

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2022-2023

Tesina para obtener el título de especialización en Diseño de Políticas Públicas

La pobreza rural y la Agricultura Familiar Campesina en Ecuador

Diana Carolina Cabrera Morocho

Asesor: Alejandro Hernández Luis

Lectora: Taymi Milan Paradela

Quito, agosto de 2023

## **Dedicatoria**

A Dios por su amor, cuidado y bondad, y a mi familia por su ayuda incondicional

## **Índice de contenidos**

|   |    |
|---|----|
| <b>Resumen</b> .....  | 6  |
| <b>Agradecimientos</b> .....  | 7  |
| <b>Introducción</b> .....   | 8  |
| <b>Capítulo 1. El marco analítico</b> .....   | 13 |
| <b>Capítulo 2. El diseño de la agenda de políticas: análisis de los instrumentos</b> .....      | 15 |
| 2.1. Instrumentos de nodalidad.....   | 16 |
| 2.4. Instrumentos de organización.....  | 18 |
| <b>Capítulo 3. El diseño de la formulación de políticas: análisis de los instrumentos</b> ..... | 19 |
| 3.1. Instrumentos de nodalidad.....   | 19 |
| 3.2. Instrumentos de autoridad .....  | 20 |
| 3.3. Instrumentos de tesoro.....  | 21 |
| 3.4. Instrumentos de organización.....  | 23 |
| <b>Capítulo 4. Análisis de la congruencia entre la agenda y formulación</b> .....               | 25 |
| <b>Conclusiones</b> .....   | 29 |
| <b>Referencias</b> .....  | 32 |
| <b>Anexos</b> .....   | 33 |

## **Lista de abreviaturas y siglas**

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>AFC</b>       | Agricultura Familiar y Campesina  |
| <b>CCMA</b>      | Crédito para café, maíz y arroz   |
| <b>CIALCO</b>    | Circuito Alternativo de Comercialización                                  |
| <b>CONAIE</b>    | Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador                      |
| <b>EPS</b>       | Economía Popular y Solidaria  |
| <b>FAO</b>       | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| <b>FENOCIN</b>   | Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras   |
| <b>FIDES</b>     | Fondo Ítalo Ecuatoriano para el Desarrollo Sostenible                     |
| <b>IEPS</b>      | Instituto de Economía Popular y Solidaria                                 |
| <b>IICA</b>      | Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura               |
| <b>MAG</b>       | Ministerio de Agricultura y Ganadería                                     |
| <b>MAGAP</b>     | Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca                 |
| <b>PAI</b>       | Plan Anual de Inversiones   |
| <b>SENPLADES</b> | Secretaría de Planificación y Desarrollo                                  |
| <b>SERCOP</b>    | Servicio de Compras Públicas  |
| <b>SIPA</b>      | Sistema de Información Pública Agropecuaria del Ecuador                   |
| <b>SIRUS</b>     | Sistema de Registro de Agricultura Familiar Campesina                     |
| <b>UPA</b>       | Unidad Productiva Agropecuaria  |

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis/tesina**

Yo, Diana Carolina Cabrera Morocho, autor/a de la tesis/tesina titulada "Pobreza rural y Agricultura Familiar Campesina en Ecuador" declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2023.



---

Firma

Diana Carolina Cabrera Morocho



## **Resumen**

La Agricultura Familiar Campesina es heterogénea y diversa. El factor común de la AFC es la familia y la utilización de mano de obra familiar en la finca para la producción de alimentos. Aunque muchos agricultores familiares campesinos viven en situación de pobreza, tienen un rol para conservar la agrobiodiversidad, diversificar la producción agropecuaria, conservar conocimientos ancestrales, consolidarse en sistemas asociativos y generar empleos locales. Sin embargo, la agricultura familiar campesina persiste en un círculo perverso que le dificulta cubrir sus necesidades económicas y erradicar la pobreza del campo. La condición de pobreza se acentúa por la concentración de los recursos productivos (tierra, agua y capital) y las desigualdades para acceder a los mercados directamente. La investigación pretende explicar mediante un caso de estudio como la pobreza rural y la agricultura familiar campesina se posicionaron en la agenda política y como el gobierno formuló propuestas de solución al problema público. En este sentido se plantea como pregunta de investigación ¿cómo las acciones del gobierno han contribuido a reducir la pobreza en la agricultura familiar campesina? Como marco analítico se utiliza el diseño de políticas empezando por la caracterización del problema, las causas, la población objetivo y las consecuencias. El modelo NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) fue utilizado para analizar la coherencia entre los instrumentos de agenda y formulación. Como resultados, se encontraron instrumentos de política relacionado con la redistribución de tierras, acceso a crédito y a la compra pública, pero con una cuestionada congruencia. También hay retos por delante para mejorar el diseño de la política, como la calibración de instrumentos de política y la creación de recursos financieros públicos en la implementación de la política.

## **Agradecimientos**

A Dios por su fidelidad, su provisión y por motivarme a culminar este trabajo académico.

Quiero agradecer a mi familia, Carmen, Julio, Nervo y Lorena por su comprensión y apoyo.

Quiero agradecer a Ximena y Liseth por su preocupación y soporte durante todo este reto académico.

Quiero agradecer de manera especial, a todas las personas del campo que he conocido en estos últimos 12 años, quienes fueron mis maestros y maestras y me enseñaron el valor de los alimentos y de las manos que los producen.

Quiero agradecer a mis colegas de lucha por su soporte, por ser parte de una camada de soñadores y soñadoras que busca aplicar diariamente mejores condiciones para las personas productoras y campesinas más excluidas del campo, mediante el trabajo colaborativo.

Quiero agradecer al profesor Alejandro Hernández por su apoyo para culminar este trabajo con éxito.

Quiero agradecerme a mi misma, por creer en mis capacidades y fuerza interior.

## **Introducción**

Las estadísticas de la pobreza rural tomaron importancia política luego del establecimiento de las metas del milenio. Académicos, investigadores y organismos internacionales discutieron y presentaron evidencias concluyentes de las barreras de acceso (altos costos de producción, asimetrías de información, restricciones a mercados, precios volátiles, entre otros) que enfrentan los pequeños productores. Es así que los debates y las publicaciones de la situación social y permanencia de la pobreza en las áreas rurales contribuyeron como un detonante para posicionar la pobreza rural de la agenda pública (Schneider y Escher 2014).

Los agricultores viven en pobreza, sus vidas son invisibilizadas y son obligados a insertarse al modelo económico capitalista para percibir una renta para sobrevivir. Generalmente, los agricultores se insertan a la producción de cultivos demandados en el mercado internacional, dejando de lado el autoconsumo. Muchos de ellos, son expulsados de sus fincas porque no pueden competir con los acuerdos comerciales establecidos entre la Organización Mundial del Comercio – OMC y los gobiernos nacionales (Schanbacher 2019) y son empleados como trabajadores industriales (Leisa 2013).

En 2021, el 44% del total de la población rural se encontraba en situación de pobreza respecto al 29,6% del total de la población urbana. Es decir, este segmento de la población rural se encontraba con limitaciones para adquirir bienes y servicios para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentaria. En el mismo año, el 20,3% de la población rural se encontraba en situación de pobreza extrema respecto al 10,9% del total de la población urbana. Es decir, ese segmento de la población rural se encontraba en situación de no disponer de recursos que le permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación (CEPAL 2023).

La condición de pobreza en la ruralidad se acentúa por la agresividad del modelo económico actual y como este moldea el sistema agroalimentario en todo el mundo desde 1980. Las características principales de este sistema son la mercantilización de los alimentos y los medios de producción (tierra, agua, capital, información); la concentración de la propiedad de la tierra; el acceso restringido a alimentos diversos; el aumento de los precios de los alimentos; el control de los mercados (exclusión de los pequeños productores); la explotación de los recursos y la introducción de la ayuda alimentaria (Siebert 2023).

En Latinoamérica, el término agricultura familiar comenzó a utilizarse para referirse a campesinos, pequeños y medianos productores, agricultores de subsistencia, campesinos, pueblos originarios, etc. Sin embargo, no hay una comprensión unánime sobre el término

(Craviotti 2014; Schneider y Escher 2014), la definición de la agricultura familiar es compleja porque es heterogénea, multiestratos y multidimensional (Leisa 2013, Craviotti 2014). Hay disputas teóricas, pero un elemento en común es el reconocimiento de la familia como la unidad que promueve las relaciones de trabajo con la unidad productiva (Grisa y Sabourin 2019).

También los organismos internacionales construyeron definiciones y tipologías para caracterizar a la agricultura familiar con el fin de operativizar las políticas. En 2007, la Red Especializada en Agricultura Familiar (REAF) conceptualizó a la agricultura familiar como aquella que utiliza mayoritariamente mano de obra familiar para la gestión de la finca, con recursos compatibles con la actividad productiva y con domicilio en la finca o cerca de la misma. En 2012, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) definió a la agricultura familiar como aquel sector que utiliza mano de obra familiar con limitaciones de acceso a los medios de producción y al capital, cuyos ingresos principalmente provienen de las actividades agropecuarias y se complementan con ingresos de actividades no agrícolas y en el 2011, Naciones Unidas declaró el Año Internacional de la Agricultura Familiar (Craviotti 2014).

El año internacional de la Agricultura Familiar en 2014 fue planteada como una estrategia para posicionar el rol de la agricultura familiar con la producción de alimentos, su vínculo con la seguridad alimentaria y nutricional, por su contribución a la erradicación de la pobreza y al cumplimiento de las metas del milenio. Posteriormente, el mismo organismo internacional declaró el período de 2018 a 2028 como la Década Internacional de la Agricultura Familiar afirmando la importancia de la agricultura familiar y motivando a los Estados a desarrollar acciones que les permita alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la reducción del hambre y la pobreza en las zonas rurales. En 2017, la FAO y el Parlamento Latinoamericano y Caribeño publicaron la ley Modelo Agricultura Familiar, la cual conceptualiza a la agricultura familiar como un modo de vida y trabajo agrícola que utiliza mano de obra familiar, predominantemente, cuya producción se destina para el consumo, trueque y sus excedentes a la comercialización (Grisa y Sabourin 2019)

Alrededor de 16,5 millones de unidades productivas agropecuaria son de agricultores familiares agrupando a 60 millones de personas. En Latinoamérica, las UPA de la agricultura familiar representan el 81.3% del total de UPA. En Colombia, Perú y Ecuador, las UPA de la agricultura familiar representan el 78.4%, 79,3% y 84,5% del total de UPA; respectivamente. Asimismo, el 23% y el 13,3% de la superficie agrícola están en manos de la agricultura

familiar en la región y en los países andinos; respectivamente. También, el promedio del tamaño de la UPA de la agricultura familiar es de 13,4 hectáreas respecto al 57,65 ha del resto del sector agropecuario. Mientras que, en Perú, Ecuador y Colombia, el promedio de UPA de la agricultura familiar es de 1,29 ha, 3,48 ha y 4,48 ha; respectivamente. En la misma línea, la edad promedio del jefe de la UPA es de 50 años en la región, entendiéndose que la población rural envejece y hay escaso revelo generacional (Leporati *et al.* 2014)

En Latinoamérica, la Agricultura Familiar aporta con el 50% al valor de la producción sectorial [países donde existe información]. Este sector aporta con el 50% al empleo del sector agropecuario y los países de la región tienen un rol importante en el abastecimiento de alimentos básicos. Bolivia produce casi el 100% y el 70% de papa - yuca y maíz; respectivamente. Colombia produce el 30% de cultivos anuales. Brasil produce el 87% y el 70% de yuca y fréjol, respectivamente. Argentina y Chile producen el 82% y el 94% de cabras; respectivamente. Uruguay produce el 80% de hortalizas (Leporati *et al.* 2014)

Es importante reconocer que la agricultura familiar ha desarrollado medios de vida diversificados y su modalidad productiva se combina con el trabajo fuera de la finca asalariado o autónomo, las actividades rurales no agrícolas, remesas del exterior y las ayudas estatales (bonos). Por ejemplo, las remesas de los migrantes son importantes fuentes de ingresos para las familias rurales que desarrollan actividades agropecuarias. Aparentemente, los ingresos no agropecuarios son las principales fuentes de ingresos de la agricultura familiar (Maletta 2013) pero si los ingresos no agrícolas siguen creciendo se corre el riesgo del abandono de las fincas y de la reducción de la producción y del abastecimiento de alimentos (Leporati *et al.* 2014)

En la agricultura familiar, hay tres tipologías: subsistencia, transición y consolidada. El segmento de subsistencia se refiere a las familias que producen alimentos en su finca y son utilizados para el autoconsumo familiar. Los medios de producción e ingresos son escasos para cubrir las necesidades básicas de la familia provocando la ocupación de la misma en otras actividades fuera de la finca y en muchos casos, la migración, acentuando su condición de pobreza. El segmento de transición se refiere a las familias que producen alimentos en su finca para el autoconsumo y la venta. Los medios de producción cubren las necesidades básicas de la familia, pero no generan excedentes que les permita reinvertir en la finca. Este grupo de familias recibe asistencia social. Y la agricultura familiar consolidada son aquellas familias que poseen recursos, como la tierra con potencial, acceso a mercados, tecnología,

insumos y capital; y genera excedentes para la reinversión de la finca (Leporati *et al.* 2014; Schneider y Escher 2014)

En Latinoamérica, se estima que el 60% de las UPA de la agricultura familiar están en el segmento de subsistencia, el 28% están en el segmento de transición y el 12% son agricultura familiar consolidada. La concentración de la agricultura familiar de subsistencia se debe a las barreras de acceso a los recursos productivos lo que acentúa su condición de pobreza (Leporati *et al.* 2014)

En el contexto nacional, la agricultura es una de las principales fuentes de ingresos para la población rural porque provee de empleos, alimentos (Martínez 2013) y una canasta exportable significativa (Egas *et al.* 2018). La participación de empleo agropecuario fue de 29,1% sobre el total de empleo en el país, representando a 2.3 millones de personas empleadas en 2022. (INEC 2023). La agricultura familiar campesina se compone entre 670 a 740 mil productores (Martínez 2013; Maleta 2011) y en promedio dispone entre 4,79 hectáreas. (Martínez 2013). Este sector produce el 85% de hortalizas (cebolla), 83% de ovejas, 70% de maíz y el 64% de papa (Leporati *et al.* 2014)

No obstante, la agricultura familiar enfrenta discriminación de género, etnia y acceso limitado a servicios básicos y la reproducción de la pobreza rural se acentúa cuando no hay acceso a salud, agua y educación (Morales y Mideros 2019). El 33,1% del total de la población rural se encontraba en situación de pobreza respecto al 26,4% del total de la población urbana y el 12% de la población rural se encontraba en situación de extrema pobreza respecto al 5,5 del total de la población urbana en 2021 (CEPAL 2023). También, las edades superiores a 50 años es un indicio del envejecimiento de la agricultura familiar (Martínez 2013) y se acentúa por la migración de jóvenes rurales dentro o fuera del país por las bajas remuneraciones del trabajo en campo (Morales y Mideros 2019).

Hay estudios que muestran evidencia que la agricultura familiar en el país depende del 60,2% de los ingresos no agropecuarios y del 39,8% de los ingresos agropecuarios en el país (Martínez 2013) debido a que los productores de los segmentos de subsistencia y transición no logran encontrar en los programas estatales (reformas agrarias, desarrollo rural, créditos, innovación) incentivos que motiven la permanencia de la agricultura familiar campesina en el campo, provocando el abandono de las actividades de producción familiar por empleos fuera de la finca, como el trabajo rural asalariado, trabajo no rural asalariado y las remesas (Maletta 2011)

A partir de la aprobación de la nueva constituyente de 2008 y la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria de 2009 junto con el Plan Nacional del Buen Vivir de 2013, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (2016) estableció la política agropecuaria 2015-2025. La política reconoce a los agricultores familiares como el sector que produce la mayor parte de los alimentos y como la intermediación desincentiva su producción y acentúa la situación de pobreza rural. Ante este escenario poco favorable, la política propone la consolidación de esfuerzos institucionales y de la sociedad civil para mejorar las condiciones de venta directa en mercados nacionales e internacionales mediante varias estrategias.

Las propuestas de solución son:

1. Contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad socioeconómica de las personas del campo, con énfasis en los pequeños y medianos productores mediante la articulación de políticas más amplias que contribuyan con el desarrollo territorial rural.
2. Ejecutar estrategias enfocadas a la implementación de nuevos circuitos alternativos de comercialización CIALCO y el fortalecimiento de los ya existentes.
3. Desarrollar el sello de agricultores familiares como mecanismo de sensibilización para los consumidores.
4. Posicionar la producción agroecológica y los sistemas participativos de garantía.
5. Desarrollar campañas de consumo de alimentos sanos de procedencia campesina.
6. Eliminar barreras de inserción de las organizaciones de productores a la compra pública.

Una vez caracterizado el problema público y la población objetivo y las propuestas de solución del gobierno, la pregunta de investigación es ¿cómo las acciones del gobierno han contribuido a reducir la pobreza en la agricultura familiar campesina?

## **Capítulo 1. El marco analítico**

El marco analítico utilizado es el diseño de políticas y considera el contexto, los actores, la caracterización del problema, las propuestas de solución, puesta en agenda, la formulación de la política y el análisis de la coherencia y congruencia entre el problema público y la agenda y entre los instrumentos de política de la agenda y formulación. Respecto al contexto, se partió de la búsqueda de estudios académicos e investigaciones que hayan contribuido con la problematización (causas y los efectos) de la pobreza en la agricultura familiar y como la presencia de actores indirectos (organismos internacionales, instituciones, academia y sociedad civil) posicionaron el problema público en la agenda política en Latinoamérica.

Para el contexto ecuatoriano, se utilizó el esquema analítico propuesto por Noël (2002) para la definición del problema público, considerando la naturaleza, las causas, la duración, dinámica, los afectados y las consecuencias de la pobreza rural. Asimismo, se caracterizó la población objetivo (directa) es la agricultura familiar campesina y sus tipologías: subsistencia, transición y agricultura familiar consolidada. También, la literatura permitió comprender el comportamiento y el rol de los actores (instituciones y organismos internacionales) que hacen funcionar o no acciones para reducir la pobreza en la agricultura familiar. En la misma línea, se identificó las propuestas de solución (objetivos) planteados por el Gobierno para reducir la pobreza rural de la agricultura familiar campesina.

Un segundo elemento del marco analítico es la instrumentalización para analizar la efectividad de las políticas desarrolladas para enfrentar la pobreza en la agricultura familiar campesina. Hay varios autores que proponen una clasificación de los instrumentos y la propuesta más referenciada es la clasificación de Christopher Hood, quien argumenta que los instrumentos de política dependen de cuatro recursos: nodalidad, autoridad, tesoro y organización, conocidos como instrumentos NATO. El autor propone el análisis de individual sin embargo en la práctica los instrumentos son híbridos (Hernández-Luis 2019)

Se rastreó las señales declaradas por el gobierno en la agenda y luego se identificó las acciones formuladas. Para esto, se revisaron los instrumentos de nodalidad que son aquellas que entregaron o detectaron información; instrumentos de autoridad que son aquellas de regulación directa; instrumentos de tesoro que son aquellas herramientas financieras dotadas para la ejecución de la política e instrumentos de organización que son aquellas basadas en estructuras burocráticas y la creación o reorganización de agencias gubernamentales.

Posteriormente, se realizó un análisis de la coherencia y congruencia entre el problema público y las declaraciones de la agenda y entre los instrumentos de agenda versus formulación de la política.

## **Capítulo 2. El diseño de la agenda de políticas: análisis de los instrumentos**

El posicionamiento de la pobreza rural en la agenda ha transitado por varios modelos de inscripción en la agenda política en el transcurso del tiempo. Según los aportes teóricos, el modelo de movilización de un problema político en la agenda se caracteriza por el empoderamiento de los actores sociales para el reconocimiento de sus intereses ante el gobierno; el conflicto entre el gobierno y los grupos organizados y la creación de espacios de sensibilización para atraer la atención de las instituciones y de la ciudadanía (Noël 2002). En este sentido la pobreza rural de la agricultura familiar campesina tuvo varias detonantes para movilizar el problema en la agenda.

La presencia de actores sociales organizados con experiencia y trayectoria internacional (FAO) en la generación de evidencia empírica y el establecimiento de las metas del milenio en los años 2000, la declaración del Año Internacional de la Agricultura Familiar en 2014 y la declaración de la Década Internacional de la Agricultura Familiar en el período de 2018 a 2028 provocaron la atención de los gobiernos de Ecuador para aportar al cumplimiento de las metas y los objetivos de desarrollo sostenible. Los gobiernos reconocieron la importancia de la agricultura familiar campesina como un sector en el que persiste la pobreza rural y al mismo tiempo como un sector cuyas modalidades productivas, sociales, económicas y ambientales contribuyen con la seguridad alimentaria y nutricional, la reducción del hambre y la pobreza.

También las marchas, huelgas son utilizados para atraer la atención de las autoridades y medios de comunicación. En 2022, la presencia de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (Conaie) llevó a cabo un paro nacional de 18 días para evidenciar y provocar la atención a sus demandas por el gobierno. Una de las demandas fue la exigencia de los campesinos por precios justos en los productos del campo (leche, arroz, banano, cebollas, abonos, papas, choclos, tomate entre otros).

Es importante reconocer que los problemas públicos compiten en las agendas y su posicionamiento es temporal por la presencia de otros problemas y se desvía la atención debido al escalamiento de otros temas en la agenda (Peters y Fontaine 2020). La atención del gobierno en la agricultura familiar campesina ha sido intermitente en la agenda gubernamental y esta influenciado por el estilo del gobierno. Por ejemplo, los gobiernos de izquierda y derecha tienen diferentes intereses respecto sus elecciones para fortalecer una agricultura de alimentos versus una empresarial.

Los mediadores políticos tienen el rol de visibilizar y hacer escuchar las demandas de sus bases hacia el sistema político mediante un pliego de peticiones (Noël 2002). Respecto a esta base teórica, la agricultura familiar campesina escaló nuevamente a una agenda de movilización, por el cabildeo de Franklin Columba, presidente de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador (Fenocin) quien posicionó la necesidad de institucionalizar la agricultura familiar y campesina. Es así que el gobierno mediante un compromiso presidencial creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina.

La teoría del equilibrio punteado sugiere que los procesos políticos pasan por periodos de estabilidad, debido a que los políticos ignoran las evidencias sobre la necesidad de cambiar la política, hasta que ocurren cambios repentinos a gran escala (Peters y Fontaine 2020). Con esta base teórica se analizó otro punto de inflexión determinante respecto al posicionamiento de las demandas campesinas y su puesta en agenda. La influencia de un nuevo *empresario político* con legitimidad de sus bases sociales. Leónidas Iza, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (Conaie) logró influir y posicionar las demandas de las personas productoras de alimentos en la agenda gubernamental del gobierno de Lasso en 2022. Sin embargo, existe una deslegitimación del gobierno respecto al liderazgo de Iza y las demandas de las bases traduciéndose en falta de voluntad de encontrar soluciones acordes a los problemas de este sector.

En este sentido se ha trazado un horizonte temporal de 2013 a 2023 para encontrar señales, motivaciones y declaraciones de los gobiernos en este período para resolver la pobreza rural de la agricultura familiar campesina.

### **2.1. Instrumentos de nodalidad**

En el 2016 el gobierno mediante la Coordinación General de Redes Comerciales del Ministerio de Agricultura y Ganadería planteó la necesidad de mejorar las condiciones de venta directa de los agricultores familiares en los mercados nacionales e internacionales mediante la comercialización alternativa. Una de las acciones planteadas fue la creación de un distintivo social para la comercialización en Circuitos Alternativos de Comercialización (Cialco). Se planteó la institucionalización de un sello asociado a los agricultores familiares vinculados a los Cialco con la finalidad de sensibilizar a los consumidores sobre la importancia de la compra directa (E1). En 2017, el gobierno manifestó la intención de implementar sistemas de información de producción y precios para un mejor funcionamiento de los mercados. La manifestación del gobierno hizo hincapié en contar con sistemas de

acceso abierto y democráticos que permita mejorar la comunicación entre los productores y consumidores (E2).

## **2.2. Instrumentos de autoridad**

En 2013, el gobierno indicó la necesidad de establecer regulaciones y controles para mejorar la participación de los productores, campesinos e indígenas en un modelo económico incluyente. Se encontraron como señales, el interés del gobierno en la distribución de la tierra y el establecimiento de precios justos a los productores. No obstante, las intenciones son puntuales y posiblemente escuetas. Respecto a la tenencia de la tierra, el gobierno priorizó la necesidad de establecer regulaciones de la tenencia y la propiedad de la tierra considerando que la regulación incentive la redistribución del recurso productivo a los más pobres, excluidos, entre ellos: campesinos, indígenas y agricultores en condición de pobreza (E3). Respecto a los precios, el gobierno propuso la regulación de los precios de sustentación para el productor a fin de evitar los abusos de la intermediación (E4).

## **2.3. Instrumentos de tesoro**

Entre 2013, 2017 y 2021, los gobiernos de turno propusieron una batería de incentivos para las actividades productivas y comerciales enfocadas a varias poblaciones objetivos (economía popular y solidaria, productores, mujeres y jóvenes rurales) hasta la generalidad dirigido al sector agropecuario. El gobierno propuso incentivos (crédito, seguro, asistencia técnica e infraestructura de apoyo para la producción y comercialización) para las actividades productivas y comerciales de mujeres y jóvenes rurales. También, el gobierno mencionó la importancia de la creación y el fortalecimiento de modalidades de comercialización alternativa (ferias campesinas, tiendas campesinas, canastas, compras públicas y la exportación campesina) enfocados para la agricultura familiar y la soberanía alimentaria con principios de igualdad, equidad y solidaridad.

Asimismo, el gobierno mencionó el desafío para generar mecanismos que permitan la participación de las agriculturas familiares y campesinas en los mercados de compra pública de alimentos y se enfatizó en la necesidad de mejorar el acceso al financiamiento productivo para los pequeños productores. En 2021, el gobierno manifestó puntualmente la creación de créditos para los productores agrícolas sin llegar a especificar o focalizar a la población objetivo (E5). En 2020, el gobierno difundió mediante el Plan Estratégico Institucional 2017-2021(emitido mediante acuerdo ministerial MAG Nro. 068 el 12 de junio de 2020) la programación de proyectos de inversión y una de ellas, la propuesta Proyecto de inversión

Súper Mujer rural presupuestó USD \$7 948 311,69 dólares para la ejecución de 3 años: USD \$2 242 326,09 dólares en 2021, USD \$3 346 906.75 dólares en 2022 y USD \$ 2 359 078,85 dólares en 2023 (E6).

#### **2.4. Instrumentos de organización**

En 2013 y 2014, el gobierno manifestó su interés de auspiciar la igualdad, cohesión y equidad social mediante el fomento de iniciativas de la economía popular y solidaria considerando el fortalecimiento de la asociatividad (en el marco de la diversificación económica), las capacidades de negociación y el conocimiento en concordancia con las potencialidades de los territorios (incluido el sector rural). También, el gobierno propuso lineamientos para fomentar las redes de empresas asociativas y estimular la organización de encadenamientos de las economías solidarias para mejorar la sostenibilidad de los mercados y la calidad de los productos (E7). En 2017, el presidente declaró la intención de crear la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Campesina en el XII Congreso Nacional de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (E8).

### **Capítulo 3. El diseño de la formulación de políticas: análisis de los instrumentos**

Considerando el mismo horizonte temporal, los diferentes gobiernos han formulado instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización para atender la pobreza rural de la agricultura familiar campesina.

#### **3.1. Instrumentos de nodalidad**

En 2017, el gobierno mediante la Ex-Coordinación General de Redes Comerciales (ahora Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina) del MAG creó e institucionalizó el sello de la Agricultura Familiar Campesina y su registro de usuarios individuales y asociativos en el Ecuador mediante un Sistema de Información, en adelante SIRUS AFC. El sello es un distintivo que garantiza el origen de los productos directamente de los agricultores familiares campesinos.

Tanto el sello y el registro es voluntario y gratuito y son instrumentos para visibilizar a la agricultura familiar campesina y su rol para alcanzar la soberanía alimentaria. También el registro de usuarios es un instrumento que facilita el diseño de políticas públicas diferenciadas para fomentar y consolidar sistemas agroalimentarios locales sustentables con énfasis en la producción diversificada, los circuitos alternativos de comercialización y otras dinámicas características del sector.

Hay un protocolo para acceder al sello y registro y dos tipos de registro: productor y asociativo. El registro de productor se refiere al grupo familiar campesino entendido como la unidad familiar conformada por una o varias personas, parientes o no, que habitan bajo el mismo techo y comparten la misma alimentación. El registro de organizaciones motiva al menos al 80% de las personas socias a registrarse.

El registro valida la información proporcionada por la persona productora o la asociación de acuerdo a tres criterios y genera un reporte del cumplimiento o no de los mismos para el acceso al sello. Los criterios son: 1) El grupo familiar realiza mínimo una de las actividades productivas (agricultura, ganadería, apicultura, silvicultura, recolección, agroforestal, fungicultura); 2) al menos una persona de la familia está dedicada a tiempo completo a las actividades productivas y la mano de obra familiar no será menor al 60% en relación a la mano de obra contratada de manera permanente; y 3) la distancia máxima que le permite a la familia tener relación de cercanía con el sistema de producción familiar y el territorio, es máximo 50 km (vivienda – unidad productiva). Una vez que la persona productora o personas socias de la organización llenaron la información del registro, técnicos provinciales del MAG,

realizan una validación de la información con la persona productora en finca y luego el usuario recibe un carné que lo avala como persona productora familiar campesina durante tres años (E9)

También el gobierno mediante el Ministerio de Agricultura y Ganadería creó el Sistema de Información Pública Agropecuaria SIPA como un servicio integrado de información estadística y geográfica que sirve como insumo para la toma de decisiones de la Autoridad. El SIPA recopila los datos agroproductivos en territorio a través de boletas de información, las mismas que son analizadas y procesadas y luego la información es publicada en medios de difusión institucionales. El SIPA proporciona información de precios (mercados, bodegas, camales) de una gama de productos de consumo interno, precios de agroindustria e internacionales específicos (cacao, café, arroz y maíz duro). Estimaciones de superficie, zonificaciones y boletines situacionales (E10).

El MAG cuenta con el servicio en línea del acceso al sello y registro de agricultura familiar campesina en el Portal Único de Trámites Ciudadanos. El trámite en línea está destinado para personas naturales y hay 1 formulario de inicio del trámite: inclusión en el registro de la Agricultura Familiar Campesina para el acceso a política pública diferenciada para personas naturales.

### **3.2. Instrumentos de autoridad**

El gobierno mediante el Ministerio de Agricultura y Ganadería controla la fijación de precios de sustentación mediante acuerdos ministeriales. Entre 2013 a 2023, el MAG determina la fijación de precios de sustentación de arroz y maíz duro amarillo (aunque no hubo fijación de maíz duro amarillo en 2015, 2016 y 2017). Entre 2013 a 2022, el MAG creó la fijación de precios de sustentación para maíz suave seco [por única vez en el 2018] y para soya. Los acuerdos ministeriales controlar los precios de productos de consumo interno como el arroz y de productos para la elaboración de balanceados como maíz seco y la soya (E11).

En 2016, la Asamblea Constituyente aprobó la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales con el propósito de normar el uso y acceso a la propiedad de la tierra rural para garantizar la soberanía alimentaria y otorgar seguridad jurídica a los titulares de derechos. La ley enfatiza que la adjudicación de tierras rurales adquiridas para la redistribución será priorizada para organizaciones de campesinos sin tierra y para la agricultura familiar campesina previo a registro de la organización, presentación de un proyecto productivo y acceso a las capacitaciones proporcionadas por el MAG. También la ley define a la

Agricultura Familiar Campesina y sus tipologías: agricultura familiar campesina de subsistencia, agricultura familiar de transición, agricultura familiar comunitaria, agricultura familiar consolidada (E12).

### **3.3. Instrumentos de tesoro**

En 2016, el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP comunicó a los proveedores catalogados a nivel nacional de la incorporación de nuevos bienes en el catálogo dinámico inclusivo de la categoría *productos alimenticios*. La institución publicó oficios circulares con la ficha técnica del bien de provisión de productos alimenticios y el término de referencia correspondiente en la página web. Se diseñaron y publicaron ocho fichas técnicas para incentivar la participación de proveedores bajo la figura de asociaciones de productores, cooperativas de comercialización, centros de acopio y/o consorcio que formen parte de la agricultura familiar campesina. En el caso de que las figuras de organización se identifiquen como afc, el documento habilitante fue la certificación como organización afc por parte del Ministerio de Agricultura. Hoy en día, las fichas técnicas siguen colgadas en la página de SERCOP y están vigentes, pero se desconoce los valores adjudicados para organizaciones afc. Los incentivos de acceso a la compra pública son producto de la resolución externa de 06 de febrero de 2015, la cual reglamenta el procedimiento y la participación economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas que ofrecen bienes y servicios de producción nacional normalizados o no normalizados mediante feria inclusiva y catálogo dinámico inclusivo (E13).

Entre 2016 a 2022, el gobierno mediante BanEcuador manejó una línea crediticia para productores del sector agropecuario. El gobierno reportó 61.484 operaciones de crédito por un monto de USD \$251 679,10 dólares americanos representando el 48% de la participación total (USD \$433 813,00) en la otorgación de créditos al final de 2016. También el gobierno mantuvo la línea de crédito para el sector agropecuario y reportó 146.129 operaciones de crédito por un monto de USD \$527 594 166 dólares americanos, representando el 65,7% de la participación total (USD \$803 214 164) en la otorgación de créditos y consideró a la minga agropecuaria como un segmento prioritario donde se reportaron 30 914 operaciones que representó USD \$244 909,01 dólares americanos al final de 2017. Posteriormente, BanEcuador implementó la línea de crédito Súper Mujer Rural adaptadas a las necesidades de las mujeres con productos destinados al financiamiento de actividades productivas, de comercio y servicio. En ese año, se realizaron 69 813 operaciones de crédito destinados al financiamiento productivo para mujeres, representando el 70,4% de la participación total de la

otorgación de los créditos, con un monto de USD \$187, 2 millones de dólares americanos. La rendición de cuentas de 2018 y 2019 no están disponibles y la información de 2020 no es clara respecto a los valores otorgados en créditos en el sector agropecuario, aunque menciona como beneficiarios del crédito a jóvenes y mujeres, se desconocen si pertenecen al sector agropecuario (E13).

Actualmente, existe una batería de líneas crediticias para personas y asociaciones. A nivel de personas hay dos tipos de crédito: súper mujer rural y crédito 1x30. Las características del crédito Súper Mujer Rural está enfocado a mujeres rurales que requieren montos de USD \$500 hasta USD \$10 000 dólares americanos, por un plazo de 5 años (activos fijos) y 3 años (capital de trabajo), una tasa de interés de 12,25% y como requisito, la solicitante debe contar con un certificado que la avale como una mujer de la agricultura familiar campesina emitido por el MAG. Las características del crédito 1x30 está dirigido para el sector agrícola y pecuario que requieran montos de USD \$500 hasta USD \$5.000 dólares americanos, por un plazo de 1 hasta 30 años y una tasa de interés anual de 1%. Si los montos son mayores a USD \$3 001 dólares americanos, se requiere garante. A nivel asociativo hay el crédito CCMA destinado para personas agricultoras o para asociaciones legalmente constituidos previamente calificadas por el MAG, dedicadas a labores agrícolas y productivas de café, cacao, maíz y arroz. Las características del crédito se encuentran con montos desde USD \$500 a \$USD 7 000 dólares americanos con una tasa de interés de 12, 25% hasta 7 años para activos fijos y 3 años para capital de trabajo (E13).

El gobierno financió seis proyectos de inversión para la dotación de semillas, reconversión de las actividades de producción agropecuaria de la Amazonía, mecanización y tecnificación sostenible, asistencia técnica para el fortalecimiento de sistemas agropecuarios en territorios rurales y la rehabilitación de infraestructura de riego. Los beneficiarios de los proyectos inversión caracterizaron como población objetivo a los pequeños y medianos productores y agricultores familiares campesinos. El monto total de los proyectos de inversión fue de USD\$ 266 528 539,38 dólares americanos entre 2014 y 2022. Asimismo, el gobierno priorizó ocho proyectos de inversión de asistencia técnica, diversificación agropecuaria, seguro subvencionado, regulación de tierras, riego, subvención de urea, producción sostenible y financiamiento. Los beneficiarios de los proyectos de inversión vigentes son pequeños y medianos productores y productores de la agricultura familiar campesina. El monto total de los proyectos de inversión es de USD \$ 434 377 756,80 dólares americanos entre 2021 y 2027 (E14).

En 2019, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA presentó al Fondo Ítalo Ecuatoriano para el Desarrollo Sostenible FIDES la propuesta: Proyecto Sello de la Agricultura Familiar Campesina: Comercialización asociativa e inclusiva en la frontera norte del Ecuador, en el marco de la convocatoria financiamiento de proyectos FIDES. En esta propuesta, el IICA se presentó como solicitante principal y el MAG como entidad socia en conjunto con Agrocalidad y la Mancomunidad del Norte el Ecuador MNE. Los beneficiarios del proyecto son productores familiares campesinos de las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y del Carchi. La duración del proyecto es de 42 meses (a partir de 2020). Posteriormente, FIDES mediante su comité directivo, notificó de la aprobación de la propuesta del Proyecto. En 2020, se celebró el convenio específico de Cooperación Interinstitucional entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Ecuador y el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este convenio tuvo como propósito realizar los aportes correspondientes por las entidades socias, para la ejecución del Proyecto. El aporte en especie del MAG es de USD\$215 151,98 dólares americanos y tiene como propósito apoyar la ejecución de las actividades contempladas en el Proyecto. El IICA aporta con un valor de USD\$ 234 021,00 dólares americanos, para la ejecución del Proyecto. El aporte de la MNE es de USD\$ 368 389,85 dólares americanos. El financiamiento de FIDES es de 999 997,73. El monto total del proyecto fue de 1 817 500,56 dólares americanos (E14).

### **3.4. Instrumentos de organización**

En 2013, el gobierno reestructuró el Instituto de Economía Popular y Solidaria mediante la creación de la Dirección de Intercambio y Mercados para articular y posicionar los productos y servicios de los actores de la economía popular y solidaria en mercados nacionales e internacionales mediante estrategias comerciales y de acceso a mercados. Asimismo, la dirección diseña estrategias para la vinculación de la economía popular y solidaria al sistema nacional de compras públicas y coordina con los municipios la utilización de espacios urbanos y rurales para el comercio o intercambio de bienes y servicios de los actores de la economía popular y solidaria (E15).

También el gobierno creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Campesina mediante compromiso presidencial 093 de 14 de julio de 2017 y resolución ministerial Nro. MDT-2017-0023 de 01 de septiembre de 2017. Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a través del Acuerdo Ministerial Nro. 093 de 09 de julio de 2018, emitió el nuevo Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, con el propósito de implementar la Nueva Estructura Institucional. Dentro de la misma, se elimina la Coordinación General de

Redes Comerciales, y las Direcciones Técnicas de la Ex Coordinación se fusionaron a la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Campesina. A partir de la vigencia del nuevo estatuto, la Subsecretaria asumió la misión de fortalecer las personas y organizaciones de la agricultura familiar campesina mediante el fomento de sistemas agroalimentarios sustentables y el fortalecimiento de la comercialización directa considerando principios de Economía Popular y Solidaria que contribuyan con la garantía de la Soberanía Alimentaria y el Buen vivir rural. La Subsecretaria tiene cuatro direcciones operativas, la Dirección de Gestión de Desarrollo Productivo Sustentable y Agroecológico, Dirección de Saberes Ancestrales, Dirección de Gestión de Análisis y Articulación Intersectorial para la Agricultura Familiar Campesina y la Dirección de Gestión de Circuitos Alternativos. A pesar de tener una Subsecretaria para fortalecer las condiciones socio - económicas de la agricultura familiar y campesina, no cuenta con presupuesto corriente para su gestión, salvo los recursos de gasto corriente asignado para pago de sueldos del equipo técnico y de recursos provenientes de proyectos de inversión. Actualmente la Subsecretaría tiene 1 proyecto de inversión vigente y 1 proyecto de inversión con organismos cooperantes para cumplir con parte de su agenda política (E16).

#### **Capítulo 4. Análisis de la congruencia entre la agenda y formulación**

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza 2014, el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021 contienen mayoritariamente los principios y mandatos del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, el mejorar la calidad de vida de la población mediante la construcción de un modelo económico solidario e inclusivo. Los planes, la estrategia y la política agropecuaria reconoce la necesidad de realizar una revolución agraria por la soberanía alimentaria para los campesinos, indígenas, afroecuatorianos, pequeños productores y agricultores familiares campesinos. Mientras el Plan de Creación de oportunidades pierde el enfoque dar continuidad y/o fortalecer los instrumentos de política para la reducir la pobreza rural de la agricultura familiar campesina.

Hay cierto nivel de congruencia entre los instrumentos de información de la agenda y la formulación. El gobierno hizo un poco más de lo que tenía que hacer. El gobierno partió de la necesidad de incorporar dentro de su política agropecuaria, la creación de un sello social para las personas de la agricultura familiar campesina vinculadas a CIALCO (espacios que garantizan la soberanía alimentaria) como mecanismo de sensibilización para los consumidores. El gobierno institucionalizó el sello y el registro de usuarios por la necesidad no solo de posicionar la importancia de la agricultura familiar campesina con los consumidores sino para tener información de este sector que aporte con la toma de decisiones por parte de la Autoridad y por ende para el diseño de políticas públicas diferenciadas, Sin embargo, se evidencia un punto débil, el sello por sí solo, no es un incentivo, necesita dialogar y articularse con incentivos que ofrece el Ministerio de Agricultura y Ganadería y otras instituciones públicas para aumentar la demanda de los productores y organizaciones para acceder al sello. Entre más usuarios requieran acceder al sello, también el registro se alimenta de información. Actualmente, el sello de agricultura familiar campesina no tiene incentivos y el registro como productor familiar campesino te acredita el carné campesino (aunque no tengas sello AFC), requisito solicitado para participar en compras públicas y créditos mujer rural. Posiblemente esto es una falla de la formulación de la política debido a que el sello debería ser el instrumento que te brinde la oportunidad de incentivos y el registro debería ser el instrumento que te brinde información para la sensibilización y la toma de decisiones.

El análisis de la congruencia de los instrumentos de autoridad de la agenda y la formulación es complejo. Si bien el gobierno emitió una Ley para garantizar la seguridad jurídica y posesión de las tierras rurales, y la redistribución de las tierras estatales a favor de las

organizaciones de la agricultura familiar campesina no hay acceso a información pública de estadísticas que demuestren como la entrega de tierras a mejorado las condiciones de vida de la agricultura familiar campesina. Actualmente no existe una coordinación entre el registro de usuarios de la agricultura familiar campesina y la acreditación del carné como requisito para dar cumplimiento a la ley respecto a la priorización de este sector para la redistribución de la tierra. Tampoco hay acceso a información pública respecto al total de hectáreas adjudicadas a para la AFC. En efecto el gobierno cumplió con la creación de una ley, pero no es suficiente considerando que el segmento de agricultura familiar campesina a quienes la ley prioriza la redistribución de la tierra son de quintiles 1 y 2, es decir en situación extrema de pobreza que necesitan de políticas sociales (vivienda, educación y salud) para cubrir sus necesidades básicas y necesariamente complementadas con políticas de fomento productivo y comercial.

El análisis de la congruencia de los instrumentos de tesoro de agenda y formulación tienen cierta congruencia y su punto débil son los beneficiarios. Hay una sobre posición o entendimiento del gobierno de que la economía popular solidaria es igual a agricultura familiar campesina. También el gobierno tiende a referirse a los agricultores, pequeños productores y campesinos como agricultura familiar campesina. Esta sobre posición de poblaciones objetivo causa opacidades al intentar analizar los impactos de implementación de créditos debido a que el gobierno menciona como beneficiarios a varias poblaciones objetivo que se presumen pueden ser agricultura familiar campesina. En este caso no existe ninguna relación ni coordinación entre el registro de usuarios de agricultura familiar y la batería de créditos ofrecidos por la banca pública, excepto para el crédito Súper Mujer Rural.

Asimismo, hay varias líneas de créditos que no son excluyentes para la agricultura familiar campesina en sus requisitos, más bien promueven ciertas líneas de crédito tienen una tasa de interés al 1% respecto a la tasa de interés del crédito de Súper Mujer Rural de 12,25% (que es específicamente para la agricultura familiar campesina) lo que representa una barrera de acceso para cubrir los pagos del capital + los intereses, conociendo que la mayoría de mujeres rurales realizan actividades domésticas no son remuneradas. Tampoco hay rendiciones de cuentas de montos otorgados para créditos para actividades productivas y comerciales de la agricultura familiar campesina ni número de beneficiarios de este sector.

Igualmente, el gobierno generó mecanismos para incentivar la participación de la agricultura familiar campesina en la compra pública pero no hay acceso a información pública de los valores adjudicados para este sector y los mecanismos de compra más utilizados por el sector: feria inclusiva o catálogo dinámico inclusivo. Respecto al financiamiento de los proyectos de

inversión para la agricultura familiar campesina no existe congruencia. El gobierno posicionó la entrega de al menos 7 millones para la propuesta Súper Mujer Rural 2021-2023 en el plan estratégico institucional de 2020. Un plan elaborado a finales del periodo del gobierno de 2017-2021 que perdió legitimidad e interés por el nuevo gobierno. Asimismo, los gobiernos de turno desde 2013 hasta hoy han implementado al menos 14 proyectos de inversión con financiamiento público para la democratización de tierras, provisión de semillas, seguros, reactivación productiva de café y cacao, asistencia técnica y extensionismo, mejora de los medios de vida de familias rurales en condiciones de pobreza, infraestructura para riego parcelario, creación de fábricas de bioinsumos y la reconversión de las actividades agropecuarias en la Amazonía con un punto en común, los beneficiarios caracterizados son agricultores familiares campesinos pero no hay información pública de la línea base de los beneficiarios e indicadores que demuestren impactos para reducir su condición de pobreza. También, de los 14 proyectos mencionados, solo 1 proyecto de inversión Makipurana, es administrado por la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina, el resto de proyectos son administrados por diferentes áreas técnicas del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Seguramente hubo y existe duplicidad de beneficiarios, fallas en dirigir los proyectos a los beneficiarios con los que el proyecto postuló cuando no se parte de una línea base que debería ser proporcionada por la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina (sobre todo de aquellos proyectos formulados desde 2018 en adelante)

No hay congruencia entre los instrumentos de organización de agenda y formulación. El gobierno creó a una Subsecretaría para la agricultura familiar campesina y una Dirección para acompañar a las economías populares y sociales a vincularse a la compra pública, hay fallas en el diseño debido a que la AFC es parte de la EPS. Hay altas probabilidades de que el MAG y IEPS atienden a los mismos beneficiarios o que exista un grupo AFC que no está atendido por ambas instituciones.

Como aciertos del gobierno está el reconocimiento público de la agricultura familiar campesina en la agenda política al hecho de que este sector tiene un rol clave en la garantía de la soberanía alimentaria, producción de alimentos y la creación de empleo local. La creación de marcos regulatorios y la institucionalidad (sello y el registro campesino, y la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina) aporta para que el sector sea visible para el gobierno.

Como desaciertos del gobierno está la creación de acciones puntuales a las demandas de la agricultura familiar campesina debido a eventos coyunturales (paros de los movimientos sociales o cabildos políticos). La creación de una Subsecretaría sin la asignación de recursos

financieros públicos (gasto corriente) no permite planificar ni implementar acciones a favor del sector. Asimismo, el financiamiento de proyectos de inversión en nombre de la agricultura familiar campesina termina en intenciones incompletas para contribuir con la reducción de la pobreza cuando más del 80% del financiamiento se utiliza para el pago de sueldos de los equipos técnicos que integran los proyectos. También hay duplicidad de competencias entre la EPS y la AFC y el gobierno sigue mirando a la agricultura familiar campesina del segmento de subsistencia como un actor de asistencia social con poco interés en focalizar políticas productivas y comerciales que permitan fortalecerse como actor económico.

Es imperante mejorar la eficiencia de las políticas públicas para reducir la pobreza rural de la agricultura familiar campesina. Los instrumentos tesoro (proyectos de inversión, créditos y compra pública) deben ser ajustados. El primer paso es registrar a sus beneficiarios o solicitar como requisito la acreditación como persona u organización de la agricultura familiar campesina previo para ser beneficiario y a la vez esto se traduce en un mecanismo para transparentar que los incentivos y el financiamiento efectivamente está focalizado para este sector. El segundo paso es incluir indicadores verificables que permitan demostrar como la implementación de las políticas públicas en el MAG contribuye con la disminución de la pobreza rural de la agricultura familiar campesina. El tercer paso es interconectar los sistemas de registro de agricultura familiar con la economía popular solidaria para mejorar y complementar efectivamente la acción pública en la ruralidad.

## **Conclusiones**

La pobreza rural persiste en América Latina y las estadísticas de la situación de la pobreza son mayores en el área rural respecto a la urbana. Los países de la región tienen como factor común la persistencia de la pobreza rural en hogares de la agricultura familiar con énfasis en los segmentos de subsistencia y transición. En Ecuador, la agricultura familiar campesina está ocupándose en actividades no agropecuarias asalariadas o autónomas para cubrir las necesidades básicas de su familia produciéndose el descuido de la producción de alimentos, la migración de los jóvenes rurales y el envejecimiento de la agricultura familiar y campesina. Si bien el gobierno reconoce la importancia de este sector en la producción de alimentos, conservación de la agrobiodiversidad y la soberanía alimentaria, y la creación de empleos, el estudio plantea como interrogante cómo la acción gubernamental contribuye con la reducción de la pobreza de la agricultura familiar campesina.

La pobreza rural y la agricultura familiar campesina se posicionaron en la agenda política por la presencia de mediadores sociales y políticos. FAO fue un mediador social que captó la atención del gobierno por el establecimiento de metas del milenio para luchar contra el hambre y la pobreza rural y logró que el gobierno ecuatoriano reconozca la importancia de posicionar y valorar el rol de la agricultura familiar campesina como una respuesta para reducir la pobreza apoyándose en la experticia del organismo internacional. Sin embargo, la agricultura familiar campesina ha sido inestable en la agenda por la competencia con otros problemas políticos. La agricultura familiar campesina vuelve a la agenda política por el cabildeo político de la FENOCIN en 2018 y la demanda de institucionalizar la AFC para el diseño de políticas públicas diferenciadas, luego pasó un período de estabilidad política y vuelve la pobreza de los agricultores, campesinos e indígenas a posicionarse en la agenda política por una huelga nacional presidida por la CONAIE en 2022.

La investigación trae a la luz instrumentos de política pública formulados para la agricultura familiar campesina. Hay un nivel de mediana a baja congruencia con la caracterización del problema. Los instrumentos formulados con mediana congruencia están relacionados con la redistribución de la tierra, acceso a créditos, compra pública y el registro y sello campesino. Los instrumentos formulados con baja congruencia están relacionados con el crédito para mujeres rurales y la institucionalización de la agricultura familiar campesina por la coyuntura política o la movilización de intereses de actores. Una no puede dejar de preguntarse en qué medida los instrumentos contribuyeron a reducir la pobreza rural de la agricultura familiar

campesina pero la falta de información pública o la dificultad para encontrar estadísticas sobre la contribución de la política pública es escueta o no existe.

Es necesario reconocer que la institucionalización del sello y registro campesino fue un acierto del gobierno pues ha permitido que la agricultura familiar campesina sea visible y reconocida en la esfera pública, pero es necesario calibrar el instrumento. El registro y el sello son voluntarios, pero sin incentivos atractivos para los agricultores. La falta de incentivos debilita la importancia del registro y sello campesino y también restringe contar con información robusta que sea utilizada para la toma de decisiones por parte del gobierno. Es importante vincular al registro y el sello con otros instrumentos que sean vistos como incentivos, como la compra pública. Hay mecanismos de compra pública (productos alimenticios) para la agricultura familiar campesina y uno de los documentos solicitados es la acreditación de la organización como AFC con el aval del MAG. Un importante avance que necesita seguimiento para conocer como estos instrumentos contribuyen efectivamente a reducir la pobreza de la agricultura familiar campesina.

La creación y administración de la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina fue producto del cabildeo de FENOCIN y de la coyuntura política con el gobierno. Este mediador político tuvo la responsabilidad de fomentar y fortalecer la producción, saberes ancestrales, comercialización de las agriculturas familiares campesinas y el consumo responsable. Sin embargo, su intervención operativa fue limitada a nivel nacional porque los escasos recursos económicos públicos (excepto para el pago de sueldos del personal de la subsecretaría) durante su administración 2018-2021. La subsecretaría llevó a cabo algunas de sus acciones con el apoyo de financiamiento de organismos internacionales. Entre las acciones más relevantes se puede mencionar el decenio de la agricultura familiar campesina, los encuentros comerciales agroalimentarios, la estrategia súper mujer rural y el abastecimiento de canastas en pandemia, pero con fecha de caducidad. Luego del cambio de gobierno en 2021, la administración de la subsecretaría las prioridades cambiaron para atender al sector. Actualmente, la subsecretaría no cuenta con presupuesto público, aunque administra un proyecto de inversión.

La investigación entrega indicios del contexto poco favorable que tiene la agricultura familiar campesina en la agenda política. Las crisis sanitaria y económica han provocado la reducción de los recursos públicos y la concentración de los mismos para otros sectores, como la agricultura empresarial por la generación de divisas y su aporte al PIB. Una política

agropecuaria sin o con limitado presupuesto público (instrumento tesoro) no es una política que tenga un impacto en la reducción de pobreza rural o incentive la permanencia de la agricultura familiar campesina en el campo. Si bien existen proyectos de inversión públicos con el objetivo de mejorar las condiciones de la agricultura familiar campesina, corren el riesgo de que varios de estos instrumentos atiendan a la misma población objetivo, sumado a que la mayoría de estos proyectos no son administrados por la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina sino por otras dependencias técnicas del MAG.

## Referencias

- Craviotti, Clara, (comp). 2014. *Agricultura Familiar en Latinoamérica: Continuidades, transformaciones y controversia*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Egas, Juan José, Olga Shik, Marisol Inurritegui y Carmen Paolo de Salvo. 2018. "Análisis de políticas agropecuarias en Ecuador", acceso el 8 de marzo de 2023, [https://books.google.com.ec/books?id=BjqPDwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.ec/books?id=BjqPDwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona/Quito: Anthropos/FLACSO.
- Guy, Peters, y Guillaume Fontaine. 2020. *Comparative Policy Analysis: in the comparative agendas project*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.
- Hernández Luis, Alejandro. 2019. "El diseño de políticas". Cuaderno del Cendes 102:47-86.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2023. "Participación del empleo agropecuario", acceso el 9 de marzo de 2023, <http://sipa.agricultura.gob.ec/index.php/sipa-estadisticas/estadisticas-social>
- MAGAP (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca). 2016. *La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rurales sostenible 2015-2025*. Quito: MAGAP.
- Maleta, Héctor. 2011. *Tendencias y perspectivas de la Agricultura Familiar en América Latina*. Santiago de Chile: Rimisp.
- Martínez, Luciano. 2013. *La Agricultura Familiar en el Ecuador*. Santiago de Chile: Rimisp.
- Noël-André, Roth. 2002. "Identificación, construcción de problemas y agenda política". En *Políticas Públicas*, de Noël-André, Roth, 118-142. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ramírez, Javier. 2022. "Seguridad Alimentaria y la agricultura familiar en México". *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas* 3(13):553-565.
- Schanbacher, William. 2019 *Food as a human right: combatting global hunger and forcing a path to food sovereignty*. Santa Bárbara: ABC-CLIO, LLC.
- Schneider, Sergio y Fabiano Escher. 2014. "El Concepto de agricultura familiar en América Latina". En *Agricultura Familiar en Latinoamérica: Continuidades, transformaciones y controversia*, compilado por Clara Craviotti, 25-56 Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Siebert, Anne. 2023. *Food sovereignty and urban agriculture: concepts, politics, and practice in South Africa*. New York: Routledge.

## Anexos

### Instrumentos de agenda y formulación.

| Tipo de recurso | Código | Fuente   | Enlace   |
|-----------------|--------|--|--|
| Nodalidad       | [E1]   | La Política Agropecuaria Ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible I Parte 2015 - 2025 | chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://www2.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/02-06PPP2015-POLITICA02-1.pdf  |
| Nodalidad       | [E2]   | Programa de Gobierno 2017 -2021  | chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/site_accion_files/siteal_ecuador_0243.pdf  |
| Autoridad       | [E3]   | PNVB 2013-2017   | chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://ftp.eeq.com.ec/upload/informacionPublica/2013/PLAN-NACIONAL-PARA-EL-BUEN-VIVIR-2013-2017.pdf   |
| Autoridad       | [E4]   | PNVB 2013-2017   |  |
| Tesoro          | [E5]   | PNVB 2013-2017<br>Plan de Creación de Oportunidades 2021 - 2025  | chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan-de-Creaci%C3%B3n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado_compressed.pdf |
| Tesoro          | [E6]   | Plan Estratégico Institucional 2017-2021   | chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.agricultura.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/AM_068_PEI2.pdf   |
| Organización    | [E7]   | PNVB 2013-2017   | chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://faolex.fao.org/docs/pdf/ecu169211.pdf   |
| Organización    | [E8]   | El Telégrafo   | https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/1/fenocin-elegira-directiva-para-los-proximos-4-anos  |
| Nodalidad       | [E9]   | Acuerdo Ministerial Nro.288  | https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/14600-tercer-suplemento-al-registro-oficial-no-423   |
| Nodalidad       | [E10]  | Página web MAG   | http://sipa.agricultura.gob.ec/  |

|                     |       |   |  |
|---------------------|-------|---|--|
| <b>Autoridad</b>    | [E11] | Acuerdos Ministeriales                                    | <a href="http://servicios.agricultura.gob.ec/secretaria/listado2022/listado2022_busqueda.php">http://servicios.agricultura.gob.ec/secretaria/listado2022/listado2022_busqueda.php</a>  |
| <b>Autoridad</b>    | [E12] | Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales | chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<br><a href="https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Ley-Organica-de-Tierras-Rurales-y-Territorios-Ancestrales.pdf">https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Ley-Organica-de-Tierras-Rurales-y-Territorios-Ancestrales.pdf</a>  |
| <b>Tesoro</b>       | [E13] | Portal SERCOP<br>Rendición de cuentas<br>BanEcuador       | <a href="https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/productos-alimenticios-incorporacion-productos/">https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/productos-alimenticios-incorporacion-productos/</a><br><a href="https://www.banecuador.fin.ec/transparencia/?mdocs-cat=mdocs-cat-19&amp;mdocs-att=null">https://www.banecuador.fin.ec/transparencia/?mdocs-cat=mdocs-cat-19&amp;mdocs-att=null</a> |
| <b>Tesoro</b>       | [E14] | Plan Anual de Inversiones PAI                             | <a href="https://www.agricultura.gob.ec/transparencia/">https://www.agricultura.gob.ec/transparencia/</a>  |
| <b>Organización</b> | [E15] | Registro oficial  | file:///C:/Users/Usuario/Downloads/ESTATUTO%20ORGANICO%20IEPS%20EN%20REGISTRO%20OFICIAL.pdf  |
| <b>Organización</b> | [E16] | Acuerdo Ministerial Nro. 093                              |  |