

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2000-2001**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIAMBIENTALES**

**ANALISIS DE LAS POLITICAS AGRICOLAS APLICADAS EN EL ECUADOR
EN LOS NOVENTAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SOBERANIA
ALIMENTARIA**

ANA LUCIA BRAVO ROBLES

OCTUBRE 2009

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2000-2001**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES**

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS APLICADAS EN EL ECUADOR
EN LOS NOVENTAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SOBERANÍA
ALIMENTARIA**

ANA LUCIA BRAVO ROBLES

**ASESOR DE TESIS: CARLOS LARREA MALDONADO
LECTORES/AS: TEODORO BUSTAMANTE, PABLO OSPINA**

OCTUBRE 2008

DEDICATORIA

Para Luz, por su hermosa sonrisa, sus cálidos abrazos, sus profundas reflexiones y su enorme alegría.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a todas las personas que de una u otra manera han contribuido en la realización de esta investigación. En especial a Carlos Larrea, por su enorme paciencia, su voluntad para compartir sus conocimientos y por apoyar incondicionalmente la realización de este trabajo. Gracias también a los lectores Teodoro Bustamante y Pablo Ospina por sus valiosos comentarios.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	5
RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I.....	12
DE LA REFORMA AGRARIA A LAS POLÍTICAS DE MODERNIZACION CONSERVADORA DEL AGRO	12
La reforma agraria en Ecuador (North, 1985)	13
La modernización Conservadora en América Latina (Chonchol, 1994:340-356).....	16
Impactos de la Modernización Conservadora en América Latina (Chonchol, 1994)	19
La Modernización Conservadora de la Agricultura en el Ecuador	20
CAPÍTULO II.....	31
LA APLICACIÓN DE POLITICAS NEOLIBERALES EN EL AGRO ECUATORIANO	31
El neoliberalismo en la agricultura ecuatoriana	32
Estados Unidos y la liberalización del agro ecuatoriano.....	35
El programa sectorial agropecuario.....	38
Las reformas estructurales del programa	40
CAPÍTULO III	49
IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES EN LA PRODUCCION AGRICOLA DEL ECUADOR	49
CAPÍTULO IV	67
SOBERANÍA ALIMENTARIA: CONCEPTO, POLITICAS Y PERSPECTIVAS EN EL ECUADOR.....	67
La soberanía alimentaria en el Ecuador.....	78
CAPÍTULO V	84
CONCLUSIONES.....	84
BIBLIOGRAFIA	86
ANEXOS	90

RESUMEN

La soberanía alimentaria desde un enfoque teórico, es un concepto formulado por la Vía Campesina, en 1996, que busca situar como actores centrales de la agricultura a las comunidades y pueblos: campesinos, indígenas, pescadores y recolectores; quienes para recuperar el control de la producción de alimentos deben tener el control de los recursos productivos: tierra, agua, semillas. La soberanía alimentaria surge como una respuesta alternativa a las políticas agrícolas de tendencia neoliberal aplicadas en los países del sur.

El neoliberalismo en el agro ecuatoriano se configura a través de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994; este cuerpo legal creó un nuevo escenario en la política agraria del país, recogiendo los cambios fundamentales para impulsar los sectores de exportación, especialmente, para diversificar las exportaciones no tradicionales. Esta ley, lejos de responder a las necesidades del país, fue diseñada por un conjunto de expertos internacionales del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes se aliaron a los sectores productivos nacionales para impulsarla.

Históricamente, los auges de exportación agrícola del país se realizaron con altos costos sociales y ecológicos, promocionando el crecimiento de ciertos sectores que tradicionalmente han sabido manejar su poder económico y político para promover una legislación favorable a sus intereses. En este estudio se analizan los efectos de las políticas neoliberales en relación a la producción de alimentos destinados al consumo interno, los productos agroindustriales y de exportación. Se evidencia que se creó un marco legal e institucional que permitió el crecimiento y desarrollo de los cultivos de exportación no tradicionales, en desmedro de la producción destinada al consumo interno, especialmente cereales y granos. Por otro lado, se observa un incremento de las importaciones de materia prima agrícola, así como de plaguicidas y fertilizantes.

En este contexto, la política del presidente Rafael Correa, a pesar de los ofrecimientos de su campaña, representa una continuidad de la política neoliberal, plasmada en las políticas para el agro ecuatoriano 2008-2016. Frente a esta ambigüedad de las políticas, la única certeza en la construcción de la soberanía alimentaria es la presencia de los pequeños y medianos agricultores en el campo.

INTRODUCCIÓN

La crisis en los precios de los alimentos ha permitido evidenciar la importancia de la pequeña y mediana agricultura como fuente primordial para asegurar la alimentación; la producción local evita altos costos de transporte y comercialización, permitiendo tener alimentos a bajos precios. Aquellos países que dependen fuertemente de importaciones alimentarias fueron los más afectados, pues no estaban en condiciones de cubrir los costos de las importaciones de alimentos cuyos precios habían subido a más del 100% en varios casos críticos como el maíz, entre otros.

De igual forma, la crisis mostró una gran paradoja, el número de hambrientos subía mientras la producción de alimentos también lo hacía: “El mundo nunca produjo tantos alimentos como en el último año (2008). Y, paradójicamente, el número de seres humanos que padece hambre crónica es más elevado que nunca: mil veinte millones de personas, una sexta parte de la población mundial” (La Jornada, 2009). Al mismo tiempo, las empresas transnacionales comercializadoras de granos, productoras de insumos (plaguicidas, fertilizantes, semillas, etc.) han tenido importantes ganancias económicas en medio de la crisis.

Estos datos nos dejan ver que el modelo actual de producción agrícola, basado en el neoliberalismo y sustentado en el paradigma de las ventajas comparativas no es el mecanismo idóneo para asegurar la dotación de alimentos. Por una parte las políticas se han centrado en el incremento de la productividad agrícola, a través de la modernización de la agricultura, iniciada con la revolución verde y en la actualidad perseguida a través de la revolución biotecnológica. Este enfoque tecnológico no ha resuelto las condiciones económicas y sociales estructurales que originan el hambre.

Por otra parte, la forma de producción adoptada favorece la expansión de la agricultura comercial a gran escala y margina a los pequeños agricultores, “se produce de un modo que aumenta las desigualdades” (La Jornada, 2009).

En 1996 surge el concepto de soberanía alimentaria frente a la creciente marginación y exclusión de los pequeños y medianos agricultores. La soberanía alimentaria representa un nuevo paradigma de modelo agrícola, esbozado por los movimientos campesinos, indígenas, pescadores, recolectores y otros, quienes en respuesta al modelo agrícola impulsado por el neoliberalismo -que ha situado a las

transnacionales agroalimentarias como actores centrales que controlan y monopolizan todas las fases de la cadena alimentaria desde la producción de semillas hasta la comercialización de los productos-; proponen que los pueblos y comunidades recuperen el dominio de la producción de alimentos y por lo tanto tengan control de los recursos necesarios para hacerlo: tierra, agua, semillas y una tecnología respetuosa con la naturaleza y que valore los conocimientos, saberes y prácticas de quienes hace miles de años dieron origen a la agricultura y la mantienen hasta la actualidad.

Un modelo así, permite obtener de forma soberana alimentos sanos, que respondan a las diversas culturas alimentarias. La soberanía alimentaria es el derecho que tienen los pueblos de producir sus propios alimentos, consecuentemente, el derecho de crear políticas agrarias encaminadas a satisfacer las necesidades alimentarias de un país, ciudad o comunidad. La soberanía alimentaria hace referencia a dos aspectos fundamentales e inseparables: el primero, al derecho que tienen los seres humanos a la alimentación y, el segundo, a la forma de ejercer este derecho. En este sentido se plantea el establecimiento de otro modelo tecnológico de producción: la agroecología, cuyo objetivo es la conservación y mejoramiento de los recursos locales (germoplasma, suelo, fauna benéfica, diversidad vegetal, etc.) enfatizando el desarrollo de una metodología que valore la participación de los agricultores, el uso del conocimiento tradicional y la adaptación de las explotaciones agrícolas a las necesidades locales y las condiciones socioeconómicas y biofísicas.

Históricamente, la agricultura en el Ecuador ha estado marcada por un impulso de los productos primarios de exportación, a través de los cuales el país se ha insertado en el mercado mundial en condiciones de alta dependencia y vulnerabilidad, situación que se mantiene hasta la actualidad. Este crecimiento se ha basado en la exclusión, marginación, explotación de la fuerza laboral, concentración de la tierra y en una explotación irracional de los recursos naturales.

Desde la década de los ochenta y especialmente en los 90's se han aplicado programas de ajuste estructural de diferente alcance y magnitud. Estos programas son un conjunto de medidas encaminadas a la liberalización de los mercados internos, a la privatización de empresas estatales y de ciertos servicios sociales, a la apertura de las

economías al comercio internacional y a los flujos de capitales privados. En el ámbito agrícola se aplicaron una serie de políticas macroeconómicas y otras sectoriales a fin de establecer un sector agrícola más competitivo y dinámico; la implementación de estas reformas fue financiada por la asistencia externa del BID y del Banco Mundial (IDEA, 1996).

Estas políticas se han aplicado en el país sin tener en cuenta su realidad específica y sus necesidades, al contrario responden a una corriente internacional de aplicación del neoliberalismo en la agricultura promovida en muchos países del Sur para promover el crecimiento del sector agrícola y diversificar las exportaciones. Sin embargo, los pequeños y medianos productores, así como la producción destinada al consumo nacional suelen sufrir impactos negativos, en muchos casos agravando las condiciones de pobreza y marginación de las zonas rurales que existían previamente.

En este contexto, el presente trabajo busca: a) Conocer a fondo las políticas de modernización de la agricultura aplicadas en el Ecuador desde 1992 y los cambios institucionales que establecieron; b) Analizar, desde la perspectiva de la soberanía alimentaria¹ cuales han sido los impactos de estas políticas en la producción de alimentos para el autoconsumo, la agroindustria, la exportación tradicional y no tradicional; c) Investigar sobre el concepto de soberanía alimentaria, principios y requerimientos.

Parto de la hipótesis de que las políticas neoliberales han debilitado la institucionalidad del Estado, creada entre los 60's y 70's para crear un nuevo marco de funcionamiento político e institucional que propicia el crecimiento de la agricultura de exportación, en desmedro de la destinada al consumo nacional.

A fin de analizar las políticas y comprender sus impactos, es necesario entender el contexto en el que fueron aplicadas, por este motivo la investigación inicia con una revisión de lo que significó la reforma agraria -en el modelo de sustitución de importaciones- y su papel dentro de lo que Jaques Chonchol (1994) denomina “la modernización conservadora del agro en América Latina”, se utiliza esta caracterización para definir el surgimiento del complejo agroindustrial y la nueva forma de producción agrícola basada en insumos químicos y mecanización. El capítulo termina con la

¹ Capacidad de autoabastecimiento de un país, producción agrícola por pequeños y medianos productores, producción agroecológica.

aplicación del modelo Ecuador, resaltando el papel del Estado en el control de recursos productivos, la prestación de servicios a los agricultores y la difusión del modelo tecnológico de la Revolución Verde.

El siguiente inicia con una revisión del neoliberalismo y sus políticas en la agricultura, se hace énfasis en relación al nuevo papel del Estado, su actuación indirecta y su paulatino retiro como ente de control y proveedor de servicios a la producción; la única similitud con el modelo anterior es la promoción del mismo modelo tecnológico, aunque su propagación se hace a través de otros medios. Luego, se investiga acerca del establecimiento del modelo en el Ecuador, los actores que lo impulsaron y los cambios institucionales que se produjeron.

El tercer capítulo busca indagar acerca de los impactos ocasionados en la producción agrícola del país en un grupo de productos destinados al consumo interno (canasta familiar), la agroindustria, las exportaciones tradicionales y no tradicionales. Se realizó un análisis estadístico para determinar las tendencias y tasas de crecimiento de la producción en 5 periodos, asumiendo que en cada caso se añaden efectos contextuales sobre las condiciones de crecimiento en la producción agropecuaria: 1960-1971, antes del Boom Petrolero; 1972-1982, durante el boom petrolero; 1983-1991, en la crisis económica; 1992-2000, la aplicación de la política neoliberal; 2001-2006, la dolarización. Este análisis en series se hace dado que los efectos de los diferentes periodos son acumulativos, es decir tienen una influencia en los periodos siguientes. Además, permite mirar las tendencias a largo plazo y comparar los diferentes momentos.

El cuarto capítulo desarrolla el concepto de soberanía alimentaria, diferenciándolo de la seguridad alimentaria y sentando los argumentos sobre la urgencia de establecer políticas para defender las pequeñas y medianas producciones agrícolas, así como la implementación y difusión de la agroecología como nuevo modelo de producción. Este capítulo termina con una breve revisión de las políticas de seguridad alimentaria desarrolladas antes del 2006 y con un esbozo de la política agraria en el primer año de gobierno de Rafael Correa.

A lo largo de la investigación, se puede evidenciar que las políticas neoliberales aplicadas en la agricultura en la década de los noventa, fueron impulsadas por el Banco

Mundial y el BID y crearon un marco propicio para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales. Los productos para el autoconsumo en esta época experimentaron tasas de crecimiento negativas, mientras que las importaciones de materia prima agrícola, así como de plaguicidas y funguicidas aumentaron.

Por otra parte, se presenta la soberanía alimentaria como una nueva forma de entender la agricultura, basada en la producción de pequeños y medianos agricultores, destinada al abastecimiento local, regional y nacional. Se busca también el estímulo y la difusión para la producción agroecológica como nueva forma tecnológica de producción.

CAPÍTULO I DE LA REFORMA AGRARIA A LAS POLÍTICAS DE MODERNIZACION CONSERVADORA DEL AGRO

La Reforma Agraria, de acuerdo a Bretón², durante el desarrollismo cepalino, constituyó una condición *sine qua non* del despegue económico (muy al estilo rostowiano); se aseguraba que la transformación profunda de las estructuras agrarias -a través de una reforma agraria- facilitaría la capitalización y adecuación del campesinado a la coyuntura expansiva.

Las reformas agrarias, entonces, deben ser entendidas como pilares de la estrategia de desarrollo industrialista hacia adentro, en el marco de las teorías económicas de modernización de los países dependientes. En este contexto, la reforma agraria constituía un requisito institucional previo para estimular dicha modernización, se argumentaba que a través de la reasignación del factor tierra, habrían de mejorar los índices de producción agraria, condición necesaria para acelerar el crecimiento económico: “la nueva fuerza de trabajo urbana debe ser alimentada, las importaciones de alimentos deben mantenerse bajas, y las exportaciones deben aumentar para financiar las inversiones de capital desde el exterior” (Barraclough, 1965:138, citado en Bretón, 2005).

Se suponía que la reforma permitiría equilibrar la distribución de los ingresos, elevando los niveles de consumo de las masas campesinas, dinamizando el mercado interno y aportando vías de integración a los sectores más excluidos del tejido social a través de su conversión en propietarios agrícolas, aspecto este especialmente relevante en aquellos países con elevados porcentajes de población indígena y campesina económicamente “marginal”.

Sin embargo, muchas veces las reformas contribuyeron más bien a estabilizar y reforzar –o a redefinir– las estructuras asimétricas preexistentes. Los cambios producidos no siempre incrementaron el consumo ni el mercado interno³, y el fuerte

² Esta sección en su totalidad se basa en (Bretón, 2005).

³ En relación a la producción para el mercado interno, al contrario de lo que se esperaba, en esta época aumentaron las importaciones de alimentos, a través de los programas de ayuda alimentaria promovidos por Estados Unidos. A largo plazo, sin embargo, esta estrategia condujo a la sustitución de la producción agrícola nacional existente o su potencial futuro por importaciones que alcanzaron proporciones importantes en términos de costo, volumen y, sobre todo, con una tendencia al incremento. Este fenómeno es el que Warman denomina como “curiosa paradoja de las décadas de los cincuenta y sesenta: mientras se trataba de sustituir importaciones industriales se promovía la importación de alimentos

desarrollo de las grandes unidades capitalizadas terminó limitando las perspectivas económicas de un subsector campesino nuevamente relegado.

Podría afirmarse, de manera general, que las reformas sirvieron para adecuar las estructuras agrarias a los requerimientos del desarrollismo periférico del momento para:

- Liquidar las relaciones de producción precarias;
- Consolidar mercados de trabajo típicamente capitalistas;
- Fomentar la mercantilización de las economías campesinas;
- Facilitar la generalización del paquete tecnológico de la revolución verde.

Para Bretón, las reformas agrarias actuaron, paradójicamente, como correa de transmisión de lo que, con mucho acierto, Jaques Chonchol (Chonchol, 1994: 340-356) califica como la “modernización conservadora y excluyente” de los sistemas agrarios latinoamericanos.

Siguiendo el análisis de Bretón, en este capítulo se analiza el alcance de la reforma agraria en el Ecuador, luego se hace una aproximación a las implicaciones de la modernización conservadora en América Latina y en ese marco se examinan los cambios ocurridos en el Ecuador.

La reforma agraria en Ecuador (North, 1985)

En los años cincuentas y sesentas, el panorama agrario en América Latina estaba prácticamente copado por el sistema latifundio-minifundio, a pesar de las iniciativas de cambio que se habían sucedido desde principios de siglo con la Revolución Mexicana y, más tarde, con procesos de reforma agraria como el de la Revolución Boliviana de 1952 y la de Guatemala (1952-1954). El hito que marcó decisivamente el advenimiento de la política de reforma agraria en América Latina fue la Revolución Cubana de 1959. En ese momento, en la región había un ambiente favorable hacia el cambio social como condición y necesidad de la modernidad, lo cual se tradujo en una serie de revoluciones que buscaban cambiar los sistemas de producción y las estructuras de poder.

Asimismo, en este tiempo existía una mejor organización de los campesinos, en relación al pasado, articulaban su lucha en torno a la tierra y a la demanda de mejores condiciones de vida, su presencia se fue consolidando y tomando fuerza. Frente a esta

básicos, mucho más críticos e importantes en términos de soberanía que los automóviles o las refrigeradoras” (Warman, 1998).

situación, y para contrarrestar especialmente la Revolución Cubana en un plano más profundo, surgió la política estadounidense denominada Alianza para el Progreso e implementada por el presidente estadounidense, John F. Kennedy, la misma que ligaba la ayuda financiera y económica de Estados Unidos, e incluso de los organismos financieros internacionales, a los países de la región que implementaran reformas fiscales y reformas agrarias.

Otro factor determinante que influyó en la política de reforma agraria fue el vínculo que se estableció entre la pobreza campesina y los obstáculos a la industrialización, que en ese momento era concebida como el mecanismo para salir del subdesarrollo. Sin embargo, la sustitución de importaciones no era posible sin la ampliación del mercado interno, esto no se podía efectuar por la presencia de la inmensa mayoría de campesinos que, debido a su pobreza y marginación, no participaba en él. En consecuencia, era indispensable destruir el sistema del latifundio que subutilizaba la tierra y la mano de obra en un momento en que la industrialización exigía materias primas y alimentos abundantes y baratos. Sea para dar lugar a una agricultura capitalista de mercado o a una socialista el latifundio debía desaparecer.

En el Ecuador, los procesos de reforma agraria fueron conducidos por gobiernos militares, entre 1964 y 1973. La intención de esta política de redistribución fue coartada por la intervención de los grupos oligárquicos del país quienes actuaron de manera contundente para frenar estos procesos, logrando incluso revertir su labor. En aquel momento, existían cuatro fuertes grupos que concentraban el poder político social y económico que actuaban en la sierra y en la costa. En Guayaquil, cohabitaban dos imperios económicos: el uno, resultante de las ganancias del *boom* bananero que había diversificado sus actividades de agro-exportación hacia actividades comerciales, financieras, manufactureras y medios de comunicación (esta diversificación había sido posible a través de la vinculación familiar y el mantenimiento de directorios cruzados) y, el otro grupo estaba constituido, principalmente, por banqueros y emigrantes libaneses. En la sierra norte, en cambio, el predominio lo tenían las familias terratenientes que mantenían el control de la industria textil y un papel importante en el ámbito financiero. En la sierra sur, se asentaban los nobles de Cuenca que monopolizaban actividades comerciales, industriales, financieras, académicas y grupos

que mantenían su integración y hegemonía económica gracias a la asociación de grupos familiares.

De la propuesta de reforma agraria de 1964, sólo se mantuvo la eliminación del huasipungo, pero se excluyeron las limitaciones al tamaño máximo de la propiedad por el accionar de la Cámara de Agricultura. Se incorporó la denominación de propiedades agrícolas para proteger los intereses de los terratenientes, así las grandes propiedades podían ser subdivididas y puestas “bajo dominio corporativo separado en los cuales el dueño original todavía mantenía un interés mayoritario”. Se propuso conservar las haciendas de alta productividad, se concedió un plazo de tres años para que el propietario pudiera mejorar su productividad y se colocare en situación de inafectabilidad, se orientaron las afectaciones a la división de haciendas públicas, a la colonización, a tierras de propietarios ausentistas y se propició también la modernización del agro, la mecanización, industrialización y capitalización de las grandes propiedades agrícolas.

Otro hecho que reveló la influencia de la clase terrateniente en el proceso de reforma, y por consiguiente en los alcances de la misma, fue la composición del Consejo Ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), instituto encargado de poner en marcha el proceso de reforma. En el Consejo, además de los representantes del gobierno, participaban dos representantes de los terratenientes y dos de los trabajadores, dejando de lado la representación de los campesinos y de los trabajadores agrícolas. Los representantes de los trabajadores eran elegidos o seleccionados por el gobierno, mientras que los terratenientes elegían a sus delegados.

Por otra parte, las elites agrarias defendieron sus intereses y posición privilegiada a través de la actuación de las cámaras de agricultura, que tenían representación en instancias de decisión política, administrativa y económica en el ámbito agrario. Así, los límites entre la esfera pública y privada eran prácticamente inexistentes, hasta tal punto que un miembro de la Cámara de Agricultura de Guayaquil fue nombrado Ministro de Agricultura. En este contexto, la ley de 1964 no significó una amenaza para la monopolización de la tierra por grandes propiedades, al contrario, su objetivo básico fue modernizar la producción y establecer empresas agrícolas, lo cual

permitió obtener mayores beneficios en el mercado, pero no reducir la desigualdad social en el área rural.

La propuesta de ley de 1973 mantuvo el énfasis en la productividad y en la modernización, pero incluyó el tema de la “presión demográfica” como uno de los causales de expropiación, que incluyó “bienes muebles, inmuebles y semovientes” y previó la organización del campesinado por medio de una agrupación controlada por el Estado. Frente a estas dos últimas previsiones de la propuesta de ley, la reacción de la clase terrateniente fue violenta y reaccionaria, pero, como se esperaba, el conflicto se resolvió a favor de los terratenientes, pues si bien se mantuvo el causal de la “presión demográfica”, se eliminó todo lo concerniente a la organización campesina y a los límites en cuanto al tamaño máximo. Peor aún, se incluyó un espíritu más fuerte de modernización a través del apoyo a la organización cooperativa.

Para Liisa North, el manejo de la clase terrateniente convirtió los procesos de reforma agraria en contrarreformas. Es así que a inicios de los años ochentas los terratenientes mejoraron su posición económica e incrementaron su poder político, mientras que los campesinos fueron privados de los recursos y sus condiciones de vida se deterioraron considerablemente.

Más tarde, y bajo influencia del sector terrateniente, se publicaron dos leyes -La Ley de Colonización Amazónica (1978) y la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979)- que vaciaron la ley de 1973 de todo su contenido re-distributivo y sentaron la productividad y la colonización como principios de la política agraria del país.

La modernización Conservadora en América Latina (Chonchol, 1994:340-356)

Entre los años setentas y noventas, en América Latina se vivió, según Jaques Chonchol una modernización conservadora (Chonchol, 1994: 340-356). Ésta fue heterogénea y tocó de forma diferente a los países, e incluso a las regiones dentro de cada país; se concentró en cierto tipo de producciones y explotaciones. En cuanto a la producción, los sectores que se desarrollaron fueron la industria de lácteos, avícola y huevos, cerdos, bovinos y los productos destinados a la fabricación de concentrados para la producción pecuaria intensiva. En cuanto a las explotaciones, las haciendas y plantaciones tradicionales se convirtieron en nuevas explotaciones capitalistas modernas cuya

principal característica fue el cambio en el uso de los factores de producción. Las relaciones de trabajo fueron fundamentalmente salariales, existiendo pocos asalariados permanentes y especializados y un gran número de trabajadores estacionales externos a las explotaciones.

Esta modernización fue impulsada por un conjunto de factores que actuaron en la misma dirección y se complementaron; se los puede sintetizar así:

- Rápido incremento de las exportaciones agropecuarias. Entre 1960 y comienzos de los ochentas, el valor de las exportaciones se quintuplicó en términos corrientes.
- Considerable expansión del mercado interno; se expandió a causa del crecimiento de la población, la urbanización acelerada, el incremento de la clase media y los cambios en los patrones alimentarios.
- Desarrollo del comercio agrícola en gran escala y cambios en el sistema de producción. Este hecho generó cambios profundos en la combinación de los factores de producción. Se dio preferencia al uso de insumos tecnológicos (maquinaria, equipos, agroquímicos, semillas, alimentos concentrados para el ganado) y de capital (puesto que el sector agrícola se encadena cada vez más hacia atrás y hacia delante, concentrando el centro de poder en la industria agropecuaria, las finanzas y el comercio) sobre la tierra y el trabajo.
- Las políticas públicas. A partir de 1960, la mayoría de los gobiernos de la región desarrollaron políticas agrarias para incrementar la producción, las mismas que se tradujeron en programas de capacitación, dotación de insumos, créditos, etc.
- La creciente participación del sector privado en la generación y transferencia de tecnología. Las entidades de investigación en América Latina surgieron como entidades públicas, pero, en los últimos decenios, la participación del sector privado se incrementó. A esto se sumó la penetración en la región de las grandes transnacionales ligadas a la agricultura.
- La transnacionalización del sector agrícola. La incursión inició con la producción y distribución de los equipos de mecanización agrícola y, luego, con insumos más complejos como semillas, pesticidas, transformación, acondicionamiento y exportación de productos agrícolas para el mercado externo. Cabe resaltar la importancia de la penetración multinacional en la

producción y comercialización de semillas, pues quitó de las manos del campesino el uso de un insumo que le pertenecía y lo convirtió en mercadería. Las empresas transnacionales se caracterizaron por ubicarse en los sectores más dinámicos de la producción tanto para el mercado externo como el interno y por su gran movilidad en la creación y transferencia de actividades.

- Surgimiento de nuevas categorías de empresarios agrícolas. En América Latina aparecieron nuevos actores en la producción primaria cuyo comportamiento difirió del agricultor tradicional, pues, para ellos, la agricultura dejó de ser un modo de vida y pasó a ser un ámbito puramente comercial en el cual imperó la racionalidad del mercado. Esta categoría estuvo constituida por las nuevas generaciones de los sectores agrarios tradicionales o provinieron de otros sectores de la economía y la sociedad.

Una de las transformaciones más importantes fue el apareamiento del Complejo Agroindustrial, con este nombre se denominó a las áreas modernizadas de la agricultura, que sustituyeron al antiguo latifundio y se caracterizan por:

- Integración de las diferentes fases de la cadena alimentaria. Incluyó a la producción agropecuario-primaria como una de las fases de una cadena más compleja que inicia con la producción y abastecimiento de insumos, sigue con la producción primaria vegetal o animal, le agrega valor a través de su transformación, conservación, envasamiento y transporte, y termina como alimento elaborado en los supermercados.
- Fuerte incorporación al mercado mundial. Un alto grado de integración a la economía mundial dominada por los países industrializados, a través de las empresas transnacionales, que controlaban buena parte del proceso antes mencionado. Su principal destino de exportación era Estados Unidos, Canadá, Unión Europea y Japón. La producción también se dirigió al mercado interno en la cual existía una clase media y rica urbana que tenía poder adquisitivo para comprar sus productos.
- Lógica de concentración. Hacía referencia a la posesión en un solo conglomerado de diversos sectores de la cadena, para aumentar la tasa de ganancia.
- Ámbito de acción fuertemente totalizador. En las regiones dónde funciona, dependen de él gran parte de la producción agropecuaria producida y

comercializada, el mercado de trabajo, los salarios y las relaciones sociales de poder.

Impactos de la Modernización Conservadora en América Latina (Chonchol, 1994)

Es claro que la modernización produjo un incremento de la producción del sector agrícola, aunque esta no alcanzó a cubrir las demandas internas y las exportaciones. Por ello, se ocasionó una considerable importación de alimentos, que pasó de 3%, a inicios de los sesentas, a 8%, en los setentas. La productividad también aumentó significativamente como consecuencia de la mecanización de las faenas, la extensión del regadío y el uso de semillas mejoradas. Estos avances, sin embargo, se dieron solamente en las zonas donde se asentaban las empresas comerciales que podían *pagar* la modernización y mantenían una fuerte concentración de la tierra. Los pequeños y medianos campesinos, sin tierra o con pequeños latifundios situados en zonas marginales o de baja productividad y sin acceso al crédito y cuyos productos destinados a los mercados internos populares mantenían precios bajos, no se beneficiaron de dicha modernización. Al contrario, la instalación de los complejos agroindustriales provocó los siguientes impactos negativos:

- Dejó a un lado lo rural, lo excluyó y lo convirtió únicamente en parte secundaria de toda la red agroalimentaria, cuyo motor principal fue el financiamiento, el capital y la tecnología; todo controlado por las empresas transnacionales.
- Los campesinos quedaron fuera del proceso, pues solo participaban aisladamente de éste, ya sea como productores mal remunerados o como trabajadores temporales.
- Los campesinos debieron competir con productos importados altamente subsidiados, sin ninguna posibilidad de integrarse al mercado internacional pues este también estaba controlado por las transnacionales.
- El campo latinoamericano se dividió en dos sectores. Si bien, históricamente existió la diferenciación, la brecha se hizo más profunda, pues los sectores modernos quienes mantenía el acceso y control de la tierra, ahora tenían acceso al crédito, a las nuevas tecnologías (mecanización de las faenas, riego, uso de semillas mejoradas, fertilizantes químicos, pesticidas, alimentos concentrados para el ganado), a mejores precios en el mercado. Mientras que los campesinos disponían de recursos naturales limitados y de menor calidad y producen sobre

todo alimentos básicos populares, cuyos precios son generalmente bajos. Así la modernización atrajo consigo la consolidación de un sector empresarial agroindustrial, la penetración de las transnacionales y el control de los factores de la producción, mientras la pobreza rural, la marginación, el desempleo, la migración persistían y se agravaban.

La Modernización Conservadora de la Agricultura en el Ecuador

En el marco de la política de sustitución de importaciones el Estado asume un papel clave como gestor e impulsor del proyecto de desarrollo hacia adentro. En el ámbito de la política agrícola, uno de los principales instrumentos era el gasto público destinado a diferentes propósitos:

Las inversiones en infraestructura para propósitos tales como riego, almacenamiento, transporte y mercadeo; la provisión directa de crédito a los productores y subsidios al crédito privado; la financiación de la investigación, la extensión, y la producción de semillas; financiación de los déficit incurridos por los programas de compra de granos a los agricultores a altos precios y su venta a los consumidores a precios más bajos (FAO, 2004).

Otra de las políticas utilizadas eran los controles, principalmente sobre los precios y el comercio, pero a veces también sobre el acceso a tierras y agua de riego. El uso de precios de sostén y precios administrados, tanto para consumidores como para productores. La tercera clase de instrumentos de políticas fue la gestión directa de la producción y el mercadeo a través de empresas de propiedad del Estado (FAO, 2004).

En el caso del Ecuador, se articula este modelo a partir de los sesenta y con una fuerte intervención estatal desde los setenta se crea un cuerpo legal e instituciones que permitían al estado tener control sobre los recursos productivos como la tierra y el agua; se invierte en infraestructura y servicios a la producción agropecuaria y se promueve un modelo tecnológico ligado a la revolución verde. En el cuadro 1, se resumen las instituciones creadas para estos fines.

Tabla 1. Instituciones Agrarias creadas entre 1960-1982

--

|

|

|

|

|

Fuente: Elaboración propia, en base a (Ofiagro, 2007)

Dado que estamos estudiando la evolución de la producción agrícola, nos centraremos en lo que significó la adopción y promoción de la revolución verde en el Ecuador (Calispa y Muñoz, 2002:35-52). La introducción del uso del paquete químico mecanizado de la revolución verde fue un mecanismo para vincular a los campesinos al mercado, a través de diferentes formas: a) La compra de insumos; b) La dotación de materia prima a la agroindustria, que elaboraba aceites y balanceados; c) La provisión de mano de obra a las zonas urbanas, pues la población rural era desplazada por el uso de maquinaria y herbicidas.

El modelo se difundió a través de la estructura de investigación, extensión y crédito antes mencionada y a la luz de las crecientes necesidades de la industria avícola,

cárnica, de lácteos y de las fábricas aceiteras. Es en la década del setenta cuando se inicia claramente la configuración de empresas dirigidas al negocio agroalimentario y cuando ocurre la ampliación de la agroindustria de balanceados para la producción de carne y huevos; así, si en la segunda mitad de los años sesenta se formaron 3 empresas, en la siguiente década se constituyeron 21 nuevas empresas productoras de alimento para animales (Urriola y Cuvi, 1986, citado en Rubio, 2008:86).

Fue la industria la que buscó someter a la agricultura, promoviendo el desarrollo de cultivos que le proporcionen materia prima para su funcionamiento (Calispa y Muñoz, 2002:35-52). En el ámbito productivo esto se tradujo en la rápida adopción de monocultivos, especialmente de soya y maíz duro. Los pequeños productores debieron hacer cambios significativos en sus estructuras productivas para convertirse en productores intensivos de estos productos, eliminaron bosques, huertas mixtas o pastizales. Se reubicaron en la nueva división agrícola del trabajo y pasaron, por consiguiente, a depender directamente de los movimientos y fuerzas del mercado. Los impactos más relevantes de este cambio, se pueden resumir así⁴:

- En el ámbito ecológico, hubo una importante e invaluable pérdida de biodiversidad, pues se eliminaron grandes superficies de bosques para dar paso a los cultivos de ciclo así mismo, la implantación de los monocultivos redujo la agro-biodiversidad agrícola campesina, estratégica para la provisión de alimentos. Se ha evidenciado la desaparición de variedades locales de maíz, fréjol, maní, yuca, banano, sandía, arroz, verduras, tomate, habichuela, zapallo, algodón de diferentes colores, entre otras.
- Se produjo un fuerte proceso de erosión ocasionado tanto por la pérdida de la fertilidad natural acumulada por los árboles y los procesos de reciclaje como por el efecto combinado de los tractores y la lluvia. Aparecieron plagas, enfermedades y hierbas invasoras que obligaron a un mayor uso de insumos para su control. Esto, a su vez, ocasionó altos niveles de contaminación y afecciones de salud.
- En cuanto a los efectos socio-culturales, el modelo ocasionó una fuerte migración a las ciudades, pues la mano de obra en el campo era reemplazada por tractores que ahorran tiempo en la preparación del terreno y por la aplicación de herbicidas que realizaban la limpieza de los terrenos y de los cultivos. En este

⁴ Estos cambios han sido estudiados en las zonas donde funciona la Unión de Organizaciones Campesinas de Quevedo, UOCQ, presentadas por (Calispa y Muñoz, 2002).

proceso de modernización se perdieron muchas de las técnicas locales, como por ejemplo, la huerta mixta diversificada, los policultivos de ciclo corto, el sistema de descanso de los terrenos, entre otros.

- En lo económico, se provocó una ruptura en las economías campesinas que se basaban, en buena parte, en el sistema de policultivos, que les permitía tener una fuente de ingresos constante durante todo el año además de productos varios para su auto sustentación⁵. Así mismo, se rompieron los lazos solidarios que unían a los campesinos y se establecieron sistemas individualistas, unitarios de ganancias (Calispa y Muñoz, 2002:35:52).

En este periodo, fueron evidentes los efectos del protagonismo estatal a través de los subsidios para la difusión del modelo de agricultura químico-mecanizado. Esta intervención estatal, a su vez, generó ganancias o beneficios económicos para los agricultores, principalmente por las políticas que aseguraban una sustentación en los precios de los productos y otorgaban servicios como almacenamiento y crédito. Sin embargo, este panorama fue cambiando a medida que se implantaban nuevas políticas en el país, como resultado de los ajustes estructurales y las exigencias de los organismos internacionales. A esto se sumó el incremento de los costos en la producción por el mayor precio de los insumos, el aumento en la cantidad utilizada y la pérdida de cultivos para el autosustento.

⁵ Por ejemplo en Mocache y Palenque, el policultivo consistía en la asociación de varias especies anuales como maíz, arroz, verdura, maní, sandía, melón, zapallo, yuca, higuera, algodón. También se mantenían especies animales menores como: patos, gallinas, pavos y cerdos (Calispa y Muñoz, 2002:47).

CAPÍTULO II

LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS NEOLIBERALES EN EL AGRO ECUATORIANO

En la década del ochenta, frente a la crisis de la deuda, que afectó a la mayor parte de los países del Sur y, especialmente, a América Latina, se aplican las denominadas políticas de ajuste estructural (PAE), que buscaban restablecer el equilibrio de la balanza de pagos de los países afectados por la crisis. Tal era el objetivo inmediato, pero implícitamente se buscaba liberar recursos para hacer frente al pago de la deuda; es decir, equilibrar la balanza de pagos para que los problemas en esta no afectaran los pagos pendientes de deuda a los países del Norte, instituciones financieras internacionales e instituciones financieras privadas.

La labor de diseño, financiamiento y seguimiento de las PAE recayó en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), siendo básicamente el Fondo quién dictaba las grandes líneas. Las PAE se convirtieron, en la década del ochenta, en la receta única aplicada a todos los países que querían acceder al financiamiento de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). La implementación de estas políticas fue posible debido a la condicionalidad establecida en los financiamientos, y explicitada en las denominadas Cartas de Intención del FMI y en la Estrategia de Asistencia País (CAS, por sus siglas en inglés) del BM. Ambos documentos establecen claramente una determinada política económica y sectorial que los países deben seguir.

A este conjunto de políticas se suman los mandatos del Consenso de Washington. Las líneas básicas de este fueron formuladas por el economista estadounidense John Williamson en un documento de 1989 titulado “What Washington means by policy reform” (Colaboradores de Wikipedia: 2007). En este documento, Williamson incluyó una lista de diez políticas, según él más o menos aceptadas por todo el mundo en Washington, de ahí su nombre⁶. Estos lineamientos son: disciplina fiscal; reordenamiento de las prioridades del gasto público; reforma impositiva; liberalización de las tasas de interés; una tasa de cambio competitiva; liberalización del comercio internacional; liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas;

⁶ Se debe puntualizar que Williamson entendía por Washington el complejo político-económico-intelectual que tiene sede en esta ciudad: los organismos financieros internacionales, el congreso de Estados Unidos, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los institutos de expertos políticos (*think tanks*) económicos (Colaboradores de Wikipedia, 2007).

privatización; desregulación; y derechos de propiedad. Estas políticas fueron pensadas inicialmente para América Latina, pero más tarde se convirtieron en un programa general, y se constituyeron en la base de lo que luego se denominará el neoliberalismo⁷ (Colaboradores de Wikipedia: 2007).

Uno de los pilares de estas políticas es la denominada teoría de las ventajas comparativas. Esta teoría se basa en el reconocimiento de que los países tienen una diversa asignación de factores (recursos) los mismos que pueden ser intercambiados. De ahí que se recomienda una “especialización total” en la producción de aquellos bienes o servicios para los cuales un país tiene mayores “dotaciones”, como un mecanismo para maximizar la productividad del trabajo, reducir costos de producción y maximizar los beneficios. Para promover el intercambio de bienes y servicios la teoría recomienda la integración total, sin políticas o mecanismos de ningún tipo que limiten el libre intercambio⁸.

En el caso del Ecuador la teoría de las ventajas comparativas se ha aplicado fuertemente al campo agrícola -el país cuenta con condiciones excepcionales para la agricultura debido a su privilegiada situación geográfica. En una perspectiva neoliberal, la expansión de las exportaciones agrícolas no tradicionales aparece como una de las estrategias principales para combatir la pobreza (Korovkin Tanya, 2005)

El neoliberalismo en la agricultura ecuatoriana

La visión que rige las políticas agrarias neoliberales se sustenta en el paradigma del capitalismo agrario, según el cual la única opción para los campesinos es integrarse plenamente al sistema y modernizarse. Esta propuesta sitúa la problemática en el sujeto, el campesino atrasado, y no en el sistema capitalista que genera desigualdades y contradicciones (Fernandes, 2006).

⁷ Entendido como: “Una concepción radical del capitalismo que tiende a absolutizar el mercado hasta convertirlo en el medio, el método y el fin de todo comportamiento humano inteligente y racional. Según esta concepción están subordinados al mercado la vida de las personas, el comportamiento de las sociedades y la política de los gobiernos” (Padres Provinciales de la Compañía de Jesús de América Latina 1996:20, en Acosta, 1993).

⁸ Esta teoría se fundamenta en la existencia de tres supuestos básicos: a) No hay movilidad del trabajo; b) No hay movilidad de capital, éste se reinvierte en sus propios países; c) No existen costos de transporte, que en la actualidad no existen. Las debilidades de esta teoría son bien conocidas, entre las principales están: su enfoque estático, la inexistencia de imperfecciones del mercado, y la ausencia de cuestiones de poder (Correa, 2006).

En el ámbito agrícola, los lineamientos del neoliberalismo, proponen un conjunto de políticas macroeconómicas que tienen incidencia directa en la agricultura como: el tipo de cambio, el sistema arancelario, la política fiscal; y, un conjunto de políticas sectoriales destinadas a favorecer: la no intervención del Estado; la expansión de un sector destinado a la exportación, altamente tecnificado; y la intervención de entes privados tanto en el manejo y administración de los recursos necesarios para la producción como de los servicios a la agricultura. Concretamente, estas políticas pueden resumirse de la siguiente manera:

- Privatización de empresas y funciones estatales de apoyo a la producción agrícola;
- Reducción o eliminación de subsidios;
- Eliminación de los controles de importación tales como cuotas, reducción de aranceles, etcétera;
- Reorientación de la producción hacia los cultivos de exportación; e impulso a la inversión extranjera y la desregulación.

Este modelo agrícola, a diferencia del aplicado durante la sustitución de importaciones se caracteriza porque el estado tiene un manejo indirecto de las actividades económicas, es un ente regulador que tiene menor control sobre los precios, la comercialización y los factores de producción. El gasto fiscal que antes constituía un subsidio del estado se suprime a través de las privatizaciones que buscan la recuperación de la inversión.

El gobierno adquiere un nuevo rol cuya responsabilidad incluye: el suministro de bienes públicos, la definición y protección de los derechos de propiedad (de varios tipos), la promoción de la competencia, el mejoramiento del funcionamiento de los mercados a través de la regulación y el desarrollo institucional, la seguridad social y la estabilidad económica” (FAO, 2004). Consecuentemente, las tareas principales de la política agrícola son:

- Mejorar el funcionamiento de los mercados de productos y factores en el medio rural, los mercados de factores incluyen los de tierras, capital financiero, mano de obra y, en algunos casos, agua de riego y condiciones ambientales;
- Promover el desarrollo de instituciones adecuadas para satisfacer los requerimientos de la economía rural en expansión. Aún cuando muchas de estas

actividades puedan ser privatizadas en el largo plazo, el sector público tiene una responsabilidad grande en fomentar el desarrollo de las capacidades necesarias, vigilar su despegue y asegurar su funcionamiento durante el período inicial;

- Desarrollar y refinar las reglas del juego para la economía de mercado, y fomentar el respeto de dichas reglas
- Crear el marco legal apropiado para el desarrollo agrícola, que estimule la actividad económica en vez de obstaculizarla y que al mismo tiempo proporcione el grado adecuado de protección a los intereses de los productores, los consumidores y el medio ambiente.

Tal como se puede apreciar, en el modelo neoliberal desaparece la presencia del Estado como ente que asigna y controla los factores de la producción (tierra, agua, semillas) los precios, la comercialización y subsidia los servicios a la producción (acopio, crédito, etc.). La similitud entre el modelo cepalino y el neoliberal, es el mantenimiento del modelo tecnológico de producción: el paquete de la revolución verde, en muchos casos con mayor especialización, inversión y dependencia, como es por ejemplo el cultivo de rosas. Si bien ahora la expansión del paquete tecnológico ya no es subsidiado a través del Estado, sigue siendo parte de los programas de extensión privados, condicionante para el crédito y el requerimiento principal para responder a las exigencias del modelo agroexportador.

En el Ecuador la implementación del neoliberalismo en el agro se tradujo en el establecimiento de un conjunto de políticas sectoriales diseñadas por los organismos financieros internacionales y apoyadas por la oligarquía nacional. Las políticas fueron pensadas por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mientras que los sectores dominantes del país facilitaron la tribuna pública para su impulso y aplicación, pues miraban con expectativas la posibilidad de reiniciar un nuevo auge de exportaciones primarias, para lo cual contaban con condiciones heredadas muy favorables. Estados Unidos también jugó un rol para la concretización de las políticas, mientras que el papel del gobierno de turno se limitó a implementar el cambio en el sector; a pesar de ser quien asume los costos económicos a través de la deuda adquirida con los organismos financieros internacionales.

Teóricamente, las políticas sectoriales fueron formuladas en base a estudios sobre la realidad del país y sus necesidades. Sin embargo, tanto los estudios como las

políticas fueron elaborados por las mismas personas y bajo el mismo financiamiento. De ahí, que las políticas respondieron más bien a una corriente internacional de liberalización de la agricultura y ampliación de los mercados. Las políticas fueron diseñadas totalmente desde una perspectiva de mercado y su objetivo fue fortalecer un sector privado muy competitivo, apoyado en el desarrollo de una base científica-tecnológica y en el uso de variedades de alto rendimiento e insumos industriales; tenían como objetivos:

- Mejorar la base científica para la agricultura.
- Aumentar la eficiencia del mercado de tierras.
- Mejorar la administración del riego y de los recursos hídricos.
- Des-regularizar los precios.
- Privatizar las empresas públicas.
- Apertura comercial (IDEA, 1996).

Estos cambios se fueron diseñando a lo largo de varios años, como se dijo anteriormente, con el impulso del BID, BM y Estados Unidos y se concretaron a través de la ejecución de proyectos y de reformas legales. A continuación se realiza una reseña de estas etapas.

Estados Unidos y la liberalización del agro ecuatoriano

En este apartado quiero evidenciar la participación de Estados Unidos en el cambio de políticas agrarias en el Ecuador, a través de las condiciones impuestas en los programas de ayuda alimentaria dirigidos al Ecuador.

Diversos estudios muestran el uso de la ayuda alimentaria como un instrumento de la política exterior de Estados Unidos⁹. En este caso, la ayuda alimentaria recibida estaba dentro del programa Alimentos para el Progreso, que proveía *commodities* como un incentivo o reconocimiento a los países que llevaban a cabo reformas económicas o agrícolas de mercado. El convenio se firmó en 1991 entre el gobierno ecuatoriano y el gobierno estadounidense (AF91, 91). Los cambios políticos e institucionales a los que el

⁹ Ver: Oxfam, 2005. Food aid or hidden dumping? Separating wheat from chaff. 71 Oxfam briefing paper. March; Zerbe, Noah 2002, "Feeding the Famine? American Food Aid and the GMO Debate in Southern Africa", Center for Philosophy of Law Catholic University of Louvain. Bélgica; Salgado. W, 2021. Ayuda alimentaria o Ayuda a las exportaciones en RALLT, 2002. E. Bravo. Ed. "Transgénicos y Ayuda Alimentaria". Quito- Ecuador 2002. www.rallt.org; Mousseau, Frederic, 2005. Food Aid or Food Sovereignty: Ending World Hungry in our time. The Oakland Institute.

Ecuador se obligó, como receptor de dicha ayuda, se enfocaron en el fortalecimiento del sector agropecuario privado.

El gobierno del Ecuador (GDE) en los últimos seis años ha concentrado sus esfuerzos y ha alcanzado algún progreso en reformas de políticas que han orientado la economía hacia una mayor liberalización del mercado. Estas reformas han tomado efecto tanto a nivel macroeconómico como sectorial. El programa de alimentos para el Progreso en Ecuador, Año Fiscal 1991, proveerá el apoyo necesario a las reformas políticas e institucionales del GDE diseñado para fortalecer el sector agropecuario privado. Estas reformas estarán dirigidas a una mayor liberalización de la economía, mayor efectividad en el sistema de investigación agrícola y un mejoramiento de las decisiones políticas dentro del sector agrícola (AF91, 1991).

Los cambios incluyeron eliminación de aranceles para productos sensibles como maíz, arroz y soya; cambios en el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP); y, apoyo al Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA) y a la Fundación para el Desarrollo Agropecuario (FUNDAGRO) para que promuevan el cambio de políticas en el país.

Las reformas de políticas específicas a llevarse a cabo por el gobierno del país importador (Ecuador) durante el Año Fiscal 1991 serán las siguientes:

Remoción de las licencias previas que restringen la libre importación y exportación de maíz, sorgo, soya, torta de soya y la eliminación del sistema de cuotas para la importación y exportación de aceites vegetales y sebos. A fin de dar un conveniente amparo a la producción local, el Gobierno del país Importador, podrá considerar mantener algunas tarifas arancelarias (entre el 15 y el 25% ad valorem), distinguiéndose entre la materia prima y los productos elaborados de origen nacional. En el caso del maíz, esta tarifa ha sido reducida del 65% a aproximadamente el 5% (igual que en la importación del sorgo).

Otorgar la autonomía institucional al Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, INIAP y proveer de suficiente aporte presupuestario para la investigación agrícola. El gobierno del país importador (Ecuador) tramitará y dictará una nueva ley para la operación del INIAP que incluya un incremento (alrededor del 2% del PIB agrícola) del presupuesto para la investigación y la creación de un fondo patrimonial. (AF91, 91: Anexo A. Artículo 1 y 2)

En el numeral III, literal 4 del mismo anexo se estipula que con el dinero proveniente de la monetización se llevarán a cabo entre otras las siguientes actividades:

b) Reforzamiento institucional a través del incremento del fondo equivalente al 7,5 por ciento (alrededor de USD 52 millones) del producto de esta donación a la Fundación de Desarrollo Agropecuario, FUNDAGRO, a fin de que esta institución, continúe y amplíe su apoyo a la investigación, extensión y educación agropecuaria [...]

c) Provisión de un fondo de alrededor de USD 52 millones, correspondiente al 7,5% del producto total de esta donación al Instituto de Estrategias Agropecuarias, IDEA, a fin de que continúe y amplíe su tarea de fortalecer la capacidad del sector privado para identificar, analizar y lograr la aplicación de políticas agropecuarias en beneficio del sector (AF91, 1991).

En efecto, estos compromisos del gobierno ecuatoriano se fueron materializando en políticas. En el año 1992, el INIAP (creado en 1959 como entidad pública y encargado de llevar a cabo la investigación en el país) se transformó, a través de la Ley Constitutiva del Instituto de Investigaciones Agropecuarias emitida por el Congreso Nacional, en una entidad de derecho público, descentralizada, dotada de personería jurídica y autonomía propia. El objetivo de este cambio era hacer del INIAP una institución que pueda manejar sus propios fondos y mantener una actividad sostenida en el tiempo. En la práctica, esto significó vaciar de todo contenido el papel que debía cumplir: de realizar una investigación al servicio público y para el interés común pasó a realizar investigaciones dirigidas, solo para quien pueda pagarlas.

Por otro lado, este cambio condujo a una reducción constante, tanto en los fondos con los que el INIAP trabajaba como en sus campos de acción. Si bien, al inicio hubieron resultados positivos y el presupuesto del INIAP en 1994 se incrementó a 0,41% del PIB, aproximadamente USD 1.3 millones más que en 1993 -la mitad de los fondos fueron generados por el INIAP a través de la venta de semillas-; en los años siguientes hubo una disminución de ese rubro, llegando a tener un déficit presupuestario significativo en 1997 y 1998. Así mismo, se recortó personal administrativo y técnico y, hasta 1996, se habían eliminado 249 fuentes de trabajo (OFIAGRO, 2000).

Estos cambios se complementaron con el Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA), financiado por el BM y BID. El financiamiento

total del PROMSA ascendió a USD 65,5 millones y tenía tres componentes divididos de la siguiente manera: a) Investigación agrícola, USD 24 millones financiados, diseñado por el BM con una contraparte del gobierno ecuatoriano de USD 3 millones; b) Transferencia de tecnología, USD 27,5 millones; y, c) Sanidad animal y vegetal, USD 14 millones financiado por el BID (USD 3 millones) y el gobierno ecuatoriano (USD 11,5 millones).

La Fundación IDEA -un centro de análisis neoliberal y desarrollo de propuestas basadas en la Revolución Verde y en la liberalización del mercado, cuyo objetivo es “fortalecer la capacidad del sector privado para analizar e identificar políticas agropecuarias en beneficio de la actividad” (Fundación IDEA, 1995), bajo la presidencia del terrateniente serrano, Neptalí Bonifaz, cumplió a cabalidad su cometido. IDEA¹⁰ fue uno de los actores claves en la redacción y aprobación de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, cuerpo legal que aglutinó los cambios del sector agropecuario, tal como se verá más adelante.

El programa sectorial agropecuario¹¹

El Programa Sectorial Agropecuario (PSA) sirvió como un paraguas bajo el cual se delinearon y realizaron todos los cambios estructurales en el agro ecuatoriano. Fue financiado por el BID y constaba de dos subproyectos: uno de políticas y otro de cooperación técnica.

Tabla2. Programa Sectorial Agropecuario

Número del Proyecto	EC-0048
Número del Préstamo	831/OC-EC y 832/OC-EC
Monto del Préstamo	831/OC-EC: US\$ 80.000.000 y 832/OC-EC: US\$ 12.500.000
Fecha de aprobación	16 Nov 1994
Fecha de terminación	831/OC-EC: 30 Jun 2000 832/OC-EC: 8 Feb 2002

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos BID-Ecuador, PSA, 2002.

¹⁰ La figura más destacada de IDEA en esa época fue Morris Whitaker, catedrático de la Universidad de Utah de Estados Unidos, quien jugó el papel principal en la elaboración de las políticas propuestas por la Fundación. Según IDEA, Whitaker ha estado estrechamente vinculado con la embajada de Estados Unidos en Quito y USAID. De hecho, en los años anteriores a la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario, entre 1987 y 1990, trabajó como asesor de políticas agrícolas de la USAID y fue asesor principal del director de esta Agencia (Acción Ecológica, 2008).

¹¹ La información de esta sección en cuanto a los objetivos, actividades y logros del PSA se tomaron de: BID, Ecuador, 2002. Otros aportes se citan las fuentes.

Cabe mencionar que este proyecto fue redactado con un préstamo del mismo BID, PPF-751/OC-EC, denominado “Apoyo a la preparación del proyecto sectorial agropecuario”, por un valor de USD 550 000 y ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este dinero se utilizó para contratar un equipo técnico de coordinación, integrado por consultores nacionales e internacionales, incluyendo funcionarios del BID. Este grupo fue el encargado de realizar la matriz de políticas que incluyeron las reformas institucionales, políticas y planes de acción para el sector. De acuerdo al análisis realizado, las políticas agrícolas se caracterizaron por una alta intervención estatal en relación a precios y mercadeo, canalización de subsidios a través de las instituciones de crédito, distorsiones y restricciones en los mercados de tierras y aguas y restricciones a las exportaciones como prohibiciones, licencias previas e impuestos. Se consideró también que en el país se habían debilitado las posibilidades de crecimiento agropecuario, dado que los derechos de propiedad sobre los principales recursos eran débiles; los fondos estatales se concentraban en actividades poco productivas y había una burocratización de las instituciones sectoriales. Finalmente, se concluyó que todos estos factores causaban una explotación ineficiente de los recursos naturales del país.

Bajo este análisis, se creó el programa sectorial agropecuario, con el objetivo de que el país use adecuadamente su potencial de crecimiento, racionalice el uso de sus recursos productivos y ponga en marcha un proceso de elevación de los ingresos de los productores de bajos ingresos. Se estableció, entonces, los siguientes componentes de acción:

- La liberación de los mercados de productos e insumos agropecuarios, que comprendía: a) la reformulación de la política de precios y comercio exterior; b) modificaciones en la política de tierras y aguas; c) reestructuración de las empresas agropecuarias.
- La reestructuración institucional del sector público agropecuario, que comprendía: a) la reorganización del MAG; b) la reformulación del gasto público en el sector; c) las reformas a la política de irrigación; d) el fortalecimiento del marco institucional de los recursos naturales renovables.

- Cooperación Técnica, cuyos fondos fueron administrados por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, con el propósito de cooperar en la ejecución del subprograma de políticas.

Las reformas estructurales del programa

Tal como se lo proponía, el PSA fue un instrumento para realizar reformas significativas, en cuanto a la liberalización de mercados e insumos, reducción de la intervención estatal en la producción y el mercadeo agropecuario.

a) Liberalización de mercados e insumos

En 1994, se expidió y reglamentó la Ley de Desarrollo Agrario. El gobierno de Sixto Durán Ballén envió, en abril de 1994, con carácter de “urgencia económica”, esta propuesta de Ley que fue modificada por el Congreso y aprobada algunas semanas más tarde. Sin embargo, los sectores campesinos e indígenas del país, al sentirse afectados por las provisiones de la Ley, realizaron movilizaciones y huelgas, especialmente en la sierra. Luego de un paro nacional, se estableció una comisión mixta para que proponga reformas, las cuales fueron aprobadas en la Ley Reformatoria a la Ley de Desarrollo Agropecuario, expedida el 15 de Agosto de 1994.

Pese a las movilizaciones, la Ley cumplió casi completamente con sus objetivos. Los cambios realizados no modificaron sustancialmente el espíritu que buscaba poner fin al proceso de reforma agraria y colonización, asegurar las garantías para la propiedad privada de la tierra y permitir la dinamización de un mercado de tierras. Esta Ley limitó a cuatro los causales para expropiación y adicionalmente los condicionó al pago inmediato, en efectivo y de acuerdo al avalúo comercial de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, DINAC. Si bien en la versión final de la Ley se reintrodujo la presión demográfica como causal de expropiación, se estableció la necesidad de realizar informes previos y favorables del Ministerio de Agricultura y del Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE. Así, se limitó efectivamente las expropiaciones por cualquier razón.

Por otro lado, se eliminó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, IERAC,¹² y en su lugar se estableció el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, INDA, cuyo objetivo se definió en resolver los conflictos sobre la tierra.

A diferencia de la Ley de Fomento Agropecuario de 1977, que solamente establecía algunos elementos para defenderse de las invasiones, la Ley de Desarrollo Agrario obligó prácticamente al desalojo:

Art. 24 .- [Denuncia de Invasión].- [...] De comprobarse la invasión, el Director del INDA o el funcionario delegado expresamente por él dispondrá el desalojo inmediato de los invasores contando con la intervención de la fuerza pública, la cual se encargará de resguardar las instalaciones, pertenencias y cultivos del predio invadido [...] (Reglamento Ley de Desarrollo Agrario, 1994).

Además, permitió la parcelación, venta e incluso la extinción de las comunas y cooperativas de producción cuando los dos tercios de los miembros de una cooperativa o comuna lo aprobarán en votación, esto aún cuando existían limitaciones establecidas en la Ley de Comunas. También se eliminó la autorización que debía otorgar el IERAC para permitir la venta de las tierras que habían sido adjudicadas y estableció que las adjudicaciones futuras del INDA no tendrían prohibición de enajenación.

Art. 31.- Fraccionamiento de Predios Comunales.- Las comunas, legalmente constituidas, que deseen la participación entre sus miembros de la totalidad o de una parte de las tierras rústicas que les pertenecen comunitariamente, podrán proceder a su fraccionamiento previa resolución adoptada en asamblea general por las dos terceras partes de sus miembros. Sin embargo, se prohíbe el fraccionamiento de los páramos, así como de las tierras destinadas a la siembra de bosques. Así mismo, las comunas se podrán transformar, por decisión de las dos terceras partes de sus miembros, en cualquiera de las formas asociativas establecidas en las leyes de cooperativas y de compañías. Las operaciones contempladas en este artículo estarán exentas de tributos. Podrán realizarse refundiciones, compensaciones o pagos que hagan factible las operaciones mencionadas en forma equitativa (Ley de Desarrollo Agrario, 1997).

¹² El Instituto Ecuatoriano de Colonización y Reforma Agraria IERAC era la entidad pública encargada de llevar a cabo el proceso de reforma agraria, realizaba los procesos de afectación de la tierra, la constitución de cooperativas en los predios afectados y regulaba el pago de la tierra a los antiguos propietarios por medio de bonos. Durante sus años de funcionamiento el IERAC afectó alrededor de 850 mil hectáreas y asentó a 105663 familias por concepto de reforma agraria; mientras que por el proceso de colonización fueron cerca de 6 millones de hectáreas y 100 mil familias.

Esta ley también tuvo otros alcances significativos tales como: a) decretar la libre exportación de productos agropecuarios (Disposición general cuarta), la libre importación de insumos (Artículo 16) y la ausencia de control de precios; b) establecer los criterios necesarios para reducir la intervención estatal e incrementar la participación del sector privado en el mercadeo agropecuario; c) permitir la transmisión de las concesiones de aguas, al realizar transacciones sobre la tierra (Artículo 44).

Respecto a este último punto, cabe señalar que la Ley buscaba cambiar la legislación sobre el agua de riego, pues se la veía como un mecanismo no funcional en un contexto de asignación de recursos por parte del mercado. La legislación vigente era de 1972 y categorizaba al agua como un bien público, priorizaba su uso de acuerdo a la actividad (uso humano, agrario, otros) y confería derechos limitados sobre el agua a través de las concesiones. Así, se creó el Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INERHI) como la máxima autoridad gubernamental responsable de la planificación, administración y regulación de todos los usos del agua para cualquier propósito; de todas las actividades de riego, drenaje y control de inundaciones; y, del diseño, la construcción y operación de sistemas públicos de irrigación (Whitaker, 1996). El INERHI, en relación al agua de riego, cumplía una función social: “los costos de los proyectos eran altamente subsidiados, los agricultores pagaban solamente el 5% de los costos totales” (Whitaker, 1996).

La nueva política agrícola planteó cambios radicales en cuanto a la estructura institucional, al manejo de los recursos hídricos y a sus derechos de uso. El supuesto teórico en el cual se sustentó esta propuesta fue que los derechos limitados sobre el agua reducían los incentivos para que el sector privado invirtiera en infraestructura de riego. Así mismo, se supuso que cuando el agua era considerada como un recurso de propiedad común, al que se accedía con precios muy bajos, se sobre explotaba el recurso y no había incentivos para la conservación del mismo.

En 1992, el cambio en la estructura institucional se consolidó a través del establecimiento del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, CNRH, en reemplazo del INERHI. El CNRH fue creado bajo el Decreto Presidencial No. 2224, amparado en la Ley de Modernización y sus subsecuentes enmiendas, para que administrara a nivel nacional el uso del agua para cualquier propósito y todas las actividades de riego, drenaje y control de inundaciones. Uno de los principales cambios fue la

regionalización de las políticas a través de las funciones que se otorgó a las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD's). Las corporaciones efectuaron la privatización de los sistemas públicos de riego mediante la transferencia de las actividades de operación, mantenimiento y de la recolección de los costos asociados a los usuarios de los canales. Este proceso no ha sido culminado hasta la actualidad.

En el ámbito de la legislación, se intentó incluir un cambio a la Ley de 1972 dentro de la propuesta de Ley de Desarrollo Agrario, con el objetivo de constituir derechos separables de propiedad privada del agua. Más tarde, de acuerdo a los criterios establecidos por el BID, se elaboró un proyecto de Ley de Aguas que incluía disposiciones para darle un carácter más firme al derecho de aprovechamiento, determinando sus características en cuanto a la forma de adquirirlo y transmitirlo. El proyecto fue presentado al Congreso Nacional pero no ha sido tramitado (BID, 2002), pues ha existido una fuerte presión de los grupos sociales -especialmente del Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CONAIE) que han presentado una propuesta alternativa a la Ley del BID.

Para apoyar los cambios políticos e institucionales, en 1994 se creó el Proyecto de Asistencia Técnica del Subsector Riego (PAT -ECPA7105), financiado por el BM por un monto de USD 20 millones. El proyecto buscaba, entre otras cosas, implementar políticas en relación al manejo y uso del agua y promover la participación del sector privado.

b) Reducción de la inversión estatal en la producción y el mercadeo agropecuario

En este ámbito, en primer lugar, se suprimieron o privatizaron varias empresas estatales que brindaban insumos y servicios a los productores agrícolas, dado que la nueva política agraria consideraba que este apoyo representaba un fuerte gasto, la finalidad era permitir el retiro del Estado y el ingreso del sector privado en estas actividades. FERTISA fue creada en 1964, para proveer insumos, fue privatizada y vendida a una empresa bananera privada, el grupo empresarial WONG en 1994. La Empresa de Abonos del Estado (EMADES) y la Empresa Nacional del Semen (ENDES) fueron liquidadas por vía administrativa, mientras que la Empresa Nacional de Semillas (ENSEMILLAS) creada en 1973, se convirtió en una empresa mixta en la cual el MAG y el BNF tenían buena parte de las acciones.

En segundo lugar, a finales de 1995, se eliminaron los programas nacionales por producto -arroz, algodón, café- y se privatizaron los servicios de extensión al eliminar el Proyecto de Desarrollo Tecnológico Agropecuario (PROTECA). Las competencias de los programas por producto y de PROTECA fueron traspasadas al sector privado. En 1999, un consorcio privado ejecutaba la transferencia de tecnología agropecuaria y tenía como objetivo la creación de un mercado de oferta y demanda de servicios.

En tercer lugar, se eliminó el control de precios en el país. Los precios para los productos de consumo interno se establecieron en 1973. Más tarde, en la década de los ochentas, se controlaban los precios a través de la Ley de Precios y Control de Calidad. El MAG era el ente encargado de fijar los precios de sustentación para los productores y los precios máximos para los consumidores. Con esta finalidad, se crearon dos instituciones: la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización (ENAC) y la Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT). La ENAC fue creada en 1974 con el objetivo de formular y ejecutar una política de comercialización de productos agrícolas estratégicos; intervenía en el mercado para garantizar el abastecimiento y controlar los precios pagados al productor. Hasta 1994, lo hizo mediante la compra directa de productos. Por su parte, ENPROVIT funcionó desde 1971 para garantizar precios máximos al consumidor; lo hacía a través de una red de 275 establecimientos minoristas en donde se comercializaban productos alimenticios básicos a precios oficiales (Ofiagro, 2000).

El gobierno de Sixto Durán Ballén liberalizó los precios al consumidor y retiró los controles y la intervención estatal de la comercialización agropecuaria; fue la referida Ley Agraria de 1994 la que permitió que la formación de precios se realice a través del mercado y, en consecuencia, eliminó los precios de sustentación (Ofiagro, 2000).

En cuarto lugar, se eliminaron todos los impuestos a las exportaciones a través de la Ley 74 de Facilitación de Exportaciones, de 1993.

En quinto lugar, se dismanteló el sistema arancelario de protección nacional. En 1988, las tarifas arancelarias se mantenían entre 0% y 300%. El presidente Rodrigo Borja, en 1990, las redujo a un rango de entre 5% y 20 % y eliminó la mayoría de las prohibiciones a las importaciones (Quezada, 1996). Más tarde, con el ingreso del Ecuador a la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 1995, éstos se redujeron

aún más, llegando incluso para siete productos a niveles inferiores de los que se habían acordado con el BID en el PSA. En 1994, se estableció un sistema de bandas de precios denominado Sistema Andino de Franjas de Precios que permitió estabilizar los precios domésticos, controlando el precio de los productos importados.

Finalmente, cabe señalar que el PSA emprendió reformas institucionales a nivel orgánico del MAG, lo que en el largo plazo afectó su capacidad de funcionamiento y acción. El personal de planta del MAG se redujo de 8 000 personas, en 1992, a 1 650, en 2002. Se creó una Oficina de Gestión de Políticas para que coordine las reformas y otra de Gestión Ambiental. A partir de 1995, se re estructuró el presupuesto del MAG, dando prioridad a las políticas comerciales de exportación. En la práctica, esto significó retirarle al Ministerio de Agricultura toda la potestad de intervenir como un actor regulador en la política agraria del país (precios, uso del agua, uso de la tierra, políticas alimentarias, políticas de apoyo diferenciadas al agricultor, medidas de protección a la agricultura), convirtiéndose en un observador del proceso de desarrollo agrícola.

Tal como se puede apreciar, los cambios emprendidos y desarrollados a través de diversas acciones y proyectos financiados por el BM y el BID crearon un nuevo marco jurídico e institucional para el uso y el control de los recursos necesarios para la producción agrícola. Como se verá en el siguiente capítulo, este modelo, al igual que en otros aplicado en distintas partes del mundo, ha configurando el escenario perfecto para crear situaciones de pobreza y marginalidad alarmante en las áreas rurales y dependencia creciente de las importaciones de alimentos.

Tabla 3. Matriz del Cambio de Políticas

<i>TEMA</i>	<i>MODELO NEOLIBERAL</i>	<i>APLICACIÓN EN EL ECUADOR</i>
Agricultores	El que sea ineficiente desaparecerá	Paradigma del capitalismo agrario. Los campesinos deben integrarse plenamente al sistema; modernizarse. Sitúa la problemática en el sujeto, el campesino atrasado y no en el sistema.
Comercio	Libre Comercio para todo Políticas diseñadas y aplicadas por BID, BM, EE.UU. Corriente internacional de liberalización de la agricultura y ampliación de mercados	Políticas diseñadas desde una perspectiva de mercado. Objetivo: fortalecer el sector privado muy competitivo, apoyado en el desarrollo de una base científica-tecnológica, el uso de variedades de alto rendimiento e insumos industriales. PL480. Alimentos para el Progreso. AF91 Programa Sectorial Agropecuario Financiado por BID. Monto total USD 92,5 millones Redacción del Proyecto: BID PPF-751/OC-EC, denominado "Apoyo a la preparación del Proyecto Sectorial Agropecuario", por un valor de USD 550 000
Liberalización de los mercados de productos e insumos agropecuarios:		
Precios de los cultivos	Lo que el mercado dicte Reformulación política de precios	Retiro de los controles y la intervención estatal de la comercialización agropecuaria. Liberalización de los precios al consumidor. Eliminación precios de sustentación para productores. Eliminación ENAC y ENPROVIT.
Prioridad Productiva	Agroexportaciones Reformulación política de comercio exterior	Se decreta la libre exportación de productos agropecuarios. Se eliminaron todos los impuestos a las exportaciones a través de la Ley 74 de 1993, de Facilitación de Exportaciones. Se promovió exportación de banano; 1998 se elimina el Programa Nacional del Banano y se crea el Instituto Nacional del Banano INEBAN.
Acceso a la tierra y agua	A través de los mercados. Modificaciones en la política de tierras y aguas	TIERRA (Ley de Desarrollo Agrario) Limita a cuatro los causales para expropiación. Condiciona pago inmediato, en efectivo, según valor comercial. Eliminó el IERAC, en su lugar se estableció el INDA cuyo objetivo es resolver los conflictos sobre la tierra. Prácticamente, obliga al desalojo Permite la parcelación, venta e incluso la extinción de las comunas y cooperativas de producción, cuando los dos tercios de los miembros de una cooperativa o comuna lo aprueban en votación. Elimina la autorización del IERAC para permitir la venta de las tierras que habían sido adjudicadas. Establece que las adjudicaciones futuras del INDA no tengan prohibición de enajenación.

		<p>AGUA</p> <p>Plantea cambios radicales en cuanto a la estructura institucional, al manejo de los recursos hídricos y a los derechos de uso del mismo.</p> <p>Se elimina el INERHI, se crea CNRH en 1992.</p> <p>Regionalización de las políticas a través de las funciones que se otorga a las Corporaciones Regionales de Desarrollo.</p> <p>Privatización de los sistema públicos de riego a través de la transferencia a los usuarios de los canales, de las actividades de operación, mantenimiento y de la recolección de los costos asociados. Este proceso no ha sido culminado hasta la actualidad.</p> <p>Buscaban: constituir derechos separables de propiedad privada del agua.</p> <p>BID elaboró un proyecto de Ley de Aguas que incluía disposiciones para darle un carácter más firme al derecho de aprovechamiento, determinando sus características en cuanto a la forma de adquirirlo y transmitirlo (NO PASÓ)</p> <p>1994 se creó el Proyecto de Asistencia Técnica del Subsector Riego, PAT - ECPA7105- financiado por el BM por un monto de USD 20 millones.</p>
Acceso a servicios	Reestructuración de las empresas agropecuarias	<p>FERTISA fue privatizada y vendida a una empresa bananera privada.</p> <p>EMADES y ENDES fueron liquidadas por vía administrativa.</p> <p>ENSEMILLAS se convirtió en una empresa mixta en la cual el MAG y el BNF.</p>
Acceso a mercados	Apertura comercial	<p>Se desmantela el sistema arancelario de protección nacional. En 1988 las tarifas arancelarias se mantenían entre 0% y 300%. Rodrigo Borja las redujo a una rango entre 5% y 20 % y eliminó la mayoría de las prohibiciones a las importaciones. (PL480, remoción de las licencias previas que restringen la libre importación y exportación de maíz, sorgo, soya, torta de soya y la eliminación del sistema de cuotas para la importación y exportación de aceites vegetales y sebos).</p> <p>Más tarde, con el ingreso del Ecuador a la OMC en 1995, estos aranceles se redujeron aún más.</p>
Reestructuración institucional del sector público agropecuario (Vaciar de contenido función del MAG)		
Institucionalidad	Reorganización del MAG Reformulación del gasto público en el sector	<p>Establecer los criterios necesarios para reducir la intervención estatal e incrementar la participación del sector privado en el mercadeo agropecuario (LDA)</p> <p>El personal de planta del MAG se redujo de 8 000 personas, en 1992, a 1650, en 2002.</p>

		<p>Se creó una Oficina de Gestión de Políticas para que coordine las reformas y otra de Gestión Ambiental.</p> <p>A partir del año 1995, se re estructuró el presupuesto del MAG, dando prioridad a las políticas comerciales de exportación.</p>
Fortalecimiento de la investigación científica. Mejoramiento en la base científica para la Agricultura		
Investigación	Industrial, Intensivo, Monocultivo, Agrotóxicos	<p>PL480</p> <p>Autonomía institucional al Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias</p> <p>1992 se convertía en una institución que manejaba sus propios fondos, a través de la prestación de servicios</p> <p>El INIAP recortó personal administrativo y técnico, hasta 1996 se habían eliminado 249 fuentes de trabajo entre personal administrativo y técnico.</p>
Extensión Tecnología agropecuaria	Industrial, Intensivo, Monocultivo, Agrotóxicos	<p>Se eliminaron los programas nacionales por producto -arroz, algodón, café.(1995)</p> <p>Se privatizaron los servicios de extensión al eliminar el Proyecto de Desarrollo Tecnológico Agropecuario (PROTECA). Las competencias de PROTECA fueron traspasadas al sector privado.</p> <p>Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios, PROMSA, financiado por el BM y BID, el financiamiento total del PROMSA ascendió a USD 65.5 millones (Investigación)</p>

Fuente: Elaboración propia, en base a un cuadro sobre políticas neoliberales y soberanía alimentaria (Peter Rosset: 2004).

CAPÍTULO III

IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES EN LA PRODUCCION AGRICOLA DEL ECUADOR

En el presente capítulo se busca establecer los impactos de la aplicación de las políticas en relación a la producción de alimentos básicos, exportaciones tradicionales y no tradicionales. Puesto que los datos de producción, no responden solamente a lo sucedido en este periodo sino que también reflejan el comportamiento de las políticas previas, se analizan series de tiempo desde 1960 hasta el 2006, tomando como referencias los periodos de los modelos descritos anteriormente (modernización conservadora y neoliberalismo) así como las variaciones ocurridas por el inicio de la explotación petrolera, la crisis de los años 80's, el fenómeno del Niño en los 90 y el inicio de la dolarización. Luego, se analiza la evolución de la migración y la pobreza en el área rural.

Las políticas neoliberales en el Ecuador, tenían como meta el crecimiento de la economía del país. Sin embargo, al analizar la evolución del Producto Interno Bruto, PIB, entre 1993 y 2005, se evidencia un crecimiento anual medio del 0.76 % por habitante. Esta cifra es inferior al crecimiento experimentado durante el “boom” petrolero y la más baja desde los años 50's. Estos datos muestran que los cambios realizados no han conducido al crecimiento económico en el periodo analizado.

Tabla 4. PIB y Agricultura. Tasas de Crecimiento 1993-2005

	PIB	PIB POR HABITANTE
PIB	2.56	0.76
PIB Agropecuario	5.00	3.20
Banano, café, cacao	4.42	2.63
Cereales	1.10	-0.70
Flores	19.91	8.0
Otros	3.90	2.10
Animales	2.50	0.70
Silvicultura	5.00	3.20

Fuente: (Larrea, 2009)

Al analizar los datos en relación al PIB agrícola se observa que éste tiene una tasa de crecimiento del 5% y el PIB agrícola per cápita del 3.2%. A simple vista se evidencia

que éste sector ha tenido mayor dinamismo en relación al conjunto de la economía, lo cual suele presentarse como un éxito de la política agraria aplicada en el período neoliberal (MAG, 2006). Sin embargo, analizando estas cifras desde la perspectiva de la soberanía alimentaria, es decir la capacidad de autosuficiencia alimentaria de un país, se puede apreciar que el crecimiento de la agricultura se ha concentrado en los sectores de exportación tradicional y exportaciones no tradicionales, mientras que el sector destinado al consumo interno sufre un grave retroceso.

Así, la tasa de crecimiento de las exportaciones tradicionales: banano, café y cacao es de 4.42%, prácticamente el doble del PIB. Tradicionalmente, los exportadores de estos productos han sido grupos de poder económico, que son quienes se benefician de este crecimiento. En relación a las exportaciones no tradicionales, representadas en las flores, hay un dinamismo excepcional y alcanza una tasa anual de 19.91%, 7 veces superior al crecimiento del PIB. En este grupo se encuentran los sectores exportadores modernos que también cuentan con capital, tecnología y otros recursos indispensables para la producción. Los datos muestran que las políticas han creado condiciones favorables para el altísimo crecimiento y desarrollo de este sector.

Al analizar el rubro correspondiente a los cereales, representativo de los productos agrícolas destinados al consumo interno, se aprecia que tiene un crecimiento negativo, que no alcanza siquiera a nivelar el crecimiento de la población -0,7%. La producción de alimentos para el mercado interno está centrada en pequeños y medianos productores quienes claramente no han sido favorecidos por la aplicación de las políticas neoliberales.

Otro de los rubros que tiene relación con el consumo interno se encuentra bajo la categoría “otros” la cual está cerca de la tasa de crecimiento de las exportaciones tradicionales, 2,10% frente a 2,63%. Sin embargo, cabe resaltar que el dinamismo puede estar representado por los sectores de producción para la agroindustria como la palma africana, el maíz duro, la soya y la caña de azúcar, entre otros.

Por otro lado, vale la pena mencionar que la silvicultura es otro de los sectores agrícolas que expresan un crecimiento alto, 5%. Uno de los componentes importantes de la silvicultura es la madera, tanto para consumo nacional como para exportación, esto pone de manifiesto que en el país existe un patrón de deforestación en crecimiento y en

otros casos, el establecimiento de plantaciones forestales que tienen también impactos en la soberanía alimentaria.

En este contexto, a continuación se analizan las tendencias individuales de producción de un grupo de productos que representan la canasta básica, los agroindustriales, los productos tradicionales de exportación y los productos de exportaciones no tradicionales, se analizará su comportamiento en cada uno de los períodos antes mencionados.

Los productos de la canasta básica para el estudio fueron divididos en tres categorías: cereales, granos y tubérculos. Vale mencionar que el consumo de cereales representa una parte importante en la dieta del pueblo ecuatoriano; el consumo per cápita mensual, en 1998, era de de 9,7 kg. (Larrea y Freire, 2001). Revisando las hojas de balance alimentario se puede evidenciar la misma situación, incluso con rasgos de mayor dependencia, especialmente de trigo. En este grupo se analizó el trigo, la cebada y la quinua, las tasas de crecimiento entre 1992 y 2000 muestran en los tres casos una reducción en relación al periodo anterior.

Tabla 5. Tasas de Crecimiento por producto. Cereales.

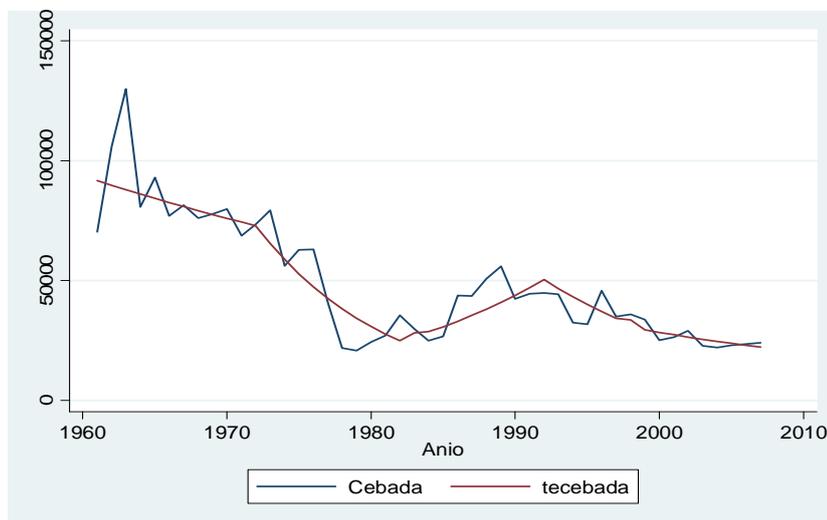
Producto	1960-1971	1972-1982	1983-1991	1992-2000	2001-2006
Trigo	-0,34	-7,50	-1,50	-5,25	-9,87
Cebada	-2,06	-10,20	7,34	-7,44	-3,47
Quinua	5,74	-32,46	38,42	-5,61	-0,63

Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

Como es bien conocido, la producción trigo en el Ecuador prácticamente ha desaparecido debido a la influencia de los programas de ayuda alimentaria estadounidense que poco a poco fueron minando la producción nacional. Como un caso distintivo de este grupo de productos se presenta la cebada cuyo alto valor socioeconómico se debe áreas rurales interandinas se debe a su adaptación al medio, el consumo nacional se estima alrededor de 1 kg/persona, pero este valor es muy superior en las zonas marginales de la parte alta de la Sierra, donde la producen para el autoconsumo (El Universo, 2006). Este cultivo tuvo un crecimiento en el periodo de la crisis económica, quizás debido a la falta de divisas para la importación, pero durante el

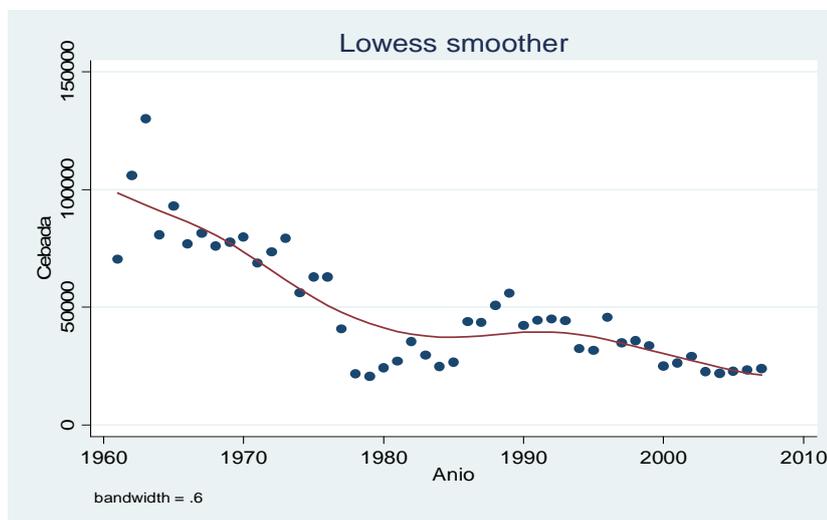
periodo de aplicación del neoliberalismo, previo a la dolarización su producción cae dramáticamente a una tasa de -7,44% (Gráfico 1 y Gráfico 2).

Gráfico1. Producción de Cebada en Toneladas, por periodo, 1960-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

Gráfico2. Producción de Cebada en Toneladas, tendencia, 1960-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

Para la quinua, cultivo originario que tienen una importancia representativa como fuente nutricional¹³, los datos evidencian también una reducción significativa, de -5,61%,

¹³ “La quinua es conocida como uno de los alimentos de origen vegetal más nutritivos y completos, su valor biológico y nutricional es comparable o superior a muchos alimentos de origen animal como carne,

luego del altísimo crecimiento que tuvo en el periodo anterior -38, 42%- posiblemente gracias al Programa Nacional de Cultivos y Granos Andinos del INIAP, iniciado en 1982 cuyo objetivo era la recuperación y el consumo de la quinua, el chocho y el amaranto.

Se debe mencionar que no se realizó el mismo análisis para el maíz blanco o suave porque en la base de datos de la FAO no hay una desagregación entre éste y el maíz amarillo. Sin embargo, de acuerdo a datos de fuentes secundarias, se evidencia una disminución en relación a la producción y al cultivo. En el 2005 se producía maíz suave en una relación porcentual de 0,56% con respecto a 1965 (Rubio, 2008:85). Otros datos disponibles en la información censal evidencian que la superficie cultivada con maíz blanco pasó de 246 mil hectáreas en 1965 a 153 mil hectáreas en 1999; la producción en el mismo período se redujo de 151 mil toneladas a 76 mil toneladas.

Históricamente el maíz ha sido utilizado en una cantidad de platos y bebidas e inclusive tuvo un uso ritual y sagrado dentro de los pueblos indígenas¹⁴. El maíz suave es una variedad que se cultiva fundamentalmente en los niveles altitudinales de la Sierra, sin olvidar las variedades adaptadas que existen en la Costa, es un cultivo de subsistencia, cuya producción se destina principalmente al autoconsumo o al abastecimiento local.

Al analizar los datos sobre fréjol, arveja y lenteja se observa que la tasa de crecimiento de los tres productos disminuye en relación al período anterior. El fréjol pasa de una tasa de 3,46 a 2,58. El retroceso en el caso de la arveja y la lenteja es aún mayor, alcanzando tasas de crecimiento negativas de -5,75 y -4,04 respectivamente.

Tabla 6. Tasas de Crecimiento por producto. Granos

Producto	1960-1971	1972-1982	1983-1991	1992-2000	2001-2006
Fréjol	3,15	-3,82	3,46	2,58	-4,66
Arveja	-0,93	-4,59	8,32	-5,75	1,84
Lenteja	-13,14	-7,73	9,34	-4,04	15,71

Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

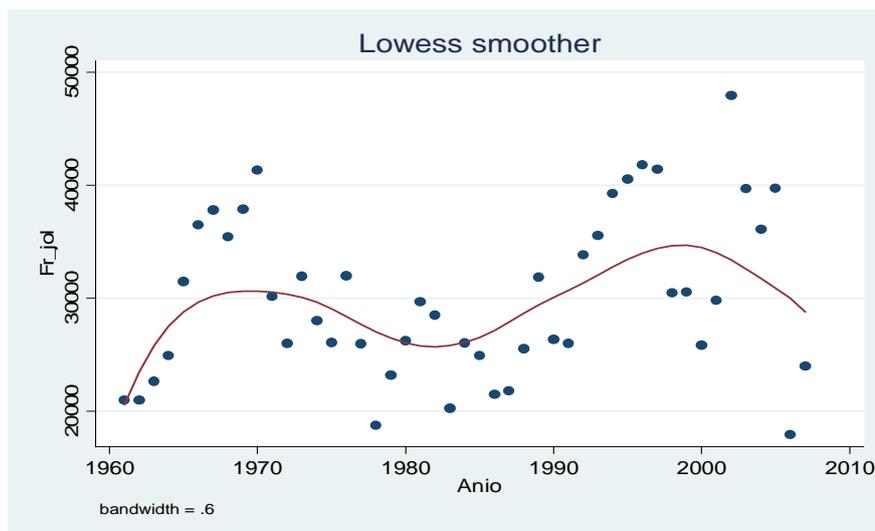
Las tendencias a largo plazo del fréjol muestran que el crecimiento de este producto se ve influenciando por los periodos de mayor apertura de las importaciones; en el periodo del *boom* petrolero, cuando existían divisas para las importaciones, su crecimiento es

leche, huevos o pescado. Varios estudios han demostrado que la composición nutricional de la quinua es comparable al de la leche materna” (INIAP, 1990).

¹⁴ Ver Eduardo, Estrella, 1983. El Pan de América: Etnohistoria de los Alimentos Aborígenes en el Ecuador, Ed. Abya Yala, Quito-Ecuador.

negativo (-3,82) al igual que con la liberalización de la época neoliberal previa a la dolarización. (2,58). En contraste, en el periodo previo al *boom* petrolero y durante la crisis el crecimiento es positivo (3,15 y 3,46). Estas variaciones se pueden evidenciar en el gráfico No.3.

Gráfico 3. Producción de Fréjol, en toneladas, Tendencias, 1960-2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

En el caso de los tubérculos, se analizaron tres productos: papa, yuca y camote. En el periodo de la aplicación de las políticas neoliberales, se evidencia que la papa tuvo un crecimiento negativo. Mientras que la yuca y el camote mejoran en relación al periodo anterior.

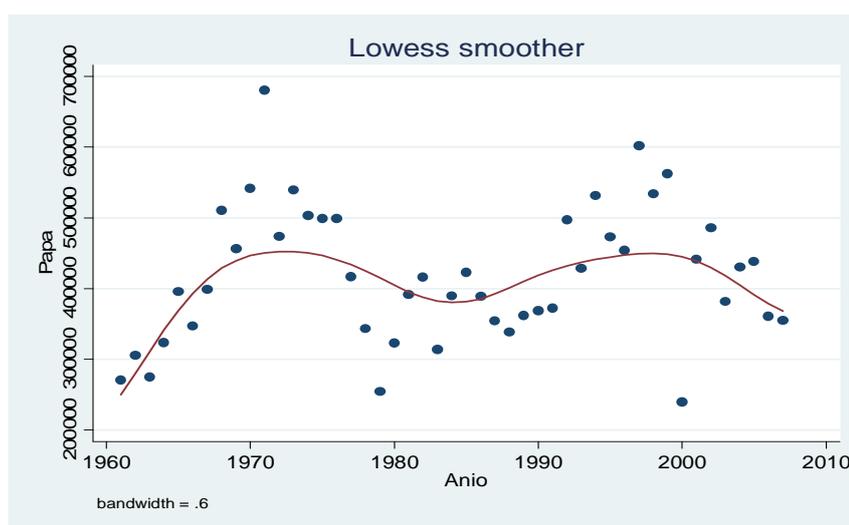
Tabla 7. Tasas de Crecimiento por producto. Tubérculos

Producto	1960-1971	1972-1982	1983-1991	1992-2000	2001-2006
Papa	6,95	-5,60	3,23	1,09	-3,35
Yuca	6,46	-6,18	-8,30	-0,16	3,88
Camote	-7,37	-1,32	-12,03	-6,28	14,62

Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

Se debe mencionar que el crecimiento en la producción de papa al igual que el fréjol, disminuye en los periodos de apertura (-5,6 y 1,09 respectivamente) y aumenta cuando hay restricciones a las importaciones.

Gráfico 4. Producción de papa, en toneladas, tendencia, 1960-2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

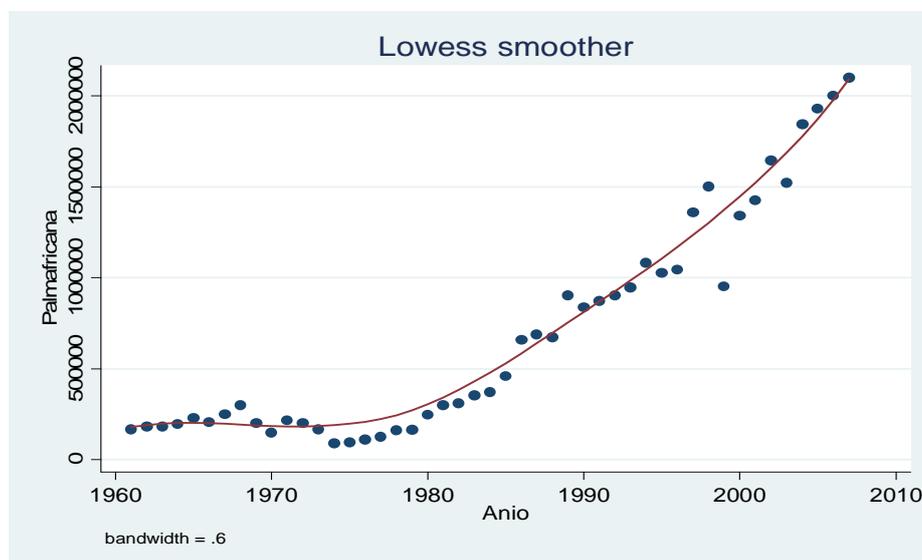
Los cultivos agroindustriales estudiados fueron la palma, la caña de azúcar y la soya. Las tasas de crecimiento muestran que en el periodo 1992-2000, la palma tiene un crecimiento estable, mientras que la caña permanece estacionaria y la soya disminuye.

Tabla 8. Tasas de Crecimiento por producto. Agroindustriales

Producto	1960-1971	1972-1982	1983-1991	1992-2000	2001-2006
Palma	-1,88	5,36	15,11	0,97	8,66
Soya	34,33	49,25	8,57	-12,62	2,80
Caña	0,68	-2,49	1,71	-2,54	3,32

Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

Gráfico 5. Producción de Palma, en toneladas, tendencias 1960-2004

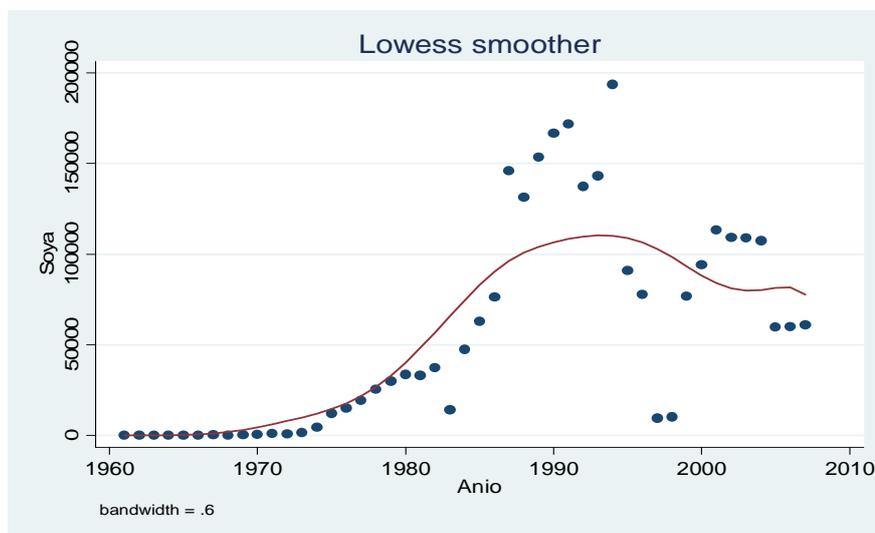


Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

La explicación de la gran disminución de la tasa de crecimiento de la soya de 8,57 en el periodo de la crisis a -12,62 se la puede encontrar en las importaciones de este producto que son crecientes en el país. Especialmente en los años 1999 y 2000 ingresó al país altas cantidades de soya a través del programa PL480 de Estados Unidos; este aumento en las donaciones de soya, no solamente en el Ecuador sino en otros países de América Latina, estuvo asociado con las restricciones a la soya transgénica de Estados Unidos en Europa (Bravo, 2006).

Como se mencionó anteriormente, no se hizo una serie completa sobre el maíz, pero los datos disponibles muestran que tanto la superficie sembrada como la producción han aumentado entre 1965-2005. El incremento de la producción del maíz duro en toneladas, durante estos 40 años es de 15,5 veces (Rubio, 2008:85). La superficie cultivada pasó de 61 mil hectáreas en 1965 a 237 mil en 1995.

Gráfico 6. Producción de Soya, en toneladas, tendencias 1960-2004



Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

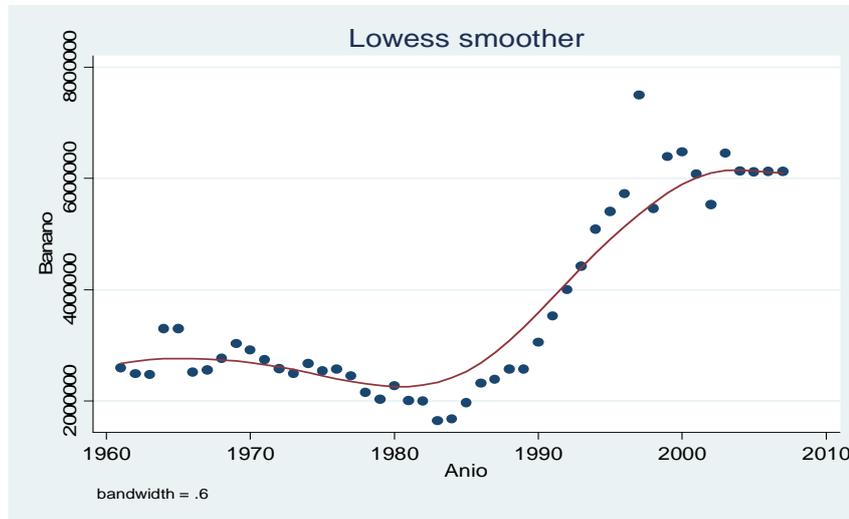
En relación a las exportaciones tradicionales: banano, café y cacao, se evidencia una tendencia de importante crecimiento para el banano (Gráfico 7), el cacao se mantiene prácticamente estable y el café disminuye. Vale mencionar que las tendencias de producción de estos cultivos están muy relacionadas con las variaciones de precios internacionales, así como plagas o fenómenos naturales.

Tabla 9. Tasas de Crecimiento. Exportaciones tradicionales.

Producto	1960-1971	1972-1982	1983-1991	1992-2000	2001-2006
Café	2,81	3,85	4,37	-0,74	-13,79
Banano	0,59	-4,62	7,91	8,81	-1,87
Cacao	4,54	2,79	-0,19	0,01	1,43

Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

Gráfico 7. Banano Producción en toneladas, tendencia, 1960-2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

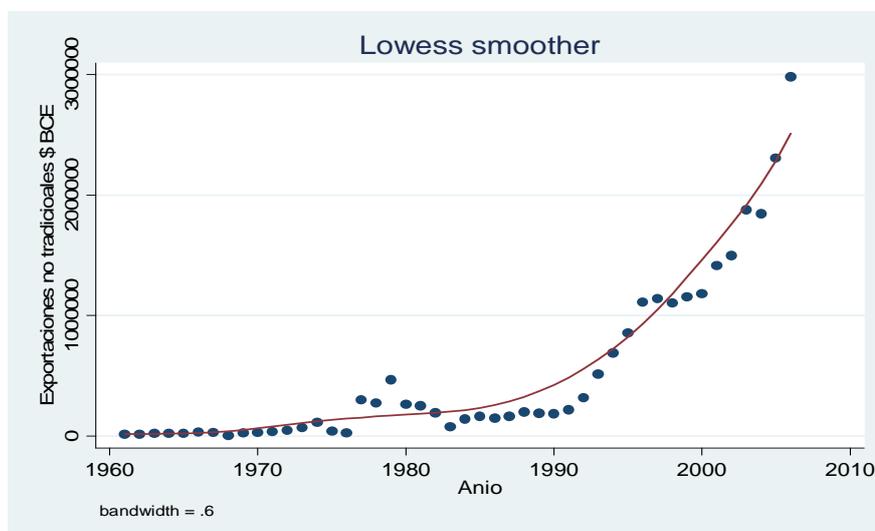
Con la finalidad de estudiar el aumento de las exportaciones no tradicionales, se trabajó con los datos de exportaciones del Banco Central, en miles de dólares, manteniendo la misma serie estadística desde 1960 hasta 2006. En este rubro se incluyen productos como las flores, el abacá, el tabaco, frutas, brócoli, entre otros. Se puede apreciar que entre 1992-2000, mantienen una tasa altísima de crecimiento 28,26%, lo cual evidencia que las políticas aplicadas crearon un marco favorable para su desarrollo. En palabras del MAG, esto “obedece a un resultado visible del ajuste y apertura económica que provocó la diversificación de las exportaciones en general y de las agropecuarias en particular” (MAG, 2006).

Tabla 10. Tasas de Crecimiento. Exportaciones no tradicionales.

Producto	1960-1971	1972-1982	1983-1991	1992-2000	2001-2006
Exp. tradicionales	No	10,73	17,09	2,07	28,26
				6,88	

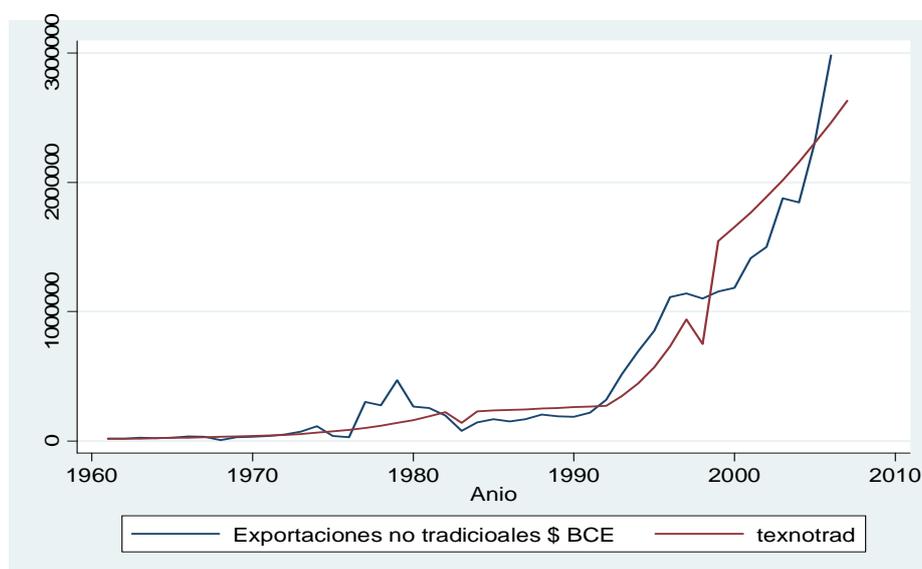
Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

Gráfico 8. Exportaciones no Tradicionales, en miles de dólares, tendencia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Central

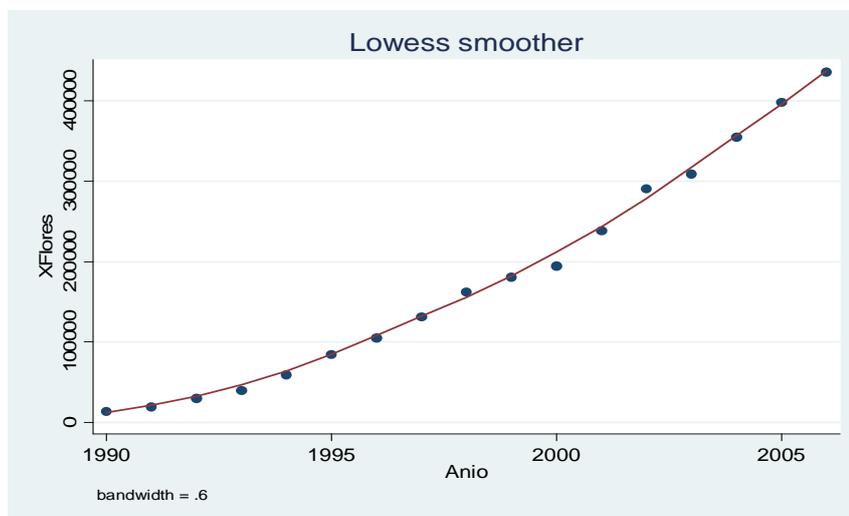
Gráfico 9. Exportaciones no Tradicionales, en miles de dólares, por periodo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos FAOSTAT

Adicionalmente se analizaron datos para la exportación de flores, la series van desde 1990 hasta el 2006, se evidencia que éste ha sido el producto no tradicional estrella, en el periodo analizado crece de manera constante y estable a una tasa de 12,96%.

Gráfico 10. Exportaciones no Tradicionales, en miles de dólares, tendencia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Central

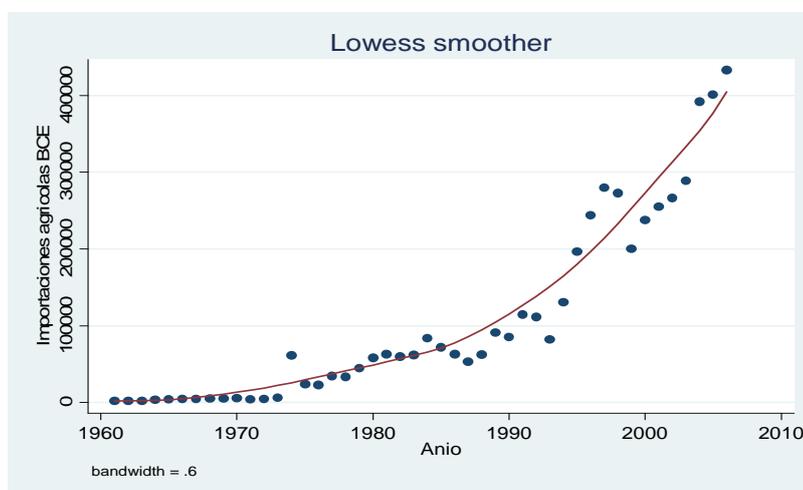
Dado que otro componente de la soberanía alimentaria, además de la producción para el consumo interno, es la no dependencia alimentaria, a continuación, se revisan algunos datos sobre importaciones. Lamentablemente, no existen series de largo plazo desagregadas que permitan analizar la evolución directa de importaciones alimentarias, pero se ha utilizado la importación de materia prima destinada a la agricultura, la serie va desde 1960 hasta el 2006, en miles de dólares. Entre 1992 y 2000, la tasa de crecimiento es 15,60%, lo cual evidencia un aumento acelerado en relación al periodo anterior (crisis económica). Con seguridad esta es una respuesta a la liberalización de los mercados comerciales y a la libre importación de insumos agrícolas, se debe señalar que el otro periodo de crecimiento de las importaciones agrícolas es el boom petrolero.

Tabla 11. Tasas de Crecimiento. Importación de materia prima agrícola.

Producto	1960-1971	1972-1982	1983-1991	1992-2000	2001-2006
Imp. Materia prima	15,25	24,25	2,55	15,60	6,37

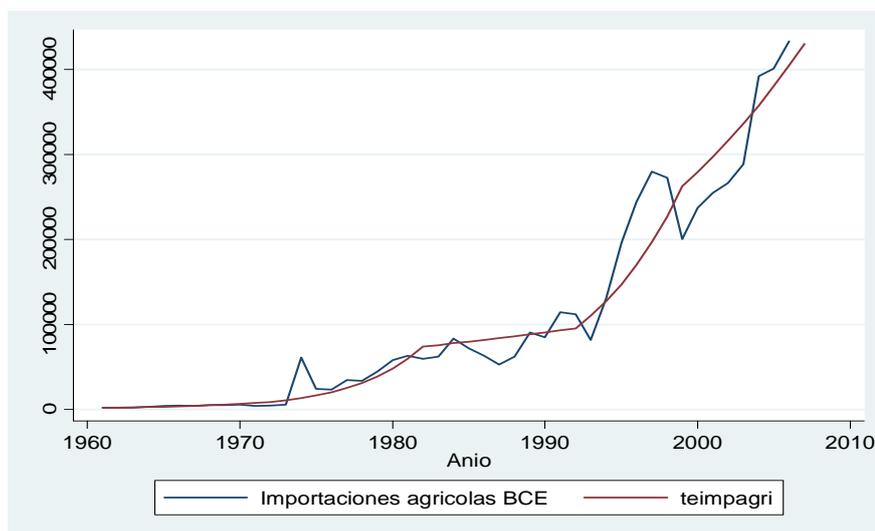
Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Central

Gráfico 11. Importaciones Materia Prima Agrícola, en miles de dólares, tendencia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Central

Gráfico 12. Importaciones Materia Prima Agrícola, en miles de dólares, por período.

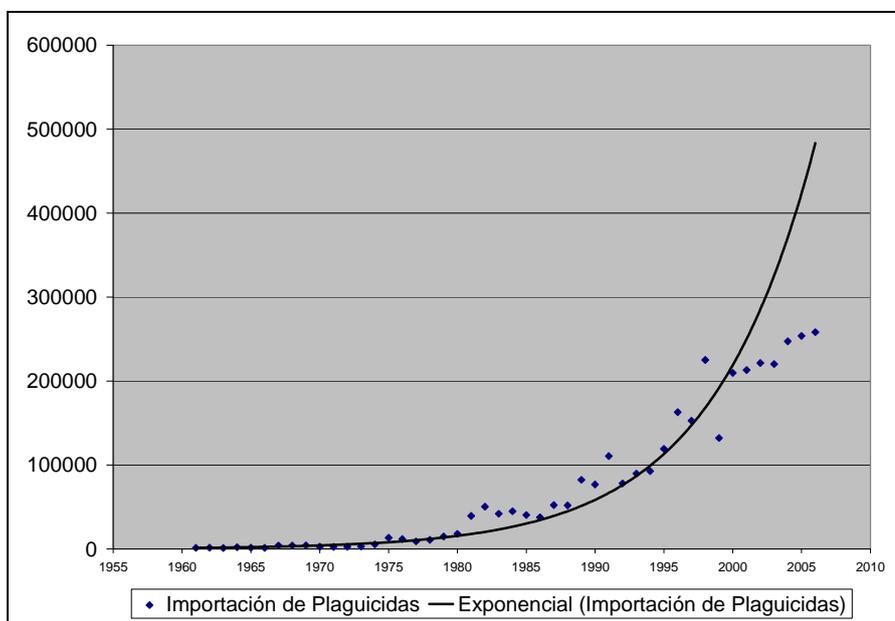


Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Central

Para seguir en esta línea de análisis, se revisa a continuación las tendencias en la importación de plaguicidas (incluye insecticidas, funguicidas, desinfectantes) y fertilizantes (nitrogenados, fosfatados, potásicos, entre otros), son datos de la FAO, en miles de dólares y la series van desde 1960 hasta 2006. Los datos evidencian que estos

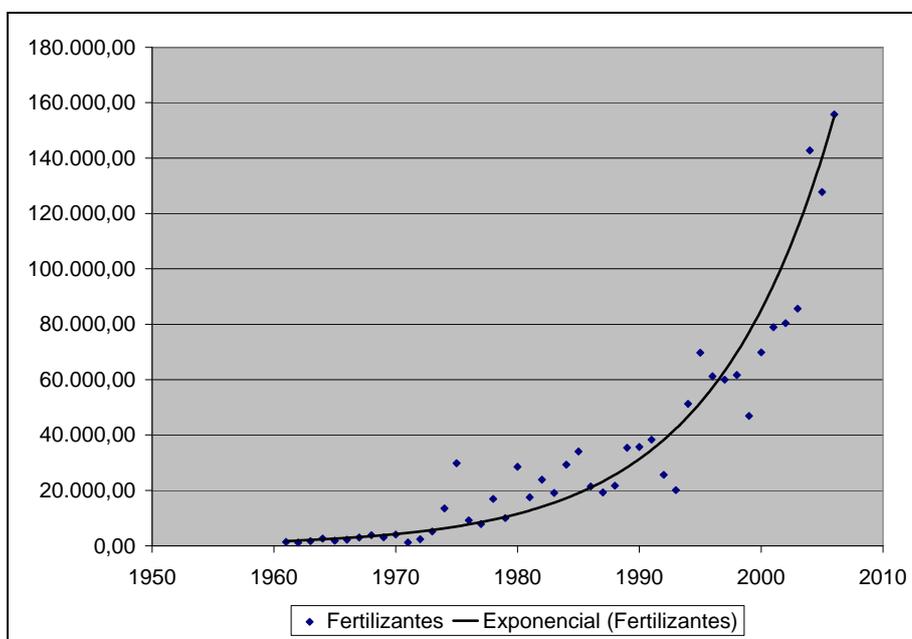
productos tienen una tendencia creciente, constante que se reactiva en la década de los 90's.

Gráfico 13. Importación de Plaguicidas, en miles USD, tendencia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Central

Gráfico 14. Importación de Fertilizantes, en miles USD, tendencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Central

Para complementar el análisis, se revisará a continuación una serie de datos socio económicos¹⁵ que muestran las condiciones de vida en el área rural, las mismas que siguen siendo desventajosas en relación a las áreas urbanas. En primer lugar se analiza la composición de la población en el área rural y urbana entre 1950 y 2001, en la cual se evidencia una tendencia paulatina a la disminución de la población rural.

Tabla 12. Población: Porcentajes Sobre el Total Nacional

Región y área	1950	1962	1974	1982	1990	2001
Total Urbano	24,8	34,0	40,9	49,3	57,7	62,4
Total Rural	75,2	66,0	59,1	50,7	42,3	37,6
Total Nacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Larrea, 2009.

En relación a los indicadores de educación y salud se evidencia una mejora, la cual se produce en forma relativamente moderada antes el auge petrolero, se acelera fuertemente entre 1974 y 1982, y luego se detiene para reducirse fuertemente en el último intervalo censal (1990-2001). Este deterioro en el ritmo de mejora en las condiciones de vida obedece, por una parte, al prologado estancamiento económico que ha afectado al país desde 1982, pero también es el resultado de una substancial declinación en el gasto social por habitante, consecuencia de las políticas neoliberales.

Aunque la escolaridad aumenta y el analfabetismo declina en todos los intervalos censales, los cambios tienen distinta intensidad, los avances en educación se reducen pronunciadamente durante el período de ajuste y crisis posterior a 1982. En relación a las áreas rurales, existe un problema crítico su desigualdad social pues presentan una brecha grande respecto a las ciudades, que aunque se ha reducido lentamente, todavía es considerable (Cuadro 13).

El analfabetismo rural en 2001 era 3 veces mayor que el urbano, y la escolaridad rural apenas superaba la mitad de la urbana. Entre las mujeres rurales, en 2006 el analfabetismo llegaba al 17.5 %, valor varias veces superior a la cifra para los varones urbanos (3.1 %). Otra dimensión de gran desigualdad en educación es la étnica.

Los indígenas no solamente tienen menores niveles educativos que el resto de la sociedad, sino que su asistencia a escuelas y colegios es proporcionalmente menor, ya que este grupo étnico

¹⁵ Esta sección está basada en Larrea, 2009, La estructura social ecuatoriana: 1982-2009, Artículo preparado para el Tomo 16 de la Nueva Historia Ecuatoriana. Segunda Edición.

es más afectado por el trabajo infantil, como respuesta a su elevada pobreza. En 2005, la escolaridad de los indígenas de 24 y más años era de apenas 4 años, comparada con 8.5 años para los blancos y mestizos, y 7 años para los afrodescendientes (Larrea, 2009).

Tabla 13. Evolución de Indicadores de Educación en el Ecuador: 1982-2001

Indicador	Área	1982	1990	2001
Tasa de Analfabetismo entre Mayores de 14 años (%)				
	Urbana	6,0	5,7	5,4
	Rural	27,7	21,0	16,0
	Nacional	16,2	11,7	9,1
Años de Escolaridad entre Mayores de 23 años				
	Urbana	7,1	8,5	8,8
	Rural	2,9	3,9	4,7
	Nacional	5,1	6,7	7,4
Tasas Netas de Asistencia (%)				
Primaria				
	Urbana	67,2	93,3	89,0
	Rural	57,9	84,7	82,5
	Nacional	62,1	89,3	86,2
Secundaria				
	Urbana	42,5	59,0	54,7
	Rural	15,1	23,3	27,2
	Nacional	28,8	43,6	43,7
Superior				
	Urbana	11,1	15,9	18,0
	Rural	1,5	3,0	4,1
	Nacional	7,0	11,1	13,2

Fuente: Larrea, 2009.

La reforma de salud impulsada bajo el paradigma neoliberal se propuso principalmente extender a la mayoría de la población los servicios básicos de salud preventiva y curativa, y descentralizar la salud pública. Sin embargo, esto no se ha logrado completamente y se puede observar que las zonas rurales aún tienen graves deficiencias en este ámbito.

De acuerdo al Censo de 2001, Quito y Guayaquil concentraban el 52 % del personal de salud del país, y las áreas rurales apenas tenían 9.5 médicos equivalentes por cada 10.000 habitantes, 5 veces menos que las ciudades.¹⁶ Además, 262 parroquias rurales,

¹⁶ En el área urbana el promedio de médicos equivalentes por cada 10.000 habitantes es de 49.7. El número de médicos equivalentes se obtiene mediante la suma ponderada del personal de salud, asignando

con 420.000 habitantes, carecían por completo de personal de salud. Esta enorme concentración del personal de salud ha cambiado muy poco desde 1990 (Larrea, 2009).

En el ámbito de la salud se debe mencionar como un problema persistente la desnutrición crónica entre los niños menores de 5 años, que afecta irreversiblemente su desarrollo intelectual y neurológico, reduciendo las posibilidades futuras en el rendimiento escolar y laboral, así como su resistencia a enfermedades. De acuerdo con los criterios más recientes de la OMS, el 25.9 % de los niños ecuatorianos sufrían desnutrición crónica en 2006, sin embargo, la desnutrición en todas las regiones del país es más pronunciada en área rurales que en las urbana, más aún afecta a los niños indígenas en proporciones que duplican su prevalencia en el resto de la sociedad, y también alcanza sus valores regionales más elevados en la sierra rural (Cuadro 14).

Tabla 14. Prevalencia de la desnutrición crónica entre niños menores de 5 años: 1998-2006

	1998	2006
Región y área		
Costa urbana	31,3	16,0
Costa rural	33,0	25,3
Costa total	31,7	19,1
Sierra urbana	27,7	23,7
Sierra rural	50,0	43,9
Sierra total	40,3	32,8
Amazonía Urbana	21,0	27,4
Amazonía rural	35,6	37,7
Amazonía total	33,0	35,2
Total Urbano	30,1	19,4
Total rural	42,1	35,6
Total nacional	35,1	25,9

Fuente: Larrea, 2009

Por otra parte, la pobreza en el Ecuador tiene un carácter masivo y se han alcanzado avances limitados en su reducción. La reducción de la pobreza se concentra en la Sierra, particularmente en el área urbana, incluyendo Quito. Contrariamente, en la Costa,

un coeficiente de 1 a los médicos, de 0.6 a los asistentes profesionales de salud, y de 0.3 a los asistentes no profesionales de salud.

incluyendo Guayaquil, se observa un deterioro, y en la Amazonía los cambios son pequeños (Cuadro 14).

De acuerdo a un análisis de regresión más detallado sobre los cambios ocurridos muestra que algunas áreas rurales muy pobres, principalmente en la Sierra, se beneficiaron con las mejoras. Este resultado se explica por la influencia masiva de las remesas de los migrantes internacionales. Sin embargo, las áreas indígenas de la Sierra central, que concentran la mayor pobreza del país, no mejoraron. El general, la migración internacional de la población indígena es proporcionalmente menor (Larrea, 2009).

Tabla 14. Pobreza e indigencia por región o ciudad: 1995-2006

Región o ciudad	1995	1998	1999	2006	1995	1998	1999	2006
	Pobreza				Indigencia			
Quito	27.3	19.9	29.1	20.9	5.1	2.8	5.7	2.0
Guayaquil	34.6	40.2	47.9	36.0	3.5	9.5	12.3	4.4
Costa Urbana sin Guayaquil	41.9	56.3	60.2	50.3	7.6	15.0	18.3	13.7
Costa Rural	73.3	78.9	79.6	73.8	27.4	36.8	37.4	27.9
Sierra Urbana sin Quito	38.4	35.6	44.5	22.7	9.8	10.4	11.6	3.0
Sierra Rural	80.0	78.2	83.2	69.6	43.8	42.9	52.6	31.1
Amazonia Urbana	37.3	37.7		32.5	10.6	8.9		5.7
Amazonia Rural	79.5	69.5		79.3	38.8	31.2		56.1
Costa	51.6	58.4	62.8	52.4	13.9	20.5	22.9	14.8
Sierra	52.4	53.0	59.3	43.6	22.6	24.8	29.8	14.9
Amazonía	71.5	63.2		66.8	33.4	26.7		42.6
Campo	76.5	77.9	81.6	72.7	34.8	39.5	45.9	32.1
Ciudad	36.3	40.6	47.0	35.6	6.5	10.2	12.6	7.0
Total nacional	52.6	56.3	61.1	49.1	18.0	22.5	26.2	16.2

Fuente: Larrea, 2009

CAPÍTULO IV

SOBERANÍA ALIMENTARIA: CONCEPTO, POLÍTICAS Y PERSPECTIVAS EN EL ECUADOR

Inicialmente, el concepto se concibió en la II Conferencia de Vía Campesina, por la aspiración de crear una economía rural basada en el respeto a los campesinos y a la tierra, sobre la base de la soberanía alimentaria y de un comercio justo. Esta propuesta surgió en respuesta a las políticas de los organismos internacionales, que pregonaban las políticas nacionales de seguridad alimentaria basadas en la oferta alimentaria.

El término seguridad alimentaria fue desarrollado por las agencias especializadas de la ONU relacionadas con los temas de alimentación y nutrición. Se creó a mediados de los años setentas y, para ese entonces, se lo definía desde el punto de vista del suministro de alimentos, ya que se buscaba asegurar la disponibilidad y la estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos básicos (FAO, 2006: 2). Más tarde, el concepto se asoció con la idea de que los países que presentaban dificultades en la oferta nacional de alimentos puedan acceder a importaciones de alimentos básicos. De igual forma, se estableció la necesidad de aplicar medidas en el ámbito nacional para asegurar la oferta de alimentos. En consecuencia, en 1979 se introdujo el término seguridad alimentaria nacional, bajo el cual se discutían temas como reservas de cereales, contingentes de importación y exportación, ayuda alimentaria, técnicas agrícolas para aumentar la producción, y otros. Este concepto, centrado en la disponibilidad de una oferta suficiente de alimentos en los mercados locales, hacía hincapié en la tasa de disponibilidad de alimentos en relación a la población y, por lo tanto, propició la adopción de políticas destinadas a aumentar la producción (Windfuhr y Jonson, 2005).

En la siguiente década, el debate pasó de la disponibilidad general de alimentos al acceso del individuo a la alimentación, por lo que el concepto utilizado era “acceso de las personas en todo momento a suficientes alimentos para una vida activa y saludable” (Eide et al., 1991). Después, la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 otorgó un carácter multidimensional a la seguridad alimentaria e incluyó el acceso a los alimentos, la disponibilidad, el uso, y la estabilidad del suministro. Este concepto también posibilitó un enfoque de seguridad alimentaria basado en los derechos, dentro del cual,

en el 2004, se creó el conjunto de directrices de aplicación voluntaria como apoyo a la realización gradual del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2006).

Estos enunciados de políticas parecen tener mucha amplitud y coherencia, además de la importancia que revisten por ser patrocinados por las organizaciones de las Naciones Unidas; sin embargo, en la práctica, estos planteamientos dejan de lado cuestiones trascendentales, indispensables para presentar una solución real al hambre en el mundo. El primer cuestionamiento es la forma cómo se muestra el problema del hambre: el número de hambrientos, pobres y desnutridos se repite ampliamente como un buen slogan de campaña publicitaria, pero las raíces del problema no son tomadas en cuenta, de tal manera que el hambre aparece como un hecho concebido por generación espontánea, como si no tuviese padres, ni causas mediatas, ni sujetos históricos (Lara et al., 2001). Esto se observa, por ejemplo, en el tratamiento que el modelo de doble enfoque otorga a la agricultura. Para su restablecimiento presenta un conjunto de soluciones que omite las raíces históricas de la exclusión y desigualdad social en las áreas rurales, cuyo origen se remonta a la época colonial; pasando por la inserción al mercado internacional en condiciones de alta dependencia y especializados en materia prima; y, llegando a las facetas actuales de reprimarización de la economía. Se relega el hecho de que el desarrollo económico ha estado basado históricamente en procesos de alta concentración de la tierra, explotación social, exclusión y explotación irracional de los recursos naturales; en definitiva, una América Latina, y un Ecuador, marcado social, política y económicamente por una fuerte característica de desigualdad y altamente excluyente.

Esta postura crítica se inició con fuerza en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, en Roma, cuando las organizaciones de la sociedad civil criticaron el actual modelo agrícola por generar disparidades y relegar a los campesinos (Forum de ONG, 1996). Más tarde, en el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, realizado en La Habana, Cuba, en el 2001, las organizaciones sociales concluyeron que los objetivos para la reducción del hambre estaban lejos de ser alcanzados, debido a la aplicación de las políticas neoliberales en el campo, los requerimientos de la OMC y los lineamientos de los organismos internacionales (Forum Mundial, 2001). De igual forma, cinco años después, en la Cumbre de la Alimentación en Roma, la sociedad civil rechazó la declaración

oficial por no analizar y corregir las fallas que originan el hambre; sino, al contrario, proponer una mayor liberalización del comercio, ajustes estructurales neoliberales más radicales y uso de la ingeniería genética (organismos genéticamente modificados o transgénicos).

Finalmente, en junio del 2004, más de 6 500 organizaciones de la Sociedad Civil y otras 800 personas enviaron a la FAO una carta titulada: “FAO declara la guerra a los agricultores, no al hambre”, argumentando que la FAO, en el informe “*Agricultural biotechnology: meeting the needs of the poor*”, se aleja de las necesidades reales de los agricultores y campesinos del mundo y propone unilateralmente el uso de organismos transgénicos para solucionar el hambre (Grupo ETC, 2004).

El segundo cuestionamiento al concepto de seguridad alimentaria es que históricamente se ha basado en la oferta alimentaria e incluso, en la actualidad, se hace hincapié en la disponibilidad de alimentos a nivel mundial. Este planteamiento no otorga importancia ni a la procedencia de esos alimentos (importación, donación, compras a precios concesionales) ni tampoco a quien controla su producción, podría ser una transnacional, una agencia de cooperación u otro estado. Este concepto entraña un peligro, pues desconoce que los alimentos son poder y así lo han sido a lo largo de la historia. El momento en que se deja la dotación de alimentos en manos de un tercero, el estado cede el ejercicio de un derecho fundamental y se ata irremediabilmente a cualquier suerte de condicionalidad a fin de contar con este recurso.

Ignorar, deliberadamente o no, este hecho y las causas estructurales e históricas del hambre, supone dejar a los países del sur en una situación de extrema vulnerabilidad. Por eso, en 1996 surge con fuerza el concepto de soberanía alimentaria como resultado del trabajo y de las reivindicaciones, principalmente, de movimientos de campesinos, pescadores, organizaciones no gubernamentales, académicos y otros de la sociedad civil. El concepto como tal lo presentó Vía Campesina en la Cumbre Mundial de Roma sobre la Alimentación de 1996 (Vía Campesina, 1996), basándose en que el derecho humano a la alimentación solo puede asegurarse en un sistema donde la soberanía alimentaria esté garantizada. Ésta fue definida así:

Soberanía alimentaria es el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros

propios alimentos en nuestro propio territorio de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina (Vía Campesina, 1996).¹⁷

Este concepto inicial de soberanía alimentaria se ha ido enriqueciendo con el transcurso de los años y con el aporte de diversas organizaciones. Se han presentado diversas declaraciones, documentos de trabajo, foros y manifestaciones sobre el tema. En el 2002, en la Declaración del Foro de Soberanía Alimentaria de la Sociedad Civil de Roma¹⁸ se estableció la siguiente definición:

La soberanía alimentaria es el derecho de los países y los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra, de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades (Foro de las ONGs/OSCs, 2002).

Esta definición hace referencia a dos aspectos fundamentales e inseparables: el primero, al derecho que tienen los seres humanos a la alimentación y, el segundo, a la forma de ejercer este derecho. En este sentido, además de que deba existir una disponibilidad de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados, se establece la potestad que tienen los pueblos de producir sus propios alimentos; consecuentemente, el derecho a crear políticas agrarias encaminadas a satisfacer sus propias necesidades alimenticias.

La definición del 2002 elaborada por el CIP incorpora todavía más elementos que la antigua definición de la Vía Campesina, la cual muestra que el marco se está volviendo más exhaustivo. La mayoría de definiciones de Soberanía Alimentaria actualmente incluyen los siguientes elementos:

- Prioridad de la producción agrícola local para alimentar a los pueblos localmente.

¹⁷ Si bien el concepto como tal no expresa tácitamente que la producción de alimentos se basa en la producción campesina, esto se deduce del contexto de la declaración y de los autores de la misma: La Vía Campesina es un movimiento internacional de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas que en la actualidad reúne a 148 organizaciones de 69 países.

¹⁸ Este foro fue organizado por el Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria, CIP, que está vinculado a una red de más de 2 000 ONGs, OSCs y Movimientos Sociales emanados de un proceso internacional de consulta e interacción que dio inicio en el año 2000, y el cual se construyó sobre las redes iniciadas en la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996.

- Acceso de los productores de pequeña escala, pastores, pescadores artesanales y personas sin tierra a tierra, agua, semillas, razas de animales y crédito. De ahí la necesidad de reforma agraria; de la lucha contra los OGMs y patentes sobre semillas, razas de animales y genes; del libre acceso a semillas y razas de animales para los productores de pequeña escala y pastores, y para resguardar el agua como un bien público a ser distribuido de forma equitativa y a ser usado sosteniblemente; y del acceso seguro a áreas de pesca para pescadores artesanales.
- El derecho a la alimentación.
- El derecho de los productores de pequeña escala a producir alimentos y el reconocimiento de los Derechos de los Productores.
- El derecho de los consumidores a decidir qué consumen y cómo y por quién es producido.
- El derecho de los países a protegerse de importaciones agrícolas y de alimentos tasados por debajo de su valor.
- La necesidad de que los precios agrícolas estén vinculados a los costos de producción y de detener todas las formas de dumping. Los países o uniones de Estados están en su derecho de imponer gravámenes sobre las importaciones excesivamente baratas, si se comprometen a utilizar métodos de producción sostenibles y si controlan la producción en sus mercados internos para evitar excedentes estructurales (manejo de la oferta).
- La participación de la población en la toma de decisiones en política agrícola.
- El reconocimiento de los derechos de las mujeres productoras que desempeñan un papel principal en la producción agrícola en general y en la producción de alimentos en particular.
- La agroecología no es solamente una forma de producir alimentos sino también de alcanzar medios de vida sostenibles, paisajes vivos e integridad ambiental (Windfuhr y Jonson, 2005).

Así mismo, el CIP definió en el 2002, cuatro líneas de acción prioritaria:

- “Derecho a la alimentación.- Promover la adopción de políticas de alimentación y agricultura con un enfoque basado en derechos que conducirán a la terminación de la violación del derecho a la alimentación adecuada y reducirán, y eliminarán progresivamente, el hambre y la desnutrición. Este derecho es ahora reconocido como un derecho individual.
- Acceso a recursos productivos.- Promover el acceso continuo de los productores de pequeña escala, pastores, pescadores artesanales y pueblos indígenas al uso sostenible de sus tierras, aguas, recursos genéticos y otros recursos naturales utilizados para la alimentación y producción agrícola, y a compartir

equitativamente los beneficios derivados de su uso. Una reforma agraria genuina es necesaria, que adjudique a las personas sin tierra y a los productores, especialmente a las mujeres, la propiedad y el control sobre la tierra que trabajan y que devuelva sus territorios a los pueblos indígenas.

- En el caso de recursos genéticos, este acceso está visto por las organizaciones de la sociedad civil como un acceso continuo, sin restricciones de derechos de propiedad intelectual para semillas y razas de animales, y una biodiversidad agrícola más amplia; y que la integridad de estos recursos genéticos no se vea comprometida por la diseminación de organismos genéticamente modificados o transgénicos y otras tecnologías de la ingeniería genética.
- Producción agroecológica dominante¹⁹-. Promover modelos agroecológicos familiares y comunitarios de producción de alimentos, en la práctica y a través de políticas, investigación y desarrollo, a fin de ayudar a garantizar la seguridad alimentaria de los pueblos, especialmente de aquellos que son vulnerables al hambre y la desnutrición, por medio de la gestión sostenible de agroecosistemas locales para la producción de alimentos predominantemente para mercados locales (Windfuhr y Jonson, 2005).

Si bien las políticas concretas emanadas de este concepto aún se están definiendo²⁰, su importancia radica en sentar principios específicos y claros en defensa de la agricultura campesina como principal fuente de seguridad alimentaria. Exige, al contrario de las políticas imperantes, un papel activo del estado como asignador de recursos y, además, al adherir el derecho a la alimentación, incorpora todas las obligaciones emanadas de los acuerdos internacionales sobre este derecho.

Mientras la definición moderna de seguridad alimentaria se enfoca predominantemente en el acceso a la alimentación, la soberanía alimentaria se concentra en el acceso a recursos productivos y su control para la producción de alimentos. Desde esta perspectiva, carece de importancia centrar la atención en la cantidad de alimentos

¹⁹ Altieri define la agroecología como: "...la aplicación de conceptos y principios ecológicos para el diseño y gestión de agroecosistemas sostenibles." y continúa diciendo "...agroecología... es la disciplina que proporciona los principios ecológicos básicos de cómo estudiar, diseñar y manejar agroecosistemas que son productivos y conservan los recursos naturales y que también son culturalmente sensibles, socialmente justos y económicamente viables. La agroecología va más allá de una vista unidimensional de los agroecosistemas para abarcar un entendimiento de niveles ecológicos y sociales de ecoevolución, estructura y función... Agroecología es el estudio holístico de los agroecosistemas, incluidos todos los elementos ambientales y humanos".(Altieri, 1995 en M., Windfuhr.; J., Jonson, 2005).

²⁰ Ver anexo para un detalle de las reuniones, documentos y acciones realizadas para la construcción de la soberanía alimentaria.

(nutrientes, calorías, etc.) a la que las personas pueden acceder; el punto esencial está en las formas de acceso. Éstas deben respetar la dignidad humana y, en consecuencia, permitir el acceso a los recursos para alimentarse -tierra, semilla, razas de animales, agua, recursos pesqueros, crédito, etc.- o para obtener dignamente un ingreso (Windfuhr y Jonson, 2005).

A pesar de que los nuevos planteamientos de seguridad alimentaria pretenden otorgar un carácter más amplio al concepto, el término original basado en la disponibilidad de alimentos a nivel mundial y nacional sigue siendo la norma para la mayoría de agencias internacionales. Así por ejemplo, en el Informe de Desarrollo Humano 2000 del PNUD se utilizan datos sobre la ingesta diaria de calorías, proteínas, grasas, como indicadores de seguridad alimentaria. El marco de soberanía alimentaria está redactado desde una perspectiva rural, formulado como una postura alternativa a las políticas de apoyo a la agricultura industrial liberalizada, y no centrado, como la seguridad alimentaria, en un conjunto de objetivos para políticas de alimentación y nutrición (Windfuhr y Jonson, 2005).

Por otro lado, el enfoque de soberanía alimentaria, al incorporar en sus premisas el derecho a la alimentación, pone de manifiesto la obligación del estado y de otras instituciones de protegerlo, respetarlo y garantizarlo. La seguridad alimentaria significa un modo ideal por el cual los gobiernos trabajan, pero no establece ningún vínculo jurídico de obligaciones para el estado o para permitir a los afectados defenderse de las violaciones a su derecho causadas por empresas transnacionales, terratenientes, autoridades estatales y otros. Adicionalmente, pone de manifiesto que un país debe ser autosuficiente como medida estratégica para evitar la dependencia; la seguridad alimentaria no fija ninguna prioridad cuando se trata de la implementación de políticas. No es casual que en potencias económicas como Estados Unidos, Unión Europea o Japón²¹ la producción agrícola sea catalogada como asunto fundamental para la seguridad nacional. Muchos de los críticos de la soberanía alimentaria señalan que es

²¹Es bien conocido el apoyo de Estados Unidos y la Unión Europea a sus agricultores. Vale mencionar que en 1999 Japón promulgó una ley sobre política alimentaria, agrícola y rural, que refuerza antiguas reivindicaciones de la importancia nacional de la producción interna de arroz y de otros cultivos básicos (considerados económicamente ineficientes). La ley se basa sobre el principio de que “la seguridad alimentaria nacional requiere de la agricultura un volumen mínimo de producción” y de que el valor de los arrozales va más allá de la producción, ya que implica otros aspectos igualmente importantes, como la defensa contra las inundaciones, la conservación de la biodiversidad y el sostenimiento de los estilos de vida rural (Dyck, 2001, citado en Weeb, 2002: 4).

anticuado utilizar este término en una época de liberalización en la cual se van borrando prácticamente las fronteras nacionales. Sin embargo, se debe puntualizar que la soberanía se refiere justamente a la potestad de un estado de fijar políticas para garantizar que la fuente de su seguridad alimentaria sea su producción nacional (M., Windfuhr y Jonson, 2005).

Finalmente, cabe señalar que la relevancia actual del enfoque de soberanía alimentaria se sustenta en dos pilares fundamentales: el primero, es la comprobación innegable del fallo de las políticas actuales para solucionar el problema del hambre. Las organizaciones de las Naciones Unidas han reconocido la imposibilidad de alcanzar, en las condiciones actuales, las metas establecidas para el 2015. Las propuestas de las cumbres mundiales generalmente son contradictorias, pues son el resultado de negociaciones entre países, evidentemente en defensa de intereses económicos y políticos, que alcanzan mínimos deseables. Esta contradicción se evidencia, por ejemplo, en el Plan de Acción de la Cumbre de Roma de 1996 que recomienda en muchos de sus capítulos el apoyo a los productores de pequeña escala, pero donde también están presentes todos los supuestos del paradigma del libre comercio (aumento de la productividad, liberalización de mercados, etc.) Estas diferencias no fueron discutidas posteriormente en ningún ámbito (Windfuhr y Jonson, 2005).

El modelo de política neoliberal, basado en mercados abiertos y seguridad alimentaria sustentada en el comercio, no ha respondido a las necesidades de las poblaciones rurales. Lamentablemente, la actual agenda de desarrollo o agenda social impulsada dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (que ha incluido los siete compromisos de acción de la Cumbre de 1996) todavía contiene elementos que buscan la profundización del modelo actual. Así mismo, el Programa de Doha para el Desarrollo establece medidas para una liberalización más rápida y de más amplio espectro, con el fin de terminar con las distorsiones de mercado. Estas propuestas pueden afectar aún más las condiciones precarias de las poblaciones rurales, por lo que ya no debiera aceptarse la afirmación de que “un mayor crecimiento en los rendimientos agrícolas, y más crecimiento económico general, automáticamente brindará beneficios sustanciales a todas las personas que habitan en áreas rurales” (Windfuhr y Jonson, 2005).

Desde esta perspectiva, la soberanía alimentaría no es un lujo o un sueño utópico, sino una necesidad. Un cambio de actitud y enfoque, en todos los niveles de la formulación de políticas, que establezca un orden de prioridades de las necesidades y seguridad de los productores de pequeña escala, pastores y pescadores artesanales de todo el mundo, debería ser una prioridad política y social (Windfuhr y Jonson, 2005). El marco de soberanía alimentaria es una contrapropuesta al marco de política macroeconómica neoliberal, no está dirigida contra el comercio per se, pero se sustenta en la realidad de que las actuales prácticas y reglas de comercio internacional no funcionan a favor de los productores de pequeña escala (Windfuhr y Jonson, 2005) y, por lo tanto, deben ser cambiadas desde dos ángulos: defensa de los mercados nacionales contra el dumping de los países desarrollados y la orientación de la producción nacional destinada al consumo interno y no a los mercados de exportación.

El segundo pilar en el que se sostiene la soberanía alimentaria es que esta propuesta surge de las poblaciones afectadas por el hambre. Las estimaciones actuales son que más del 75% de los más pobres del mundo habita en áreas rurales y depende, principal o parcialmente, de la agricultura para sus medios de vida (PNUD et al., 2007). Históricamente, estas poblaciones han sido marginadas del acceso a los recursos; actualmente, esa marginación es exacerbada por el modelo agrícola impuesto por los organismos financieros internacionales. El andamiaje de políticas de soberanía alimentaria enfrenta la marginación de dos formas: a) Enfatiza en los problemas de acceso a la tierra que tienen los productores de pequeña escala y pastores; b) Opta por un modelo de desarrollo rural de finca familiar/comunitario que está basado en la agroecología, es decir, en el uso sostenible de los recursos naturales disponibles. Este modelo agroecológico de finca familiar/comunitario se sugiere como una alternativa a las actuales tendencias de concentración de la tierra y de control sobre otros insumos (tales como semillas y razas de animales, plaguicidas, etc.) y rendimientos (productos comercializables) (Windfuhr y Jonson, 2005).

Este tipo de sistemas ha demostrado ser muy eficiente pues produce múltiples cultivos en un solo ambiente, dotando de alimentos variados como plantas medicinales, residuos para alimentación animal o, simplemente, para ser utilizados como abono (Grupo de Ciencia Independiente, 2003: 97-158). Adicionalmente, protegen la biodiversidad, la conservación del suelo y la retención del agua. Incluso, estos sistemas

son una medida útil para mitigar el cambio climático, pues en comparación con la agricultura convencional utilizan la energía de manera mucho más eficiente y reducen notoriamente las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), tanto con respecto al consumo directo de energía en combustible y petróleo, como al consumo indirecto de fertilizantes y plaguicidas. Igualmente, restituyen el contenido de materia orgánica del suelo, aumentando la retención de carbono en el plano subterráneo y recuperando así un sumidero de carbono importante. Emiten menos óxido nitroso (N₂O), otro importante gas de efecto invernadero y también una de las causas del agotamiento de la capa de ozono de la estratósfera (Institute of Science in Society et al., 2007).

La importancia del enfoque de soberanía alimentaria ha sido reconocida por el relator especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, quien ha señalado que frente a las enormes evidencias de que el actual sistema de comercio está dañando la seguridad alimentaria de los más pobres y marginados, e incluso creando mayores desigualdades, es el momento de mirar otras alternativas que puedan asegurar mejor el derecho a la alimentación. La soberanía alimentaria ofrece una visión alternativa que pone en primer lugar a la seguridad alimentaria y trata al comercio como un medio no como un fin en sí mismo. Adicionalmente, en las recomendaciones señala que los planteamientos de soberanía alimentaria pueden ser considerados como los mecanismos a través de los cuales el estado cumple sus obligaciones de respetar, proteger y promocionar el derecho a la alimentación.²²

Otra constatación reciente de la necesidad de un cambio radical en el modelo agrícola es la Evaluación Internacional del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD, por sus siglas en inglés). Se trata de un estudio elaborado durante cuatro años por 400 expertos provenientes de diferentes sectores: gobiernos, sociedad civil, industrial, agricultores y académicos. Esta investigación fue realizada por el Banco Mundial y varias agencias de las Naciones Unidas a partir de una iniciativa nacida en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible, celebrada en el 2002, en Johannesburgo. Los expertos debían analizar la producción de alimentos en relación al hambre, la pobreza, el ambiente y la equidad. Por ello, se juntaron expertos

²² Ver Reporte del Relator 2004.

en ciencias naturales y sociales y trabajaron para discutir sobre el cómo obtener alimentos asequibles y nutritivos de manera ambiental y socialmente sustentable.

La IAASTD parte de dos informes anteriores. En primer lugar, la Evaluación de Ecosistemas del Milenio constató que 15 de los 24 ecosistemas naturales del planeta están en problemas, en gran parte debido a la degradación de la tierra y el agua, a raíz de la agricultura. Durante los últimos 50 años, la base de recursos naturales que sustentan la agricultura ha disminuido a un ritmo más rápido que en cualquier otro momento de la historia, por ejemplo, se ha perdido el 75% de la base genética de los cultivos agrícolas. (IAASTD, 2008).

Y, en segundo lugar, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático que concluyó que la agricultura industrial a gran escala es un gran contribuyente al recalentamiento planetario inducido por la actividad humana: la agricultura industrial es responsable del 60% y el 50% de las emisiones de CH₄ y N₂O, respectivamente, provocadas por las actividades humanas en todo el mundo (IAASTD, 2008).

Una de las principales conclusiones del informe es que mantener la situación actual no es una opción válida: “Hemos llegado a la conclusión de que sin cambios radicales en el modo en que el mundo produce sus alimentos, el planeta sufrirá daños duraderos” (IPS Noticias, 2008)²³. Además, señala que “las prácticas agrícolas actuales son claramente no sustentables y están lejos de solucionar los problemas de hambre, pobreza, inequidad social y sustentabilidad ambiental” y enfatiza en “la necesidad de salvaguardar los recursos naturales, impulsar prácticas agroecológicas y utilizar los conocimientos tradicionales mantenidos por las comunidades locales y los agricultores” (IAASTD, 2008: 10). Así, se evidencia la necesidad de establecer un cambio en el modelo para que se reconozca la multifuncionalidad de la agricultura, teniendo en cuenta, además, la complejidad de los sistemas agropecuarios en contextos sociales, culturales y ecológicos diversos. También, exhorta a comprender el valor de los recursos naturales y los servicios de los ecosistemas para la estructura y la función de los sistemas agrícolas y la sostenibilidad social y ambiental de la vida sobre la tierra.

²³ Declaración hecha por Robert Watson, jefe de científicos del Banco Mundial. Hoy desempeña al mismo tiempo las tareas de dirigir la IAASTD y el equipo de científicos del Departamento Gubernamental de Ambiente y Agricultura de Gran Bretaña.

Para los expertos, el aumento y el fortalecimiento de los sistemas de conocimiento orientados a la agroecología contribuirán a resolver cuestiones ambientales, incluso a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, al tiempo que se mantendrá y aumentará la productividad (IAASTD, 2008: 10).

Para otros autores, la última crisis alimentaria permitió evidenciar la importancia de las pequeñas y medianas agriculturas en la provisión de alimentos, así como la vulnerabilidad de aquellos países que se habían convertido en importadores netos. Los sistemas locales de producción, base constituyente de la soberanía alimentaria, comienzan en el hogar y se expanden al vecindario, el municipio y la región; son la base del sustento, la cultura y el bienestar de cientos de millones de personas, en su mayoría en los países del sur. Estos sistemas son más democráticos, ofrecen más control a los ciudadanos, mantienen los recursos dentro de la comunidad y generan más ingresos locales. Además, potencian la diversidad cultural, reflejando la historia y las circunstancias de cada lugar (Pimbert, 2008).

En varios estudios se demuestran que para el 2002 alrededor de 8,98 millones de agricultores de Asia, América Latina y África habían adoptado prácticas agrícolas sustentables en 28,92 millones de hectáreas. La revisión de datos de 89 proyectos muestran mayor productividad y rendimientos: un aumento de 50 a 100% en las cosechas de cultivos pluviales, y de 5 a 10% en agricultura de riego. Entre las experiencias más exitosas se cuentan la de Burkina Faso, que pasó de un déficit en la producción de cereales de 644 kilos por año a un superávit anual de 153 kilos; la de Etiopía, donde 12.500 hogares se beneficiaron de un aumento del 60% en las cosechas; y Honduras y Guatemala, donde 45.000 familias aumentaron el rendimiento de sus cosechas de 400-600 kilos/hectárea a 2.000-2.500 kilos/hectárea (Grupo de ciencia independiente, 2003)²⁴.

La soberanía alimentaria en el Ecuador

La Constitución Política del Ecuador (CPE) de 1998, en el artículo 23, literal 20, y en el artículo 42, incluía el derecho a la alimentación como parte del derecho a una vida digna, como un componente del derecho a la salud.

²⁴ Se puede tener mayor información sobre este tipo de sistemas en www.twinside.org.sg

El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación, nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios (Constitución Política Ecuador, 1998:Art. 23, literal 20).

El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia (Constitución Política Ecuador, 1998:Art. 42).

Dada la importancia que tiene la alimentación para el crecimiento de los niños y adolescentes, en los artículos 49 y 50 de la CPE de 1998 se reconoce el derecho de éstos a una nutrición adecuada. En el Decreto Ejecutivo No. 1039, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 234, del 13 de enero de 1998, se declara como política de estado la seguridad alimentaria y nutricional de la población ecuatoriana.

Específicamente, en el tema agrario, la CPE de 1998 es, para mi modo de ver, ambigua, pues por una parte se habla de defender a la agricultura destinada al consumo nacional y, por otra, se busca promover y favorecer la agricultura de exportación. Así por ejemplo, el artículo 266 habla de la promoción de las actividades agropecuarias con el fin de tener productos de calidad para el mercado interno y externo, pero no establece prioridades para fijar dicha producción. Estos dos párrafos del artículo 267 son otro buen ejemplo:

El estado garantizará la propiedad de la tierra en producción y estimulará a la empresa agrícola. El sector público deberá crear y mantener la infraestructura necesaria para el fomento de la producción agropecuaria.

Proscribirá el acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se estimulará la producción comunitaria y cooperativa, mediante la integración de unidades de producción (Constitución Política Ecuador, 1998).

En el primer párrafo, se establece que el estado garantiza la tenencia de la tierra en producción, sin importar el tamaño, uso o presión demográfica. También se habla de estímulos a la empresa agrícola. En el segundo, se proscribe el acaparamiento de tierra y

el latifundio y se estimula la producción cooperativa. De igual forma, en el artículo 270, al hablar de la investigación, se muestra nuevamente esta disyuntiva:

El estado dará prioridad a la investigación en materia agropecuaria, cuya actividad se reconoce como base fundamental para la nutrición y seguridad alimentaria de la población y para el desarrollo de la competitividad internacional del país (Constitución Política Ecuador, 1998).

A pesar de que la Constitución de 1998 tenía ciertos elementos en clara defensa de la agricultura –como el artículo 267, según el cual, el estado toma medidas redistributivas para erradicar la pobreza rural, el artículo 269 establece que se da especial protección a la pequeña propiedad agropecuaria y a la microempresa agropecuaria, y el artículo 266 garantiza la participación de los campesinos en la definición de políticas sectoriales y otras de interés social- en la práctica, como se ha visto, las políticas sectoriales se han encargado de inclinar la balanza a la agricultura de exportación.

En el 2003, frente a la negligente posición del estado ecuatoriano en relación a la defensa de la soberanía alimentaria, las mayores organizaciones campesinas e indígenas del país –Conaie, Confeunassc, Ecuarunari y Fenocin- crearon su propia agenda agraria para alcanzar la soberanía alimentaria (Agenda Agraria, 2004). En ellas, en primer lugar, reafirman que las agriculturas indígenas y campesinas, pese a las nefastas políticas públicas, siguen siendo el sustento de la alimentación del país y, por ello, la acción pública debe responsabilizarse de su fortalecimiento. Asimismo, señalan sobre la necesidad de realizar cambios en la política macroeconómica que permita defender a la producción agropecuaria nacional a través de aranceles, que asigne mayores recursos para el campo, que facilite el acceso al crédito y que reduzca las tasas de interés. También plantean la necesidad de que se realice una verdadera reforma agraria integral, que democratice la tenencia de la tierra y que permita la dinamización de las economías campesinas. Propone, además, el cambio en los modelos del desarrollo para poder potenciar la reactivación productiva desde un enfoque de soberanía alimentaria. La alimentación es un derecho de los pueblos, de tal modo que no puede estar en manos del mercado. El estado debe garantizar el cumplimiento de este derecho, para lo cual debe fortalecer la producción alimentaria interna y no depender de las importaciones de alimentos. Por último, el estado debe prohibir el ingreso de productos riesgosos para la salud humana y para el medio ambiente, como los transgénicos.

La Agenda Agraria de las Organizaciones del Campo incluye propuestas de políticas públicas encaminadas a alcanzar la soberanía alimentaria, pero también da cuenta de las propias iniciativas de las organizaciones para alcanzar el manejo y control de sus recursos, el fomento de prácticas agrícolas sustentables, y la conservación, uso y manejo de sus semillas. Así, la agricultura sigue siendo el arte de dar a la tierra y al ecosistema los cuidados necesarios para que fructifique, con la finalidad de satisfacer las necesidades alimenticias de las personas, tomando en cuenta la estrecha relación de los alimentos con la vida cultural, religiosa, económica y social.

En abril del 2006, se aprobó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Ésta establece como política de estado la seguridad alimentaria, aún cuando su definición no es clara, pues es una mezcla de la de la definición comúnmente aceptada de seguridad alimentaria (acceso a los alimentos) y la capacidad de autoabastecimiento:

La presente Ley tiene por objeto, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población ecuatoriana, priorizando a los grupos sociales vulnerables, mediante la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos estratégicos que garanticen el apoyo a la producción nacional de alimentos, faciliten su control de calidad y distribución, posibiliten su acceso mayoritariamente y mejoren el consumo, preservando la salud y la nutrición de la población (Ley de Seguridad Alimentaria, 2004; Art.2).

Adicionalmente, entre sus principios, reconoce la soberanía alimentaria, en los siguientes términos:

Soberanía alimentaria.- El Estado garantizará a la población el acceso físico y económico a alimentos inocuos y nutritivos, mediante el control del proceso productivo de manera autónoma, con la promoción y/o recuperación de las prácticas y tecnologías tradicionales y otras, que aseguren la conservación de la biodiversidad, la protección de la producción local y nacional, garantizando el acceso al agua, a la tierra, la protección de los recursos genéticos, y la existencia de mercados justos y equitativos (Ley de Seguridad Alimentaria, 2004: Art. 4, literal d.).

En el ámbito institucional, establece el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el fin de ejecutar de manera coordinada en el ámbito local, regional y nacional todas las acciones relativas a la seguridad alimentaria. Para el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional se conforma el Consejo

Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), como organismo de derecho público, descentralizado y desconcentrado. Finalmente, establece, por ley, el funcionamiento de los programas de asistencia alimentaria: Programa de Alimentación y Nutrición, Programa de Alimentación Escolar y Programa Aliméntate Ecuador.

En el 2007 la estrategia de seguridad alimentaria se discutía dentro del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social²⁵, buscaba coordinar y concertar la política social del gobierno de Rafael Correa. Lamentablemente, y a pesar de los planteamientos del actual gobierno, tanto en su campaña de elección como en su periodo de régimen²⁶, las políticas se han centrado en la asistencia social.

En efecto, la política agrícola del gobierno no tiene componentes reales de apoyo a la producción nacional y sigue apuntando hacia la producción destinada al exterior. Mantiene en el tema agrícola el mismo lineamiento de políticas, no tiene componentes reales de apoyo a la producción nacional y, al parecer, los grupos de poder siguen siendo favorecidos.

La política agrícola actual se sustenta en un documento elaborado por el gobierno anterior (MAG et al., 2006), el cual, al igual que las políticas establecidas en 1994, se basa en la modernización de la agricultura y en el mejoramiento de la competitividad. Dentro de esta línea conceptual más general se inserta el Plan de Reactivación Agropecuaria 2007-2011 (MAGAP, 2007). Éste busca favorecer a un grupo de cultivos estrella destinados a la producción de agrocombustibles -a pesar de las fuertes críticas que esta iniciativa ha tenido a nivel mundial por los impactos que podría tener en la seguridad alimentaria-²⁷ y a la explotación de materia prima para las cadenas

²⁵ Creado por el Decreto 117-A del 14 de febrero del 2007.

²⁶ Según el Plan de Gobierno del Movimiento Alianza País 2007-2011. pp. 9 “Soñamos en un país que goce de soberanía alimentaria, cultural, energética, monetaria...”; pp. 42 “Aplicación de una política rural y agropecuaria sustentada en soberanía alimentaria”; pp. 51. Prohibición del uso e importación de transgénicos. Agenda ambiental para el Ecuador del Futuro, pp. 11 “Precautelar la soberanía alimentaria a través de la producción agroecológica”.

²⁷ Al respecto, el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, en su informe de agosto del 2007, señala que “está gravemente preocupado porque los biocombustibles tendrán como secuela el hambre. La prisa súbita y mal concebida de convertir alimentos -tales como maíz, trigo, azúcar y aceite de palma- en combustibles augura un desastre. Existe el grave riesgo de crear una batalla entre los alimentos y los combustibles, que dejará a los pobres y los que padecen de hambre en los países en desarrollo a merced de los precios en rápido aumento de los alimentos, la tierra y el agua”.

Se estima que la producción de agrocombustibles puede causar un aumento del 20% en el precio del maíz y del 26% en el precio de la soja y de la semilla de girasol hasta el 2010. Adicionalmente, la producción de agrocombustibles demanda una gran cantidad de agua, la producción de un litro de etanol a base de maíz representa un gasto de 1 200 a 3 600 litros de agua (Mendoza, 2007).

agroindustriales principalmente avícolas, porcinas y acuacultura. Además, se concentran recursos económicos para la rehabilitación e incorporación de nuevas zonas para los productos tradicionales de exportación y en la diversificación de una nueva oferta exportable. Mientras ello sucede, los planes para los productos de la canasta básica siguen el mismo patrón comercial, extensivo y dependiente de insumos; peor aún, se propone un tipo de encadenamientos productivos que atan al pequeño productor a grandes monopolios que tienen el control de los insumos y también del procesamiento y la comercialización de productos. Estos modelos están lejos de garantizar una inclusión equitativa, al contrario, crean mayor dependencia (Acción Ecológica, 2008).

Frente a este plan, diversas organizaciones sociales han levantado sus voces de protesta (Mesa Agraria, 2007), pero, dada la coyuntura, las organizaciones campesinas e indígenas presentaron la propuesta de inclusión de la soberanía alimentaria en el texto constitucional para dejar atrás los impactos de modelo y mirar bajo un nuevo enfoque este tema (Conaie, 2007).

En medio de la ambigüedad de las políticas y frente a la incertidumbre de los nuevos cambios futuros, vale la pena recalcar que más allá de la esfera legal, está la esfera de lo legítimo: la presencia constante, permanente de las comunidades y pueblos en el campo, en los ecosistemas como un mecanismo de resistencia, fortaleza, defensa y mantenimiento de su forma de vida, identidad y cultura ligada a la producción o recolección. Es esa presencia la que da sentido, forma, elementos de construcción y análisis a la soberanía alimentaria. Ese es el elemento vital y fundamental, constituyente de la propuesta.

CAPÍTULO V CONCLUSIONES

- Las políticas agrícolas de corte neoliberal aplicadas en el agro ecuatoriano en la década de los noventa ocasionaron un cambio institucional y legal de una magnitud importante dirigido a la estructuración y desarrollo de una política agraria en la cual el Estado tiene una intervención indirecta.
- A diferencia del modelo aplicado en la época de la sustitución de importaciones, en el modelo neoliberal, el Estado no ejerce control en los recursos productivos ni en los precios, tampoco en la comercialización. Los servicios a la producción ahora tienden a privatizarse.
- La similitud entre el modelo neoliberal y el periodo de sustitución de importaciones es el fomento del modelo tecnológico de la revolución verde, basado en insumos químicos, maquinaria y semillas híbridas. Si bien en el periodo anterior al neoliberalismo, este modelo se reprodujo a través de políticas y programas de investigación, desarrollo rural y crédito. En el modelo neoliberal se lo hace a través de los programas de extensión privados y sobre todo en relación a las exigencias de los productos para exportación como por ejemplo las flores, que exigen el uso de tecnología sofisticada y grandes cantidades de insumos y energía.
- La aplicación de las políticas neoliberales tiene un claro impacto en el crecimiento de un sector destinado a la exportación, especialmente a las exportaciones no tradicionales en forma general y específicamente en las flores de exportación. El modelo creó un contexto favorable para el desarrollo de estos sectores, tal como era su objetivo.
- Por otra parte, se observa que las políticas tuvieron un impacto negativo en los cultivos destinados al consumo interno, los cereales y los granos en su conjunto tienen un crecimiento negativo, al igual que la papa.
- En relación a los cultivos agroindustriales, existe un producto estrella que manifiesta su dinamismo en el periodo neoliberal: la palma. En cuanto a los otros cultivos estudiados estos muestran variaciones en su crecimiento, relacionado posiblemente a las importaciones, en el caso de la soya.

- Se evidencia un incremento de las exportaciones no tradicionales en el periodo neoliberal, siendo las flores el cultivo que demuestra mayor dinamismo y estabilidad. Existe, a la vez, un incremento en la importación de materia prima agrícola, así como en la importación de fertilizantes y plaguicidas, fruto de la liberalización económica que eliminó los aranceles a la importación de insumos.
- Las condiciones sociales y económicas en las áreas rurales muestran que éstas aún mantienen fuertes rezagos en relación a las urbanas. Se evidencia además que existe una desigualdad social relacionada con la etnia y el género.
- El concepto de soberanía alimentaria se presenta como un nuevo paradigma de producción agrícola frente al fracaso del modelo actual para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales y eliminar el hambre.
- La soberanía alimentaria requiere una presencia activa del Estado como ente de control en la asignación de los recursos productivos, así como en la provisión de servicios a la producción agrícola. Sin embargo y a diferencia del modelo de sustitución de importaciones y neoliberal, la soberanía alimentaria prioriza la producción para el autoconsumo familiar, local, regional y nacional, basada en pequeños y medianos agricultores. Así mismo, propugna por el establecimiento y la difusión de una nueva forma tecnológica de producción: la agroecología.
- En el Ecuador, aún no se han desarrollado políticas para alcanzar la soberanía alimentaria y a pesar de que se esperaba que el nuevo gobierno marque pautas significativas hacia su consecución; la política agraria sigue manteniendo un fuerte sustento neoliberal, basado en la competitividad y la producción para la exportación. En el nuevo plan incluso se da apertura a la producción de biocombustibles y la producción para el consumo interno está por un lado, sujeto al modelo tecnológico de la revolución verde y por otro, ligado a encadenamientos productivos.
- Frente a la ambigüedad de las políticas, permanece la incertidumbre sobre el desarrollo de un marco político e institucional para alcanzar la soberanía alimentaria en el país. La presencia de los pequeños y medianos agricultores en el campo, es la única garantía sobre la posibilidad de construir la soberanía alimentaria en el Ecuador.

BIBLIOGRAFIA

- Acción Ecológica (2008). *La Cosecha Perversa*. Quito- Ecuador: Acción Ecológica.
- Acción Ecológica (Marzo 2008). *Las tramposas cadenas de la inclusión*. Alerta Verde.
- Acosta, Alberto (1993). *Identidad nacional y globalización, Alcances y Límites de la Globalización*, Quito- Ecuador: ILDIS
- BID (Ecuador). “Programa Sectorial Agropecuario (P.S.A.), subprograma de políticas y subprograma de cooperación técnica (EC 0048)”. Informe de terminación del proyecto-PCR (Abril 2002).
- BM, Report No. PIC659, Project Ecuador-Irrigation Subsector Technical Assistance (17 de mayo de 1994).
- Bravo, Ana (2006). “Política de ayuda alimentaria y organismos transgénicos: impactos en los países receptores. Los casos de Ecuador y Guatemala”. CLACSO, próxima publicación.
- Calispa, Fabián y Juan Pablo Muñoz (2002). *Cambios globales y resistencia campesina*. Quito: UOCQ, Terranueva.
- CEPAL (Ecuador), Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador–Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador (2006).
- Chiriboga Manuel y Lourdes Rodríguez (1998). “El Sector Agropecuario Ecuatoriano, tendencias y desafíos”. Quito.
- Chonchol, Jaques (1994). *Sistemas agrarios en América Latina, de la etapa prehispánica a la modernización conservadora*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Colaboradores de Wikipedia (2007). “Consenso de Washington”. Disponible en http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Consenso_de_Washington&oldid=292142451. Visitado en febrero, 6, 2007.
- Conaie (Ecuador), Constitución del estado plurinacional de la República del Ecuador, propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie); Mesa agraria, aportes para la Asamblea Nacional Constituyente. Por una patria soberana, justa, intercultural y participativa. Quito: 2007.
- Conaie, Confeunassc, Fenocin. “Agenda agraria de las organizaciones del campo de Ecuador”, Marzo 2004, Quito, Ecuador.
- Correa, Rafael (2006). “El sofisma del libre comercio (I)”. Disponible en http://www.lainsignia.org/2006/mayo/econ_016.htm. Visitado en febrero, 6, 2007.
- FAO (2003), *Trade reforms and food security. Conceptualizing the linkages*. Disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4671E/y4671E00.pdf>. Visitado en febrero, 6, 2007.
- FAO (2006). Seguridad Alimentaria, Informe de políticas Capítulo 2.
- FAO (2004). “Política de Desarrollo Agrícola: Conceptos y Principios”. Roma-Italia: FAO.
- Fernades, Bernardo (2006). “Cuestión agraria: conflictualidad y desarrollo territorial. Inédito.
- Foro de las ONGs/OSCs sobre la Soberanía Alimentaria (2002). “Soberanía alimentaria: un derecho para todos. Declaración política del Foro de las ONGs/OSCs para la Soberanía Alimentaria”. Disponible en

- www.rlc.fao.org/cma/declaracion%20final-ong.htm. Visitado en febrero, 6, 2007.
- Forum de ONG (1996). “¿Ganancias para unos cuantos o alimentos para todos? Declaración. (Noviembre 17).
- Forum Mundial sobre Soberanía Alimentaria (2001). “Declaración final de La Habana”. Disponible en www.fao.org/Regional/Lamerica/ong/cuba/pdf/06apoesp.pdf Visitado en febrero, 6, 2007.
- Grupo de Ciencia Independiente, Instituto del Tercer Mundo, Redes-AT, GRAIN (2003). “En defensa de un mundo sustentable sin transgénicos”. Buenos Aires.
- Grupo ETC (2004). "Fight Hunger - Not Farmers". Disponible en: http://www.etcgroup.org/es/materiales/publicaciones.html?pub_id=101. Visitado en febrero, 6, 2007.
- IAASTD (2008). Evaluación internacional del papel del conocimiento, la ciencia y la tecnología en el desarrollo agrícola (IAASTD), Resumen del informe de síntesis.
- IDEA (1996). *Evaluación a las reformas de las políticas agrícolas en el Ecuador*, síntesis. Quito.
- IICA (2007), *Agro y vida rural en el Ecuador: Comportamiento 2000-2007 y perspectivas 2008*. Quito.
- Institute of Science in Society (2007). “How to Beat Climate Change & Be Food and Energy Rich-DreamFarm”. Disponible en <http://www.biosafety-info.net/article.php?aid=476>. Visitado en febrero, 6, 2007.
- Korovkin, Tanya (2005). “Exportaciones Agrícolas No – Tradicionales y la Pobreza Rural en Ecuador”. Ponencia Presentada en el Primer Encuentro Ecuatoriano de Investigación sobre la Sociedad Rural, FLACSO – ALASRU, 26 al 27 de octubre, Quito.
- Lara, Claudio (2001). “Moral de mercado versus Seguridad Alimentaria: Una aproximación desde la ética del bien común”. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-569X2001000200005&lng=es&nrm=iso. Visitado en febrero, 6, 2007.
- Larrea Carlos., Freire W., Lutter C. (2001). *Equidad desde el principio: La situación nutricional de los niños ecuatoriano, sobre la base del INEC, Encuestas de condiciones de vida*. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Larrea, Carlos (2006). *Hacia una historia ecológica del Ecuador. Propuestas para el debate*. Quito: Corporación Editora Nacional, UASB, Ecociencia.
- Larrea, Carlos (2009), *La estructura social ecuatoriana: 1982-2009*, Artículo preparado para el Tomo 16 de la Nueva Historia Ecuatoriana.
- MAG (2006). “Políticas de estado para el sector agropecuario ecuatoriano 2006-2016”. Quito.
- MAGAP (2007). “Plan Nacional de Reactivación Agropecuaria 2007-2011”. Quito.
- Mendonça, María Luisa (2007). “El derecho a la alimentación y los agrocombustibles”. Disponible en <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/37348>. Visitado en febrero, 6, 2007.
- Mesa Agraria (2007). “Políticas del Ministerio de Agricultura contradicen compromisos del presidente Rafael Correa”. (Mayo 11), Disponible en <http://www.mcds.gov.ec/content/view/172/137/1/1/> .Visitado en febrero, 6, 2007.
- Mousseau, Frederic (2005). *Food Aid or Food Soverignty: Ending World Hungry in our time*. The Oakland Institute.

- Noth, Liisa (1985). Implementación de la Política Económica y la Estructura del Poder Político en el Ecuador”, en Louis Lefebvre (ed.), *Economía Política del Ecuador, Campo, Región, Nación*, Quito: Corporación Editora Nacional, FLACSO, York University.
- Ofiagro (2000). “Balance de la evolución de la agricultura y el medio rural en el Ecuador”. Quito.
- Oxfam (2005). *Food aid or hidden dumping? Separating wheat from chaff*. Marzo: 71.
- Pimbert, Michel (2008). *Towards food sovereignty: reclaiming autonomous food systems*, IIED. Londres.
- Quezada, Norberto (1996). *Revisión de las Políticas de Apoyos de Precios Agropecuarios*.
- Rosset, Peter (2004). “Soberanía Alimentaria: Reclamo Mundial del Movimiento Campesino”. Disponible en: www.biodiversidadla.org/.../Soberanía+alimentaria,+por+Peter+Rosset.doc – Visitado en febrero, 6, 2007.
- Rubio Blanca, coordinadora, Florencia Campana, Fernando Larrea (2008). *Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas*. Quito-Ecuador: Ediciones La Tierra, Fundación Heifer Ecuador.
- Saprin (2002). “Las políticas de Ajuste Estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza: Una evaluación participativa, multinacional del Ajuste Estructural”. Washington: Red Internacional de la Sociedad Civil para la revisión participativa de las políticas de ajuste estructural.
- Vía Campesina (1996). “Declaración de Tlaxcala, Conferencia Internacional de la Vía Campesina”. (Abril 18 al 21). Disponible en <http://www.virtualsask.com/via/lavia.decesp.html>. Visitado en febrero, 6, 2007.
- Vía Campesina (1996). “Soberanía alimentaria, un futuro sin hambre, Declaración de Roma”. (Noviembre 11 al 17). Disponible en: www.rebellion.org/otromundo/030809alimento.htm. Visitado en febrero, 6, 2007. el 10 de septiembre de 2007).
- Warman, Arturo (1998). *La historia de un bastardo: maíz y capitalismo*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Weeb, Patrick (2002). *Los Alimentos como ayuda, Tendencias, Necesidades y Retos en el siglo XXI*. Roma- Italia: PMA.
- Whitaker, Morris (1996). *Riego y Recursos Hídricos. Evaluación a las Reformas de las Políticas Agrícola en el Ecuador, Estudios Detallados*. IDEA
- Windfuhr, Michael y Jennie Jonson (2005). *Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. FIAN-Internacional, ITDG Publishing..
- Zerbe, Noah (2002). “Feeding the Famine? American Food Aid and the GMO Debate in Southern Africa”. Bélgica: Center for Philosophy of Law Catholic University of Louvain.

DOCUMENTOS

- AF91, Convenio entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica para la donación de productos agrícolas bajo el acta del Programa de Alimentos para el Progreso, de acuerdo a lo enmendado. 15 febrero 1991

Constitución Política de Ecuador (1998). Registro Oficial 1: 11 de agosto.

El Universo (2006). “Cerveza sin cebada local: Falta apoyo crediticio y zonificación de cultivos”. Disponible en <http://archivo.eluniverso.com/2006/10/14/0001/71/36C608DCD3DE419BABD58ED499872281.aspx>. Visitado en febrero, 6, 2007.

INIAP (1990). “A cocinar con Quinoa, Programa Nacional de Leguminosas y Granos Andinos”. Quito- Ecuador: INIAP.

Ley de Aguas (1972). Registro Oficial 69: 30 mayo de 1972.

Ley de Desarrollo Agrario (1994). Registro Oficial 55: 30 abril de 1997.

Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2006). Registro Oficial 259: 27 de abril.

Reglamento General de la Ley de Desarrollo Agrario (1994). Registro Oficial 2S 524: 12 de septiembre.

ANEXOS

Información general de los documentos esenciales sobre Soberanía Alimentaria

Exposiciones y declaraciones:

Fecha de publicación	Título	Autor/Ubicación
Abril de 1996	“Declaración de Tlaxcala de la Vía Campesina”	La Vía Campesina, Tlaxcala, México
Noviembre de 1996	“El derecho a producir y el acceso a la tierra. Soberanía Alimentaria: un futuro sin hambre”	La Vía Campesina, Roma, Italia
	“Ganancias para unos cuantos o alimentos para todos”	Roma, Italia
Noviembre de 1996	“OMC - ¡Encógete o Húndete!” (“WTO- Shrink or Sink!”)	Our World is not for Sale Network (Red Nuestro Mundo no está a la Venta)
Marzo 2000	“End Hunger! Fight for the Right to Live” (“¡Elimina el hambre! Lucha por el derecho a la vida”)	Consulta Regional Asiática Bangkok, Tailandia
Agosto de 2001	“Our World is Not for Sale. WTO: Shrink or Sink” (“Nuestro Mundo no está a la Venta. OMC: ¡Encógete o Húndete!”)	Our World is Not for Sale Network (Red Nuestro Mundo no está a la Venta)
Agosto de 2001	“Declaración Final del Fórum Mundial sobre Soberanía Alimentaria”	La Habana, Cuba
Septiembre de 2001	“Priority to People’s Food Sovereignty” (“Primero está la Soberanía Alimentaria de los Pueblos”)	La Vía Campesina
Mayo de 2002	“End World Hunger – Commit to Food Sovereignty” (“Elimina el Hambre – Comprométete a la Soberanía Alimentaria”)	Katmandú, Nepal
Mayo de 2002	“Soberanía Alimentaria: Un Derecho para Todos. Declaración Política del Foro de las ONGs/OSCs sobre la Soberanía Alimentaria”	Roma, Italia
Septiembre de 2003	“Declaración sobre la Soberanía Alimentaria de los Pueblos: Nuestro Mundo no está en Venta. Primero está la Soberanía Alimentaria de los Pueblos. ¡Fuera la OMC de la Alimentación y la Agricultura!”.	Cancún, México

Fuente: (Windfuhr, Jonson, 2005)

Artículos:

Fecha de publicación	Título	Autor/Ubicación
Noviembre de 2001	“Sale of the Century? Peoples Friends of the Earth International, Food Sovereignty. Part 1 – the implications of current trade negotiations” (“¿Venta del siglo? La Soberanía Alimentaria de los pueblos. Parte 1: Las implicaciones de las actuales negociaciones de comercio”)	Amigos de la Tierra Internacional Amsterdam, Países Bajos
Noviembre de 2001	“Sale of the Century? Peoples Friends of the Earth International, Food Sovereignty. Part 2 – a new multilateral framework for food and agriculture” (“¿Venta del siglo? La Soberanía Alimentaria de los pueblos. Parte 2: un nuevo marco multilateral para la alimentación y la agricultura”)	Amigos de la Tierra Internacional Amsterdam, Países Bajos
Noviembre 2001	Food Sovereignty in the Era of Trade Liberalization: Are Multilateral Means Feasible?” (“Soberanía Alimentaria en la era de la liberalización del comercio: ¿son posibles los medios multilaterales?”)	Suppan, S. Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)
Junio de 2002	“Sustaining Agricultural Biodiversity and the integrity and free flow of Genetic Resources for Food for Agriculture” (“Manteniendo la biodiversidad agrícola y la integridad y el libre flujo de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura”)	ETC/GRAIN/ITDG
Enero de 2003	“¿Qué es la Soberanía Alimentaria?”	La Vía Campesina
Febrero de 2003	“Towards Food Sovereignty: Constructing an Alternative to the World Trade Organization’s Agreement on Agriculture, Farmers, Food and Trade” (“Hacia la Soberanía Alimentaria: Construyendo una alternativa al Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC”)	International Workshop on the Review of the AoA. Geneva, Switzerland (Taller Internacional sobre la Revisión del AsA. Ginebra, Suiza)
Abril de 2003	“Trade and People’s Food Sovereignty” (“Comercio y la Soberanía Alimentaria de los Pueblos”)	Amigos de la Tierra
Junio de 2003	“How TRIPs threatens	Hyderabad, India

Fecha de publicación	Título	Autor/Ubicación
	biodiversity and Food Sovereignty”. Conclusions and recommendations from NGO perspectives. (“Cómo los ADPIC amenazan la biodiversidad y la Soberanía Alimentaria. Conclusiones y recomendaciones desde la perspectiva de las ONGs”).	

Fuente: (Windfuhr, Jonson, 2005)