



número 38 (segundo semestre 2018) - number 38 (second semester 2018)

*Revista THEOMAI / THEOMAI Journal*  
*Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo / Critical Studies about Society and Development*

## **Soberanía alimentaria entre derechos del buen vivir y políticas agrarias en Ecuador**

**Isabella Giunta<sup>1</sup>**

### **Introducción<sup>2</sup>**

En la nueva Constitución, Ecuador incluyó la soberanía alimentaria entre los derechos del buen vivir; es decir, colocó la cuestión agroalimentaria en un horizonte alternativo al régimen alimentario corporativo, priorizando la garantía del derecho universal a la alimentación. De esta forma, se ha planteado la centralidad de los sistemas alimentarios locales y el reconocimiento de un papel protagónico de la agricultura en pequeña escala. En la primera parte del artículo se introduce a La Vía Campesina, el movimiento internacional promotor de la soberanía alimentaria, para luego explorar los principios que fundan esta propuesta y la

---

<sup>1</sup> Profesora Titular Agregada; Centro de Relaciones Internacionales, Instituto de Altos Estudios Nacionales- IAEN, Quito (Ecuador). E-mail: [isabella.giunta@iaen.edu.ec](mailto:isabella.giunta@iaen.edu.ec); [isagiunta72@gmail.com](mailto:isagiunta72@gmail.com).

<sup>2</sup> Este trabajo se basa sobre una investigación doctoral realizada entre el 2011 y el 2014, alimentándose además de sucesivos estudios empíricos realizados entre 2015 y 2016; es el resultado del análisis de fuentes documentales oficiales, de literatura gris producida por los movimientos sociales y de numerosas entrevistas en profundidad, semi-estructuradas, mantenidas con lideresas y líderes campesinos, expertos y funcionarios públicos.

manera en que opera un replanteamiento de la cuestión agraria. El objetivo es delinear el enfoque a través del cual se analiza el caso ecuatoriano. La segunda parte del artículo contextualiza la estructura agraria del país, mientras que la tercera presenta a los actores y las acciones colectivas que han facilitado la constitucionalización de la soberanía alimentaria. Finalmente, en la cuarta parte se analiza la correspondencia de la agenda agraria oficial con los desafíos constituyentes. Una pregunta entrecruza el texto: ¿en qué medida el proceso de cambio en curso en Ecuador ha incluido una agenda agraria post-neoliberal, afirmando los principios de la soberanía alimentaria y, por ende, logrando superar los mandatos del desarrollismo y de la modernización en agricultura? En este marco, el artículo analiza las políticas dirigidas a las agriculturas campesinas durante los primeros años luego de la Asamblea Constituyente de Montecristi del 2007-2008, mirando hacia el modelo agrario que las ha guiado, la relación impulsada con el patrimonio natural, los circuitos alimentarios priorizados y los posibles impactos en los niveles de dependencia del mercado.

### Soberanía alimentaria y agricultura campesina

Gracias a la construcción en común entre sujetos heterogéneos, el movimiento internacional Vía Campesina, nacido en 1993, se ha empeñado en denunciar al mundo las relaciones de poder que gobiernan el régimen alimentario global, denominado corporativo en tanto se basa en la hegemonía de las corporaciones y en cadenas extremadamente largas, en la mercantilización de los alimentos y del patrimonio natural necesario para producirlos (McMichael, 2013).

En oposición al régimen corporativo, Vía Campesina, a través de un flujo poético entre local y global,<sup>3</sup> ha luchado en contra de la invisibilidad que se ha impuesto a nivel global y ha afirmado que el sujeto campesino y su modo de producir persisten y se reproducen, a pesar de que las políticas de modernización agrícola les hayan tomado de blanco y les hayan representado como inviables o hasta extintos.

Con estas premisas, Vía Campesina ha replanteado epistémicamente la cuestión agraria bajo la perspectiva de cuestión alimentaria, empujando la propuesta de la soberanía alimentaria, lanzada en 1996<sup>4</sup>. Tal propuesta con el tiempo ha ganado reconocimiento y a sus principios han adherido otros actores, como las redes alimentarias alternativas, el mundo de la economía solidaria y el ecologismo.

En líneas generales, soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas de producción, distribución y consumo de alimentos y a poder producir, localmente, comida sana, nutritiva y culturalmente adecuada.

A diferencia de la propuesta *mainstream* de la seguridad alimentaria, no solo se reivindica el acceso a los alimentos, sino también el derecho a acceder a los medios necesarios para su producción (principalmente tierra, agua y semillas). Tal redistribución de los medios de producción hacia el campesinado se justifica por su rol protagónico en la garantía del derecho a la alimentación para todos.

---

<sup>3</sup>La Vía Campesina se compone de cerca de ciento cincuenta organizaciones en cuatro continentes, nodos locales que a través de una estrategia de "unidad en la diversidad" y de un ejercicio permanente de diálogo y síntesis, han operado a pesar de la diversidad que los caracteriza en términos de sujetos, culturas, geografías, formas de producción, de trabajo y de organización (Borras Jr, 2008; Desmarais, 2008). Se trata de un movimiento *place-based* (Escobar, 2005) que atribuye prioridad a la acción a escala global, pero sobre la base de reivindicaciones arraigadas en los territorios.

<sup>4</sup> Para profundización ver Edelman *et al.* [2014].

Este paradigma se centra en los pueblos, países y estados, contraponiéndose al enfoque neoliberal que impone la mercantilización y desterritorialización de los alimentos. Mientras que la propuesta tradicional de la seguridad alimentaria implica una definición ambigua en torno a los sujetos productivos privilegiados y cómo y dónde los alimentos deben ser producidos y distribuidos, el enfoque de la soberanía alimentaria favorece explícitamente la producción agroecológica, en pequeña y mediana escala, a través de una agricultura diversificada y saludable, enraizada en los territorios, que ofrezca comida de calidad y culturalmente apropiada a los sistemas alimentarios locales, a expensas de las cadenas largas. Este enfoque se opone, por lo tanto, a los monocultivos agroindustriales y al uso intensivo de insumos químicos, así como, en general, a la lógica homologante propia del régimen corporativo que somete la producción y el consumo de alimentos a los procesos de acumulación de capital. La intención es reducir la brecha entre productores y consumidores y garantizar una calidad de los alimentos vinculada no solo a las propiedades nutricionales, sino también a los impactos sociales y ambientales de los procesos de producción.

En esta batalla, el modo de producción campesino (Ploeg, 2009) y la agroecología (Altieri, 2009) se vuelven estratégicos para la superación del *metabolic rift* (Marx, (1863-67)1980; Foster, 1999; Moore, 2011), la fractura metabólica constitutiva del capitalismo que radica en la incapacidad de garantizar las condiciones para la reproducción futura de los recursos explotados. Expresión emblemática es la explotación operada por la agricultura industrial, que deteriora la fertilidad de los suelos y reduce las capacidades de control sobre el ciclo agrícola.

Por el contrario, el enfoque de la soberanía alimentaria cuestiona la percepción instrumental, de dominio, de la humanidad sobre la naturaleza y favorece una relación armónica, mediante la coproducción (Ploeg, 2009). Estas directrices presuponen una interacción que asuma como objetivo la preservación de ambos sistemas, social y ecológico; pues, de la interacción equilibrada entre ellos dependen las posibilidades de reproducción futura, tanto humana como de la (limitada) base de recursos productivos.

En este marco, se hace hincapié en la tutela de la autonomía; es decir, la búsqueda del control sobre los factores de producción y la internalización de estos últimos y de la fuerza de trabajo. Como *ratio* que diferencia el modo campesino del industrial y que debe promoverse para poner en marcha transiciones agroalimentarias hacia la sostenibilidad. Así mismo, se evidencia el destino de al menos parte de la producción al autoconsumo, que implica un grado de mercantilización relativa; es decir una dependencia no absoluta del mercado así como la existencia de otras prioridades, más allá de la acumulación de ganancias.

Este debate se desarrolla también en torno a la agricultura familiar. Corrientes críticas, sociales y académicas, denuncian la ambigüedad del concepto y diferencian la agricultura familiar entre campesina y empresarial, afirmando la presencia simultánea de estrategias diversificadas en la organización de la producción y en el establecimiento de las relaciones con el mercado y con la tecnología (Sacco dos Anjos y Velleda Caldas, 2007; Schneider y Niederle, 2008; Ploeg, 2013; Schneider, 2014).

La línea divisoria se encuentra en el grado de mercantilización (*commoditization*) de la unidad de producción, medido tomando en cuenta los niveles de autonomía en la reproducción. El grado relativo de dependencia de las unidades productivas con respecto a procesos sociales y económicos externos (acceso a insumos, herramientas, mano de obra, *know-how* y canales de comercialización) es el rasgo que distingue a la agricultura campesina de la empresarial, dentro del gran recipiente de la agricultura familiar.

La acción colectiva dirigida a afirmar los principios de la soberanía alimentaria ha centrado muchos de sus esfuerzos en la defensa de este modo campesino. Ha apuntado a transformar el régimen alimentario global pero ha asignado un papel fundamental, como regulador y

garante del derecho a la alimentación, al Estado, en lugar del mercado. Como resultado, durante la última década sus principios han sido institucionalizados a través de textos constitucionales y legislaciones en distintos países como Venezuela, Senegal, Malí, Ecuador, Nepal y Bolivia (Beauregard, 2009; Emaús, 2011). Estos procesos de institucionalización, en muchos casos, han sido promovidos por organizaciones locales afiliadas a La Vía Campesina. Es el caso de Ecuador, en el que se concentra nuestra reflexión.

### Ecuador entre extraversión y campesinado

A pesar de algunos avances, la distribución desigual de la riqueza y del control sobre los recursos sigue marcando a las zonas rurales del país. De acuerdo a INEC (2014), la pobreza rural por ingresos decreció de 61,3% en 2007 a 35,3% en 2014, la pobreza extrema de 33,3% a 14,3%. En el mismo año, la pobreza rural por necesidades básicas insatisfechas era de 59,8% y los ingresos per cápita promedio gravitaban alrededor de 36\$ para los pobres y de 21\$ para los pobres extremos. Se registraba un índice de Gini de 0,44 relativo a la desigualdad por ingresos a nivel rural y el índice de empleo inadecuado gravitaba alrededor del 63%.

La concentración de la tierra es muy alta: el 64,4% de las unidades de producción son menores de cinco hectáreas, pero, en total, ocupan solo el 6,3% de la superficie agrícola (Carrión y Herrera, 2012; ECLAC *et al.*, 2012). Por otro lado, solo el 8,3% de las unidades de producción encabezadas por hombres recibe crédito, un porcentaje que desciende al 4,6% en el caso de unidades encabezadas por mujeres (Namdar-Irani *et al.*, 2014).

La imposición de las políticas neoliberales de ajuste estructural, que se volvieron particularmente agresivas durante los años noventa a pesar de una movilización social masiva, ha exacerbado las condiciones de marginación en el campo. Desde el punto de vista agrario, entre los años ochenta y noventa, Ecuador se ha alineado a la división internacional del trabajo que, sobre la base del modelo de extraversión denominado *New Agricultural Countries* (NAC), le asigna el papel de país exportador de productos "exóticos". Los gobiernos neoliberales de la época han apostado a las exportaciones (cacao, banano, camarones y más tarde flores) y, paralelamente, han procedido a la desregulación que ha favorecido las importaciones de productos básicos; de ello son emblemáticos los cereales desde los Estados Unidos. De este modo, se ha impulsado el enfoque de la modernización agrícola, basado en los monocultivos, y la consolidación de los grupos agroexportadores.

Mientras tanto, el campesinado fue considerado como "ineficiente" e "inviable"; sin embargo, su presencia sigue siendo relevante. El 84,5% de las unidades agrícolas nacionales son familiares (Leporati *et al.*, 2014). En su interior, de acuerdo con Soto Baquero *et al.* (2007), predominan, con un 62%, las unidades con importantes orientaciones hacia el autoconsumo, escasa vinculación con el mercado y acceso limitado a los factores de producción, que para asegurar la reproducción familiar recurren a otros ingresos, tales como el trabajo asalariado o las remesas del exterior; por el contrario, es sumamente reducida la agricultura familiar muy articulada al mercado, que contrata mano de obra externa y tiene altos rendimientos (solo 1%), mientras que el 37% se coloca en una categoría intermedia.

El cuadro esbozado, a la luz del enfoque inicialmente presentado que invita a diferenciar las agriculturas familiares, permite afirmar que en Ecuador estas asumen de manera preponderante la forma de campesinas.

## **Soberanía alimentaria en la nueva Constitución**

Es en este contexto que las federaciones ecuatorianas afiliadas a La Vía Campesina, es decir la Fenocin, la Confeunassc, la Cnc-Ea y la Fenacle,<sup>5</sup> asumieron, desde finales de los años noventa, la soberanía alimentaria como una prioridad política. En esta fase, los actores sociales "tradicionales" del campo afrontaban un crucial desafío: reproducirse en un escenario nacional que veía, por un lado, la imposición de agresivas políticas de ajuste estructural con graves repercusiones en el campesinado, y, por el otro, el indiscutible protagonismo de un nuevo sujeto político, el movimiento indígena, liderado por la organización Conaie. Ambos fenómenos, indudablemente, produjeron procesos de crisis y desplazamiento político y simbólico en las federaciones campesinas y los sindicatos agrarios preexistentes. En realidad, en esos años las batallas campesinas no se diluyeron sino que se transformaron, confluyendo hacia nuevos ámbitos de lucha para poder encarar los inéditos retos sociales, dictados por las transformaciones experimentadas en el campo y, al mismo tiempo, por el replanteamiento en las formas y los sentidos de la acción colectiva. Aquí, por supuesto, ha jugado un papel fundamental el desafío llevado adelante por el movimiento indígena que apuntaba a emanciparse de la lógica y del vocabulario de los partidos de izquierda y de los sindicatos, que, en las décadas anteriores, habían informado las luchas en el campo, pero contribuyendo a invisibilizar las diversidades a través del enfoque clasista. A pesar de que sigan siendo cruciales, por ser los indígenas en su mayoría campesinos, desde entonces estas demandas clasistas están inmersas en nuevas prácticas discursivas, que además de la tierra reivindican el reconocimiento de los territorios, de las nacionalidades indígenas y de la educación bilingüe. En este marco, las federaciones campesinas y los sindicatos agrarios perdieron capacidad de aglutinar fuerzas sociales y, en el tentativo de recuperarse, repensaron sus agendas y estrategias de acción, acogiendo las nuevas demandas pero también buscando renovadas especificidades. Al respecto, la lucha por la soberanía alimentaria ha actuado, por estos actores, como "terreno para un posible rescate", es decir como un espacio estratégico a través del cual recuperar legitimidad política, gracias a un discurso y planteamientos articulados, basados en las luchas de un movimiento social internacional y en un enfoque proactivo frente a las transformaciones rurales de comienzo de este siglo. Hay que anotar que hasta principio de esta década la propuesta de la soberanía alimentaria ha sido empujada en Ecuador por las federaciones afiliadas a La Vía Campesina coincidiendo con uno de los puntos de la agenda de la mayor organización indígena, la Conaie, que, sin embargo, subsumía este planteamiento a sus prioridades que estaban en la lucha por la plurinacionalidad y el reconocimiento a la diversidad.

Con estos retos, la Fenocin, la Confeunassc, la Cnc-Ea y la Fenacle a finales de los noventa dieron vida a la Mesa Agraria, inicialmente en colaboración con Ecuarunari<sup>6</sup> (retirado de la Mesa en 2003) y con el apoyo de algunas ONG, como un "espacio de concertación", dentro del cual repensaron la agenda agraria nacional y generaron un repertorio común de acción colectiva (Giunta, 2014).

En la década siguiente, la Mesa Agraria participó activamente en las protestas contra el acuerdo regional denominado Área de Libre Comercio por las Américas y después su declinación bilateral entre Estados Unidos y Ecuador, el Tratado de Libre Comercio.

---

<sup>5</sup> Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras de Ecuador; Confederación Nacional del Seguro Social Campesino; Coordinadora Nacional Campesina-Eloy Alfaro y Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador.

<sup>6</sup> Filial de Conaie.



Estas acciones estaban acompañadas por el empeño de las federaciones en la experimentación de prácticas sociales inspiradas a la soberanía alimentaria: recuperación de las prácticas agrícolas campesinas, innovación ecológica, a través del llamado diálogo de saberes, diversificación productiva y agroecología; además de la promoción de la transformación y comercialización de productos campesinos.

Estos procesos se enmarcan en el fenómeno más general de innovación social experimentado por Ecuador a partir de los años noventa: una difusión gradual pero capilar de iniciativas de agricultura sostenible y economía solidaria, a menudo con el apoyo de la cooperación internacional; se trata de ferias de alimentos, canastas comunitarias y mercados directos que tienen como objetivos revitalizar los sistemas alimentarios locales y la emancipación campesina de los graves fenómenos de intermediación especulativa propios del mercado.

El repertorio de acción de las federaciones campesinas, en esos años, combinó la experimentación de prácticas con el diálogo con las instituciones y las acciones de influencia política, llevadas adelante en red con otros actores sociales. Con este bagaje de experiencias y alianzas encararon el proceso constituyente de 2007- 2008, participando activamente en el animado debate nacional, promocionando una agenda agraria alternativa a la modernización neoliberal. La Mesa Agraria apoyó el referéndum a favor de la convocatoria del proceso constituyente y, sucesivamente, obtuvo dos candidatos electos: el Presidente de la Fenocin y aquel del sindicato agrario Fenacle. Promovió, además, la firma de acuerdos con otros asambleístas más receptivos, para comprometerlos en la promoción de la soberanía alimentaria. Durante las labores constituyentes se mantuvo un diálogo permanente con las Mesas Constituyentes y se organizaron numerosas asambleas públicas, marchas y ferias de alimentos y semillas.

De hecho, estas acciones, juntos con otras y gracias a la favorable coyuntura política, obtuvieron una significativa conquista con la constitucionalización, en 2008, de un modelo de agricultura alternativo a lo de la modernización neoliberal, capaz de poner al centro la contribución de las agriculturas campesinas.

La Constitución ecuatoriana de 2008 declara la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico nacional (Gobierno del Ecuador, 2008), previendo una transición alimentaria a través de la redistribución de los recursos, así como el apoyo a circuitos cortos, la conservación del patrimonio natural y de las diferentes identidades alimentarias. Esto se conceptualiza como parte de los derechos del buen vivir, el nuevo régimen, fundado en la armonía entre seres humanos y entre estos y los ecosistemas, en alternativa al paradigma desarrollista neoliberal.

Por lo tanto, la Constitución de 2008 introduce objetivos y estrategias en evidente contraste con las políticas agroalimentarias implementadas en las décadas anteriores, destinadas a apoyar la agroindustrialización y la exportación. La Constitución afirma la autodeterminación de las políticas alimentarias en una perspectiva que, a la dependencia del mercado mundial, prefiere la salvaguardia de la producción diversificada para el consumo interno, especialmente aquella en pequeña escala.

De esta manera, se ha institucionalizado en el Estado, aunque parcialmente, la propuesta avanzada por el movimiento campesino internacional La Vía Campesina.

Sin embargo, la construcción material de la transición alimentaria institucionalizada ha resultado muy compleja. La tensión en torno a nudos cruciales como el modelo agrícola, la definición de los latifundios, las modalidades para la redistribución de la tierra u la prohibición de los transgénicos, son cuestiones que ya habían marcado el debate constituyente; estas pueden ser rastreadas en el texto constitucional, que presenta indefiniciones fruto de la negociación entre intereses divergentes (Giunta, 2014; Clark, 2015). Esos mismos nudos se han

reproducido con vigor durante el debate de la legislación secundaria, en un contexto en que las posiciones a favor de una transición agroalimentaria post-neoliberal han perdido terreno y se ha preferido optar para moderar las expectativas constitucionales o para adoptar una "estrategia de postergación" (Giunta, 2014). De esta forma se ha dado lugar a retrasos importantes, como en el caso de la Ley de Tierras.<sup>7</sup>

Estos rezagos son principalmente el resultado de las correlaciones de fuerzas que atraviesan la estructura agraria así como la sociedad ecuatoriana: los grupos económicos oligárquicos no perdieron su poder económico, han seguido ejerciendo el control de los mercados y presión política con el apoyo de los medios de comunicación y favorecidos por diversas fuerzas políticas. En algunos casos, este poder se consolidó, tal como hemos visto para las empresas agroexportadoras o aquellas comercializadoras de alimentos.

En segundo lugar, hay que señalar un redimensionamiento de la capacidad de acción de los actores sociales. En la fase posconstituyente, este debilitamiento ha tenido que ver con la dificultad para redefinir objetivos y estrategias de acción, ante un contexto nacional protagonizado por un gobierno progresista, que promueve el cambio social, aunque no con la profundidad que las organizaciones esperarían. En algunos casos, diferentes posiciones y expectativas hacia el gobierno han producido grietas dentro de las organizaciones, como para Fenocin que, entre 2012 y 2013, ha experimentado una de las crisis más complejas de su historia; o también el caso de la disputa por la dirección dentro de la Confeunassc.

Así, para las organizaciones sociales la acción "autónoma" ha sido un reto, especialmente para aquellas que han apoyado desde el principio el gobierno correista y que, luego, se han encontrado en un equilibrio precario, en el esfuerzo de denunciar la falta de cambios agrarios sin colocarse en las filas de la oposición.

Por último, durante los mandatos del Presidente Rafael Correa las tensiones han atravesado a la misma Revolución Ciudadana, en la que han coexistido tendencias más y menos favorables a estos cambios. La composición del partido de gobierno, Alianza País, ha sido heterogénea: su constitución fue promovida por intelectuales de izquierda, líderes de movimientos sociales, activistas, ecologistas, feministas, así como individuos sin una particular trayectoria política, pero alineados con Correa. Además, en sus filas se han sumado fuerzas provenientes de tendencias más conservadoras. Esta diversidad ha creado tensiones, tanto durante como después de la Asamblea Constituyente, dentro del grupo legislativo y del ejecutivo, y entre los dos.

Por otro lado, la aprobación de la legislación secundaria se ha retrasado también por la falta de una mayoría absoluta del bloque de gobierno en la Asamblea Nacional en el período 2009-2013, en donde la coalición gobernante ha tenido que buscar alianzas específicas para cada una de las leyes aprobadas (Ramírez Gallegos *et al.* 2013). En este marco, se prefirió evitar enfrentar las controversias más sensibles durante la campaña para las elecciones presidenciales de febrero de 2013.

## La "deuda agraria"

Desde sus comienzos en 2007, la llamada Revolución Ciudadana ha contemplado una revolución agraria entre sus pilares estratégicos. No obstante, el mismo Presidente Correa ha

---

<sup>7</sup>La Ley de Tierras ha sido aprobada a principios de 2016, en una versión que ha dejado insatisfecha a la mayoría de las federaciones de la Red Agraria, integrada por los mismos actores de la Mesa Agraria juntos a otros. Esta red entre 2011 y 2012 presentó una Propuesta de Ley de Tierras por iniciativa popular, superando las 40.000 firmas de apoyo.

lamentado el retraso en el arranque de transformaciones drásticas en el modelo nacional de desarrollo rural y ha declarado, en numerosas ocasiones, que la deuda agraria es la más grande que el gobierno mantiene con la población ecuatoriana.

Los planes oficiales, entre los cuales el Plan de Buen Vivir 2013-2017, la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural y aquella para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, siguen enfatizando el rol crucial de las agriculturas campesinas y reivindicando la soberanía alimentaria como parte de un cambio radical en la matriz productiva del país. Sin embargo, la situación *de facto* es diferente.

Como subraya Iturralde (2013), en condiciones de mercado similares a monopolios, la estabilidad y el crecimiento económico conquistados por el país en años anteriores han favorecido a los grupos económicos más consolidados, que han reforzado, de esta manera, el control sobre los sectores económicos en crecimiento. El sector agroalimentario es ejemplar de tales mecanismos centralizadores en el control del mercado interno. Tres empresas controlan el 91% del comercio alimentario agroindustrial y de los supermercados: la Corporación La Favorita (50%), la Corporación El Rosado (31%) y la Megasantamaria (10%). La empresa Pronaca, por sí sola, controla el 62,16% del comercio de las carnes.

En 2012, las empresas que registran un mayor crecimiento fueron las vinculadas al consumo interno y, entre estas, el sistema financiero, los supermercados y la industria alimentaria. En lo referente, la revista Ekos, en su informe de 2013, afirma que las industrias agrícola y alimentaria representaron el 15,3% del *ranking* total de las empresas ecuatorianas. Pronaca, que controla la cadena avícola, estaba en la mejor posición, con ingresos mayores a los 800 millones de dólares estadounidenses y posicionándose como la séptima compañía en el país. Por lo que respecta la distribución de alimentos, la Corporación La Favorita, la cadena principal de supermercados en el país (Supermaxi y Megamaxi), ocupaba el primer lugar en el ranking de las empresas más grandes; su competidora, la Corporación El Rosado, era tercera.

También las exportaciones aumentaron durante el período. Las "tradicionales" (banano y plátano, camarón, cacao, café, atún y pescado) en 2014 representaron el 50% del total de las exportaciones no petroleras, mientras que se registraron algunos avances en la diversificación de productos y destinos (Caria y Domínguez Martín, 2015). Esto se debió a la ampliación de los mercados y a la tendencia al incremento global de los precios de los alimentos. Sin embargo, este crecimiento ha sido amparado también por las políticas oficiales que han apostado al "fomento agropecuario", beneficiando los sectores considerados más eficientes; es decir, el conjunto de medianos y grandes productores dedicados a la producción de alimentos para el consumo interno y la exportación (Carrión y Herrera, 2012).

En cuanto a los programas dirigidos específicamente al campesinado, la anterior política de ayudas, constituida principalmente por *kits ad hoc* para monocultivos tradicionales, ha seguido manteniendo un apoyo público considerable. Se incluye la distribución de insumos químicos (como la urea) y de semillas de alto rendimiento en una lógica productivista, poco afín a la transición agroecológica exhortada en la Constitución de 2008.

En el frente de la innovación, se iniciaron programas de formación, denominados Escuelas de la Revolución Agraria (ERA), con el objetivo de mejorar la soberanía alimentaria y la productividad a través de la promoción del diálogo entre conocimientos locales y científicos. De acuerdo con el informe del Ministerio de Agricultura (Magap) (2013) a finales de 2012 se contaba con más de 140 mil beneficiarios en 1.334 escuelas, con un total de 337 facilitadores. Sin embargo, algunos testimonios recogidos lamentan la dificultad en contar con formadores en capacidad para promover la transición productiva, terminando por reproducir una visión conservadora, fundamentada en la modernización agrícola.



Por otro lado, se emprendieron iniciativas de promoción del acceso al crédito y a la tierra. Entre estos programas, sobresale el Plan de fomento del acceso a tierras de los productores familiares en el Ecuador, conocido como Plan Tierras, gestionado por el Magap como la principal herramienta para «la transformación de la estructura de la tenencia de la tierra en el campo, para implementar un nuevo modelo de producción agrícola que garantice la soberanía y seguridad alimentaria y el buen vivir».

Puesto en marcha en 2010, se propuso beneficiar alrededor de 30.000 familias, dentro de cinco años, usando tierras estatales, tierras privadas disponibles para la compra o idóneas para la afectación, o sea no cultivadas o que no respetan la función social y ambiental, reduciendo el coeficiente de Gini de 0,8 a 0,69. En particular, se planteaba para 2015 distribuir 45.000 hectáreas de predios estatales, promover la adquisición a privados de otras 42.000 y afectar y/o expropiar otras 27.500 (Magap, 2012). Hasta diciembre de 2015 se habían distribuido 23.002,78 hectáreas de predios estatales, más 2.492,40 de predios privados; mientras se habían afectado 17.854,68 (Magap, 2016). Las tierras estatales en su mayoría son predios confiscados por la Agencia de Garantía de Depósitos a los bancos en quiebra como pago contra el rescate bancario operado a finales de los años noventa, durante la grave crisis financiera.

El Plan Tierras aborda la cuestión del régimen de propiedad, promoviendo la adquisición colectiva, a través de modelos asociativos, en lugar que individuales; es decir, cumpliendo con una de las demandas avanzadas por las federaciones campesinas promotoras de la soberanía alimentaria. Esta estrategia gubernamental responde a la voluntad de promover formas de propiedad colectiva, de cooperación productiva y, sobre todo, busca contrarrestar el fenómeno de la hiper-parcelización de las tierras.

Sin embargo, hay factores críticos, que no se refieren solo a la brecha entre los niveles nacionales de inequidad en el acceso a la tierra y las metas planteadas por el proyecto (Daza Cevallos, 2015).

En primer lugar, este proceso conlleva la reproducción de los mecanismos neoliberales de mercantilización de la tierra y de financiarización de las zonas rurales. El Plan, de hecho, induce los grupos campesinos participantes al endeudamiento, o más bien a un ciclo de endeudamiento, en particular con el Banco Nacional de Fomento. Los préstamos se conceden para la compra de las tierras, sin embargo el endeudamiento se convierte en paso obligado también para acceder al capital necesario para ponerlas en producción. Se trata de un endeudamiento importante y con alto riesgo de caer en mora. El mecanismo adquisitivo de la tierra, vinculado al esquema impulsado por el Banco Mundial que coloca a los procesos de reforma agraria en una lógica de mercado, parece poco compatible con el enfoque de la soberanía alimentaria. En este sentido, Vía Campesina (2009, p. 131) denuncia que los procesos de redistribución capaces de afectar las relaciones de poder dentro de la sociedad, a favor del campesinado, no tienen nada que ver con las «transacciones patrimoniales y privadas financiadas por el Estado».

En segundo lugar, la conformación de nuevas realidades asociativas ha sido a menudo operada eludiendo el tejido organizacional preexistente, local y nacional. De esta manera, el programa puede debilitar políticamente estos actores sociales y enfrenta el reto de referirse a organizaciones recién nacidas, poco estructuradas y dispersas; esto implica una reducción de las habilidades de negociación de los grupos beneficiarios.

En tercer lugar, hubo dificultades para asociar la redistribución de la tierra con estrategias económicas en sintonía con los mandatos constitucionales. De hecho, además de la falta de una articulación sistemática a circuitos de economía solidaria, como señala Martínez Valle (2012), y a mercados institucionales, ha permanecido abierto otro reto, crucial: insertar la asignación de tierras en una firme estrategia de conversión agroecológica que asigne prioridad

a la producción de alimentos sanos para el consumo local. En varios casos, las tierras asignadas se han puesto en producción con monocultivos comerciales que la Constitución y la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria consideran dañinos para la garantía del derecho a la alimentación, como es el caso de los agrocombustibles.

Finalmente, no todos los tramites de confiscación están finalizados: hay predios en manos de privados o que los reivindican, en torno a los cuales se desarrollan procesos judiciales de distinta naturaleza, que a veces se superponen entre ellos o que ven posiciones institucionales incongruentes (Fian, 2011). Estos retrasos pueden actuar como detonante de violencia en contra de las comunidades potenciales beneficiarias de las tierras en disputa. Son ejemplos de ello, ambos en la Provincia del Guayas, el asesinato, en 2009, de un campesino para la adjudicación del predio Bélgica y de un dirigente de la Cnc-Ea y de una funcionaria del BNF, en 2013, para el control sobre el predio Safando.

Otra iniciativa pública, el Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos, se ha propuesto promover cadenas consideradas incluyentes. Este programa ha tenido como objetivo vincular productores campesinos con la agroindustria y las principales empresas distribuidoras de alimentos. En esencia, se trata del modelo promovido por el Banco Mundial, a partir de mediados de la década pasada, bajo el nombre de *inclusive business models*, que prevé la inclusión de productores de bajos ingresos en cadenas de valor preexistentes.

De acuerdo al Magap (2013), en 2012, 5.722 familias campesinas resultaban articuladas a un mercado considerado "seguro", es decir con empresas "comprometidas con el desarrollo", en cuanto dispuestas a cofinanciar actividades en beneficio de los pequeños productores.

El programa establece que los beneficiarios deben tener un ingreso mensual neto menor de 520 USD. Por su lado, las empresas deben demostrar un negocio de más de 5 años y una facturación anual superior a 1 millón. Como principales productos aparecen: cacao, café, caña de azúcar, leche, quinua, verduras y carnes.

Sin embargo, estas iniciativas no afectan al modelo dominante de acumulación, que concentra las mayores ganancias en los nodos más potentes de las cadenas de valor; es decir, las grandes empresas encargadas del procesamiento y de la distribución de alimentos. La cuestión es en qué medida las relaciones de poder siguen invariadas entre grandes empresas y pequeños productores; por ejemplo, dentro de la cadena del cacao, controlada por Nestlé, de aquella avícola dirigida por Pronaca o cuando los productos campesinos son absorbidos por la principal cadena de distribución de alimentos del Ecuador, el Supermaxi.

Más enfocado hacia las agriculturas campesinas y la agroecología, el Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales, del Magap, se ha propuesto potenciar las dinámicas territoriales, reducir la pobreza y articular las políticas nacionales y locales en trece provincias. Su Unidad de Gestión, creada a mitad del 2012, inicialmente se concentró en generar capacidades operativas, estudios de factibilidad y socialización; por ende, durante el período en análisis, el impacto ha sido limitado.

Entre los programas públicos implementados en la fase posconstituyente hay el Programa de Provisión de Alimentos (PPA), del Ministerio de Inclusión Económica y Social, y el Programa de Alimentación Escolar, del Ministerio de Educación.<sup>8</sup> El primero tenía por objeto proporcionar ayuda alimentaria a las poblaciones más vulnerables, mientras el segundo buscaba complementar la alimentación de los alumnos, sobre todo en las zonas más empobrecidas del país. A los efectos de nuestro análisis, estos dos programas resultan interesantes por relacionarse con las compras públicas, hechas directamente a los pequeños y medianos productores. Se busca incentivar mercados institucionales que absorban

---

<sup>8</sup> Desde finales de 2013 estos programas responden al Instituto Proalimentos, adscrito al MAGAP.

directamente la producción campesina, lo que representa una de las demandas de los actores sociales.

Ambos programas, en el período posconstituyente, han comenzado un proceso de redefinición de sus estrategias y modalidades de operación, para transitar desde una perspectiva asistencialista hacia una visión enmarcada en los principios de la soberanía alimentaria (Fian, 2011). De esta forma, junto con programas de información y sensibilización, en torno a una dieta saludable y apropiada, dirigidos a los beneficiarios de las ayudas, se han adoptado medidas para la revisión de las dietas y de los canales de compras para facilitar la conexión directa con las familias campesinas de las diferentes áreas de cobertura de los programas alimentarios. En este marco, se han abierto licitaciones locales y organizado mercados descentralizados (Ferias Inclusivas).

Entre 2008 y 2011, el 1,72% del total de las compras públicas fue para alimentos, concentrado por más del 59% en el PPA; este programa entre el 2009 y 2011 realizó cerca de 60 Ferias Inclusivas con un monto global de compra de 23.4 millones de dólares, con solo el 13,56% del total gastado en la compra de alimentos (Novoa, 2014).

Por ende, a pesar de los esfuerzos, los resultados han sido incipientes debido a algunos límites. En primer lugar, la dieta suministrada incluía productos elaborados a partir de materias primas no producidas localmente, es decir importadas. En segundo lugar, los grupos campesinos fueron capaces de ofrecer solo un número limitado de productos, en comparación con la gama utilizada en los programas. En tercer lugar, los menús no eran diversificados por regiones; por un lado, esto implicaba una escasa adecuación a los hábitos alimenticios locales y, por el otro, podía incentivar los monocultivos, en lugar de la diversificación productiva. En cuarto lugar, la excesiva burocratización en las contrataciones no ayudó el acceso campesino al circuito, mientras que los productores se quejaban de un retraso en los pagos, aunque el precio fuera reconocido beneficioso. Por último, la puesta en marcha de programas de ayuda a los grupos campesinos abastecedores no era sistemática. Este tipo de soporte, sin embargo, facilitaría un aumento de sus suministros, tanto en tipo de productos cuanto en volúmenes, además de mejorar la estandarización y el control de la calidad.

## Conclusiones

No obstante las apuestas constitucionales, la inequidad en el campo ecuatoriano se ha mantenido. La división internacional del trabajo confirma a Ecuador como exportador de productos primarios, induciendo una continuidad en las políticas destinadas a sostener la agro-exportación; crucial, entre otras cosas, para la introducción de divisas en una economía dolarizada. Por otra parte, el proceso de rediseño de las instituciones y de las políticas agroalimentarias no ha parecido coherente con los mandatos constitucionales. Esto puede afirmarse a la luz de la lentitud en la regulación necesaria para materializar estos retos, a través de la legislación subordinada a la Constitución de 2008, pero también frente a la persistencia de una lógica gubernamental ligada a la modernización agrícola, en algunos programas cruciales y en ciertos componentes estratégicos del *establishment* en la fase post-constituyente analizada.

En cuanto a los programas implementados por el gobierno, durante el período analizado, en algunos casos se trata de iniciativas que han promovido formas colectivas de propiedad de la tierra y de producción, que, a menudo, han priorizado cultivos comerciales (*commodities* con fines alimentarios o energéticos). Un segundo enfoque responde al modelo impulsado por el Banco Mundial en que los productores de "bajos ingresos" vienen introducidos en los anillos

inferiores de cadenas de valor controladas por la agroindustria y las grandes cadenas de distribución de alimentos. Por lo tanto, en este caso, el enfoque no ha sido promover circuitos alternativos para la distribución y comercialización de alimentos, capaces de reducir la intermediación entre productores y consumidores, sino consolidar el régimen de acumulación dominante. Junto a estas iniciativas, se ha conservado la política pre constituyente consistente en ayudas públicas en semillas de alto rendimiento y productos químicos, inspirada en el modelo de monocultivo. Un tercer enfoque, todavía incipiente en comparación con otras experiencias de América Latina, se ha referido a una de las principales demandas de las organizaciones campesinas: el abastecimiento descentralizado de los mercados institucionales por parte de familias campesinas y la promoción de ferias inclusivas para la venta directa.

En conjunto, las medidas de apoyo a la agricultura campesina no han mostrado coherencia entre ellas y con el mandato constitucional. Estas medidas están lejos de acoger de manera plena los principios de la soberanía alimentaria, que se centra en el modo campesino de pensar y hacer agricultura. Más bien, muy a menudo, las políticas oficiales han conceptualizado el sujeto campesino como inviable, ineficiente e improductivo, que hay que "emancipar" a través de una lucha contra la pobreza alcanzada a través de la modernización capitalista, manteniendo como horizonte crecimiento, productividad, industrialización, competitividad y plena inclusión en el mercado. De esta manera, las medidas adoptadas no han fomentado la autonomía productiva, sino que en algunos casos han inducido a las unidades productivas familiares a severos procesos de endeudamiento y de dependencia.

En otras palabras, la orientación gubernamental hacia la agricultura campesina, en la fase post-constituyente ha oscilado entre un tenue apoyo a una lógica inspirada en la soberanía alimentaria y otra apegada a la "modernización" neoliberal. No sorprende que la falta de coherencia, entre las políticas implementadas en los últimos años y el mandato constitucional, haya generado repetidas críticas por parte de las federaciones patrocinadoras de la institucionalización de estos principios innovadores. Perdiendo terreno en comparación con la fase constituyente, estos actores en los últimos años del gobierno de Rafael Correa han transitado hacia demandas más modestas: su apuesta ha transitado desde una revolución agraria que afectara el modelo de desarrollo rural en su conjunto hacia la promoción de elementos puntuales. En otras palabras, el objetivo se ha convertido en reclamar una política sectorial, dirigida específicamente al universo campesino. Por lo tanto, en esos años, los actores sociales tomaron nota de que una transición hacia la soberanía alimentaria requeriría un vuelco total de las relaciones de poder, que no se sentían capaces de promover ni lo presumían viable por acción del gobierno. Sin embargo, a pesar de casos esporádicos de dura crítica, como en enero de 2014 con motivo del repentino regreso de Ecuador a la mesa de negociación del Acuerdo de libre comercio con la Unión Europea<sup>9</sup>, la elección de las federaciones vinculadas a Vía Campesina, durante los mandatos de Rafael Correa, no ha sido oponerse al gobierno, posiblemente bajo el supuesto de que los demás cambios en curso en el país valían la pena y que, por lo tanto, era necesario bajar el tono de las reivindicaciones. Es solo durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales del 2017 que vuelve con mayor fuerza la demanda de una revolución agraria; sin embargo, hay que ver si a futuro volverá una coyuntura política favorable a sanar la deuda agraria e impulsar el cambio en el campo que la Revolución Ciudadana no ha cumplido en los ocho años sucesivos a la Constituyente.

---

<sup>9</sup> Firmado por las partes a finales del 2016.

**Bibliografía:**

- ALTIERI, Miguel Angel: "Agroecology, small farms and food sovereignty", en **Monthly Review**, vol. 61 (3), 2009, p.102-111.
- BEAUREGARD, Sadie: **Food Policy for People: Incorporating Food Sovereignty Principles into State Governance**, Los Angeles, Urban and Environmental Policy Institute- Occidental College, 2009.
- BORRAS JR, Saturnino: "La Vía Campesina and its Global Campaign for Agrarian Reform", en **Journal of Agrarian Change**, 2008, 8(2-3), p.258-289.
- CARIA, Sara y DOMÍNGUEZ MARTÍN, Rafael: "Estructura productiva primario-exportadora y Buen Vivir en Ecuador, 2009-2014", en **Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo**, 2015, 2 (1), p.37-64.
- CARRIÓN, Diego y HERRERA, Stalin: Ecuador rural del siglo XXI. Soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria, Quito, IEE, 2012.
- CLARK Patrick: "Can the State Foster Food Sovereignty: Insights from the Case of Ecuador", en **Journal of Agrarian Change**, 2015, Vol. 16(2), p. 183-205.
- DAZA CEVALLOS, Esteban: **Más agronegocio, menos Soberanía Alimentaria**, Quito, IEE/OCARU/Fundación Rosa Luxemburg, 2015.
- DESMARAIS, Annette Aurélie: "The power of peasants: reflections on the meanings of La Vía Campesina", en **Journal of Rural Studies**, 24(2), 2008, p.138-149.
- ECLAC, FAO e IICA: The Outlook for Agriculture and Rural Development in the Americas: A Perspective on Latin America and the Caribbean. 2013, Santiago de Chile, FAO, 2012.
- EDELMAN, Marc; WEIS, Tony; BAVISKAR, Amita; BORRAS JR, Saturnino; HOLT-GIMÉNEZ, Eric; KANDIYOTI, Deniz y WOLFORD, Wendy (Eds.): "Global Agrarian Transformations. Volume 2: Critical Perspectives on Food Sovereignty", en **Journal of Peasant Studies**, 2014, 41(6), p. 911-931.
- EKOS: "Especial: Top 1000: ranking empresarial Ecuador 2013", en **Revista EKOS**, 2013, n° 231, p.47-154.
- EMAÚS FUNDACIÓN SOCIAL: **Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria 2002-2012**, San Sebastián, Emaús, 2011.
- ESCOBAR Arturo: **Mas allá del Tercer Mundo. Globalización y Diferencia**, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2005.
- FIAN. **El derecho a la alimentación en el Ecuador: balance del estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de derechos humanos**, Quito, FIAN, 2011.
- FOSTER, John Bellamy: "Marx's Theory of Metabolic Rift: Classical Foundations of Environmental Sociology", en **American Journal of Sociology**, 105 (2), 1999, p.366-405.
- GIUNTA Isabella: "Food sovereignty in Ecuador: peasant struggles and the challenge of institutionalization", en **Journal of Peasant Studies**, 2014, 41 (6), p.1201-1224.
- GOBIERNO DEL ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**, Quito, Asamblea Nacional Constituyente, 2008.
- EQUADOR, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC: **Compendio estadístico 2014**, Quito, INEC, 2014.
- ITURRALDE P.: "Los ejes de acumulación en el Ecuador de la Revolución Ciudadana", en Herrera, S.; Sanchez, P.; Iturralde, P. y Latorre, S. (Ed.), **¿A quién le Importa los Guayacanes?**, Quito, CDES, 2013, p. 83-107
- VÍA CAMPESINA. La Vía Campesina Policy Documents- 5th Conference Mozambique, October, 2008, Jakarta, 2009.



LEPORATI, Miguel; SALCEDO, Salomón; JARA, Byron, BOERO, Verónica y MUÑOZ, Mariana: "La agricultura familiar en cifras", en Salcedo, S. y Guzmán, L. (Eds.), **Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política**, Santiago de Chile, FAO, 2014, p. 35-56.

MINISTERIO DE AGRICULTURA - MAGAP: **Plan de fomento del acceso a tierras de los productores familiares en el Ecuador**, Quito, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, 2012.

MINISTERIO DE AGRICULTURA - MAGAP: **Rendición de cuentas 2012**, Quito, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, 2013.

MINISTERIO DE AGRICULTURA - MAGAP: **Ficha Informativa de Proyecto 2016. PROYECTO: K002**, Quito, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, 2016.

MARTÍNEZ VALLE Luciano: "El caso de Ecuador", en Soto Baquero, F. y Gómez, S. (Eds.), **Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización**, Roma, FAO, 2012, p. 231-252.

MARX, Karl. **II capitale**, Roma, Editori Riuniti, (1863-67) 1980.

MCMICHAEL Philip: **Food Regimes and Agrarian Questions**, Winnipeg, Fernwood Publishing, 2013.

MOORE Jason.W.: "Transcending the Metabolic Rift: A Theory of Crises in the Capitalist World-Ecology", en **Journal of Peasant Studies**, 38 (1), 2011, p.1-46.

NAMDAR-IRANI, Mina; PARADA, Soledad y RODRÍGUEZ, Karen: "Las mujeres en la agricultura familiar", en SALCEDO, S. y GUZMÁN, L. (Ed.), **Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política**, Santiago de Chile, FAO, 2014, p. 101-122

NOVOA, Braulio: "Las Compras Públicas de Alimentos en Ecuador", en BÖRTH, P.J y ARGANDOÑA, B. E. (Eds.), **Las Compras Públicas ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?**, (p.163- 202), La Paz, AVSF, 2014.

PLOEG, Jan Douwe Van Der: **I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione**, Roma, Donzelli Editore, 2009.

PLOEG, Jan Douwe Van Der: "Diez cualidades de la agricultura familiar", **LEISA Revista de agroecología**, 2013, 29(4), p.6-8.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin (Coord.): **Investigaciones Legislativas- Coaliciones parlamentarias y conflictividad social en el Ecuador 2009-2011**, Quito, ANE-AG, 2013.

SACCO DOS ANJOS, Flávio y VELLEDA CALDAS, Nádia: "Pluriactividad y agricultura familiar en Brasil: el caso de Rio Grande do Sul", en: **Revista de la Cepal**, 93, 2007, pp. 157-173.

SCHNEIDER, Sérgio: **Informe síntesis. La agricultura familiar en América Latina. Un nuevo análisis comparativo**, Roma, RIMISP-FIDA, 2014.

SCHNEIDER, Sérgio y NIEDERLE, Paulo André: "Agricultura Familiar e Teoria Social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura", en FALEIRO, F. G. y FARIAS NETO, A. L. (Eds.), **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais** (p. 988-1014), DF, Embrapa Cerrados, 2008.

SOTO BAQUERO, Fernando; Fazzone, Marcos Rodríguez y FALCONI, César (Eds.): **Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe**. Resumen Ejecutivo, Santiago de Chile, FAO-BID, 2007.