

Agricultura ecuatoriana en medio de la pandemia Efectos de la política pública en el productor agrícola

Ecuadorian agriculture amidst the pandemic. Effects of public policy on the peasant farmer

VASCONCELLOS FERNÁNDEZ, NICOLÁS ALBERTO.

Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad de Guayaquil. Campus Mapasingue. Av. Las Aguas. (04) 2391004. Guayaquil. (Ecuador).

nicolas.vasconcellosf@ug.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4489-8081>

GORDILLO MANSSUR, FABIÁN ALBERTO.

Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad de Guayaquil. Campus Mapasingue. Av. Las Aguas. (04) 2391004. Guayaquil. (Ecuador).

fabian.gordillom@ug.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2690-4652>

CASTAÑEDA AGUIAR LUIS GUILLERMO

Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad de Guayaquil. Campus Mapasingue. Av. Las Aguas. (04) 2391004. Guayaquil. (Ecuador).

luis.castaneda@ug.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5823-1504>

Recibido: 21-06-2023. Aceptado: 03-09-2023.

Cómo citar: Vasconcellos Fernández, Nicolás Alberto et al., “Agricultura ecuatoriana en medio de la pandemia Efectos de la política pública en el productor agrícola”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 261 (2023): 15-37.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/reeap.261.2023.15-37>

Resumen: La pandemia del COVID-19 ocasionó el cierre total del Ecuador en marzo del 2020. Dicho cierre involucró la reducción del flujo productivo y comercial de la agricultura. Este estudio se enfoca en el análisis reflexivo de la influencia de las políticas públicas sobre el sector agrícola y cómo una situación socioeconómica crítica como la generada por la pandemia puede evidenciar y agudizar inobservancias del Estado sobre la soberanía alimentaria. El estudio realizó una revisión de las políticas implementadas para lidiar con el COVID-19 en Ecuador y su impacto en la producción campesina. Los resultados muestran que el productor se vio imposibilitado de comerciar sus productos y el consumidor de adquirirlos. Se concluye que hoy, más que nunca, sobresale ante el Estado la importancia del productor campesino, quien fue el más afectado con las restricciones de movilización a nivel nacional durante el estado de emergencia. Estas

condiciones denotan políticas estatales parcializadas al beneficio del agroexportador y la industria alimenticia empresarial, poniendo en una frágil situación a la agricultura campesina en situaciones de emergencia sanitaria cuando la prioridad es alimentar a la población nacional y fortalecer el sector rural que la supe.

Palabras clave: COVID-19; agricultura; soberanía alimentaria; política agrícola; productor campesino.

Abstract: The COVID-19 pandemic caused the total lock-down of Ecuador in March of 2020. This lock-down involved the reduction of the productive and commercial flow of agricultural produce. This study focuses on the reflexive analysis of the influence of public policies on the agricultural sector and how a critical socioeconomic situation such as that generated by the pandemic can reveal and exacerbate the State's failure to accomplish food sovereignty. This study carried out a review of the policies implemented to deal with COVID-19 in Ecuador and its impact on peasant production. The results show that the producer was unable to market their products and the consumer to acquire them. It is concluded that today, more than ever, the importance of peasant farmers stands out before the State; the former was the most affected by restrictions on human mobility nationwide during the state of emergency. These conditions show state policies biased to the benefit of the agricultural exporters and the food industry, putting peasant agriculture in a fragile situation during the health emergency situations when the priority is to feed the national population and strengthen the rural sector that supplies it.

Keywords: COVID-19; agriculture; food sovereignty; agricultural policy; peasant farmer.

INTRODUCCIÓN

Durante la pandemia provocada por el COVID-19, varios sectores productivos del Ecuador se vieron afectados. Entre estos, uno de los más afectados fue el sector agrícola, específicamente a nivel de los productores campesinos (Food First Information and Action Network (FIAN), (2019)). En el caso de estos últimos, la ayuda humanitaria del Estado fue insuficiente, lo que agravó su situación, poniendo en riesgo la salud y la vida de los habitantes de las zonas rurales.

Si bien la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2020) enfatiza la necesidad de acciones en materia agrícola y alimentaria por parte de los países en el marco del COVID-19, solicitando apoyo económico prioritario a los campesinos y circuitos locales de distribución de alimentos por parte del Estado; en el caso de Ecuador, la falta de priorización estratégica dejó indefensos a los campesinos y el abastecimiento de alimentos en un alto grado de vulnerabilidad a nivel nacional.

Esto es contradictorio considerando que la agricultura campesina representa el 70% de la producción de alimentos a nivel nacional (Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (2016)). Sin embargo, el

gobierno de derecha se centró en medidas de austeridad frente al pago de la deuda externa, esto se evidenció en una menor inversión durante la pandemia que en el año anterior (McBurney et al., 2021; Vela Almeida et al., 2021). Esta tendencia de políticas neoliberales por parte del Estado no ha experimentado ningún cambio desde la década de 1960 cuando se introdujeron los primeros intentos de generar una reforma agraria que buscaba un mayor nivel de igualdad entre los productores (Bretón, 2009; Kay & Pineda, 1998).

Este tipo de comportamientos sociomarginales por parte del Estado se ejemplifica en diversos estudios rurales (Altmann et al., 2021; Botella-Rodríguez & González-Esteban, 2021; León, 2021; Veltmeyer & Wise, 2018). En respuesta a aquella ausencia de Estado en las zonas rurales, sus habitantes han recurrido a conocimientos tradicionales y apoyo interno de las comunidades en las que habitan (León, 2021).

Es importante considerar que, si bien el Estado se mantiene activo en el funcionamiento de programas para el desarrollo rural del país, estos programas carecen de estrategias que se enfoquen en el productor campesino más pequeño y necesitado, y en su lugar denotan preferencia hacia productores con buenas tierras, cultivo mercantiles y experiencia en adopción de tecnologías (Madrid, 2018; McBurney et al., 2021).

A nivel macro y micro, las áreas rurales en Ecuador experimentan periódicamente escasez de alimentos debido a condiciones desfavorables para la producción de alimentos, degradación ambiental e interrupciones laborales o de la cadena de suministro debido a condiciones climáticas extremas, crisis económicas, falta de condiciones seguras, sanciones y crisis de salud, incluidas las epidemias. Los impactos del cambio climático, como sequías, inundaciones, olas de calor y olas de frío, también ejercen presión sobre la producción de alimentos y la soberanía alimentaria (Udmale et al., 2020).

Cuando se presenta la crisis sanitaria, el Estado ecuatoriano responde con una estrategia política de flexibilización laboral, reducción del tamaño del Estado, y privatización de varias de sus dependencias más importantes (Hidalgo Flor, 2020).

Por otro lado, la escasez generalizada de mano de obra (tanto local como migrante) generó un impacto significativo debido a las cuarentenas en diferentes partes del país que afectaron la producción, distribución y comercialización de alimentos, así como la producción estacional oportuna y el movimiento de materias primas agrícolas y pecuarias, principalmente en áreas intensivas en producción de alimentos y que dependen de mano

de obra agrícola. Es probable que la migración inversa provoque un aumento en la disponibilidad de mano de obra para la agricultura local y actividades relacionadas (ya que las personas han regresado de áreas de alta demanda laboral) (Bargain & Aminjonov, 2021; FIAN-Ecuador et al., 2019; Udmale et al., 2020).

Es importante considerar que los períodos de potencial escasez de alimentos pueden ser causados por efectos en la dinámica de distribución y factores socioeconómicos, pero no por problemas en la disponibilidad de alimentos (Loker & Francis, 2020; Nikolopoulos et al., 2021).

Sin embargo, estas condiciones se intensificaron con la pandemia, evidenciando un abandono estructural del campesinado ecuatoriano. Esta falta de acción del Estado no es nueva para las comunidades y organizaciones campesinas. A pesar de que la agricultura familiar es considerada el elemento más importante para garantizar la soberanía alimentaria, el Estado se inclina por el beneficio imperante del sector agroexportador (García, 2003; Hidalgo Flor, 2020; van der Ploeg, 2020) y actúa bajo el supuesto de una agricultura nacional homogénea, cuya tendencia en América Latina genera exclusión y se enfoca en la entrega de tecnologías productivas que se alinean con las élites agroindustriales (Arze & Kruse, 2004; Hristov, 2005; Ojeda & González, 2018), pero no con la realidad rural de los campesinos.

Este estudio desarrolla un análisis reflexivo sobre la influencia de las políticas públicas en la agricultura ecuatoriana y cómo una situación socioeconómica crítica como la generada por la pandemia puede visibilizar el incumplimiento del Estado a la hora de proteger la soberanía alimentaria. El estudio realizó una revisión de las medidas políticas y normativas del Estado durante la pandemia del COVID-19 en el Ecuador y consecutivamente el impacto reflejado en la producción campesina. De esta forma, se plantea la pregunta ¿cuáles fueron las estrategias políticas implementadas para la agricultura en el Ecuador durante la pandemia del COVID-19?

Es vital que el Estado reconsidere su posición frente a la agricultura campesina y la soberanía alimentaria, cambiando su enfoque de inserción a la economía globalizada hacia una posición más alineada con el buen vivir y el bienestar de la población nacional.

1. MARCO TEÓRICO

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define al COVID-19 como una enfermedad infecciosa causada por el coronavirus. Cuando los humanos se infectan son propensos a infecciones respiratorias, como el síndrome respiratorio agudo (World Health Organization, 2019). El virus se descubrió debido a un brote en Wuhan, China, en diciembre de 2019. Más tarde, este virus se propagó por todo el mundo, lo que le otorgó el estado de pandemia.

La agricultura es un sector muy importante para el Ecuador. Según el Ministerio de Agricultura y Ganadería (2019) la agricultura representa el 8% del producto interno bruto [PIB], pero una vez que el coronavirus ingresó al país en el 2020, el subempleo para las zonas rurales alcanzó el 19,9% (Instituto Nacional de Estadística y Censos, (2020b)).

La aparición del coronavirus en Ecuador tensó los sistemas sanitarios a nivel mundial, pero también mostró la fragilidad de un sistema agroalimentario globalizado. El cierre de carreteras, las cuarentenas extendidas y las medidas de confinamiento paralizaron el intercambio comercial asiático y europeo con las economías latinoamericanas, que dependen del mercado mundial de materias primas (CEPAL, 2020).

El sector agropecuario nacional se articula con el sistema alimentario mundial, por lo que productos como banano, camarón, conservas de pescado, cacao, entre otros, dependen de la fluctuación de precios del mercado internacional. Sin embargo, Ecuador contiene un mercado local que abastece el 70% de los alimentos que se consumen a nivel nacional (Houtart, 2018).

A pesar de la evidente importancia de la producción de alimentos para consumo interno, se puede observar un comportamiento gubernamental orientado a proveer de ventajas al sector agroexportador, sobreponiendo este a la producción local. Al mismo tiempo, segmenta la producción agrícola del país colocando al productor campesino al fondo de la cadena de producción/valor. Por ende, este último recibe una rentabilidad baja e insuficiente para mantener una producción sostenible.

Esta dinámica fomenta el predominio productivo y económico de un segmento de productores que cuentan con un capital de tal magnitud que les permite maniobrar entre créditos para inversión en tecnificación y crecimiento de la operación comercial. En resumen, tenemos un Estado que ayuda a quien tiene más, y disfraza un sesgado apoyo al agroexportador bajo una retórica de impulso a la producción agrícola nacional.

1. 1. Tendencias de la política agrícola durante la pandemia

La constitución ecuatoriana de 2008, en su artículo 13 detalla:

«Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a una alimentación sana, suficiente y nutritiva; producidos preferentemente a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales».

Asimismo, el artículo 281 menciona que:

«La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado de garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen de manera permanente el autoabastecimiento de alimentos sanos y culturalmente apropiados».

Adicionalmente, la Ley Orgánica para el Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), emitida en 2010, tiene como objetivo que los campesinos sean el actor principal para el abastecimiento de alimentos saludables y nutritivos a la población ecuatoriana, enfatizando los principios de equidad, solidaridad, inclusión y sostenibilidad social y ambiental.

Sin embargo, mientras la ley brinda un marco de formación, recursos y mercados para su implementación, el Estado elude constantemente este mandato (Giunta, 2014).

Es importante destacar que la agricultura familiar campesina e indígena es responsable del 70% de la producción de alimentos que se consumen a nivel nacional. Sin embargo, como es habitual en los países sudamericanos, el productor campesino se integra verticalmente por debajo de la producción agroindustrial de un sector alimentario de orientación capitalista (Martínez Valle & Martínez Godoy, 2019), esto implica que la mayor parte de su producción se destina a la agroexportación y al abastecimiento de supermercados nacionales.

Este comportamiento se deriva de políticas alimentarias que promueven un modelo orientado al desarrollo capitalista de la agricultura; este modelo ensambla dos partes, la primera consiste en el dominio de la agroindustria multinacional, que se enfoca en la producción de alimentos procesados para el mercado interno y externo. Este dominio promueve formas de subordinación a los productores rurales e impone precios bajos a sus productos, lo que estas empresas utilizarán más tarde como materias primas. La segunda parte es el dominio de la agroindustria de exportación, que promueve el desarrollo de cultivos altamente rentables, pero bajo el

control de un pequeño grupo de empresarios, quienes determinan cuánto capital es necesario invertir en el uso intensivo de tecnologías y equipos requeridos por los cultivos (Rubio, 2001).

Junto con la implementación de este modelo capitalista de política agrícola impulsada por el Estado, llegó al país el COVID-19, una enfermedad viral para la que ningún país del mundo estaba preparado. Sin embargo, la desatención y abandono de los productores rurales por parte del Estado acentuó aún más la crisis sanitaria en las zonas rurales del Ecuador (Castellanos Santamaría et al., 2021; FIAN-Ecuador et al., 2019; McBurney et al., 2021).

Este grado de abandono también es evidente en los programas de ayuda dirigidos a los habitantes de las zonas rurales, de los cuales sólo el 12% recibió ayuda del sector público. Alrededor del 10% de los hogares recibió ayuda de los gobiernos locales y solo un promedio del 4% recibió ayuda del gobierno central (Castillo, 2021).

El primer caso de COVID-19 reportado en Ecuador se presentó el 29 de febrero de 2020 en la ciudad de Guayaquil (Ministerio de Salud Pública, 2020). La persona falleció el día 13 de marzo, tres días después el Gobierno Nacional del Ecuador declaró el estado de emergencia en todo el país. Esta medida paralizó todas las actividades a nivel nacional, excepto las de alimentación, salud, seguridad y transporte relacionadas con estas.

A medida que el virus se propagó al interior del país, el Estado obstaculizó el accionar de los campesinos, quienes no solo se vieron limitados de sus actividades comerciales habituales (McBurney et al., 2021), sino que fueron marginados por las medidas estatales de contingencia, es así como solo el 33% de la zona rural del Ecuador tuvo acceso al Bono de Protección Familiar para la emergencia (Primicias, 2020).

Con la aparición del COVID-19, el Estado adoptó una posición centrada en las alianzas público-privadas que se vienen manifestando en la política agraria ecuatoriana desde la época de la reforma agraria. Parte de ello se evidenció al garantizar su capacidad de producción agroindustrial e ingresos a través de programas solidarios para sectores vulnerables (Vela Almeida et al., 2021).

Campañas alimentarias como “Dar una mano sin dar la mano” es una de esas alianzas, que en este caso se llevó a cabo entre el gobierno nacional y algunas de las industrias agroalimentarias más importantes del país. Esta campaña reunió donaciones entre \$10 y \$20, fondos que fueron dirigidos a los principales supermercados, quienes armaron kits de alimentos a bajo

costo. La operación y coordinación con la Cámara de Comercio y supermercados del país se dio bajo la intervención del Ministerio de Inclusión Económica y Social (2020). Esta alianza público-privada no integró a los campesinos como proveedores de alimentos, sino que colocó a las grandes industrias agroalimentarias como el principal punto de distribución (FIAN-Ecuador et al., 2019; Vela Almeida et al., 2021). Adicionalmente, estas industrias lograron entregar los kits a bajo costo, trasladando la pérdida a los subordinados de la cadena de comercialización de alimentos, los campesinos.

Por otro lado, cabe señalar que se han dado casos de sobreprecio de kits de alimentos que fueron contratados por entidades públicas que están siendo investigados por la Contraloría General del Estado (El Universo, 2020).

Examinando el comportamiento del Estado frente a la situación agroalimentaria del país durante la pandemia del COVID-19, se genera incertidumbre sobre lo que les espera a las comunidades campesinas y sus formas de vida a largo plazo luego de la pandemia, considerando la presión a la que está sujeto el productor, entre el alto precio de los insumos agrícolas y un bajo pago por sus cosechas.

1.2. Precios mínimos de sustentación

La falta de regulación del Estado sobre intermediarios, fronteras nacionales, negocios de insumos agrícolas y la deficiente implementación de políticas públicas, coloca a los campesinos al pie de una cadena productiva diseñada para extraer los mejores márgenes de ganancia de los productos agrícolas y transferir la mayor parte de los factores de riesgo a los productores campesinos.

Podemos ver que los bajos precios pagados a los campesinos han provocado una contracción agrícola donde los precios pagados a los productores se estancan, si no se reducen, mientras que el costo de los insumos sigue aumentando. Al mismo tiempo, los consumidores enfrentan aumentos de precios, mientras que la diferencia entre los precios pagados a los campesinos y los pagados por los consumidores sigue aumentando. Esto sucede en paralelo al mayor y continuo crecimiento del valor agregado obtenido por la industria alimentaria (van der Ploeg, 2019).

El estado ecuatoriano creó un mecanismo llamado Precios Mínimos de Sustentación (PMS) como política para lidiar con excesos de oferta en el mercado nacional que provoquen el declive de precios en los rubros

agrícolas. Este sistema de control es implementado por el MAG desde 1988 (MAG, 2016), y su mecanismo apunta a la protección de los productores al estabilizar la variación de precios que se deriva de las temporadas de cosecha o siembra. Este mecanismo nivela los precios bajos que ocurren durante la temporada de cosecha para que los productores puedan al menos cubrir los costos de producción, y en el mejor de los casos obtener un margen de ganancia mínimo que les permita subsistir.

Esta política se ha implementado con escasos o nulos resultados, ya que la industria de alimentos no presta atención a los PMS y obedece al comportamiento y precios establecidos por el mercado internacional. Recientemente esta política volvió a salir a la luz durante las manifestaciones indígenas de junio de 2022. Entre los diez puntos exigidos por los grupos manifestantes, el punto tres se centró en "precios justos para los productos del campo" que pretende regular varios de los alimentos de consumo básico y por ende los más importantes en la producción agrícola del campesino. En la misma línea, el punto ocho exige "políticas de control de precios y especulación en el mercado de productos de primera necesidad" (El Universo, 2022a). Sin embargo, en muchos casos no beneficia ni al productor ni al comprador; este tipo de políticas reducen la competitividad del país ya que la mayoría de las veces los PMS superan los precios internacionales. Esta situación se hace evidente en el caso de los fabricantes de alimentos para animales que optan por importar maíz por su precio más económico, en lugar de comprar la producción nacional. Además de eso, el control fronterizo es muy deficiente para los productos agrícolas que ingresan ilegalmente a Ecuador desde Colombia y Perú. Ambos países han establecido tratados de libre comercio con los mercados internacionales, por lo que están muy por delante de Ecuador en la dinámica de mercado y son capaces de maniobrar entre precios bajos y altos haciendo uso de los subsidios financieros y no financieros que brinda el Estado (Flores, 2022). Adicionalmente, la situación se agrava cuando los productores ecuatorianos optan por vender el grano a Colombia, aprovechando que estacionalmente se paga mejor que en Ecuador (Spurrier, 2021).

Por otro lado, la política de PMS se enfoca solo en cultivos que cubren la mayor dimensión de la producción agrícola como el cacao, la palma africana, el banano, la caña de azúcar, el arroz y el maíz. De esta forma, el resto de rubros agrícolas quedan fuera del marco regulatorio, y por tanto la industria alimentaria es quien impone los precios a pagar a los productores y a cobrar al consumidor.

2. COMERCIALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN CAMPESINA ¿OBSTACULIZADA POR EL COVID-19 O POR EL ESTADO?

Una vez que el COVID-19 ingresó al país, llegó la intervención del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE). Esta entidad dio paso a la emisión del Decreto Ejecutivo 1017, en el cual se delegó a los municipios la generación de protocolos de bioseguridad e higiene para mercados, centros de abastecimiento, centros de transferencia y lugares públicos (COE, 2020).

La pandemia de COVID-19 provocó una migración inversa que movilizó a muchas personas de las zonas urbanas a las zonas rurales, presentando una oportunidad potencial para un mayor desarrollo y productividad de la agricultura. Sin embargo, las restricciones de movilización impuestas por el Estado no permitieron la movilización de la producción agrícola a los puntos de venta que habitualmente frecuentan los campesinos. Esta situación obligó a los campesinos a recurrir a intermediarios locales, quienes ofrecían precios mucho más bajos por sus productos (McBurney et al., 2021).

Si bien se permitió que los grandes centros de abastos y supermercados permanecieran abiertos, no sucedió lo mismo con las ferias campesinas, ya que no se consideraban sectores estratégicos. Esto derivó de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) que antes de la pandemia no consideraron en sus políticas públicas la inclusión de ferias y mercados para garantizar el consumo de los productos campesinos, brindando al productor la oportunidad de autogestionar comercialmente espacios y formar relaciones solidarias con el consumidor. Y aún más importante, el cierre de estos espacios ocasionó la falta de disponibilidad de los alimentos dentro y fuera de los mercados campesinos (FIAN-Ecuador et al., 2020).

Bajo este mismo decreto, se impusieron restricciones de movilidad a nivel nacional, excepto para las personas involucradas en la provisión de alimentos. Sin embargo, los involucrados en estas actividades enfrentaron diariamente problemas de restricción al intentar mover sus productos e incluso la confiscación de su transporte. De igual forma, surgieron inconvenientes en el caso de los permisos de movilidad emitidos por el Estado, cuyos protocolos consideraban prioritarias las actividades agropecuarias y por lo tanto no requerían de un permiso de movilidad para circular. Pese a ello, las autoridades no respetaron la sentencia,

permitiendo la circulación únicamente en caso de portar un certificado del MAG y copia del registro del Servicio de Rentas Internas, documentos que no eran requeridos para los productores campesinos en el cumplimiento de sus actividades, ya que muchos de ellos no los poseen. Esta falta de organización de las autoridades dejó la disponibilidad de movilización en manos de los policías en los puntos de control, cuyo criterio no siempre fue bien informado.

Adicionalmente, la ausencia del servicio de internet en las zonas rurales y las falencias tecnológicas que se evidenciaron en el portal web del Ministerio de Gobernación, dificultaron aún más la obtención de salvoconductos por parte de los productores campesinos.

Esto nos hace considerar que si eventualmente las cadenas de suministro de alimentos se ven afectadas, aumenta la probabilidad de que poblaciones vulnerables como los campesinos abandonen sus actividades agrícolas como medio de subsistencia y opten por migrar, aun cuando esto signifique enfrentar consecuencias legales (Torfinn, 2020).

Por otro lado, los requisitos establecidos por el Estado en el Decreto Ejecutivo 1017 para la entrega y comercialización de la producción de los campesinos, dificulta el acceso de las familias a los alimentos. Por lo tanto, vulnera el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria que están garantizados en la constitución nacional, a través de la cual el Estado se obliga a establecer las medidas necesarias para garantizar una adecuada distribución de los alimentos. Lo anterior choca con el Decreto Ejecutivo 1017, y por tanto restringe el flujo comercial de la producción campesina, poniendo en riesgo su economía y la continuidad de su actividad agropecuaria.

Cabe señalar que la FAO advierte del riesgo de interrumpir las cadenas de suministro de alimentos, ya que esto provocaría que las poblaciones rurales vulnerables optaran por abandonar sus actividades de subsistencia y migrar, a pesar de las consecuencias que traería (FAO, 2020).

Esto se refleja en el nivel de pobreza por ingresos a diciembre de 2020 con 47,9%, y una pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) del 55,7% en las zonas rurales del país (INEC, 2020a).

3. POSPANDEMIA Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN EL ECUADOR

La crisis sanitaria ocasionada por la pandemia nos deja experiencias en el ámbito agrícola, en las que el comportamiento del Estado refleja

nociones de modernización reflexiva. El producto de aquello es un estado-nación¹ erosionado que empuja a sus ciudadanos hacia una sociedad de riesgo.

Este último genera cohesión entre los ciudadanos amenazados por el nivel de riesgo circundante y fuerza el surgimiento de un nuevo tipo de subpolítica que expresa a través de los movimientos sociales y los promulga hacia el cambio social y la emancipación (Braeckman, 2008). En otras palabras, la conducta del Estado hacia sus ciudadanos les pone en riesgo como producto de su descuido, y ello provoca una reacción por parte de la ciudadanía que presenta matices de individualismo y desconfianza en el aparato estatal.

Dicho estado de riesgo se ha evidenciado en los campesinos que enfrentan la falta de respuestas eficientes por parte de un Estado que actualmente se enfoca más en la agroexportación y garantizar seguridad a los inversionistas que en la seguridad alimentaria y la preservación de los modos de vida en las zonas rurales. (FIAN-Ecuador et al., 2019). A su vez, la orientación política de la Asamblea Nacional Constituyente diverge de proyectos de ley que promulgan la protección de la producción de campesina y carecen de agilidad al priorizar dicho tipo de proyectos, un ejemplo de aquello fue el proceso de archivo del Código Orgánico Integral Agropecuario (COIAP) a través del cual se buscaba proveer de beneficios productivos, tecnológicos y comerciales a los pequeños y medianos productores (Ocaru, 2021). Este tipo de comportamientos por parte de la asamblea como organismo del estado promueven un nivel mínimo de confianza que los ciudadanos depositan en el trabajo que realiza la Asamblea Nacional Constituyente (El Universo, 2022b).

Acorde a Beck (2006), para que exista el estado-nación es necesaria una sociedad política, pero también necesita “congruencia” entre el marco de su competencia para regular la acción social, y el alcance de la acción social misma. Esta dinámica de congruencia proporciona una teoría contenedora bajo la cual una sociedad está subordinada al Estado.

En el caso de Ecuador, revueltas sociales como la de julio de 2022 demuestran que el Estado ya no es capaz de regular una amplia gama de

¹ La teoría de la modernización reflexiva nos indica que la nación y el Estado conforman una amalgama siempre este último vele por el bienestar de toda la nación y su sociedad civil. Sin embargo, es la misma modernidad la que aleja la visión del estado sobre su sociedad civil, reubicándola en este caso sobre procesos de comercialización e industrialización agrícola orientados por tendencias de desarrollo capitalista (Beck et al., 2003).

acciones sociales, lo que evidencia la incapacidad para dar solución a las necesidades y demandas de la sociedad que una vez conformó el Estado. Con esto, las opciones de mecanismos de control del Estado pierden su efectividad, mientras que la sociedad civil lo sostiene como el principal responsable (Beck et al., 2003).

Podemos observar como el Estado intenta resolver esta situación, por ejemplo hasta agosto de 2022 se realizaron mesas de diálogo entre representantes del gobierno y los grupos indígenas que encabezaron el paro nacional de junio de 2022. Estos espacios de diálogo son parte de un acuerdo para poner fin al paro nacional y buscan alcanzar compromisos del Estado para brindar oportunidades a productores campesinos e indígenas en materia social, económica y agroproductiva.

Sin embargo, paralelo al proceso descrito anteriormente y aun cuando se ha demostrado la inutilidad del establecimiento de precios mínimos de sustentación, el Ministerio de Agricultura y Ganadería mantiene mesas técnicas de trabajo para reformular el cálculo de estos precios (Alvarado, 2022). Esto evidencia el predominio de tendencias en política agrícola cuyo foco no se mueve de medidas aplicadas en forma de parche sobre un sector que atraviesa necesidades críticas de cambios estructurales que van más allá de asistencias técnicas estandarizadas y enfoques mecánicos enfocados en la entrega de paquetes tecnológicos que no tienen en cuenta la realidad de las zonas rurales, sus formas de vida y, por tanto, sus verdaderas necesidades.

El COVID-19 ha expuesto algunas de las mayores debilidades de las economías y políticas capitalistas actuales (van der Ploeg, 2020). Esto se aplica especialmente a los patrones hegemónicos de producción, procesamiento, distribución y consumo de alimentos. Gradualmente estos muestran desorden y señales preocupantes de que se está gestando una crisis de hambre. Si bien aún existe una gran incertidumbre sobre cómo evolucionará esta crisis múltiple, es visible cómo las políticas del Estado ecuatoriano en medio de la crisis biomédica han incidido en la disrupción del sistema alimentario a nivel nacional, situación que podría seguir agravándose.

La presencia de la pandemia del COVID-19 ha puesto de manifiesto la marcada división que existe entre los agroexportadores y los campesinos que se encuentran bajo el paraguas del comercio internacional. Esta dinámica se refleja en casos como la producción de banano (El Universo, 2022a), operación en la que el establecimiento de un precio oficial por parte del Estado (MAG, 2021), no representa una medida coherente para

solucionar los efectos de una economía agrícola globalizada, considerando que el mercado exterior y sus precios no se rigen por la ley ecuatoriana.

El fenómeno biomédico provocado por el COVID-19 ha tenido repercusiones en la economía nacional, afectando tres niveles interrelacionados: el estado-nación, las cadenas alimentarias y la producción agrícola.

La reducción del Estado-nación manifestada en el cierre y fusión de distintas entidades estatales que se dio durante el gobierno de Lenín Moreno (El Comercio, 2017), reduce la capacidad de control del Estado, más ahora que es necesario intervenir en la comercialización de productos agropecuarios y la adecuada implementación de medidas de apoyo al sector agropecuario. Esto se refleja en un comportamiento estatal que incentiva la exportación e importación de productos agrícolas, al tiempo que favorece a las grandes empresas agrícolas, debilitando la posición que ocupan los campesinos en el mercado (van der Ploeg, 2019).

Adicionalmente, las afectaciones en los precios de los rubros agrícolas como las ocasionadas por el contrabando no son atendidas de manera eficiente por parte del Estado (El Universo, 2021); estas actividades ilegales dañan el mercado interno. Además, el aumento del precio de los fertilizantes a nivel mundial, debido a la guerra entre Rusia y Ucrania, obliga a los campesinos a tomar créditos de producción que luego se vuelven impagables.

CONCLUSIONES

La pandemia del COVID-19 ha afectado al país en múltiples áreas, siendo una de las más importantes la agricultura campesina. Este estudio ha explorado el panorama político que afecta la producción de alimentos de los campesinos en Ecuador durante la pandemia de COVID-19. Uno de los puntos principales es que la política pública dirigida al desarrollo de los pequeños productores es constantemente soslayada por el Estado. En cambio, las exportaciones de alimentos y los subsidios para empresas agrícolas son ampliamente promovidos por el Estado bajo la imagen de apoyo a los campesinos asignados al final de la cadena de suministro agrícola.

Si bien ya existía un alto grado de abandono por parte del Estado hacia las formas de vida en el medio rural y la producción campesina, la presencia de esta crisis biomédica ha acentuado aún más estas carencias del Estado.

Hasta el momento, el desempeño político del Estado muestra una tendencia a mantener la implementación de políticas agropecuarias que carecen de un enfoque productivo diferenciado que reconozca las diversas modalidades y dimensiones de la producción a nivel nacional. Políticas agrícolas, como los precios mínimos de sustentación, demuestran la falta de análisis y comprensión de la situación productiva del sector agropecuario campesino. Las consecuencias de este tipo de políticas han sido demostradas con su implementación y posterior evasión por parte de compradores (ya sean intermediarios y/o grandes piladoras) que se niegan a pagar los precios fijados por el Estado. Este tipo de políticas no consideran a la globalización como un proceso inevitable cuya dinámica afecta el mercado local.

Lo anterior no solo se evidencia con el establecimiento de precios mínimos, sino que también se acompaña de medidas drásticas para modificar las condiciones de empleo, mismas que brindan ventajas al sector agroindustrial para tener mayor capacidad laboral, desconociendo las prestaciones básicas del trabajador.

Es importante que el Estado defina prioridades cuando se trata del desarrollo e implementación de política alimentarias; la soberanía alimentaria no puede quedar de lado, al hacerlo se socava el abastecimiento nacional de alimentos y la existencia de vida en las zonas rurales. Si se la descuida, la agricultura campesina permanecerá impedida de conectarse mejor con la economía agrícola globalizada y será fácilmente reducida por la competencia regional, dejando así una cadena alimentaria altamente vulnerable y debilitando la soberanía alimentaria.

BIBLIOGRAFÍA

Altmann, P., Polo, R., King, K., & Maldonado, M. R. (2021). Verdades y mentiras sobre la COVID-19 en Ecuador: ruptura de conocimientos y sus efectos sociales. *Sociedade e Cultura*, 24.

Alvarado, P. (2022, 22/Julio/2022). Fórmula para fijar precios de ocho productos está en análisis. *El Comercio*,. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/precios-productos-ecuador-revision-mag.html>

- Arze, C., & Kruse, T. (2004, 2004/11/01). The Consequences of Neoliberal Reform. *NACLA Report on the Americas*, 38(3), 23-28. <https://doi.org/10.1080/10714839.2004.11724504>
- Bargain, O., & Aminjonov, U. (2021, 2021/06/01/). Poverty and COVID-19 in Africa and Latin America. *World Development*, 142, 105422. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105422>
- Beck, U. (2006). *Cosmopolitan vision* (Vol. 11). Ciaran Cronin, Cambridge: Polity.
- Beck, U., Bonss, W., & Lau, C. (2003). The theory of reflexive modernization problematic, hypotheses and research programme. *Theory, culture & society*, 20(2), 1-33.
- Botella-Rodríguez, E., & González-Esteban, Á. L. (2021). Twists and turns of land reform in Latin America: From predatory to intermediate states? *Journal of Agrarian Change*, 21(4), 834-853.
- Braeckman, A. (2008). Reflexive Modernization and the End of the Nation State. On the Eclipse of the Political in Ulrich Beck's Cosmopolitanism. *Ethical Perspectives*, 15(3), 343-367.
- Bretón, V. (2009). ¿ Continuarán muriendo de hambre millones de personas en el siglo XXI? *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 2009, núm. 224, p. 69-110, 6 - 36.
- Castellanos Santamaría, A. S., Dandoy, R., & Umpierrez De Reguero, S. (2021). Between a rock and a hard place: Ecuador during the COVID-19 pandemic. *Revista de Ciencia Política*, 41(2), 321-351.
- Castillo, M. J. (2021). *Seguridad alimentaria en tiempos del COVID-19: resultados de la encuesta de seguridad alimentaria y alimentación en los territorios ecuatorianos de Guayas y Los Ríos*. RIMISP.

CEPAL. (2020). *Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador*. Retrieved May 2020 from <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/gobiernos-autonomos-descentralizados-de-ecuador>

COE. (2020). *Decreto 1017*. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Decreto_presidencial_No_1017_17-Marzo-2020.pdf

El Comercio. (2017, 25/Mayo/2017). El Gobierno cierra seis ministerios y reorganiza su estructura sectorial. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-cierre-ministerios-reorganizacion-leninmoreno.html>

El Universo. (2020). Contraloría determina indicios de responsabilidad penal en compra de kits de alimentos realizada por la administración de Alexandra Ocles en la Secretaría de Riesgos. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/05/12/nota/7838910/contraloria-determina-indicios-responsabilidad-penal-contra-kits/>

El Universo. (2021, 19/Julio/2021). Con un precio de \$ 28 por saca de 210 libras de arroz en cáscara, productores reciben una ganancia de \$ 380 por hectárea en tres o cuatro meses. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/con-un-precio-de-28-por-saca-de-210-libras-de-arroz-en-cascara-productores-reciben-una-ganancia-de-380-por-hectarea-en-tres-o-cuatro-meses-nota/>

El Universo. (2022a, 7/Enero/2022). Exportadores ‘invitan’ a productores bananeros, que reclaman por los precios, a exportar y ver lo que sucede en los mercados internacionales. *El Universo*.

<https://www.eluniverso.com/noticias/economia/exportadores-invitan-a-productores-bananeros-que-se-quejan-por-los-precios-a-exportar-y-ver-lo-que-sucede-en-los-mercados-internacionales-nota/>

El Universo. (2022b, 30/Mayo/2022). Un 80,5 % de ecuatorianos desaprueba la gestión de la Asamblea Nacional, según Cedatos. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/un-805-de-ecuatorianos-desaprueba-la-gestion-de-la-asamblea-nacional-segun-cedatos-nota/>

FAO. (2020, 7/Abril/2020). *COVID-19: Nuestras comunidades más hambrientas y vulnerables se enfrentan a “una crisis dentro de una crisis”* <https://reliefweb.int/report/world/covid-19-nuestras-comunidades-m-s-hambrientas-y-vulnerables-se-enfrentan-una-crisis>

FIAN-Ecuador, Instituto de Estudios Ecuatorianos, Observatorio del Cambio Rural, Unión Tierra y Vida, & FIAN Internacional. (2019). *De quienes nos alimentan - La pandemia y los derechos campesinos en Ecuador*.

FIAN-Ecuador, Instituto de Estudios Ecuatorianos, Observatorio del Cambio Rural, Unión Tierra y Vida, & FIAN Internacional. (2020). ¿Crisis alimentaria en Ecuador? Nuestro derecho a la alimentación en tiempos de COVID-19.

Flores, R. (2022, 15/August/2022). *Entrevista: ¿Por qué es importante una política de precios para la agricultura campesina?* [Interview]. Ocaru. <https://ocaru.org.ec/2022/08/15/entrevista-por-que-es-importante-una-politica-de-precios-para-la-agricultura-campesina/>

- García, F. (2003). La agricultura latinoamericana en la era de la globalización y de las políticas neoliberales: un primer balance. *Revista de geografía*, 2003, núm. 2, p. 9-36.
- Giunta, I. (2014). Food sovereignty in Ecuador: peasant struggles and the challenge of institutionalization [Article]. *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), 1201-1224. <https://doi.org/10.1080/03066150.2014.938057>
- Hidalgo Flor, F. (2020). FRENTE A LA PANDEMIA:: Potencialidades de la ruralidad y las agriculturas campesinas. *Sociología y Política HOY*(4), 103-113.
- Houtart, F. (2018). La agricultura campesina e indígena como una transición hacia el bien común de la humanidad: el caso de Ecuador. *Desacatos*(56), 177-187. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2018000100177
- Hristov, J. (2005, 2005/01/01). Indigenous Struggles for Land and Culture in Cauca, Colombia. *The Journal of Peasant Studies*, 32(1), 88-117. <https://doi.org/10.1080/0306615042000322402>
- INEC. (2020a). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*. INEC. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2020/Diciembre-2020/Boletin%20tecnico%20pobreza%20diciembre%202020.pdf>
- INEC. (2020b). *Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo de mayo a junio 2020 (ENEMDU)*. INEC. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLERO/2020/Diciembre-2020/202012_Mercado_Laboral.pdf

- Kay, C., & Pineda, M. (1998). ¿El fin de la reforma agraria en América Latina? El legado de la reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierra. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(4), 63-98. <https://doi.org/10.2307/3541332>
- León, E. (2021). “Nadie muere en las vísperas”: Saberes y haceres sentipensantes en tiempos de confinamiento. *Revista Ciencias Sociales*(43), 063-076.
- Loker, A., & Francis, C. (2020, 2020/10/20). Urban food sovereignty: urgent need for agroecology and systems thinking in a post-COVID-19 future. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 44(9), 1118-1123. <https://doi.org/10.1080/21683565.2020.1775752>
- Madrid, T. (2018). La política agraria en Ecuador 1965-2015. *Propuestas para el Desarrollo*(II), 47-48.
- MAG. (2016). *La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible: 2015-2025. I parte.*
- MAG. (2021). *Acuerdo Ministerial No. 057.*
- Martínez Valle, L., & Martínez Godoy, D. (2019). Territorial dynamics and social differentiation among peasants in the northern highlands of Ecuador. *Journal of Agrarian Change*, 19(4), 635-653. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/joac.12322>
- McBurney, M., Tuaza, L. A., Ayol, C., & Johnson, C. A. (2021). Land and livelihood in the age of COVID-19: Implications for indigenous food producers in Ecuador. *Journal of Agrarian Change*, 21(3), 620-628.

- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2019). *Agricultura, la base de la economía y la alimentación*. MAG. <https://www.agricultura.gob.ec/agricultura-la-base-de-la-economia-y-la-alimentacion/>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2020). *Dar una mano sin dar la mano*. Ministry of Economic and Social Inclusion. Retrieved 22/August/2022 from <https://www.darunamanoecuador.com>
- Ministerio de Salud Pública. (2020). *Boletín No 002*. <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/coronavirus-boletin-16-marzo-2020.pdf>
- Nikolopoulos, K., Punia, S., Schäfers, A., Tsinopoulos, C., & Vasilakis, C. (2021, 2021/04/01/). Forecasting and planning during a pandemic: COVID-19 growth rates, supply chain disruptions, and governmental decisions. *European Journal of Operational Research*, 290(1), 99-115. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ejor.2020.08.001>
- Ocaru. (2021). Piden archivar proyecto de Código Orgánico Integral Agropecuario (COIAP). 1. Retrieved 2023, from <https://agroecuadortv.com/2021/11/12/piden-archivar-proyecto-de-codigo-organico-integral-agropecuaria-coiap/>
- Ojeda, D., & González, M. C. (2018). Elusive space: Peasants and resource politics in the Colombian Caribbean. In (pp. 88-106). <https://doi.org/10.4324/9781315439488>
- Primicias. (2020). *Finanzas: 352 mil personas cobraron en abril el bono de protección familiar*. Retrieved 16/Mayo/2022 from

<https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/finanzas-personas-cobraron-abril-bono-proteccion-familiar/>

Rubio, B. (2001). *Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal* (P. y. Valdés, Ed. 1 ed.). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2002.129.7436>

Spurrier, W. (2021, 14/July/2022). *Los precios de sustentación restan competitividad a Ecuador* [Interview]. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/precio-sustentacion-productos-agricolas-ecuador/>

Torfinn, S. (2020). *COVID-19: Nuestras comunidades más hambrientas y vulnerables se enfrentan a “una crisis dentro de una crisis”*. FAO. Retrieved 28/Mayo/2022 from <https://reliefweb.int/report/world/covid-19-nuestras-comunidades-m-s-hambrientas-y-vulnerables-se-enfrentan-una-crisis>

Udmale, P., Pal, I., Szabo, S., Pramanik, M., & Large, A. (2020, 2020/10/01/). Global food security in the context of COVID-19: A scenario-based exploratory analysis. *Progress in Disaster Science*, 7, 100120. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100120>

van der Ploeg, J. D. (2019). Imperios alimentarios, soberanía alimentaria y luchas sociales. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 4(7).

van der Ploeg, J. D. (2020, 2020/07/28). From biomedical to politico-economic crisis: the food system in times of Covid-19. *The Journal*

of *Peasant Studies*, 47(5), 944-972.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1794843>

Vela Almeida, D., Lyall, A., Lasso, G., & Andreucci, D. (2021). Resisting Austerity in the Era of COVID-19: Between Nationwide Mobilisation and Decentralised Organising in Ecuador. In (pp. 135-155). <https://doi.org/10.4324/9781003036265-11>

Veltmeyer, H., & Wise, R. D. (2018). The agrarian question today. *Critical Development Studies: An Introduction*. Practical Action Publishing, 67-93.

World Health Organization. (2019). *Coronavirus disease (COVID-19)*. WHO. https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1