación de la política pública. Si bien las políticas públicas en la realidad se presentan de principio a fin como tal; para funciones analíticas, científicas y académicas, las políticas se dividen en ciclos. Cada uno enfocado a una parte de la política y, por tanto, con un enfoque distinto de las otras<sup>4</sup> (Muller et al., 2010, p. 69-72; Parsons, 2007; Salazar Vargas, 2009, p. 67-75).

---

<sup>4</sup> Pierre Muller (Muller, Jolly, & Salazar Vargas, 2010, p. 69-72) añade que es difícil diferenciar es sistema de ciclos en la realidad ya que se pueden presentar escenarios donde una parte del ciclo se presenta antes o después de lo que se prevé en el ciclo.

Continuando con la formulación de política pública. Esta “corresponde al proceso mediante el cual el Estado ensaya distintas alternativas, recibe presiones, negocia con los actores con poder y finalmente llega a una decisión” (Salazar Vargas, 2009, p. 68). Como podemos apreciar en esta afirmación, hay una configuración de actores, donde los funcionarios del Estado reciben el problema y eligen una solución para atacarla. Aquí, los funcionarios pueden tener una interpretación del problema y una solución que puede no ser tan racional o efectiva para el problema (Muller et al., 2010, 86-89). Este proceso puede darnos pistas o hallazgos frente al caso ecuatoriano y la diferencia entre las demandas y la solución política.

Escogemos también adoptar la teoría del nuevo institucionalismo sociológico para el análisis de este trabajo monográfico. Ya que se fundamenta en la teoría organizacional, comparten un escepticismo de la racionalidad de la organización, cierta desviación de la acción social dentro de la organización, y una persistencia de la forma en que se realiza la acción de la organización por el ambiente en el que se sitúan<sup>5</sup> (Powell & Dimaggio, 1999, p. 42-43; Romero, 1999). Estas características principales las diferencian de otros institucionalismos por su concentración en la interacción humana y racionalidad neoclásica basada en la transacción (Powell & Dimaggio, 1999, p. 36-37; Romero, 1999), y de el énfasis a normas o leyes (Powell & Dimaggio, 1999, p. 38-40; Romero, 1999).

También creemos que nos brinda una mejor forma de análisis del problema que otros tipos de teorías, como la teoría organizacional, que tiene sus límites al no poder explicar la interacción de múltiples organizaciones (Powell & Dimaggio, 1999); la teoría de juegos, al concentrarse en las reglas y la racionalidad instrumental del ser humano; las teorías estructural-funcionalistas, al tener un sesgo normativo al deber ser del comportamiento humano; y las teorías marxistas, que se enfocan más en la explicación y formación de las clases sociales y sus diferentes formas de reproducción y conflicto en la sociedad y el Estado (Losada & Casas, 2008).

---

<sup>5</sup> Estas características del institucionalismo se profundizarán en el capítulo del nuevo institucionalismo.

Como método para realizar este trabajo monográfico, utilizaremos el razonamiento deductivo a partir de la hipótesis planteada y del acompañamiento de la descripción de la teoría del nuevo institucionalismo sociológico. Este método nos parece útil unido a 3 herramientas de investigación: el análisis de políticas públicas, el análisis de documentos y la comparación. Otros métodos como el Estudio de caso o la etnografía, que también pueden ser útiles para este trabajo monográfico, tienen implícito un limitante temporal y espacial, ya que se necesita que el investigador observe el objeto de investigación por un periodo de tiempo (Ángel Pérez, 2011). Y bajo el paradigma hermenéutico, los métodos puramente positivistas como las series de tiempo, el análisis univariado y bivariado y el análisis de regresión múltiple (Barreto Nieto, Cerón Rincón, & Fernández Medina, 2010) no nos posicionan en el problema que estamos analizando o nos arrojan resultados que no van a ser acordes con la pregunta e hipótesis planteadas.

Para la recolección de datos, se tiene en cuenta que las fuentes son de segunda mano, ya que tomaremos los documentos oficiales de las organizaciones públicas y movimientos sociales referentes a nuestro problema y los análisis que hacen investigadores al respecto del tema. La siguiente tabla nos dá un resumen de los instrumentos que vamos a usar en el trabajo monográfico.

**a. Instrumentos de recolección y análisis de datos**

*Tabla 1 Instrumentos de recolección de datos*

<b>Instrumento</b>	<b>Fuente</b>	<b>Forma de análisis</b>
<b>Análisis de documentos</b>	Páginas oficiales de los movimientos sociales Documentos provenientes de los movimientos sociales Investigaciones académicas y científicas previas Prensa digital	Propuestas en semillas hecha por los movimientos sociales – Tabla 3–  Traslado de las propuestas en la formalización del Estado – Tabla 4–
<b>Análisis de políticas públicas</b>	Páginas oficiales de las Entidades públicas Legislación vigente en semillas Documentos de las Entidades Públicas Investigaciones académicas y científicas previas Prensa digital	Formalización del Ambiente de las organizaciones políticas – Tabla 5–  Sistematización de los proyectos –Tablas 6-9–
<b>Comparación</b>	Documentos de las Entidades Públicas Documentos provenientes de los movimientos sociales Investigaciones académicas y científicas previas Marco teórico	Respuesta frente a la demanda –Tabla 10–

*Fuente: Elaboración propia.*

Nota: Aquí describimos los 3 instrumentos que utilizaremos en el trabajo. El análisis resultante de los instrumentos se sistematiza en las tablas referenciadas dentro de cada instrumento.

## **7. Marco teórico-conceptual**

### **a. Formulación de Política Pública**

Como lo mencionamos en el punto 6, en este apartado profundizaremos el tema de la formulación de la política pública con los aportes de diferentes autores respecto al tema.

André Noel Roth propone un análisis de la formulación de la política pública, que surge una vez el problema social entra en la agenda pública para que el Estado lo resuelva. A esto lo llama institucionalización del problema (Roth, 2002, p. 59-61). En el proceso, Roth distingue 2 perspectivas de decisión: la perspectiva ideal o racional pura, con un análisis de alternativas de solución al problema social, la toma de la mejor decisión y la planificación de la decisión con toda la información obtenida y la reducción de la incertidumbre. Y la perspectiva más “real” de la racionalidad limitada, donde la decisión tiene ciertas fallas o imprecisiones al modelo ideal. Éste último tiene distintos modelos como el modelo de racionalidad limitada, modelo incremental o “salir del paso”, modelo de anarquía organizada y el modelo de elección pública. Si bien no vamos a profundizar en los modelos de decisión, es clave entender que estos debaten o critican la racionalidad del decisor (Roth, 2002).

Pierre Muller (2010, p. 83-89) propone un análisis de la formulación de las políticas públicas como una configuración de actores que intervienen en ella. De esto se desprende tanto la decisión como la puesta en la agenda y, en parte, su ejecución. Muller (2010) describe que la decisión dentro de la política pública no puede hacerse de manera puramente racional. Esto se dá porque los decisores reciben mucha información que resulta difícil de ordenar y priorizar, además de que los decisores pueden tener una decisión ya tomada o pre-establecida ante los problemas que surjan de la política pública.

Muller (2010, p. 90-92) también profundiza el proceso decisional dividiéndolo en círculos de decisiones. El primer círculo es por donde pasan todas las decisiones. Generalmente este círculo está compuesto por el jefe de gobierno -presidente, primer ministro, canciller, etc.-. El segundo círculo es el de las administraciones sectoriales -secretarías, ministerios, etc.-. Estas intervienen cuando su la decisión del primer círculo lo involucra. Su decisión es relevante por la competencia o experiencia que tenga con respecto a la decisión. El tercer grupo lo componen los grupos de presión política y grupos sociales -gremios, sindicatos, asociaciones, etc.-, éstas dependen de su relación con las organizaciones

administrativas, su herramienta es el cabildeo y la presión política. Y el último círculo es el de los órganos políticos y jurisdiccionales, su campo de decisión es marginal, ya que realizan un proceso de control o monitoreo, más que una influencia dentro de la decisión. Puede ser limitada, donde solo se remita a cambiar cierto aspecto de la decisión -asamblea, congreso, parlamento, etc.- o decisiva, donde es necesaria una reformulación por incumplir ciertos requisitos legales o constitucionales -Altas cortes-.

Por su parte, Wayne Parsons (2007) establece la formulación en una etapa transversal, incluye la formación de la agenda pública y la toma de decisiones en política pública -éste último con un gran énfasis, dedicando todo un capítulo de su libro-. La etapa de formulación con la agenda pública comienza con la definición del problema social al cual el Estado va a actuar o intervenir.

Aquí, la identificación y solución al problema implican una percepción de las personas; en específico, de los decisores. En algunos casos, una mala identificación del problema puede ser causa de la complejidad de la organización gubernamental, ya que esta influye en el tratamiento del problema y la aplicación de la solución. Es decir, en un problema como lo es la energía nuclear, la definición puede concentrarse por: (a) la propiedad de los reactores y el precio de la energía, (b) las utilidades de las empresas, la salud de los trabajadores y la intervención del Estado en el sector, o (c) la cantidad máxima de reactores y la hegemonía del Estado dentro del sector<sup>6</sup>. Todas estas definiciones llevan a dar una solución diferente en cada caso y se acercan al problema de diferente manera. (Jasper, 1992; Parsons, 2007)

Una vez identificado el problema, Parsons (2007) nos habla del agendamiento y solución del problema. Para la agenda, explica los diferentes modelos de análisis y explicación del fenómeno. El modelo que resaltamos es el Ciclo de Atención a los Asuntos (o CAT en inglés), que ofrece un modelo cíclico y ecológico del agendamiento y la solución política. Muestra los altibajos del proceso y adaptaciones posteriores nos muestran su aplicación unida a otras teorías como la organizacional. Este modelo nos proporciona

---

<sup>6</sup> Este ejemplo de definición del problema hace parte de la investigación de James Jasper sobre el manejo de la energía nuclear y las políticas públicas en Estados Unidos, Francia y Suecia. Para profundizar este aspecto, mirar Jasper, 1992 o la cita que hace Wayne Parsons (2007)

En el análisis de las decisiones, Parsons describe cada uno de los modelos de análisis de las decisiones en política pública y sus enfoques. Aquí nombramos el enfoque institucional del análisis de las decisiones, el cual, en su corriente sociológica, considera a las organizaciones como seres vivos que interactúan y que intentan sobrevivir adaptándose al mundo exterior, sin que necesariamente se usen las metas y objetivos que le dieron vida. Adicionalmente, la toma de decisiones, más allá de permitir que sobreviva la organización, implica también un proceso de reformulación y redefinición de los individuos, no para la eficiencia de la política, sino con el fin de tener una lógica interna dentro de la organización y satisfacer demandas internas y externas. (Parsons, 2007, p. 349-353)

De los autores mencionados, se puede decir que en común comparten la idea de que encontrar el límite del ciclo de las políticas públicas es difícil, ya que en la realidad se presentan escenarios que pueden contradecir el ciclo analítico. Sin embargo, generan las características de la formulación de las políticas públicas que las mencionamos a continuación:

- a) La formulación tiene como componente estructural las decisiones de política pública.
- b) La formulación tiene un elemento racionalizado limitado. No solo en términos económicos de uso eficiente de los recursos, sino de la información que tengan y las posibles soluciones del problema.
- c) La formulación puede estar unida a la aplicación de la política pública. Ya que la cadena de decisiones tiene una continua retroalimentación que necesita volver a tener una respuesta o solución

Para finalizar, este trabajo monográfico se relaciona más con los planteamientos de Wayne Parsons (Parsons, 2007) frente a la formulación de políticas públicas, sobre todo en la etapa de agenda y la decisión de política pública. Ya que vamos a describir el origen y la historia de la demanda de soberanía alimentaria en el Estado ecuatoriano –objetivo específico 1– y a analizar su respuesta por parte del Estado a través de sus organizaciones políticas –objetivo específico 2 –. En este análisis, la relación entre agenda y respuesta se verá afectada por las características mencionadas anteriormente y por la teoría que tomemos como modelo para sistematizar y describir los datos.

A continuación, vamos a nombrar el modelo o tipo de análisis que vamos a aplicar a la política pública sobre las semillas. Esta parte se desprende de los modelos que explica Parsons (2007) y la intención es profundizar en el modelo institucional que propone, con la descripción de la teoría del nuevo institucionalismo.

### **b. El nuevo institucionalismo**

El nuevo institucionalismo surge en el siglo XX con la crítica al viejo institucionalismo, que lo consideran muy centrado en el análisis de las instituciones y las normas. Brainard Guy Peters (2003a) hace un pequeño recuento histórico del institucionalismo, enfatizando que el viejo institucionalismo era muy legalista – y que el análisis de las instituciones data desde Aristóteles y Platón<sup>7</sup>–, y las críticas parten desde fuera del institucionalismo con la teoría de elección racional (TER) y la teoría conductista, muchas veces con un sesgo antinormativo. Jorge Javier Romero (1999, p. 9-10) habla que el nuevo institucionalismo surge no solo de las críticas conductistas y de elección racional, incluyen los retos de comparación en los distintos países –que a veces resultaba difícil analizar un país no occidental y con una precaria industrialización, aparatos democráticos, etc.– y de la salida del análisis histórico y a veces marxista de las instituciones.

Peters clasifica a los nuevos institucionalismos en 6 corrientes<sup>8</sup> (2003a) y la corriente que vamos a tomar la define como institucionalismo sociológico, que está muy en tono con la teoría organizacional. Este institucionalismo ha logrado determinar el cambio institucional por el cambio en las funciones de la institución o agregando/disminuyendo los compromisos que tiene la institución frente a los marcos cognitivos imperantes.

### **i) El Neoinstitucionalismo Sociológico**

---

<sup>7</sup> Para Peters (2003a, p. 17-19), los primeros pensamientos de la vida política se centraban en la naturaleza de las instituciones y en recomendaciones para que los individuos pudieran participar colectivamente. Hobbes, Locke, Montesquieu y otros contemporáneos de aquella época continúan con la tradición. Hasta llegado el siglo XIX, no había muchas modificaciones en la manera de ver las instituciones y en su análisis. Incluso Woodrow Wilson hace análisis institucionales. Ver Peters, 2003 para abordar con más profundidad la historia del institucionalismo.

<sup>8</sup> Otros estudios como el de Rodrigo Lozada y Andrés Casas (2008) muestran 9 corrientes del neoinstitucionalismo en la actualidad donde se encuentra el neoinstitucionalismo social como un símil al propuesto por Peters (2003a). Si bien amplía el espectro de corrientes institucionales, se considera que tanto la clasificación de Peters como el de Lozada y Casas puede ser simplificada debido a confluencias y puntos en común entre los institucionalismos. Es más, las diferentes corrientes institucionalistas solo proveen una parte del análisis institucional por lo que habría un análisis más profundo de la teoría institucional si se adoptan varias corrientes (Peters, 2003a, p. 220)

El nuevo institucionalismo sociológico se nutre de las discusiones de la teoría social y organizacional<sup>9</sup> (Peters, 2003b, p. 153-157; Romero, 1999), y la característica que le otorga el prefijo neo (nuevo) radica en que ya no solo se ocupa exclusivamente de las instituciones sino que amplía su espectro hacia como estas afectan el comportamiento humano en sociedad (Romero, 1999, p. 16) (Powell & DiMaggio, 1999).

Paul DiMaggio y Walter Powell hablan del nuevo institucionalismo como:

El nuevo institucionalismo en la teoría de la organización y en la sociología comprende el rechazo de los modelos del actor-racional, un interés en las instituciones como variables independientes, una nueva orientación hacia las explicaciones cognoscitivas y culturales y un interés en las propiedades de las unidades de análisis supraindividuales que no pueden ser reducidas a agregados o a consecuencias directas de los atributos o motivos de los individuos. (Powell & DiMaggio, 1999, p. 42)

La diferencia fundamental del viejo institucionalismo con el nuevo es que el primero se centra en comprender la naturaleza de la desviación de la acción social por las motivaciones de los individuos. El segundo omite este fenómeno al afirmar que la acción social es rutinaria, presupuestada y no reflexiva, y traslada la motivación e intenciones de los individuos a la constitución de la institución. Esto se explica mejor al entender la institución como un proceso cognitivo de los individuos.

### **c. Conceptos fundamentales**

#### **i) Organización(es)**

Antes de pasar a las instituciones como tal, partiremos del concepto y teoría de organización. Éste es un fenómeno que empieza a estudiarse como parte de las ciencias sociales desde el siglo XIX con el auge de la revolución industrial. Aunque esos estudios todavía no hablan del concepto de organización<sup>10</sup>, dentro de la academia se presentan como los primeros que se preocupan por la distribución de funciones dentro de un grupo de personas, ya sea en una empresa o en el gobierno. No es sino después de la segunda guerra

---

<sup>9</sup> Peters (2003b, p. 152-157) expone las cualidades (o características) del institucionalismo sociológico, tomando las discusiones del modelo organizacional y los arquetipos organizacionales, la institucionalización, la sedimentación y el isomorfismo que son categorías de análisis de la sociología contemporánea; de ahí parte la riqueza de la teoría en el campo de análisis.

<sup>10</sup> Los estudios de Taylor y Fayol sobre la empresa y de Weber con la burocracia no reconocen el término o el concepto organización para definirlos de manera general. Para una profundización de este tema remítase a Tulio Vélez Maya (2009).

mundial que se adopta el concepto de organización y se determina un campo dentro de las ciencias sociales dedicado a las organizaciones. (Vélez Maya, 2009)

Para profundizar en el concepto vamos a exponer una primera definición propuesta por James March y Herbert Simon

- “[...] Las organizaciones son un conjunto de personas que actúan unidas y son los conjuntos más grandes en nuestra sociedad que poseen lo que más se parece a un sistema coordinador central. [...] Sin embargo, la detallada especificación de la estructura y la coordinación dentro de las organizaciones en contraste con las relaciones difusas y variables entre las organizaciones y entre individuos no organizados, señalan a la organización concreta *[formal]* como una unidad sociológica comparable en su significado al organismo individual en biología.” (March & Simon, 1977, p. 4, subrayado propio)

- Esta primera definición nos introduce en la organización como tal, es decir, la organización formal, e implícitamente nos dá las diferencias con respecto a otras organizaciones, a saber: (a) canales de comunicación específicos, (b) definición de funciones y cargos de los individuos, (c) detalle en las acciones de los individuos, (d) recepción y respuestas programadas o predefinidas dentro de la organización, (e) alto grado de coordinación del comportamiento humano. (March & Simon, 1977, p. 3-4)

Sin embargo, esta definición se encuentra limitada por estudios posteriores que cuestionan la forma en que las organizaciones coordinan y realizan las acciones. March y Simon proponen la racionalidad limitada como un fenómeno de las organizaciones que limitan la coordinación y ejecución de acciones de manera esperada o definida, incluso, su eficiencia en el proceso a partir de la realidad del comportamiento humano. A ello, se determina que la ejecución de acciones y el cumplimiento de los objetivos pueden resultar distorsionados para beneficiar la satisfacción, tanto individual como la organizativa. Este es un punto crucial para la acción o inacción de la organización. (March & Simon, 1977)

### **(1) Organización institucionalizada o formal**

Para profundizar la forma en que las organizaciones formales establecen su estructura e introducimos al concepto de institución, John Meyer y Brian Rowan (1999) nos hablan de las organizaciones institucionalizadas. Estas organizaciones responden a la formalización del ambiente; es decir, a reglas o comportamientos que se adoptan en la sociedad de manera formal o legal<sup>11</sup>. Meyer y Rowan nombran el caso de la legalización de la prostitución, que genera organizaciones como clínicas de terapia sexual, salones de masajes y organizaciones similares. Estas solo se crean y existen por la legalización de la prostitución. (Meyer & Rowan, 1999, p. 84).

Ampliando este aspecto, la formalización del ambiente motiva a las organizaciones a adoptar las reglas o procedimientos que derivan de la formalización. La organización que no adopte estos procesos corre el riesgo de dejar de existir y de cumplir sus funciones dentro del ambiente. Este fenómeno es relevante ya que la formalización del ambiente funciona como una institución al crear un ambiente similar a las organizaciones. Las normas y valores por los cuales se constituyen y regulan las organizaciones resultan más o menos similares entre sí y el control organizacional se convierte en un ritual legitimador que no ahonda en los problemas o fallas de la organización<sup>12</sup>, sino que generan una legitimación de la acción social de las organizaciones. (Meyer & Rowan, 1999)

#### **ii) Instituciones**

Este concepto es muy abstracto dentro del análisis institucional y logra confundirse y camuflarse bajo otros conceptos, especialmente con el de la organización y el de ideología. Para Richard Scott: “Las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social” (Scott, 1995, p. 33; citado en Peters, 2003b, p. 159). Este significado es amplio porque, por sí solo, no diferencia entre instituciones y organizaciones<sup>13</sup>.

Para Roger Friedland y Robert Alford, Las instituciones son “patrones supraorganizacionales de la actividad humana por los cuales los individuos y las

---

<sup>11</sup> Este aspecto de formalización del ambiente se profundiza en el capítulo de institucionalización p. 20

<sup>12</sup> Este fenómeno existe para la supervivencia de la organización. Una investigación rigurosa implica exponer las falencias de la organización, principalmente de eficiencia, y la deslegitima dentro del ambiente institucionalizado. Puede incluso hacerla desaparecer del ambiente.

<sup>13</sup> Las estructuras que hablan en esta definición de Scott (1995) pueden ser organizaciones.

organizaciones producen y reproducen su subsistencia material y organizan el tiempo y el espacio. También son sistemas simbólicos, maneras de ordenar la realidad y, por lo tanto, dan significado a la experiencia de tiempo y espacio” (Powell & Dimaggio, 1999, p. 307). Esta definición no distingue la organización de institución, ya que la misma institución puede generar maneras y formas de organización social. Adicionalmente, no genera una distinción entre institución e ideología, que pueden ser similares para los autores al decir que las instituciones son maneras de ordenar y dar significado al mundo.

De manera similar, James March y Johan Olsen (1997) hablan de las instituciones políticas que dotan de un foco o filtro de la realidad del mundo. Las organizaciones políticas determinan los problemas y sus soluciones por medio de las instituciones que acogen y generan procesos o procedimientos estándar. Siguiendo este hilo, las reglas, rutinas y comportamientos tienen sentido para la organización cuando adopta la institución y los reproduce en el tiempo porque así han venido desarrollando sus acciones a través del tiempo<sup>14</sup>. Para March y Olsen (1997), la historia hace parte importante de este proceso porque requiere de la experiencia de éxitos y fallos que ha tenido la institución para resolver los problemas y muestra la permanencia de las acciones exitosas en el tiempo.

Ronald Jepperson, a diferencia de los anteriores autores, nos dice que: “[...] La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad, la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo” (Jepperson, 1999, p. 195). Es decir, las instituciones se diferencian de las normas porque se pueden autorregular. Y su reproducción en la sociedad se hace, no por la acción, sino por un proceso rutinario o, más específico, una práctica social. Aquí, dentro del análisis institucional, la institución se convierte en un concepto relativo a los contextos especiales<sup>15</sup>, a los niveles primarios de organización –aquello que motiva a que las personas se organicen–, a las dimensiones particulares de la relación que se establezca y a la centralización (p. 196-197). La institución logra distinguirse ligeramente de la organización al otorgarle la función de reguladora de las organizaciones, por lo que podemos decir que la institución es el objeto social de una

---

<sup>14</sup> Esta definición es una inferencia de lo que son las instituciones políticas de March y Olsen (1997), ya que en la obra citada, no hay una definición explícita de ello.

<sup>15</sup> Esto quiere decir que, en el análisis institucional, el objeto de análisis se convierte en una institución. (Jepperson, 1999, p. 195)

organización. Aunque no podemos negar, en su estado más puro, que una institución es un patrón social y puede involucrar tanto valores sociales como reglas, que se asemejan a la estructura de la organización.

La definición que se construye al final de esta discusión es que las instituciones son patrones de ordenamiento social y de construcción de la realidad, que tienen una forma pragmática de aplicación de la realidad. Las instituciones se *producen* y reproducen por medio de ritos, procedimientos y valores. En esta definición resaltamos el producen por la necesidad de crear una nueva institución o cambiar la existente para adaptar los ritos, valores y procedimientos que se encuentran en la sociedad, a la institución.

### (1) Institucionalización

La institucionalización puede tomarse de varias maneras. Lynne Zucker (1999) nos habla de los niveles de institucionalización que se dividen en dos: (a) las hipótesis tradicionales de la institucionalización bajo la premisa de, a una mayor institucionalización, mayor resistencia al cambio (i.e. hay una mayor persistencia cultural) y a mayores sanciones, mayor persistencia y conservación cultural. Y (b) la hipótesis del nivel de institucionalización variable según la persistencia cultural (o la resistencia al cambio). Este último critica la hipótesis tradicional al afirmar que persistencia no se da por sanciones –como se planteaba en anteriores hipótesis–, sino por factores como la internalización<sup>16</sup> y la recompensa.

March Y Olsen (1997) nos hablan de otros procesos de institucionalización. A diferencia de Zucker, ellos se concentran en las reglas y rutinas de la organización que dan a una institucionalización. Las reglas dan, tanto a la institución como a la organización, un campo de acción y su pertinencia; mientras que las rutinas dan los mecanismos o procesos estándar para realizar la acción. La pericia es un mecanismo legitimador de las actividades de la organización y, por ende, de la institución, sin que esto resulte en un proceso de mejoramiento de eficiencia de la organización.

---

<sup>16</sup> Entiéndase por internalización el proceso por el cual los individuos reproducen la institucionalización cognoscitivamente, es decir que, aun cuando no haya alguien o algo que sancione o recompense al individuo por actuar conforme a las instituciones, internamente consideran que esas acciones son las que hay que seguir; por lo que se reproduce su acción. Casi se puede decir que los individuos encarnan en sí las instituciones, aunque la frase en sí se presenta algo determinista y exagerado. Ver (Zucker, 1999).

Muy en esa corriente está Jepperson (1999), argumentando que la institucionalización es el proceso para lograr el orden social. De aquí se desprenden mecanismos adicionales a las rutinas o reglas<sup>17</sup> como la cultura, que es un mecanismo adicional de institucionalización y está exento de la sanción de una autoridad formal. Meyer y Rowan (1999), sin embargo, consideran que estas reglas y rutinas están dadas por algo más importante que es el ambiente institucionalizado. El ambiente resulta cooptado por la institución de tal manera que las reglas y las rutinas de la organización tienen que adaptarse al ambiente o pone en peligro su supervivencia.

Para finalizar, podemos decir que la institucionalización son los procesos de organización que llevan al orden social, tal como lo afirma Jepperson (1999); y continuando con este hilo, los mecanismos que vamos a analizar son las reglas y rutinas de la organización, y el ambiente institucionalizado. Aquí, nos interesa también saber el proceso de internalización de la institución de Zucker (1999); sin embargo, con fines prácticos, el trabajo monográfico se centra más en los primeros mecanismos mencionados.

Si bien en este aspecto la institucionalización tiene un conjunto de procedimientos o mecanismos que se pueden evidenciar de distintas maneras, en este trabajo, vamos a limitar esas expresiones de la institución a su manera formal o escrita. Como bien expusimos en la metodología, nuestra recolección de datos se limita a los documentos y a su análisis por medio de conceptos del marco teórico, por lo que la búsqueda de los demás mecanismos no tiene un fundamento en este trabajo.

### **iii) Soberanía alimentaria**

Para iniciar, la soberanía alimentaria es un concepto y un movimiento social que surgió en el movimiento campesino internacional llamado La Vía Campesina, y es el derecho de los pueblos a decidir como producen sus alimentos, quienes lo producen y que alimentos producen, siguiendo una tradición cultural que se enmarca en lo ecológico y sustentable y alejándose de una regulación de mercados o de la economía (La Vía Campesina, 2003; Martínez-Torres & Rosset, 2014). Fabio alberto Pachón-Ariza (2013) habla del movimiento

---

<sup>17</sup> Jepperson no habla directamente de reglas o rutinas; en cambio, habla de la organización formal y del régimen. El primero condensa las reglas y rutinas, y el segundo está más encaminado a lo que Meyer y Rowan hablan de ambiente institucionalizado.

en el contexto de una apertura económica de los mercados en los años 90 para los Estados latinoamericanos y la resistencia de los pueblos a tomar el neoliberalismo y los sistemas agroindustriales de producción de alimentos. Sandra Milena Franco e Isaías Tobasura Acuña (2007) la definen como

[...] la capacidad que tienen los individuos, las familias, los grupos sociales, los pueblos y hasta los países para decidir qué cultivan, cómo lo cultivan, qué y cuánto comen. Es decir, cómo pueden ejercer el derecho fundamental a la alimentación, lo que se traduce en acceder a la cantidad y calidad de los alimentos necesarios para satisfacer sus requerimientos nutricionales. (Franco Patiño & Acuña, 2007, p. 10)

### **(1) Soberanía de semillas**

Jack Kloppenburg, Daniel Kleinman y Gerardo Otero (1988) nos describen el escenario de la biotecnología en Estados Unidos. Allí, la financiación de las investigaciones en biología pasa de los recursos de la federación –i.e. recursos públicos– a empresas. Este giro representa un cambio en la manera en que se investiga y se crea el conocimiento, permitiendo que el investigador y la empresa a cual está afiliado, puedan tener la propiedad intelectual del resultado de la investigación. Esta propiedad, al aplicarse en especies fitogenéticas, plantas y animales genera un contexto de un capitalismo creador de nuevas fuerzas productivas dentro de las ciencias aplicadas. Las diferentes variedades y modificaciones genéticas de las especies pueden ser patentadas y recibir regalías por ello. Y, en el caso específico de las ciencias agrícolas, genera una producción de semillas que, por el hecho de ser modificados, se puede obtener una ganancia por medio de las patentes.

Esta introducción del problema que nos aportan Kluppenburg, Klinman y Otero (1988) nos dá el panorama de las semillas dentro de la producción capitalista en general. Las semillas que se modifican genéticamente tienen una propiedad intelectual que se puede cobrar.

Frente a este problema, los pueblos de algunos países enfrentan estos modelos de apropiación de las semillas e intentan frenarlos o cambiarlos. Tales son los casos de Letonia, que si bien no pudieron cambiar el modelo de patentes, los campesinos, de manera informal, mezclan las semillas patentadas con sus propias semillas. Además de que preservan una parte para su siguiente cosecha (Aistara, 2011). Y Costa Rica, que los campesinos se movilizaron en contra de la patentación de semillas, que venían con el paquete de legislación del TLC

centroamericano. A cambio, generaron una legislación para preservar el intercambio y uso de las semillas (Aistara, 2011).

Las semillas se convierten en un punto de batalla entre los patentadores y los agricultores por el tratamiento y manejo que le pueda dar u otorgar el Estado. El caso de India demuestra que los campesinos usaron el movimiento de rebelión de Ghandi para rebelarse contra las legislación de semillas que

En su propia investigación, Jack Kloppenburg declara que la idea de soberanía de semillas la comparten organizaciones como La Via Campesina o Navdanya (Kloppenbug, 2014, p. 1233-1234); sin embargo, es un concepto que pocas veces lo introducen estas organizaciones en sus discursos, como también puede decirse que no lo abordan a profundidad como solución a problemas agrarios. Partiendo de esta salvedad que el mismo Kloppenburg declara, en su artículo establece las patentes frente a las semillas y su tratamiento como derechos de propiedad intelectual genera un conflicto de intereses entre los poseedores de las patentes, a los que se llama alegoricamente los "grandes genéticos" –e.g. Monsanto, DuPont, Syngenta– que controlan en alrededor del mundo la propiedad de muchas semillas<sup>18</sup>, y así, se establecen contratos a los que, como a una canción o un DVD, se les da la licencia de reproducción de las semillas a los campesinos. La alternativa propuesta por Kloppenburg para esta situación es la creación de la Iniciativa de Código Libre de Semillas –OSSI por sus siglas en inglés– dando el mismo tratamiento a las semillas que ellos certifican con una licencia de código abierto, o sea que cualquier persona puede reproducir la semilla sin tener que pagar por ella e impide que las compañías tomen esas semillas y las certifiquen, haciendo un simil al software libre y permitiendo que los campesinos puedan tener un control sobre la semilla y una autonomía frente a su uso. Caso contrario al de las semillas certificadas de los grandes genéticos que regulan su uso a los campesinos. (Kloppenbug, 2014)

El movimiento de La Vía Campesina critica los modelos actuales de liberalización y privatización de la semilla. Dicen que la expansión de ese modelo se debe a los tratados de libre comercio y tratados de cooperación e inversión bilaterales y multilaterales que sostienen los estados y ayuda a las empresas a reproducir su modelo. Sin embargo, demuestran las

---

<sup>18</sup> Tan solo en Estados Unidos, un 84,5% de las semillas están patentadas por esas Gigantes Genéticas y un 30% en la Unión Europea (Kloppenbug, 2014, p. 1228).

movilizaciones campesinas a lo largo del mundo en contra de estas prácticas y promoviendo el intercambio de semillas y la selección de ellas para el siguiente cultivo. (La Vía Campesina Centroamérica, 2014; La vía campesina, GRAIN, 2015)

Para concluir, podemos decir que la soberanía de semillas busca que éstas y cualquier material genético usado para la agricultura no se prive o se cobre por su modificación genética hecha por científicos y empresas. Busca resaltar la modificación hecha por los campesinos con la selección, intercambio y mezcla de semillas. Este proceso protege la biodiversidad al tiempo que permite a los campesinos tener su propio medio de producción, las semillas.

#### **iv) Seguridad Alimentaria**

La seguridad alimentaria es un concepto creado por la FAO en 1996 que se concentra en el derecho a la disponibilidad de los alimentos (Ormachea S., 2009, p. 19) y se compone de 4 pilares o dimensiones: (1) la disponibilidad real, en todo momento y lugar, de los alimentos para una dieta balanceada y nutritiva; (2) el acceso físico y económico a los alimentos, es decir, que la infraestructura que se tenga pueda ofrecer los alimentos para una alimentación balanceada y que, tanto el precio del alimento, como el poder adquisitivo de la persona, sean suficientes para poder acceder a los alimentos; (3) la utilización de los alimentos, es decir, que los alimentos se utilicen para brindar una alimentación balanceada y nutritiva y que se puedan mantener y manipular adecuadamente para evitar enfermedades asociadas a la ingesta de alimentos; y (4) la estabilidad del precio de los alimentos y de su producción a nivel local e internacional (FAO, 2011; FAO, FIDA, & PMA, 2013).

##### **(1) Seguridad de semillas**

La FAO establece que

La seguridad de semillas existe cuando hombres y mujeres dentro del hogar tienen suficiente acceso a cantidades disponibles de semilla y material de propagación vegetativa, de las variedades de los cultivos preferidos, todo el tiempo, tanto en buenas como en malas campañas agrícolas. (FAO, 2016, p. 1)

Esta definición se apoya en el sistema de semillas, que “se refiere a las varias formas por las cuales los pequeños agricultores obtienen semilla” (FAO, 2016, p. 5) y dividen 2 fuentes de semillas: formal o de variedades mejoradas y el informal<sup>19</sup> o común.

La FAO emplea una evaluación de la seguridad de semillas –ESS– para analizar sus intervenciones en distintos Estados con la colaboración de diferentes sectores. Si bien no vamos a profundizar en ese aspecto, vamos a especificar cuatro elementos que se analizan y discuten en el ESS, estos son:

1. Disponibilidad de semillas: suministro de la semilla.
2. Acceso a semillas: medios para obtenerla a través de dinero en efectivo, préstamo, trueque o regalo.
3. Aptitud varietal: medida en la cual las variedades de cultivo son preferidas y adaptadas las condiciones del agricultor.
4. Calidad de semillas: atributos físicos, fisiológicos y de sanidad de la semilla. (FAO, 2016)

Estos elementos se asemejan tres de los cuatro pilares de la seguridad alimentaria, adaptados al tema de semillas. Siguen el mismo discurso en términos de acceso físico y económico a las semillas –en el caso de la seguridad alimentaria es el acceso a los alimentos, su disponibilidad en el tiempo, y la utilización de la semillas para que esta sea resistente al ambiente cultivado y que sea apta para el consumo humano –que sería el pilar 3 de utilización de los alimentos.

Para que estos elementos constituyan una verdadera seguridad de semillas en el mundo. La FAO propone acciones concretas en el Segundo plan de acción mundial para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura que son:

- Promover la eficacia y eficiencia en las acciones mundiales orientadas a la conservación y utilización sostenible de los RFAA<sup>20</sup>
- Vincular la conservación con el uso para una mayor utilización del germoplasma vegetal
- Fortalecer los sistemas de semillas y de mejoramiento de cultivos como impulso del desarrollo económico
- Crear capacidades, fortalecer los programas nacionales y ampliar las colaboraciones para el manejo de los RFAA
- Consolidar la implementación del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2011)

---

<sup>19</sup> Esta forma de obtención de la semilla es el más importante y su obtención depende de su propia cosecha, de sus vecinos y comunidad por medio de trueque, regalo o venta y de los mercados locales de semillas. (FAO, 2016, p. 5)

<sup>20</sup> Siglas para Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.

Estas estrategias pueden realizarse por proyectos de crecimiento y desarrollo de empresas “semilleras” que brinden la semilla en su región. Bien lo proponen Paul Neate y Robert Guei (2011) como proyecto que permite superar ciertas condiciones de pobreza de la población campesina y continuar la inversión e investigación en los recursos fitogenéticos – concretamente, las semillas– que cada vez el sector público y las empresas de mejoramiento genético generan menos recursos a este sector, el primero por relegar ese espacio al sector privado y el segundo por la poca atracción de la inversión para este tipo de semillas auto-polinizadas y cruzadas.

Para este tipo de proyectos, se necesita un entorno normativo favorable, que promueva el control de calidad y la certificación de semillas, el mejoramiento de semillas y su registro, producción de semillas y derechos de protección de las variedades generadas (Neate & Guei, 2011, p. 23). Una vez este proceso esté asegurado y dependiendo de la etapa<sup>21</sup> del sector en el que se encuentre, las acciones varían entre la promoción de variedades mejoradas y una legislación flexible en torno a la certificación y a los derechos de protección, a la promoción de inversiones públicas y privadas de producción de variedades y su protección (Neate & Guei, 2011, p. 16-20).

En el 2014, la FAO estrechó lazos con el Comité de Planificación Internacional para la Soberanía Alimentaria –IPC por sus siglas en inglés– en un intento para incluir a las organizaciones de carácter civil en el proceso de transformación agraria y complementar el trabajo mutuo para alcanzar un mundo sin hambre (FAO, 2014). Este intento es precisamente la interrelación entre ambos modelos de agricultura que Richard Lee (2007) propone como alternativa a los beneficios y falencias de ambos modelos en promover la agricultura y los alimentos a nivel mundial.

Si bien la seguridad alimentaria no necesariamente vincula procesos de mercado e industrialización a gran escala, desde la creación misma del concepto y su manejo en la actualidad se da bajo las reglas del comercio internacional y las reglas de mercado convencionales. Aunque la FAO advierte sobre el manejo de este modelo, que en cientos

---

<sup>21</sup> Neate y Guei (Neate & Guei, 2011) establecen 4 etapas del sector: Pre-Industrial, Emergente, Expansión y Madurez. Cada uno tiene características en el mercado y el tipo de intervención y medida que debe hacer el Estado para fomentar el sector.

casos no es una garantía de seguridad alimentaria, no es opositora de aplicar el modelo de comercio. (Lee, 2007)

*Tabla 2 Elementos centrales de la Seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria*

	<b>Seguridad Alimentaria</b>	<b>Soberanía Alimentaria</b>
<b>Modelo de producción agrícola</b>	Productivista/Industrial	Agro-Ecológico
<b>Modelo de negocio agrícola</b>	Liberalizado	Proteccionista
<b>Organización líder</b>	OMC	Vía Campesina
<b>Instrumentos</b>	AoA, TRIPS, SPS*	IPC**
<b>Acercamiento a los recursos genéticos de plantas</b>	Derechos de propiedad privada	Anti-Patentes, Comunal
<b>Discurso medioambiental</b>	Racionalismo Económico	Racionalismo Verde

Nota: Esta tabla es la adaptación en español hecha por Richard Lee (2007). Aquí se muestran las diferencias más apreciables entre los 2 modelos. Aunque el propio Lee argumenta que hay puntos de conexión en ambos modelos. En este trabajo resalta sus diferencias en el desarrollo teórico y en la práctica.

\*AoA es el Acuerdo de Agricultura, TRIPS son los Aspectos Relacionados al Mercado de Derechos de propiedad Intelectual y SPS son los Aspectos de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Todos estos acuerdos se crearon en la Ronda de Uruguay de la GATT –posteriormente la OMC.

\*\*IPC es el Comité de Planificación Internacional para la Soberanía alimentaria.

#### v) Movimiento social

Para empezar, Charles Tilly (1995) afirma que los movimientos sociales constituyen más un tipo de acción social que irrumpe en el orden social establecido y en las estructuras de poder, en beneficio y en nombre de una población desfavorecida. Esto lo hace comparando el movimiento como una danza o una coreografía. Lo que une al movimiento social no es el grupo de individuos sino su intención de cambio en el poder establecido.

Alain Touraine, en cambio, habla de que los movimientos sociales como

una acción conflictiva mediante la cual se transforman orientaciones culturales y un campo de historicidad en formas de organización social, definidas a la vez por normas culturales generales y por relaciones de dominación social [...] aspira siempre a la realización de valores culturales y, al mismo tiempo, a obtener la victoria frente a su adversario social (Touraine, 1994, p. 237)

Touraine se concentra más en un cambio cultural y de estructura social como la motivación de los movimientos sociales. Unifica al movimiento con la clase social, siendo dos partes de una misma moneda, al decir que la clase es la situación de un sector de la

sociedad, mientras que el movimiento es la acción que lo cuestiona (Touraine, 1994). Sin embargo, se acerca bastante a Tilly (1995) en el sentido de que el movimiento es una acción social para un cambio en lo establecido.

Javier Aguilar García y Margarita Camarena Luhrs (2015) combinan las definiciones de Tilly (1995), Touraine (1994) y Salvador Martí I Puig (2004) sobre los movimientos sociales para decir que

es una acción realizada por un determinado sector social que se siente desfavorecido o desprotegido ante la acción de quienes detentan el poder político, económico o ideológico. Esta acción pretende modificar los parámetros culturales dominantes que indican que el *statu quo* es una situación dada y que no se puede modificar; también buscan el apoyo de la sociedad a través de la identificación con valores sociales como la solidaridad y la acción simbólica. (p. 13)

Esta definición reúne las ventajas de los autores basados para fortalecer y ampliar el espectro de lo que pueden ser los movimientos sociales. Retomamos la primera parte de la definición de García y Luhrs para concluir que: primero, el movimiento social se realiza por medio de la acción social y, segundo, que la acción pretende cambiar la estructura social en beneficio de un sector desfavorecido.

#### vi) Partido político

El origen del término se remonta al siglo XVIII y XIX en Inglaterra y Estados Unidos (Cárdenas Gracia, 1996, p. 2-3) consecuencia de un aumento de la democracia, la representación política y la urbanización (Malamud, 2002, p. 1-2). Se define como

una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales (Cárdenas Gracia, 1996, p. 3)

Esta primera definición expone la intención verdadera de un partido que es la búsqueda y lucha del poder político. Sin embargo, deja un vacío respecto a nuestro trabajo por la necesidad de entender la relación entre la sociedad y el Estado, por lo que optamos complementar con la siguiente definición.

Un partido no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.) ligados

por instituciones coordinadoras. El término “elementos de base” designa células componentes del organismo de partido. (Duverger, 1965, p. 47)

Así, el partido político es un centro coordinador y mediador entre la sociedad y el Estado que lucha por el poder político por medio de procesos electorales. Las diferentes comunidades de Duverger (1965) van a ser los movimientos sociales que luchan por la soberanía alimentaria en Ecuador y los elementos base de los partidos.

Andrés Malamud (2002, p. 15-16) propone una definición de los partidos por su carácter ascendente o descendente de la interacción entre la sociedad y el Estado. Para el primero, se caracteriza por la reunión y filtración de las demandas de la sociedad, el apoyo de movilizaciones y la integración social y el poder del voto dentro del partido. Para el segundo, se caracteriza por la captación de líderes y élites en el partido y su influencia en la toma de las decisiones y políticas públicas.

## **8. Resultados**

### **a. Revisión histórica del precepto de soberanía alimentaria por las semillas en Ecuador**

La soberanía alimentaria en Ecuador surge como un movimiento social que demanda una presencia del Estado en el campo, en lo rural. Podemos rastrear esta demanda de la sociedad con las organizaciones campesinas en Ecuador. Si bien la soberanía alimentaria abarca los problemas desde la producción hasta el consumo final, esta revisión se enfoca en el problema y la demanda de semillas exclusivamente. Vamos a describir las organizaciones por la agricultura más influyentes y cómo llevaron sus demandas al Estado, y más específicamente, sus demandas frente a las semillas.

#### **Actores principales de cambios agrícolas en Ecuador**

En esta sección, nombramos los actores más influyentes por la soberanía alimentaria y por una reforma agraria en Ecuador. La elección de los actores se hace siguiendo los parámetros de frecuencia en investigaciones previas, su formación como movimiento social, incluyendo sus demandas sociales, y su relativa influencia frente al Estado central. Así, los movimientos más influyentes son la CONAIE y la FENOCIN.

### CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador)

Esta organización indígena se formó en 1986 como sucesora de la CONACNIE (Consejo Nacional de Coordinación de Nacionalidades Indígenas). Es, también, un movimiento de resistencia indígena que se opone a toda forma de opresión y colonialismo hacia los pueblos y nacionalidades indígenas (CONAIE, 2015). Esta organización social, como describe Karla Peña (2013, p.224-225, 2016), generó la movilización y protesta de los 10 días en los años 90, que paralizó el comercio en el país para remover los productos agrícolas importados debido a la apertura y liberalización de la economía. Su poder de movilización y de influencia sobre las leyes y políticas agrícolas aumentó cuando forma parte del partido “Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik” –MUPP-18 o Pachakutik– en 1996 (Fiorini, 2015).

Sus demandas frente al campo y a la agricultura se centran principalmente en una autonomía indígena para producir sus alimentos conforme a sus costumbres y cultura, basado en un modelo de Economía Agraria Comunitaria. Un modelo que usaban los indígenas antes de la colonización y la industrialización. No niegan totalmente modelos de producción industrial o tecnificada en la agricultura, o el comercio exterior de bienes y servicios; pero piden un tratamiento especial y diferenciado de sus prácticas y de comercios alternativos al actual neoliberalismo, privilegiando la producción nacional (CONAIE, 1994). Con respecto a las semillas, demandan la recuperación de las semillas autóctonas de los territorios y la promoción de una alimentación saludable, sin transgénicos (CONAIE, 2007).

### FENOCIN (Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras)

Esta organización es más vieja que la anterior. Su origen data de 1960 como un movimiento que demandaba la aplicación de una reforma agraria que se había expedido en esos años. Su nombre actual deriva de la unión de las luchas indígenas y negras al movimiento agrario en 1997 (FENOCIN, n.d.). Hace parte de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo – La vía Campesina (CLOC-LVC) y es miembro del Partido Comunista de Ecuador (PCE), además de ser parte de la Red Agraria,

una organización social que reúne gran parte de los movimientos sociales campesinos en Ecuador (Clark, 2013, p. 12-13).

Sus demandas parten de la defensa de la soberanía alimentaria y de la agroecología como modelos para la agricultura, esto es, la protección de la producción agrícola y su promoción e incentivo por medio del acceso a los medios de producción, como la tierra, el agua y los servicios públicos, necesarios para la vida y la sustentación digna y justa de las familias campesinas (FENOCIN, n.d.). En torno a las semillas, sus demandas son la plena libertad del intercambio de las semillas, tanto para su protección y diversificación, como para su reutilización. Esta posición surge del problema actual de la privatización y la regulación por medio de la propiedad intelectual (FENOCIN, n.d.).

Ambas organizaciones sociales tienen el punto común de luchar o demandar una economía campesina de carácter comunitario. La soberanía alimentaria propende por la sustentación de los campesinos y de los consumidores, a la vez que genera procesos de preservación de la diversidad de cultivos y la reutilización de las semillas.

*Tabla 3 Propuestas en semillas hecha por los movimientos sociales*

<b>Movimientos</b>	<b>Influencia en el Estado</b>		<b>Propuestas en semillas</b>
<b>FENOCIN</b>	Partido Marxista Ecuatoriano	Alianza PAIS	Libre intercambio de semillas, no propiedad intelectual respecto a las semillas, conservación de semillas nativas
<b>CONAIE</b>	Pachakutik		Recuperación de semillas autóctonas, prohibición de transgénicos

Fuente: Realización propia

Tanto la CONAIE como la FENOCIN pertenecen a lo que denominamos un movimiento social campesino, que busca cambiar el modo en que el Estado interviene en el campo. Sus luchas y demandas llegaron a la estructura del Estado por medio de las alianzas con el Partido del candidato presidencial Rafael Correa y por medio del partido Pachakutik y el Partido Comunista de Ecuador (Clark, 2013; Peña, 2013). La alianza con el partido de Rafael Correa se puede explicar por medio de una estrategia descendente que privilegia el acceso a la esfera de decisiones (Malamud, 2002) del cambio constitucional previsto y que dio como resultado la Constitución de Montecristi con la introducción de la soberanía alimentaria (Terán Romoleroux, 2013).

### **Agendamiento de las demandas**

Las demandas de las organizaciones campesinas e indígenas llegaron a manos del Estado primero por la Constituyente de 2008 y su posterior creación de la Constitución de Montecristi (Terán Romoleroux, 2013, p. 61-62). El proceso de la constituyente comenzó en el 2006 por el entonces candidato a la presidencia de manera independiente, Rafael Correa y su movimiento Alianza PAIS, que rechazaba los partidos tradicionales, al mismo tiempo que las políticas neoliberales dentro del Estado ecuatoriano, y demandaba una reforma constitucional para la transformación del país (Clark, 2013, p. 11; Peña, 2013).

Rafael Correa también proponía un cambio y una transformación de la agricultura y del campo ecuatoriano y al movimiento social que pedía ese cambio les pareció atractivo. Tanto así que el propio Correa, en su carrera por la presidencia, firmó un acuerdo con la FENOCIN por medio de un Acuerdo Patriótico que, entre otras reformas políticas, pedía la protección de la producción nacional agrícola, además del fortalecimiento de entidades del Estado que apoyen y promuevan la biodiversidad y la producción agraria (Valverde Yanchapaxi, 2016, p. 70-72). Este apoyo al movimiento campesino, unido también a los movimientos indígena, de izquierda e independientes, se convierte en el presidente de la república (Clark, 2013, 2016, Peña, 2013, 2016; Valverde Yanchapaxi, 2016). Después de su nombramiento, inicia el proceso jurídico para crear la Asamblea Constituyente.

Los ciudadanos, en abril de 2007, aprobaron con el 82% el referendo de la Asamblea Constituyente para reformar la constitución, y en noviembre de ese año, votaron los miembros de dicha corporación (Clark, 2013, p. 12-13). Los movimientos sociales aprovecharon esta oportunidad para poner sus demandas en la carta magna. Así, eligieron candidatos de sus movimientos para que representaran sus intereses en la Asamblea y candidatos del partido político afín al presidente, la Alianza PAIS (AP) (Cockcroft & Bastos, 2008).

La puesta de sus demandas fue concertada por medio de mesas regionales antes de que se llevara a la Asamblea para su discusión y aprobación (Terán Romoleroux, 2013). La CONAIE se centró más en sus propuestas indígenas, que se centraban en la plurinacionalidad, la minería, el agua y los territorios ancestrales. La FENOCIN, en cambio, recogió más propuestas de los campesinos. Estas se centraban en la garantía del Estado de una soberanía

alimentaria y de modos de producción sustentables. También propendía por garantizar una vida digna a los campesinos con un desarrollo rural que ofreciera los servicios básicos a los campesinos y, finalmente, promover una reforma agraria que transforme el campo ecuatoriano (Peña, 2013, p. 8; 2015, p. 227; Terán Romoleroux, 2013, p. 63).

Ambas organizaciones tuvieron roces y enfrentamientos respecto al manejo de la tierra y al tratamiento de las nacionalidades en la constitución, incluso, el rol del Estado en la transformación de la agricultura (Clark, 2016, p. 191; Valverde Yanchapaxi, 2016, p. 73). A pesar de ello, sus propuestas se añadieron y acordaron que, frente a la agricultura, eran las necesarias para un cambio en la producción agrícola en el Estado y una transformación del rural por medio de una gran reforma agraria (Clark, 2016). Una vez aprobada la constitución, el movimiento demandó una ley que regule la soberanía alimentaria.

La ley que resultó de ello fue la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria. Esta ley, en un principio, se presentaba con una amplia gama de temas para regular. Pero el ejecutivo, en cabeza del Presidente de la República, realizó un veto a la propuesta. Por lo que se modificó. (Páez Von Lippke, 2016)

Al final, la Ley de soberanía alimentaria tuvo unas desventajas frente a las propuestas originales del movimiento. La organización (COPIA) que se propuso en la Ley terminó siendo de carácter meramente consultivo para las políticas agrarias, su mandato terminó siendo el de crear los proyectos de ley para las 9 leyes complementarias de la soberanía alimentaria para pasarla al Ministerio de Agricultura. Sin embargo, no podía, por sí sola, llevar los proyectos a la Asamblea para su discusión y aprobación. (Fiorini, 2015)

*Tabla 4 Traslado de las propuestas en la formalización del Estado*

Movimientos Sociales	Propuestas	Éxitos en las propuestas	
		Constitución política	LORSA
<b>FENOCIN</b>	Libre intercambio de semillas, no propiedad intelectual para	El Estado debe promover y preservar la biodiversidad y los saberes vinculados a	Se prohíbe la propiedad intelectual sobre las semillas nativas y los conocimientos ancestrales ligados a ellas. Delega regulación de las

	las semillas, conservación de semillas nativas	ella, así como el intercambio de semillas.	semillas y la protección de la agrobiodiversidad a la ley que le corresponda.
<b>CONAIE</b>	Prohibición de transgénicos, recuperación de semillas autóctonas	Prohibición de transgénicos. Pero el presidente, con aprobación de la asamblea, puede autorizarlos.	

Fuente: Elaboración propia con base en (Asamblea Nacional, 2010; Asamblea Nacional Constituyente, 2008; CONAIE, 2007; FENOCIN, n.d.)

El proceso de agendamiento de la política pública agrícola termina con la ley de tierras, que no está exenta de críticas del Partido Pachakutik y de otros legisladores de izquierda (El Universo, 2016). Otros temas de la soberanía alimentaria quedaron pendientes o estancadas. Una de ellas es la Ley de Agrobiodiversidad, que permitía el libre intercambio de semillas entre los agricultores y la prohibición de los transgénicos en Ecuador. Esta ley se suspendió en 2012 (Acción Ecológica, 2016); pero en el año 2016 renació para su discusión por medio de la herramienta de consulta pre-legislativa. Se están consultando a las organizaciones campesinas y a la sociedad ecuatoriana en general sobre el proyecto legislativo (Asamblean Nacional, 2016; TV Legislativa, 2016).

#### **b. Análisis de la formulación de política pública sobre las semillas**

Bajo la descripción de las demandas y el agendamiento de la política de soberanía alimentaria y de semillas en el Estado, llegamos al punto de formulación de la política por medio de las organizaciones políticas. Aquí partimos de un ambiente difuso y turbio frente a las posibilidades de acción real de las organizaciones políticas para la soberanía alimentaria y la política en semillas. En esta primera parte, mostraremos la institucionalización de la soberanía alimentaria por medio de la formalización del ambiente frente a los proyectos sobre las semillas, después, se describen las organizaciones políticas y su capacidad para actuar dentro del ambiente, para finalizar con la descripción de sus proyectos y planes de política pública.

#### **Formalización del Ambiente**

En esta parte describimos las posibilidades de acción de las organizaciones. Para ello nos remitimos a la legislación vigente en agricultura y semillas. El orden se da por medio de

la pirámide de Kelsen (Ramos, 2011). Se parte, primero, de la constitución, después las leyes orgánicas y reglamentarias, los planes de desarrollo y finalmente, los Estatutos de las organizaciones y sus decretos.

De acuerdo con el marco teórico que propusimos, parte de la formalización del ambiente son las reglas que existen en él (March & Olsen, 1997; Meyer & Rowan, 1999). Las reglas que vamos a describir en esta parte es toda la legislación vigente sobre las semillas en el Estado ecuatoriano. Para la construcción de esta formalización, se hace un cuadro sistematizando la legislación. Si bien la teoría que propusimos nos conduce también a reglas informales que se desarrollan en una organización, nuestro método nos limita a la regla formal o escrita de las organizaciones. Se pueden inferir las reglas informales que pueden desarrollarse en las organizaciones, pero este proceso carecería de refutación o contraste empírico, por lo que se omiten para este caso.

Como vemos en la tabla 4. La formalización sobre semillas se encuentra entre la certificación y la protección de la biodiversidad. Por un lado, la constitución y la LORSA describen el deber del Estado con las semillas como un ente de apoyo para la protección de la biodiversidad y de semillas nativas, de ahí parte también la prohibición –limitada– de los transgénicos. Sin embargo, la demás formalización sobre las organizaciones y las semillas muestran una regulación frente a la certificación de semillas.

Tabla 5 Formalización del Ambiente de las organizaciones políticas

Fecha de expedición	Tipo de norma	Objeto	Contenido
20 de octubre de 2008	Constitución Política de Ecuador - 2008	“NOSOTRAS Y NOSOTROS, el pueblo soberano del Ecuador RECONOCIENDO nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos, CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, INVOCANDO el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad, APELANDO a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, COMO HEREDEROS de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo, Y con un profundo compromiso con el presente y el futuro, Decidimos construir Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay; Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana – sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra; y, En ejercicio de nuestra soberanía, en Ciudad Alfaro, Montecristi, provincia de Manabí, nos damos la presente:” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008c)	Soberanía alimentaria vinculada a la acción del Estado ecuatoriano. Se preserva el medio ambiente y la agrobiodiversidad y se promueve el libre intercambio de semillas.
5 de mayo de 2009	Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria	“Esta Ley tiene por objeto establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente.” (Asamblea Nacional, 2009)	Se incluye el ámbito de las semillas para el establecimiento de la ley. Se promueve la protección de la agrobiodiversidad y de saberes ancestrales en conexión con los bancos de semillas y otras formas de protección de la biodiversidad. Las semillas

			nativas son de patrimonio ecuatoriano, se promueve la conservación e intercambio de semillas. Se prohíben las semillas transgénicas, pero el ejecutivo, con aprobación del legislativo, puede autorizar su importación. La conferencia plurinacional e intercultural de soberanía alimentaria puede dar opinión sobre una norma que regule el manejo de semillas.
25 de octubre de 1978	Ley de Semillas	“Se regirá por las disposiciones de la presente Ley y sus Reglamentos, todas las actividades concernientes a la certificación de semillas, en lo referente a Investigación, registro, producción, procesamiento, distribución y comercialización.” (Asamblea Nacional, 1978)	Regulación en materia de certificación de semillas. El ministerio de agricultura y el Consejo Nacional de Semillas son los encargados de otorgar las certificaciones, la producción de semillas certificadas y el control de las mismas.
16 de abril de 2004	Ley de creación del INIAP	“H. Congreso Nacional La Comisión de Legislación y Codificación  Resuelve:  Expedir la siguiente codificación de la ley constitutiva del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP).” (Asamblea Nacional, 2004)	El INIAP es el productor estatal de semillas nativas sin modificar y certificadas. También conserva las semillas nativas. Las modificaciones hechas a las especies vegetales y animales por la organización serán de su propiedad.
2013	Plan Nacional para el Buen vivir (2013-2017)	“El Buen Vivir se planifica, no se improvisa. El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito.” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013)	Se propone garantizar el acceso, uso e intercambio de semillas. Promueve centros de investigación biotecnológica en Milagro y Quevedo.

30 de septiembre de 2011	Estatuto Orgánico por Procesos del MAGAP	“Expedir el siguiente Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca - MAGAP.”	Dirección de agrobiodiversidad es la competente en el tema de semillas dentro del MAGAP. La unidad de fomento de agrobiodiversidad se encarga de los registros y de las adquisiciones, además del desarrollo de su propio plan operativo. La subsecretaría de producción forestal se encarga de la certificación de semillas para la forestación y la reforestación de la nación y la productividad derivada de la actividad.
5 de octubre de 2012	Acuerdo Ministerial No. 494	“EXPEDIR LA NORMATIVA PARA LA APLICACION DE LA LEY DE SEMILLAS” (MAGAP, 2012)	Mecanismos de registro de las semillas y de los productores de semilla, certificaciones de calidad y de importaciones de semilla.

Fuente: Elaboración propia con base en (Asamblea Nacional, 1978; Asamblea Nacional, 2010; Asamblea Nacional, 1978; Asamblea Nacional Constituyente, 2008; MAGAP, 2012; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013)

La tabla anterior nos demuestra que la formalización de la soberanía alimentaria se encuentra en el nivel constitucional y legal. Sin embargo, dentro de las reglas de las organizaciones que deben reproducir la soberanía alimentaria en sus prácticas – concretamente en políticas, programas y proyectos–, se encuentra ausente, siendo la seguridad alimentaria la que domina esa formalización.

### **Organizaciones políticas**

Teniendo en cuenta la formalización del ambiente. Pasamos las organizaciones que pertenecen a este ambiente y sus posibilidades de acción (March & Olsen, 1997; Meyer & Rowan, 1999). Ya que las organizaciones que vamos a analizar son formales o institucionalizadas, omitimos las organizaciones sociales o privadas (e.g. ONG's) que propenden por la soberanía alimentaria y el tratamiento en semillas.

Ecuador, en tema o ambiente de Agricultura, posee el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) y la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA).

El MAGAP es el Ministerio multisectorial que mira el estado de la producción agropecuaria del Ecuador, cuyo objetivo es el fortalecimiento de la institucionalidad en el sector agropecuario. Su ética parte de lo que se plasmó en la constitución de 2008 y es el establecimiento del Buen Vivir (MAGAP, s.f. c). En materia de semillas, el MAGAP tiene la Comisión Nacional de Semillas, que es el organismo consultivo sobre el tratamiento de la certificación de semillas (MAGAP, 2012).

El INIAP es una institución fundada en 1959 que empezó a funcionar 2 años más tarde por cuestiones presupuestales y se encarga fundamentalmente de las investigaciones agrarias a cargo del Estado para el mejoramiento de la producción agropecuaria (INIAP, s.f.). En semillas, su deber es salvaguardar el patrimonio de la biodiversidad con su banco de germoplasma y la investigación del mejoramiento de las semillas para una mejor producción agropecuaria (INIAP, s.f.).

La COPISA es un organismo ciudadano establecido por la ley de soberanía alimentaria de 2009 y reformada en el 2010. Funciona como un organismo de carácter

consultivo y propositivo de normas referentes a mejorar la soberanía alimentaria en Ecuador (COPISA, s.f.). La COPISA no tiene influencia dentro de las políticas agropecuarias, salvo que le pidan su opinión o consulta, o que esté en un escenario descentralizado del gobierno (Fiorini, 2015)

### **Análisis de los proyectos en semillas**

En esta última parte, vamos a analizar la satisfacción formulada al problema de las semillas. Como vamos a demostrar en este punto, su formulación no es exclusiva y depende de otros factores, como los insumos. En esta parte, nos limitamos a describir el objetivo de la actividad que deciden hacer las organizaciones políticas y la manera en que encajan con la formalización del ambiente para su satisfacción.

### **Proyecto Nacional de Semillas para Agrocadenas Estratégicas**

Los documentos oficiales analizados nos describen un proyecto de política pública sobre las semillas que pretende beneficiar a los agricultores otorgando una semilla certificada de mayor producción. El Proyecto Nacional de Semillas para Agrocadenas Estratégicas (en adelante PNSAE) otorga semillas y un Kit de Insumos subsidiado para la producción de cultivos específicos, relacionados en los documentos con los rubros. (MAGAP, s.f. b)

*Tabla 6 Sistematización de los documentos del Programa Nacional de Semillas para Agrocadenas Estratégicas*

<b>Organización política</b>	<b>Nombre del proyecto</b>	<b>Objetivo</b>
<b>INIAP</b>	PRODUCCIÓN DE SEMILLA CATEGORÍA CERTIFICADA PARA EL PROYECTO NACIONAL DE SEMILLAS DE AGROCADENAS ESTRATÉGICAS DEL MAGAP	Apoyar en la consolidación de la estrategia del Proyecto Nacional de Semillas para cadenas agro estratégicas del MAGAP, a través de la producción y abastecimiento de semillas certificadas para mejorar los rendimientos productivos en los rubros arroz ( <i>Oryza sativa</i> ), maíz duro ( <i>Zea maíz</i> ), maíz suave ( <i>Zea maíz</i> ), fréjol arbustivo ( <i>Phaseolus vulgaris</i> ) y papa ( <i>Solanum tuberosum</i> )
<b>MAGAP</b>	Proyecto Nacional de Semillas para Agrocadenas Estratégicas	Incrementar la disponibilidad, acceso y uso de semilla mejorada de calidad para los pequeños y medianos agricultores, a través de la multiplicación de semillas y material vegetativo con empresas, gremios, organizaciones y/o asociaciones productivas (sector público y privado).

Fuente: Elaboración propia con base en (MAGAP, 2014; INIAP, 2014)

La tabla 3 nos muestra la manera que el MAGAP y el INIAP formulan para desarrollar la política pública sobre semillas. Este primer proyecto evidencia que el INIAP sirve de apoyo al proyecto del MAGAP y su función es la producción de semillas. El MAGAP, en cambio, se centra en mejorar el acceso de semillas de calidad para los agricultores, con uniones públicas y privadas.

Resumido en la tabla 4 se muestra la satisfacción que se da con el Plan de desarrollo, como parte del cumplimiento del objetivo 2.11<sup>22</sup>. La legitimidad les permite producir, certificar y entregar la semilla certificada a los agricultores, y el proceso que adoptan las organizaciones para cumplir este programa es: al INIAP le corresponde producir y entregar las semillas al MAGAP y de ahí, el proceso es entregarla a manos de los agricultores. En este caso, la semilla se produce y se vende subsidiada por el Estado a los campesinos inscritos al programa (MAGAP, s.f. b).

Tabla 7 Análisis PNSAE

<b>Programa Nacional de Semillas para Agrocadenas Estratégicas</b>		
<b>Categoría</b>	<b>MAGAP</b>	<b>INIAP</b>
<b>Satisfacción de objetivos del Plan de desarrollo</b>	"i. Garantizar el acceso, el uso y el intercambio de semillas locales de calidad en todo el territorio nacional y promover el uso de biotecnología con pertinencia cultural y geográfica y protegiendo la soberanía alimentaria." p. 128	
<b>Legitimidad</b>	Ley de semillas, Plan de desarrollo del Buen Vivir 2013-2017	
	Estatuto Orgánico por Procesos del MAGAP	Ley de creación del INIAP
<b>Proceso</b>	Certificar la semilla y entregarla al agricultor	Cultivar y entregar la semilla al MAGAP

Fuente: Elaboración propia con base en (MAGAP, 2014; INIAP, 2014; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013)

- <sup>22</sup> El título de este objetivo es Garantizar el Buen Vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos. Parte del Objetivo 2, que es Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad.

Este proyecto se inscribe más en un proyecto de seguridad alimentaria que de soberanía alimentaria. Las semillas de calidad son el punto central del proyecto. Se da por hecho que no se aplica a otras semillas que no sean de calidad o certificadas. Además, se aplica a ciertos rublos que representan las acrocadenas estratégicas, no implica que se puedan mezclar los diferentes tipos de semilla o que su producción sea diversificada.

### **Proyecto de Reactivación del Café y Cacao Nacional Fino de Aroma**

Este segundo proyecto se enfoca en 2 tipos de cultivo. El café y el cacao fino de aroma. Al igual que el anterior, este proyecto viene vinculado a otros procesos del cultivo además de las semillas. El enfoque de este proyecto es el aumento de la productividad de los cultivos y las semillas forman parte de él con las nuevas plantaciones. Como veremos más adelante, la única manera que tienen las organizaciones políticas para cumplir este objetivo es con las semillas certificadas de alto rendimiento.

*Tabla 8 Sistematización del Proyecto de Reactivación del Café y Cacao Nacional Fino de Aroma*

<b>Organización política</b>	<b>Nombre del proyecto</b>	<b>Objetivo</b>
<b>MAGAP</b>	PROYECTO DE REACTIVACION DEL CAFÉ Y CACAO NACIONAL FINO O DE AROMA	“Reactivar el sector productivo del café y cacao fino de aroma, promoviendo el incremento de la productividad, mediante el mejoramiento y establecimiento de nuevas plantaciones, asistencia técnica, investigación y fortalecimiento de las cadenas productivas”
<b>INIAP</b>	PROYECTO DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA PARA EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA	“Generar, adaptar y transferir alternativas tecnológicas agropecuarias, en función de las necesidades nacionales, que contribuyan al incremento de productividad en los rubros priorizados y agregación de valor para el cambio de la matriz productiva.”

Fuente: Elaboración propia con base en (INIAP, 2014; MAGAP, 2014)

En el análisis del proyecto, vemos que satisface otro punto del objetivo “Garantizar el Buen Vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, p. 128). Sin embargo, el proceso cambia para el INIAP al generar un proceso de transferencia de tecnología para los cultivos. Esto es, el manejo de insumos, la tecnificación del agricultor y el manejo adecuado del cultivo (INIAP, 2011). La certificación de semillas sigue su proceso de la misma manera que en el anterior proyecto. Aquí, la semilla de alto rendimiento es importada de Brasil y certificada por el MAGAP (MAGAP, s.f. a).

Tabla 9 Análisis PRCCNFA

<b>PROYECTO DE REACTIVACION DEL CAFÉ Y CACAO NACIONAL FINO O DE AROMA</b>		
<b>Categoría</b>	MAGAP	INIAP
<b>Satisfacción de objetivos del Plan de desarrollo</b>	"Mejorar los niveles de productividad de la agricultura familiar y campesina y demás sistemas agroproductivos mediante sistemas de producción que respeten la naturaleza y la pertinencia cultural." p. 128	
<b>Legitimidad</b>	Ley de semillas, Plan de desarrollo del Buen Vivir 2013-2017	
	Estatuto Orgánico por Procesos del MAGAP	Ley de creación del INIAP
<b>Proceso</b>	Certificar la semilla y entregarla al agricultor	Transferencia de tecnología de cultivo al agricultor

Fuente: Elaboración propia con base en (INIAP, 2014; MAGAP, 2014; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013)

Al igual que el anterior proyecto, éste recibe atención especial a dos cultivos: el café y el cacao. Las semillas tienen un proceso de certificación y la entregan a los agricultores. El proyecto llega a ser uno de seguridad alimentaria y no de una soberanía alimentaria.

Esta etapa final de la formulación, lista para su aplicación, demuestra la verdadera satisfacción de un nivel reglamentario del proceso del ambiente decir, las reglas que el INIAP y el MAGAP adoptan están escritas y las realizan el proceso conforme están descritas. Sin embargo, hay que aclarar que no estamos viendo su etapa de implementación que puede

desviar los objetivos conforme a demandas y conflictos dentro de la organización por la ambigüedad de las metas y el proceso final del desarrollo de la política (March & Olsen, 1997; Parsons, 2007). Esta etapa ideal de la política tiene una etapa posterior de indicadores y resultados que, por ahora, decidimos omitir por el alcance del trabajo monográfico, ya que esta parte corresponde más a la implementación que a la formulación.

### **Análisis de la Política Agropecuaria Ecuatoriana 2015-2025**

Este documento base para la política agropecuaria ecuatoriana en los próximos 10 años establece los problemas que enfrenta el campo ecuatoriano y sus soluciones por parte del Estado. El problema que existe es una pobreza en el campo y un poco desarrollo de las zonas agrícolas, no por un desaprovechamiento de los recursos, sino por su escasez, ya que buena parte de los medios de producción para la agricultura, se importan y dependen de fluctuaciones económicas internacionales que el Estado ecuatoriano no puede controlar. A esto se une el acceso real a los servicios prestados por el MAGAP a los agricultores, cuyo problema se alude a una falta de información de los agricultores y a la presencia de los servicios en zonas apartadas del territorio nacional. (MAGAP, 2014)

La solución que plantean al problema de las semillas está en la estrategia iv con la política 1: “Impulsar la innovación tecnológica: generación, adaptación, validación, transferencia, asistencia técnica, y adopción de conocimientos, como factor crítico para el desarrollo sectorial agropecuario” (MAGAP, 2014, p. 389). Esta política promueve la creación de semillas certificadas dentro y por parte del Estado. El INIAP es la organización central de esta política porque es la entidad pública que produce parte de las semillas certificadas dentro del Estado y genera investigación y conocimiento en la agricultura.

La segunda política que desarrolla el Estado parte de la estrategia v y es “Fortalecer la gestión del conocimiento en el sector agropecuario” (MAGAP, 2014, p. 389). Esta política plantea el uso de la investigación para el mejoramiento de cultivos y la transferencia de tecnología a los agricultores. Requiere del trabajo conjunto de las organizaciones investigadoras y los centros de transferencia de tecnología para que se beneficie al agricultor. En este proceso, el INIAP también cumple un rol importante en la política. (MAGAP, 2014)

Tabla 10 Sistematización de la política agropecuaria en semillas

Nombre de la política	Organización política	Estrategias para las semillas
Impulsar la innovación tecnológica: generación, adaptación, validación, transferencia, asistencia técnica, y adopción de conocimientos, como factor crítico para el desarrollo sectorial agropecuario	INIAP	Establecer un efectivo servicio de extensión y transferencia de tecnología en el Ecuador
	MAGAP	Fortalecer los vínculos entre la educación, extensión y transferencia de tecnología
		Estructurar el programa de formación de los extensionistas transferidores de tecnología
Fortalecer la gestión del conocimiento en el sector agropecuario	INIAP	Investigar el desarrollo de nuevas variedades genéticas
		Vinculación producción y conservación de semillas con empresa local
	MAGAP	Distribución de variedades de alto rendimiento
		Fortalecer áreas de derechos de propiedad intelectual, producción y comercialización de las semillas

Fuente: Elaboración propia con base en (MAGAP; 2014)

La política inferida en los proyectos anteriores muestra que es un proceso de certificación de semillas y su vinculación al tema de insumos agrícolas y la transferencia de tecnología. (INIAP, 2014; MAGAP, 2014; Giunta, 2014)

### c. Comparación

Esta última etapa desarrolla la comparación final entre los movimientos sociales y la política sobre las semillas para demostrar las diferencias. Para ello vamos a disponer de 2 etapas de comparación. El tratamiento de las semillas y la respuesta frente a la demanda.

#### Tratamiento de las semillas

En el tema de semillas. Los movimientos sociales proponen un tratamiento de “liberalización”<sup>23</sup> de la semilla. Es decir, los campesinos pueden, libremente, intercambiar

<sup>23</sup> Las comillas se utilizan como una expresión distorsionada de lo que representa este concepto dentro del capitalismo global. El cual, la liberalización corresponde a crear un mercado patentado de semillas, donde opere el libre mercado (Kloppenbug, 2014; Trauger, 2015). Aquí, el concepto es de un dejar hacer para que los agricultores puedan intercambiar libremente sus semillas, sin dinero de por medio, y guardarlas para la siguiente cosecha.

sus semillas con otros, preservarlas para la siguiente cosecha y aumentar la biodiversidad con diferentes semillas en un mismo cultivo (FENOCIN, n.d.). También la conservación de la semilla nativa entra como parte fundamental del tratamiento porque hace parte del sustento de los campesinos y hace parte de la conexión del campesino con su producción (CONAIE, 2007).

El Estado, por medio del MAGAP, propone un tratamiento de certificación de alta calidad de producción de cultivo, unido a la entrega de insumos para que se produzca el rendimiento y la asistencia de técnicos para el cultivo. Además, se utiliza un solo tipo de semilla para el cultivo. (MAGAP, s.f. a; MAGAP, s.f. b; INIAP, 2014).

Este resumen de los resultados nos muestra la diferencia entre el tratamiento de semillas. Para los movimientos representa más un proceso cultural, de arraigo hacia la semilla y de un cultivo diversificado (FENOCIN, s.f.; CONAIE, 2007), un modelo de soberanía alimentaria. Mientras que el Estado, en cabeza del MAGAP, representa un modelo de industria a pequeña escala, donde la transferencia de tecnología a los agricultores y su tecnificación cobran importancia (Giunta, 2014), un modelo de seguridad alimentaria.

### **Respuesta frente a la demanda**

Los movimientos sociales tuvieron una intensa lucha que se consolidó con la constitución y la LORSA. Sin embargo, la lucha continúa y sus demandas, también (Peña, 2013, 2015). Para el caso de las semillas, va unido al tema anterior del tratamiento y es que se les permita intercambiar las semillas y que el Estado participe en el proceso resguardando la biodiversidad y generando nuevas semillas (FENOCIN, s.f.; CONAIE, 2007).

La respuesta parece no corresponder a esta demanda. Ya que ésta se centra en tecnificar al agricultor ofreciéndole semillas certificadas y un kit de insumos para la producción (Giunta, 2014; MAGAP, s.f. b). La semilla, en este caso, no se diversifica, se genera una sola semilla –semilla certificada– para todo el cultivo e insumos especiales para la protección del cultivo y su reproducción.

*Tabla 11 Respuesta frente a las propuestas de los movimientos sociales*

<b>Propuestas de los movimientos sociales</b>	<b>Formalización apoyada</b>	<b>Respuesta formulada por las organizaciones políticas</b>	<b>Formalización apoyada</b>
Libre intercambio de semillas	Constitución Política LORSA	Certificación de semillas	Ley de Semillas Ley de creación del INIAP Estatuto MAGAP Acuerdo Ministerial No. 494
Prohibición de transgénicos		Producción de semilla certificada	
No patentes de semillas		Acceso a semilla certificada	

Fuente: Elaboración propia.

### **Comparación con la Constitución**

En este espacio, las semillas tienen un tratamiento diferenciado políticamente. Mientras que los campesinos y otras organizaciones sociales realizan y practican la soberanía alimentaria y exigen la protección y promoción de sus prácticas. El Estado ecuatoriano no responde a esas prácticas. La constitución dice

- Art. 281.- La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente. Para ello, será responsabilidad del Estado:
- 1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.
- 2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.
- 3. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.
- 4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.
- 5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.
- 6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.
- 7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.
- 8. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiadas para garantizar la soberanía alimentaria.
- 9. Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.

- 10. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos.
- 11. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.
- 12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.
- 13. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos. 14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

Las organizaciones sociales complementan lo plasmado en la constitución con sus prácticas (Arce et al., 2013; Peña, 2015; Sherwood & Paredes, 2014). Las organizaciones formales, en cambio, parece que toman fragmentos de lo que está plasmado en la constitución. Es así como los puntos 1, 3 y 8 pueden ser tomados por las organizaciones políticas e interpretarlas de acuerdo a su formalización y actividades. Debido a esto, los proyectos y políticas toman otra dirección y pretenden fomentar la producción local sin generar la práctica agroecológica u omitiendo las prácticas de soberanía alimentaria en el país que los movimientos sociales demandan. Los proyectos de Semillas para agrocadenas estratégicas y reactivación del café y cacao nombrados anteriormente nos muestran que las políticas pretenden fomentar la producción agrícola de pequeña escala y el consumo saludable de alimentos, pero no fomentan la libre distribución y acceso de la semilla como los movimientos sociales lo demandan. Las organizaciones formales parecen tomar una sola parte de la soberanía alimentaria plasmada en la constitución y la ley para realizar su labor. Es así como el otro espectro amplio de la soberanía alimentaria queda relegado u omitido dentro de la política.

*Tabla 12 Interpretación de los movimientos sociales y las organizaciones políticas frente a la constitución*

Puntos de la constitución	Interpretación del punto	
	Movimientos sociales	Organizaciones políticas
1	agroecología	agricultura de pequeña escala
6	intercambio de semillas entre agricultores	producción y distribución de semillas de alto rendimiento
8	intercambio de saberes	investigación científica

Fuente: Elaboración propia con base en (Asamblea Nacional Constituyente, 2008; CONAIE, 2007; FENOCIN, s.f.; INIAP, 2014; MAGAP, 2014)

## 9. Conclusiones

Para terminar, retomamos ciertos aspectos relevantes a lo largo del trabajo, a modo de síntesis, para resaltar nuestras conclusiones.

Existe un distanciamiento entre los preceptos de soberanía alimentaria y las políticas del Estado. Su explicación puede partir de diferentes perspectivas. Este trabajo optó por identificar las diferencias entre los preceptos de soberanía alimentaria y las políticas públicas sobre las semillas en el periodo 2013-2015.

Explicamos la escasa bibliografía que demostrara la diferencia entre esos puntos, los autores referenciados en el Estado del Arte dan cuenta de la diferencia como parte de su argumento para sus hipótesis y no como el problema principal.

Nuestro análisis se fundamenta en la recolección y análisis de datos escritos y no de otras fuentes. Si bien, tanto la metodología, como el marco teórico, permiten diferentes tipos de análisis y recolección de información y evidencia, no se desarrolló en este trabajo. Lo cual constituye una limitante de la investigación.

La soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria presentan aspectos distintos en torno a la intervención del estado y al modo de ver a la agricultura en la sociedad. Si bien pueden tener un encuentro para mejorar el modelo de agricultura tomando las ventajas y

cubriendo las falencias de cada uno<sup>24</sup>, en la práctica no se ha hecho realidad. Estos dos conceptos también son, a nuestro punto de vista, instituciones dentro de la sociedad y el Estado que entran en conflicto en su práctica y reproducción.

Los preceptos de la soberanía alimentaria en semillas se caracterizan por la promoción de un libre intercambio de semillas, la no propiedad intelectual de las semillas y la recuperación y preservación de semillas autóctonas. Estos preceptos se dan como resultado de la crítica y movilización frente una crisis económica en los años 90 y la apertura económica de Ecuador.

Los preceptos llegaron al Estado por medio del movimiento campesino, más específicamente, por medio de organizaciones como la CONAIE y la FENOCIN que, junto con el partido del presidente Rafael Correa – Alianza PAIS–, el Pachakutik y el partido comunista, llevaron la soberanía alimentaria a la Constitución y a la ley de soberanía alimentaria. Esto significó una institucionalización de la soberanía alimentaria en el Estado ecuatoriano que llevaría a una práctica similar. Sin embargo, la institucionalización de la seguridad alimentaria llega a los niveles regulatorios de las organizaciones políticas como el INIAP y el MAGAP.

La formulación de los proyectos en torno a las semillas que realiza el Estado, generan acciones para certificar las semillas y asegurar su calidad para la producción agrícola. Este tipo de acción se inscribe más en la seguridad alimentaria que no responde al movimiento campesino, junto con las organizaciones que promueven la soberanía alimentaria y sus preceptos. Este problema se profundiza al definir el tratamiento de ambas posturas frente a las semillas.

Para suplir esa “ausencia” de soberanía alimentaria en los proyectos, las organizaciones políticas toman ciertos aspectos de la soberanía alimentaria que pueden funcionar y justificar su intervención en los proyectos; aun cuando siguen siendo, en esencia, proyectos de seguridad alimentaria. Las organizaciones campesinas e indígenas, en cambio, toman todo el espectro de la soberanía alimentaria y lo reproducen con sus propios proyectos.

---

<sup>24</sup> Remitirse a Richard Lee (2007, p. 13) o al final del punto de seguridad alimentaria para profundizar esta afirmación.

Es así que, en la comparación, el Estado ecuatoriano pretende un modelo de industria y empresa a pequeña escala como impulsor de cambio en la agricultura y se da un tratamiento similar a las semillas. Esto incluye la certificación para que la semilla pueda ser de calidad y asegurar su uso. En cambio, las organizaciones como la FENOCIN y la CONAIE apropian el modelo y los preceptos de la soberanía alimentaria, que promueven un libre intercambio de semillas, su no propiedad intelectual y la diversidad del cultivo al poder sembrar distintas semillas en un mismo terreno.

Los retos para que los preceptos de la soberanía alimentaria se hagan realidad en el Estado ecuatoriano son muchos. Aquí presentamos solo un reto y es el cambio de la regulación interna de las organizaciones políticas –MAGAP, INIAP– para que se profundice la soberanía alimentaria y se reproduzca en el Estado, así como en la sociedad.

Para el caso colombiano se requiere una investigación aparte. Sin embargo, acciones como la Resolución 970 de 2010 (ICA, 2010; Solano, 2013) y su sucesora, la 3168 de 2015 (ICA, 2015), resultan inscribiéndose más en una seguridad alimentaria protegiendo la propiedad intelectual de las semillas y su certificación para la calidad y sanidad. El documental 970 (Solano, 2013) evidencia el problema de su aplicación en Campoalegre, Huila.

## Bibliografía

- Acción Ecológica. (1 de junio de 2016). El colectivo Agroecológico frente a la nueva Ley de Semillas. Obtenido de Acción Ecológica: <http://www.accionecologica.org/component/content/article/1942-2016-06-01-15-17-26>
- Aguilar García, F. J., & Camarena Luhrs, M. (2015). Los movimientos sociales en la dinámica de la globalización. México D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Aistara, G. a. (2011). Seeds of kin, kin of seeds: The commodification of organic seeds and social relations in Costa Rica and Latvia. *Ethnography*. <http://doi.org/10.1177/1466138111400721>
- Álvarez Cabrera, T. F., & Armendáris Jarque, J. E. (2015). LA INDUSTRIA DE SEMILLAS HORTÍCOLAS Y LA PRODUCCIÓN DE HORTALIZAS EN EL ECUADOR, EN EL MARCO DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA.
- Álvarez Ramírez, F. D. J., Castaño Arcila, G., Montes Moreno, J. F., & Valencia Trujillo, F. L. (2013). Las escuelas campesinas de agroecología , centros de formación campesina y los custodios de semillas en los Andes tulueños ( Colombia ) Rural Agroecology Schools , Farmer Training Centers and the Seed Savers Exchange a in the Andes tulueños. *Investigación Agraria y Ambiental*, 4(2), 135–147.
- Ángel Pérez, D. A. (2011). La hermenéutica y los métodos de investigación en ciencias sociales. *Estudios de Filosofía*, Dic.(44), 9–37.
- Arce, A., Sherwood, S., & Paredes, M. (2013). Repositioning food sovereignty: Between Ecuadorian nationalist and cosmopolitan politics, (August), 1–12.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008a). Constitución del Ecuador. Título VI - Régimen de Desarrollo. Capítulo tercero - Soberanía alimentaria. Art. CCLXXXI. Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008b). Constitución del Ecuador. Título VII Régimen del Buen Vivir - Capítulo segundo. Sección segunda Biodiversidad - Arts. CDI. Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008c). Preámbulo. Constitución Política del Ecuador. Ecuador. Obtenido de [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Asamblea Nacional. (16 de abril de 2004). Ley de creación del INIAP. Quito, Ecuador.

- Asamblea Nacional. (2009). Artículo I - Finalidad. Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria. Quito. Obtenido de [http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/?page\\_id=132](http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/?page_id=132)
- Asamblea Nacional. (25 de octubre de 1978). Ley de Semillas. Quito. Obtenido de <http://www.ecuasem.org/Ley%20de%20Semillas%20vigente.pdf>
- Asamblea Nacional. (27 de diciembre de 2010). LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. Of. No. PAN-FC-010-1688 del Registro Oficial N° 349. Quito, Ecuador. Obtenido de <http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/wp-content/uploads/2011/04/LORSA.pdf>
- Asamblea Nacional. (6 de octubre de 2016). SOBERANÍA ALIMENTARIA SE PREPARA PARA LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS DE LA LEY DE SEMILLAS. Obtenido de Asamblea Nacional República del Ecuador: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/46312-soberania-alimentaria-se-prepara-para-las-audiencias>
- Banco Mundial. (s.f.). Datos - Ecuador. Obtenido de Banco Mundial: [http://datos.bancomundial.org/pais/ecuador#cp\\_wdi](http://datos.bancomundial.org/pais/ecuador#cp_wdi)
- Barreto Nieto, L. H., Cerón Rincón, L. A., & Fernández Medina, A. M. (2010). Metodologías para la investigación en políticas públicas. In A. N. Roth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 347–363). Bogotá D. C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Bohman, J., & Rehg, W. (2014). Jürgen Habermas. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Clark, P. (2013). Food Sovereignty, Post-Neoliberalism, Campesino Organizations and the State in Ecuador. *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*, 1–38.
- Clark, P. (2016). Can the State Foster Food Sovereignty? Insights from the Case of Ecuador. *Journal of Agrarian Change*, 16(2), 183–205. <http://doi.org/10.1111/joac.12094>
- Cockcroft, J. D., & Bastos, B. M. (6 de diciembre de 2008). Los pueblos indígenas se alzan en Bolivia y Ecuador. Obtenido de Rebelión: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=77076>
- CONAIE. (1994). Ejecución de la Reforma Agraria. En CONAIE, *Proyecto Político de la CONAIE* (págs. 31-33). Quito: CONSEJO DE GOBIERNO DE LA CONAIE. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/292576751/Proyecto-politico-de-la-CONAIE-1994>
- CONAIE. (2007). El régimen agrario. En CONAIE, *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente* (págs. 30-36). Quito: Confederación de las Nacionalidades

- y Pueblos Indígenas del Ecuador. Obtenido de <https://www.yachana.org/earchivo/conaie/ConaiePropuestaAsamblea.pdf>
- CONAIE. (2015). QUIENES SOMOS. Obtenido de Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador: <http://conaie.org/quienes-somos/>
- COPISA. (s.f.). Quienes Somos. Obtenido de COPISA: [http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/?page\\_id=1863](http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/?page_id=1863)
- Duverger, M. (1965). Los Partidos Políticos. México: Fondo de Cultura Económica.
- El Universo. (7 de enero de 2016). Asamblea de Ecuador aprueba proyecto de Ley de Tierras sin cambios en latifundio. El Universo. Obtenido de El Universo: <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/01/07/nota/5330764/asamblea-aprueba-proyecto-ley-tierras-cambios-latifundio>
- FAO, FIDA, & PMA. (2013). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria. Actividad Dietética.
- FAO. (2011). El Segundo Plan de Acción Mundial para los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Obtenido de FAO: <http://www.fao.org/agriculture/crops/mapa-tematica-del-sitio/theme/seeds-pgr/gpa/es/>
- FAO. (2011). Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. La Seguridad Alimentaria: Información Para La Toma de Decisiones, 1–4.
- FAO. (2016). Evaluación de la Seguridad de Semillas. Una Guía para Profesionales. Roma: FAO.
- FAO. (2017). Semillas. Obtenido de FAO: <http://www.fao.org/seeds/es/>
- FAO. (2017). Trabajo estratégico de la FAO PARA CONTRIBUIR A LA ERRADICACIÓN DEL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN. Roma.
- FAO. (23 de mayo de 2014). FAO estrecha lazos con el Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: <http://www.fao.org/partnerships/container/news-article/es/c/233407/>
- FENOCIN. (s.f.). Economía Solidaria. Obtenido de FENOCIN: <http://www.fenocin.org/revolucion-agraria/economia-solidaria/>
- FENOCIN. (s.f.). HISTORIA - Antecedentes de la FENOCIN. Obtenido de FENOCIN: <http://www.fenocin.org/informacion-institucional/historia/>

- FENOCIN. (s.f.). Semillas. Obtenido de FENOCIN: <http://www.fenocin.org/revolucion-agraria/semillas/>
- Fernández-Wulff, P. (2014). SECURING SOVEREIGNTIES: IMPLICATIONS OF INSTITUTIONAL FOOD GOVERNANCE FRAMEWORKS FOR AGROBIODIVERSITY PROTECTION IN URBAN AND PERI-URBAN LANDSCAPES IN MEXICO AND ECUADOR. *Escuela Jacobea de Posgrado*, (6), 1–68.
- Fiorini, E. (2015). COPISA in Ecuador: Participation that Wasn't. *THE UNIVERSITY OF ARIZONA*.
- Franciscanos. (s.f.). Franciscanos - Escritos completos de San Francisco de Asís. Recuperado el 10 de mayo de 2016, de Cántico del hermano sol o Alabanzas de las Criaturas: <http://www.franciscanos.org/esfa/escritossf.html#cant>
- Giunta, I. (2014). Food sovereignty in Ecuador: peasant struggles and the challenge of institutionalization. *The Journal of Peasant Studies*, 41(March 2015), 1201–1224. <http://doi.org/10.1080/03066150.2014.938057>
- Godek, W. (2015). Challenges for food sovereignty policy making: the case of Nicaragua's Law 693. *Third World Quarterly*, 36(3), 526–543. <http://doi.org/10.1080/01436597.2015.1005437>
- ICA. Resolución 970 de 2010 (2010). Instituto Colombiano Agropecuario. Obtenido de Semillas: <http://www.semillas.org.co/apc-aa-files/5d99b14191c59782eab3da99d8f95126/resolucin-970-de-2010.pdf>
- ICA. Resolución 3168 de 2015 (2015). Instituto Colombiano Agropecuario. Obtenido de: <http://www.ica.gov.co/getattachment/4e8c3698-8fcb-4e42-80e7-a6c7acde9bf8/2015R3168.aspx>
- INIAP. (2011). Transparencia. Obtenido de INIAP: <http://www.iniap.gob.ec/web/wp-content/uploads/downloads/2014/06/Plan-Estrategico-Institucional-INIAP-2011-2020.pdf>
- INIAP. (2014). INSTITUTO NACIONAL AUTÓNOMO DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS - Parámetros Aplicables a la información de Planificación Institucional. Planes y Programas en ejecución; Resultados Operativos. Obtenido de <http://www.iniap.gob.ec/web/wp-content/uploads/downloads/2014/08/Planes-y-Programas-en-ejecuci%C3%B3n-Resultados-Operativos-Proy.-Inversi%C3%B3n-2014-enero-abril.pdf>
- INIAP. (diciembre de 2014). INSTITUTO NACIONAL AUTÓNOMO DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS. Planes y Programas en ejecución; Resultados Operativos. Obtenido de <http://www.iniap.gob.ec/web/wp->

content/uploads/downloads/2015/02/K.-Planes-y-Programas-en-ejecuci%C3%B3n-Resultados-Operativos-Proy.-Inversi%C3%B3n-2014-septiembre-diciembre1.pdf

INIAP. (s.f.). La institución. Obtenido de Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias: <http://www.iniap.gob.ec/web/la-institucion/>

Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias. (2015). INFORME EJECUTIVO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN INIAP 2014. Quito. Obtenido de <http://www.iniap.gob.ec/web/wp-content/uploads/2015/01/Informe-preliminar-rendici%C3%B3n-de-cuentas-INIAP-2014.pdf>

Intriago Barrero, R., & Bravo Velásquez, E. (2015). Situación actual del Ecuador como territorio libre de transgénicos. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, (18), 264–275.

Jasper, J. M. (1992). Gods, Titans and mortals. Patterns of state involvement in nuclear development. *Energy Policy*, 20(7), 653–659. [http://doi.org/10.1016/0301-4215\(92\)90007-O](http://doi.org/10.1016/0301-4215(92)90007-O)

Jepperson, R. L. (1999, p. 195). Instituciones, Efectos Institucionales e Institucionalismo. En W. W. Powell, & P. J. Dimaggio, *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* (págs. 193-215). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Kloppenburg, J. (2014). Re-purposing the master's tools: the open source seed initiative and the struggle for seed sovereignty. *Journal of Peasant Studies*, 41(6), 1225–1246. <http://doi.org/10.1080/03066150.2013.875897>

Kloppenburg, J., Kleinman, D. L., & Otero, G. (1988). La biotecnología en Estados Unidos y el Tercer Mundo. *Revista Mexicana de Sociología*, 50(1), 97–120.

La Vía Campesina Centroamérica. (2014). Historia de la Vía Campesina. Obtenido de CLOC-Vía Campesina Centroamérica: <http://www.clocviacampesina.org/historia.php>

La vía campesina, GRAIN. (marzo de 2015). La leyes de semillas que criminalizan campesinas y campesinos. Obtenido de La vía campesina: <https://viacampesina.org/downloads/pdf/sp/Seed%20laws%20booklet%20ES%202.pdf>

La vía campesina. (16 de enero de 2003). ¿Qué es la soberanía alimentaria? Obtenido de La vía campesina - Soberanía alimentaria y comercio: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/314-que-es-la-soberania-alimentaria>

- La Vía Campesina. (2003). Que Es La Soberanía Alimentaria. Retrieved September 27, 2016, from <https://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/314-que-es-la-soberania-alimentaria>
- Losada, R., & Casas, A. (2008). Enfoques para el análisis político. (R. Losada L. & A. Casas Casas, Eds.) (Primera ed). Bogotá D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- MAGAP. (2014). MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA. COORDINACIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN. Resultados Operativos Diciembre. Ecuador. Obtenido de <http://www.agricultura.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/DICIEMBRE-2014-1.pdf>
- MAGAP. (5 de octubre de 2012). Acuerdo Ministerial No. 494. Quito, Ecuador. Obtenido de <http://www.ecuasem.org/pdf/Reglamento%20de%20semillas%20vigente.pdf>
- MAGAP. (s.f. a). Proyecto de Reactivación de Café y Cacao Nacional Fino de Aroma realizó mesa de concertación de cafés especiales del Ecuador. Obtenido de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca: <http://www.agricultura.gob.ec/proyecto-de-reactivacion-de-cafe-y-cacao-nacional-fino-de-aroma-realizo-mesa-de-concertacion-de-cafes-especiales-del-ecuador/>
- MAGAP. (s.f. b). Registran a productores en Proyecto Plan Semillas para Agrocadenas Estratégicas. Obtenido de <http://www.agricultura.gob.ec/registran-a-productores-en-proyecto-plan-semillas-para-agrocadenas-estrategicas/>
- MAGAP. (s.f. c). Valores/Misión/Visión. Obtenido de MAGAP: <http://www.agricultura.gob.ec/valores-mision-vision/>
- Malamud, A. (2002). Partidos políticos. In J. E. Pinto (Ed.), *Introducción a la Ciencia Política* (p. 64). EUDEBA.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política. (J. Ferreiro Santana, Ed.). Colegio Nacional de las Ciencias Políticas y Administración Pública.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1977). *Teoría de la Organización* (Editorial). España: John Wiley & Sons, Inc.
- Martí I Puig, S. (2004). LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN UN MUNDO GLOBALIZADO : ¿ ALGUNA NOVEDAD? *América Latina Hoy*, (36), 79–100.
- Martinez Flores, L. A. (2015). *Seeds, Food Networks and Politics?: Different Ontologies in Relation to Food Sovereignty in Ecuador* Seeds , Food Networks and Politics?: Different Ontologies in Relation to Food Sovereignty in Ecuador. Wageningen University.

- Martínez-Torres, M. E., & Rosset, P. M. (2014). Diálogo de saberes in La Vía Campesina: food sovereignty and agroecology. *Journal of Peasant Studies*, 0(Marzo 2015), 1–19. <http://doi.org/10.1080/03066150.2013.872632>
- Mckay, B., Nehring, R., & Walsh-Dilley, M. (2014). The “State” of Food Sovereignty in Latin America: Political Projects and Alternative Pathways in Venezuela, Ecuador, and Bolivia. *Peasant Studies*, 41(6), 1175–1200. <http://doi.org/10.1080/03066150.2014.964217>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1999). Organizaciones Institucionalizadas: La Estructura Formal Como Mito y Como Ceremonia. En W. W. Powell, & P. J. Dimaggio, *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* (págs. 79-103). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. In *El nuevo Institucionalismo en el Análisis organizacional* (pp. 79–103). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. (2015). Informe de gestión MAGAP 2014. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Quito. Obtenido de <http://balcon.magap.gob.ec/mag01/magapaldia/RDC%202014/rendicion%20ultimos/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%20MAGAP%202014.pdf>
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. (2016). La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible: 2015-2025. Quito.
- Muller, P., Jolly, J.-F., & Salazar Vargas, C. (2010). Las políticas públicas.
- Páez Von Lippke, L. A. (2016). Respuestas alternativas a la globalización alimentaria. El caso del Colectivo Agroecológico en el Ecuador.
- Neate, P. J. H., & Guei, R. G. (2011). Promoción del crecimiento y desarrollo de empresas de semillas de pequeños agricultores en cultivos para la seguridad alimentaria: mejores prácticas y. Fao.
- Ormachea S., E. (2009). Soberanía y seguridad alimentaria en Bolivia: Políticas y estado de la situación, 100.
- Páez Von Lippke, L. A. (2016). Respuestas alternativas a la globalización alimentaria. El caso del Colectivo Agroecológico en el Ecuador.
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas (1st ed.). México D.F.: FLACSO, Sede Académica de México.
- Pasquel, G. (2015). DERECHO A LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EFECTIVIZADO MEDIANTE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL CRÉDITO “ 5 -5- 5 ” DEL DE

DERECHOS PRODUCIDA COMO CONSECUENCIA DE SU EXTINCIÓN.  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR.

- Paz, J. J., & Cepeda, M. (noviembre de 2008). Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008. Obtenido de Instituto de Investigación y Debate Sobre la Gobernanza: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html#h2>
- Peña, K. (2013). Institutionalizing Food Sovereignty in Ecuador. Food Sovereignty?: A Critical Dialogue (International Conference).
- Peña, K. (2015). Social Movements, the State, and the Making of Food Sovereignty in Ecuador. LATIN AMERICAN PERSPECTIVES. <http://doi.org/DOI:10.1177/0094582X15571278>
- Peña, K. (2016). Social Movements, the State, and the Making of Food Sovereignty in Ecuador. Latin American Perspectives, 43(1), 221–237. <http://doi.org/10.1177/0094582X15571278>
- Peters, B. G. (2003a). El Nuevo Institucionalismo. Barcelona, España: Gedisa, S.A.
- Peters, B. G. (2003b). Institucionalismo sociológico. En B. G. Peters, El nuevo institucionalismo (págs. 147-166). Barcelona: Editorial Gedisa S.A.
- PNUD. (2014). HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2014. Obtenido de PNUD: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-en.pdf>
- Powell, W. W., & Dimaggio, P. L. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México D.F.,UNAM;FCE: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública;
- Presidencia - República del Ecuador. (s.f.). ECON. RAFAEL CORREA DELGADO. Obtenido de Presidencia - República del Ecuador: <http://www.presidencia.gob.ec/el-presidente/>
- Ramos, J. (23 de febrero de 2011). La Pirámide de Kelsen. Obtenido de El Imperio del Derecho: <http://iusuniversalis.blogia.com/2011/022402-piramide-de-kelsen.php>
- Romero, J. J. (1999). Estudio Introductorio Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. In P. L. Dimaggio & W. W. Powell (Eds.), El nuevo Institucionalismo en el Análisis organizacional (pp. 7–29). México: Fondo de Cultura Económica.
- Roth, A. N. (2002). Políticas Publicas, Formulación Implementación y Evaluación. Bogotá D.C.
- Salazar Vargas, C. (2009). Políticas Públicas y Think Tanks. Colombia.

- Sarsaneda del Cid, J. (2014). Panamá: ¿Qué comemos? Reflexiones sobre soberanía alimentaria y cultura. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 40(100), 61–76.
- Sartre, J. P. (2009). *El existencialismo es un humanismo*, 125.
- Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo. (2009a). Presentación. Plan Nacional para el Buen Vivir. Quito, Ecuador. Obtenido de [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan\\_Nacional\\_para\\_el\\_Buen\\_Vivir.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf)
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009b). Objetivo 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible. Plan Nacional el Buen Vivir, 329-352. Quito, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). Presentación. Plan Nacional para el Buen Vivir. Quito, Ecuador. Obtenido de <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>
- SENPLADES. (2012). Proceso de descentralización del ejecutivo en los niveles administrativos de planificación. (W. Simbaña, Ed.) Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/folleto-informativo-proceso-de-desconcentracion-del-ejecutivo-en-los-niveles-administrativos-de-planificacion/>
- SENPLADES. (s.f.). 3. Niveles administrativos de planificación. Obtenido de Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: <http://www.planificacion.gob.ec/3-niveles-administrativos-de-planificacion/>
- Sherwood, S. G., & Paredes, M. (2014). Dynamics of Perpetuation: The Politics of Keeping Highly Toxic Pesticides on the Market in Ecuador. *Nature + Culture*, 9(1), 21–44. <http://doi.org/10.3167/nc.2014.090102>
- Solano, V. (2013). *9.70 Semillas en peligro (Monsanto en Colombia)*. Colombia: Cementina Films. Obtenido de Youtube: [https://www.youtube.com/watch?v=kZWAqS-El\\_g](https://www.youtube.com/watch?v=kZWAqS-El_g)
- Terán Romo Leroux, F. D. (2014). *SOBERANÍA ALIMENTARIA EN LA COMUNA PASTAZA CENTRAL: POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRÁCTICAS DE PRODUCCIÓN Y SUBSISTENCIA* (Tesis de Maestría).
- Terán Romoleroux, J. E. (2013). *La soberanía alimentaria en el Ecuador, un proceso en construcción desde las posiciones ideológicas y políticas de los actores dentro del campo de las disputas de sentidos por el sistema agroalimentario del país*. (Tesis de pregrado) Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Tilly, C. (1995). Los Movimientos Sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas. *Sociológica*, 28, 1–18.
- Touraine, A. (1994). *Crítica de la modernidad*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Trauger, A. (2015). Seed sovereignty as civil disobedience in northern Indis? In Amy Trauger (Ed.), *Food Sovereignty in international Context: Soscource, politics ans practice*. Routledge.
- Tumiñá, R. C. (2013). PLAN ESTRATÉGICO PARA FORTALECER LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, Y EL RESPETO INTEGRAL DE LA MADRE TIERRA EN EL RESGUARDO INDIGENA DE YAQUIVÁ, INZÁ, CAUCA. UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES.
- TV Legislativa. (10 de octubre de 2016). TVL Noticias - Entrevista a Mauricio Proaño, Vicepresidente Com. Soberanía Alimentaria 10-10-2016. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=tzAoV1xLmSk&feature=youtu.be>
- Valencia Canelos, E. (2014). LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DE SOBERANÍA ALIMENTARIA: UN ANÁLISIS DEL DEBATE POLÍTICO DURANTE SU APROBACIÓN Y POSTERIOR REFORMA. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Valverde Yanchapaxi, M. M. (2016). Movimientos campesinos y su influencia en ela política pública en torno a la soberanía alimentaria en el Ecuador 2008-2012. FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE ECUADOR.
- Vélez Maya, T. (2009). Las organizaciones: fundamentación filosófica de una teoría organizacional. (J. J. García Giraldo, Ed.). Universidad Pontificia Bolivariana.
- Wittman, H. (2015). From protest to policy: The challenges of institutionalizing food sovereignty. *Canadian Food Studies*, 2(2), 174–182. <http://doi.org/10.15353/cfs-rcea.v2i2.99>
- Zucker, L. G. (1999). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En &. P. W. Powell, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 126-153). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.