

Francisco Enríquez Bermeo  
Coordinador

# SEGURIDAD ALIMENTARIA

**Responsabilidad de los Gobiernos Autónomos  
Descentralizados Provinciales**



2015

## SEGURIDAD ALIMENTARIA

Francisco Enríquez Bermeo (Coordinador)

*Serie Territorios en Debate. N° 2*

Primera edición: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)  
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre  
Teléfono: (02) 3801 750  
www.congope.gob.ec  
Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala  
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A  
Apartado postal: 17-12-719  
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800  
e-mail: editorial@abyayala.org  
www.abayala.org  
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador  
Calle San Luis Oe8-78  
San Francisco de Pinsha, Cumbayá  
Teléfono: (593-9) 99012226  
E-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com  
Skype: pancho.enriquez1  
Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-313-4

Depósito legal: 005382                      Derechos de autor: 047372

Diseño, diagramación  
e impresión: Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2015

Las opiniones de los autores no reflejan la posición de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.



# Contenido

Presentación <i>Gustavo Baroja</i> .....	7
Introducción <i>Francisco Enríquez Bermeo</i> .....	9
La seguridad alimentaria y el desafío de los GAD provinciales <i>Francisco Enríquez Bermeo</i> .....	15
Los GAD provinciales y la seguridad alimentaria <i>Gustavo Baroja</i> .....	73
Las tierras rurales y el mejoramiento de la soberanía alimentaria <i>Miguel Carvajal</i> .....	85
Las redes de abastecimiento en el contexto de la seguridad alimentaria: el caso de la leche en Ecuador <i>Fernando Barragán-Ochoa</i> .....	111
Políticas públicas y desarrollo rural en el Ecuador <i>Verónica Conforme Franco y Fernando Buendía Gómez de la Torre</i> .....	137
Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y gobiernos territoriales <i>Verónica Proaño, Sylvain Bleuze y José Carvajal</i> .....	163
La soberanía alimentaria desde la perspectiva de una nueva ruralidad <i>Edwin Miño Arcos</i> .....	185

Memoria del Taller sobre Seguridad Alimentaria .....	195
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).....	201



# Políticas públicas y desarrollo rural en el Ecuador

Verónica Conforme Franco<sup>1</sup> y  
Fernando Buendía Gómez de la Torre<sup>2</sup>

## Antecedentes: cinco décadas de políticas de desarrollo rural

Las intervenciones impulsadas por el Estado ecuatoriano durante las últimas cinco décadas, que podrían agruparse bajo el paraguas genérico del desarrollo rural, han estado sobredeterminadas por los enfoques macroeconómicos y políticos aplicados por los gobiernos de turno; por una recurrente inestabilidad política experimentada en el país<sup>3</sup> y por la escasez de recursos invertidos en el sector rural, en general.

En el transcurso de estos años, el desarrollo rural ha pasado de un período que propugnaba la modernización capitalista de las agriculturas campesinas, que va desde los años sesenta hasta fines de los setenta, cuando la reforma agraria y el desarrollo comunitario eran el enfoque principal de las políticas públicas aplicadas por el Estado, a un período iniciado en los años inmediatos a la crisis de 1980 hasta la actualidad, que ha centrado su preocupación en la reducción o eliminación de la

- 
- 1 Presidenta de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, COPISA. Es Ingeniera Forestal y Licenciada en Gestión para el Desarrollo Local Sostenible.
  - 2 Asesor de COPISA. Experto en Ciencias Políticas, con Maestrías en Economía y Desarrollo Rural.
  - 3 Del año 1996 al año 2006, se sucedieron diez gobiernos ejecutivos

pobreza rural, colocando durante la última década al desarrollo local y territorial en el centro de la atención.

De este apretada descripción se constata la coincidencia existente entre el abandono de las políticas agropecuarias orientadas a la regulación y redistribución de los medios y factores productivos –a través de la desregulación de los mercados de factores agropecuarios, eliminación de subsidios y reducción de la inversión rural– con la emergencia y desarrollo de los “proyectos de desarrollo rural”, implementados principalmente en las tres últimas décadas, y, se podría colegir que las intervenciones del desarrollo rural han venido a sustituir el retroceso de las políticas generales agropecuarias y a amortiguar la condición de despojo estructural que experimentan los pequeños y medianos productores, principalmente durante la aplicación en el agro ecuatoriano de las mencionadas políticas de desregulación y apertura comercial.

Durante el período 1980-2007 caracterizado como de apareamiento y desarrollo de los proyectos de desarrollo rural, los gobiernos han aplicado tres tipos de intervenciones: a) las acciones centradas en la ejecución de proyectos multisectoriales de Desarrollo Rural Integral durante los años ochenta; b) las acciones centradas en las inversiones sociales focalizadas durante los años noventa; c) las acciones centradas en los proyectos denominados de desarrollo local o desarrollo territorial.

A continuación describimos los principales límites de estas intervenciones, basadas en el modelo metodológico de “los proyectos”, como las únicas políticas públicas aplicadas hasta la actualidad:

- a. **Débiles impactos y resultados:** Las intervenciones se han quedado muy rezagadas respecto a sus propósitos de disminuir la pobreza, fortalecer la agricultura familiar, mejorar el empleo e ingresos de las familias y disminuir la migración rural. Por el contrario se evidenció una tendencia al incremento de la pobreza rural, a la desestructuración de la agricultura familiar, a la disminución de los activos productivos en manos de los pequeños productores y a un incremento de la emigración.

Además de las dificultades inherentes a la debilidad, discontinuidad y dispersión de las acciones emprendidas, el aspecto crucial de los exiguos resultados e impactos, radica en las condiciones adversas, producto de las políticas neoliberales implementadas en las zonas rurales, pues, en forma paralela a estas intervenciones, las políticas generales aplicadas por los gobiernos desde la reinstitucionalización democrática, de ajuste estructural y desregulación de los mercados de bienes, servicios y trabajo, han actuado en sentido opuesto a las pequeñas inyecciones de recursos ofertadas desde los proyectos, de tal manera que, la enorme asimetría existente entre la agricultura familiar frente a los demás agentes económicos capitalistas agrarios, tanto del comercio como de las finanzas y la agroindustria, han llevado al fracaso la mayor parte de los esfuerzos realizados.

- b. **Débil sustentación conceptual:** Evidenciamos una ruptura conceptual entre las políticas públicas sectoriales correspondientes al período de los años setenta vinculadas directamente al régimen agropecuario y al modelo de desarrollo agrario, respecto a las políticas del desarrollo rural aplicadas desde los años 80, que han sido conceptualizadas como acciones para atender a grupos vulnerables del campo, sin las articulaciones con el régimen agropecuario, principalmente en lo relativo a la promoción de la soberanía alimentaria.
- c. **Debilidad institucional: fractura y desorden de la institución ligada al desarrollo rural:** Salvo el primer período, en el cual el desarrollo rural estuvo inserto en las políticas sectoriales agropecuarias desarrollistas bajo la dirección del Ministerio de Agricultura, las posteriores acciones gubernamentales orientadas a la población rural han sido concebidas y financiadas por los organismos multilaterales de cooperación y financiación, por tanto, desconectadas del conjunto de políticas sectoriales y de la planificación nacional hasta el punto que la mayor parte de ellas fueron realizadas por “unidades ejecutoras” paralelas a la institución estatal.

De esta forma, el paisaje institucional que ha presentado el desarrollo rural, se ha asemejado más a una suerte de “gran organización gubernamental de desarrollo”, conformada por proyectos con una dinámica propia cada uno, antes que una acción articulada y coherente de política pública, integrada en la planificación general del desarrollo.

La desarticulación entre las intervenciones de los proyectos y las acciones de las demás instituciones de los sectores gubernamentales, se ha presentado principalmente a nivel territorial, donde las instancias desconcentradas del Gobierno central han actuado en forma paralela, sin espacios de coordinación y de espaldas al territorio de intervención. Esta dispersión y atomización se agrava aún más por la desarticulación entre las acciones de los proyectos y las iniciativas implementadas por los gobiernos autónomos descentralizados, generando paralelismo, duplicación y conflictos competenciales entre los diversos niveles de gobierno.

## **El nuevo marco constitucional y legal de las políticas del desarrollo rural**

### *El régimen del Buen Vivir*

La nueva Constitución ecuatoriana, aprobada en octubre de 2008, está cobijada por un techo programático cuya finalidad última es el “Buen Vivir o Sumak Kawsay”. Se trata de un concepto “postcapitalista” inspirado en la cosmovisión campesino-indígena, que establece la primacía del enfoque de justicia y armonía en todos los aspectos de la convivencia humana, social y con la naturaleza: i) a nivel político impulsa con fuerza la participación ciudadana y social, la descentralización participativa y mejora también la representación a través de los partidos políticos; ii) a nivel económico, establece que el régimen económico del país es “solidario”; iii) a nivel social crea un sistema de inclusión y equidad para la protección integral de las personas y universaliza derechos básicos como la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, además de que desarrolla los derechos para los grupos de atención prio-

ritaria; iv) a nivel cultural instituye el estado plurinacional e intercultural, reconociendo derechos colectivos de grupos étnicos; v) a nivel de la justicia restablece el derecho ciudadano a la justicia; vi) a nivel ambiental instituye por primera vez en el mundo, los derechos de la naturaleza.

### *Una Constitución con rostro campesino*

Sin duda que los campesinos estuvieron entre los sectores sociales ganadores de la Asamblea Constituyente, no solo porque se establecieron marcos generales favorables respecto al régimen de desarrollo, incluido el paraguas campesino del Buen Vivir o Sumak Kawsay, sino porque se incorporaron un conjunto de artículos, que recogen directamente las demandas del pequeño productor rural. Entre otras resaltan las siguientes:

- a. Declara que el Estado es intercultural y plurinacional, reconociendo su derecho a constituir circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y plurinacionales y los derechos colectivos, entre los que constan, la lengua propia, la justicia indígena, la educación intercultural bilingüe, las tierras colectivas, etc.
- b. Por primera ocasión en el mundo reivindica al medio ambiente instituyendo los derechos que tiene la naturaleza a mantenerse y reproducirse en su ciclo vital y a ser reparada obligatoriamente por quienes le causen deterioro.
- c. Se reconoce la importancia del trabajo campesino responsable de proveer los alimentos a los ecuatorianos estableciendo el precepto de la “soberanía alimentaria” como un objetivo estratégico y una obligación del estado que para ello se responsabilizará entre otras cosas de: i) Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades producción, comunitarias y de la economía solidaria; ii) Proteger al sector agroalimentario y pesquero nacional frente a las importaciones; iii) Fortalecer la diversificación y la producción ecológica y orgánica; iv) Promover políticas redistributivas para el acceso del campesinado

- a la tierra, al agua y otros recursos productivos; v) Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento campesino; vi) Promover la preservación de la diversidad agrícola y biológica, los conocimientos ancestrales campesinos, la producción, uso e intercambio de las semillas nativas y prohibir la introducción de semillas transgénicas; vii) Fortalecer la organización campesina de productores, así como también la de consumidores, promoviendo la equidad en el intercambio campo-ciudad.
- d. Reconoce al sector de la economía popular y solidaria, en el que se inscribe la agricultura familiar, y, reconoce la existencia de la producción y propiedad asociativa, comunitaria, cooperativa y al sector de las finanzas populares y solidarias; que tendrán un tratamiento preferencial y diferenciado y Establece que el Estado deberá promover los servicios financieros públicos y la democratización del crédito y deberá desarrollar políticas de fomento a la producción nacional... en especial para garantizar la soberanía alimentaria.
  - e. Generar sistemas justos y solidarios de comercialización de la producción campesina. Adquirir alimentos para los programas sociales comprando prioritariamente a los productores campesinos.
  - f. Prohíbe el latifundio, la concentración de la tierra y el acaparamiento del agua y manda a la creación de un fondo nacional de tierras y a la regulación del uso y acceso a la tierra, que deberá cumplir su función social y ambiental.
  - g. Establece que el agua es patrimonio nacional estratégico de uso público y prohíbe toda forma de privatización, señalando que la gestión y servicios del agua potable, riego y saneamiento, serán únicamente estatales o comunitarios, y que el orden de prioridad para el uso es primero el consumo humano, segundo la producción agrícola para la soberanía alimentaria tercero el caudal ecológico para preservar la naturaleza y en cuarto lugar otras actividades.
  - h. Prohíbe toda forma de precarización como la intermediación o la terciarización. Por tanto, los trabajadores rurales gozarán de los todos derechos laborales que contempla la ley y recono-

ce como labor productiva el trabajo no remunerado de auto-sustento y cuidado humano que realizan principalmente las mujeres en los hogares campesinos.

- i. Instituye un sistema nacional de salud y un servicio público estatal universal y gratuito que reconozca la interculturalidad y garantice las prácticas de salud ancestral y alternativa.
- j. Propone un seguro universal obligatorio que será solidario, equitativo y que no podrá ser privatizado y confirma su respaldo al seguro social campesino manteniéndolo como parte del IESS y como un régimen especial para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal.
- k. Instituye la elección de concejales municipales y consejeros regionales por distritos electorales urbanos y rurales y reconoce a las Juntas Parroquiales rurales como un nivel de gobierno autónomo con competencias exclusivas y asignación presupuestaria directa. Además las Juntas Parroquiales tendrán una participación directa en los Consejos Provinciales.
- l. Establece la participación de los gobiernos locales de una parte de las rentas que el estado perciba por la explotación de los recursos no renovables existentes en las regiones y Igualmente propone la creación de un fondo de compensación interterritorial.

### *El marco legal para el desarrollo rural y el régimen agropecuario*

La disposición transitoria Primera de la Constitución manda a que en el plazo de 120 días luego de aprobada la Constitución, se apruebe la ley que regule el Régimen de Soberanía Alimentaria y en 360 días, las leyes que regulen los recursos hídricos, la participación ciudadana, la descentralización territorial entre los niveles de gobierno, y la ley de comunicación, entre las más importantes relativas al desarrollo rural.

## LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DE SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LAS LEYES ASOCIADAS

Publicada con retraso –con un veto presidencial que le disminuyó sus aristas más avanzadas– la ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, únicamente sistematiza las normas constitucionales sobre el régimen agropecuario, pero aplaza al futuro sus determinaciones y definiciones concretas que vuelvan aplicable el mandato constitucional, a través de ocho leyes conexas. Por ello, constituye una “ley marco” que tiene por objeto establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente (Art. 1).

De acuerdo a la LORSA el régimen de la Soberanía Alimentaria, se conforma por un conjunto de normas conexas (leyes, reglamentos, etc.), destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción, suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental (Art. 1, inciso 2).

Por ello, el ámbito de la ley comprende la regulación sobre los factores de la producción agroalimentaria (agua, tierras, semillas); la agrobiodiversidad; la investigación y diálogo de saberes; la producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; así como la sanidad, calidad, inocuidad y nutrición; la participación social; el ordenamiento territorial; la frontera agrícola; los recursos hídricos; el desarrollo rural y agroalimentario; la agroindustria, empleo rural y agrícola; las formas asociativas y comu-

nitarias de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, las formas de financiamiento; y, aquellas que defina el régimen de soberanía alimentaria. Las normas y políticas que emanen de esta ley garantizarán el respeto irrestricto a los derechos de la naturaleza y el manejo de los recursos naturales, en concordancia con los principios de sostenibilidad ambiental y las buenas prácticas de producción (Art. 2).

De acuerdo con la LORSA, para el ejercicio de la soberanía alimentaria, además de las responsabilidades establecidas en el Art. 281 de la Constitución, el Estado deberá: a) Fomentar la producción sostenible y sustentable de alimentos, reorientando el modelo de desarrollo agropecuario; b) Establecer incentivos a la utilización productiva de la tierra, desincentivos para la falta de aprovechamiento o acaparamiento de tierras productivas y otros mecanismos de redistribución de la tierra; c) Impulsar la asociación de los pequeños productores para su participación en mejores condiciones en el proceso de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos; d) Incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos, de origen agroecológico y orgánico, evitando la expansión del monocultivo y prohibiendo la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles; e) Adoptar políticas fiscales, tributarias, arancelarias y otras, que protejan la producción nacional de alimentos para evitar la dependencia en la provisión alimentaria; y, f) Promover la participación social y la deliberación pública en las políticas relativas a la soberanía alimentaria (Art. 3).

Con respecto al acceso a los factores de producción el Art. 6 de la LORSA establece en el primer inciso que “el uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental” y define en el segundo inciso a las funciones social y ambiental de la siguiente manera:

La función social de la tierra implica la generación empleo, la distribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. La función ambiental de la tierra implica que esta procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; que permita la conservación y manejo integral de las cuencas

hidrográficas, áreas forestales, bosques ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares, que respete los derechos de la naturaleza y del buen vivir; y que contribuya al mantenimiento del entorno y del paisaje (Art. 6).

Y en el tercer inciso del Art. 6., refiere a otra norma que será elaborada señalando que

La ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a esta, constituirá el fondo nacional de tierras, definirá el latifundio, su extensión, el acaparamiento y concentración de tierras, establecerá los procedimientos para su eliminación y determinará los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental. Así mismo establecerá los mecanismos para fomentar la asociatividad e integración de las pequeñas propiedades. Además, limitará la expansión de áreas urbanas en tierras de uso o vocación agropecuaria o forestal, así como el avance de la frontera agrícola en ecosistemas frágiles o en zonas de patrimonio natural, cultural u arqueológico, de conformidad con lo que establece el Art. 409 de la Constitución de la República.

Las leyes para desarrollar el régimen de la soberanía alimentaria, que, por mandato de la LORSA, debían ser elaboradas por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria y entregadas al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP, para ser ingresadas en la Asamblea Nacional, en el plazo de un año, junto a las que venían del mandato Constitucional, se han mantenido en compás de espera, durante más de tres años. Tres de ellas (ley de tierras y territorios, ley de biodiversidad y semillas, Ley de Fomento Agropecuario) se han canalizado directamente a través de las organizaciones campesinas, sea mediante iniciativa legislativa ciudadana o por intermedio de los parlamentarios.

La Ley de recursos hídricos, fue aprobada recién en el años 2014, mientras que las Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, recién en enero del 2015 fue presentado el informe para primer debate en la Asamblea Nacional; la Comisión Legislativa de Soberanía Alimentaria, propuso la realización de la Consulta Prelegislativa, por cuanto la Ley aborda temas relacionados a Derechos Colectivos. Sin embargo varias

organizaciones campesinas y en especial los proponentes de la Iniciativa Popular Normativa expresan su desacuerdo con respecto a la Ley por cuanto en su contenido no aborda temas sustanciales que favorezcan a la Agricultura Familiar Campesina y que esta Ley tiene una orientación productivista que únicamente favorece a los agronegocios.

#### OTRAS LEYES ASOCIADAS AL DESARROLLO RURAL

Una de las normas aprobadas por la Asamblea Nacional, que tiene mayor relevancia para enfrentar los límites institucionales para el desarrollo rural, constituye sin duda el Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, porque define con claridad las competencias atribuibles para cada nivel de gobierno (nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial), que tienen relación con el desarrollo rural, y establece que a través del tiempo se deberán entregar en forma obligatoria, progresiva y definitiva, todas las competencias descentralizables, desde el Gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados. De esta forma se esperaría que las responsabilidades relativas a la planificación y ejecución de programas y proyectos para el desarrollo rural, se depositen en manos de sus actores gubernamentales locales, entregándoles mayores y mejores medios y recursos, para intervenir con más eficacia en sus territorios, en función de sus condiciones específicas y sus expectativas propias. Particularmente son los gobiernos provinciales quienes tienen el mayor número de competencias constitucionales vinculadas al régimen agropecuario, como la del riego, la vialidad rural, la gestión ambiental, el fomento productivo, entre las principales. A su vez los gobiernos parroquiales además de la promoción de la economía solidaria, ambiental y socio organizativa, pueden recibir la delegación de competencias de los otros niveles de gobierno, y las regiones cuando se creen asumirán la competencia de seguridad alimentaria.

Otro elemento importante del COOTAD para el desarrollo rural es la obligatoriedad para todos los gobiernos descentralizados de realizar y formular planes de ordenamiento territorial, los mismos que deberán contar obligatoriamente con la participación de la ciudadanía y

que deben contener “un análisis de ocupación y utilización del suelo” y que serán “los municipios y distritos metropolitanos (quienes) elaborarán el plan de regulación de uso del suelo siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales” considerando “las áreas protegidas, áreas de riesgos, espacios abiertos, libres y arborizados, zonas de clara vocación agrícola”, y “los estudios de protección ambiental y agrícola”.

Igualmente, resalta el modelo de equidad territorial para el reparto de las transferencias ordinarias del Gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados, que privilegia el criterio de necesidades básicas insatisfechas para la distribución de los mismos y compensa la desigualdad campo-ciudad otorgando un incremento del 20% a favor de la población rural, para el cálculo del monto total a ser transferido a cada Gobierno descentralizado.

Complementan al COOTAD en el ámbito institucional relativo al desarrollo rural, la ley Orgánica de Participación Ciudadana que regula el derecho de las personas en forma individual o colectiva a participar en forma protagónica en todo el ciclo de las políticas públicas y en todos los niveles y sectores de Gobierno, a través de los mecanismos de la democracia directa (consulta popular, iniciativa legislativa, revocatoria de mandato, etc.) y de la democracia participativa (planificación y presupuestación participativas, control social, acceso a la información, etc.); el Código de Planificación y Finanzas Públicas, que instituye el sistema nacional descentralizado de planificación participativa, responsable de la elaboración y aprobación del Plan Nacional del Buen Vivir<sup>4</sup> y de la Estrategia Territorial Nacional, que tienen un carácter de vinculantes para todos los niveles de gobierno.

Por su parte, la ley de Economía Popular y Solidaria define a los sectores productivos que la conforman, regula el sector coo-

---

4 En el Plan Nacional del Buen Vivir, 2009-2013 se contempla la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural.

perativo y de las finanzas solidarias y establece un conjunto de mecanismos generales de incentivo y promoción específicos para el sector, y, la denominada ley antimonopolio regula las prácticas abusivas, anticompetitivas e irregulares, en las relaciones entre los diversos actores económicos, enfatizando en la protección de los productores frente a los actores dominantes que existen, sea al interno de un sector productivo y/o de un determinado territorio.

Junto a estas normas, se aprobó también la ley de Compras Públicas y su reforma, que además de transparentar los procesos del gasto en las instituciones públicas, establece incentivos para la producción nacional y en especial de la economía solidaria. Aunque los resultados para disminuir la corrupción han sido importantes, sin embargo, el segundo propósito ha sido en exceso limitado, pues, de acuerdo al informe 2011 del Instituto de Economía Popular y Solidaria, sólo el 0,34% de las compras para los programas alimentarios se realizaron con organizaciones del sector solidario.

Finalmente, ha tenido una significativa importancia en la situación de los trabajadores rurales, la aplicación del mandato constituyente que elimina la precarización laboral, así como también la penalización de la no afiliación a la seguridad social producto de la Consulta Popular realizada el año 2011.

### *Conclusiones sobre el marco legal*

De este apretado análisis trasluce la modificación operada entre la Asamblea Constituyente y el posterior proceso legislativo, consistente en el debilitamiento de las propuestas de transformación estructural del régimen agropecuario y rural. Los límites específicos en el proceso de modificación de las normas relativas a las relaciones económicas entre los diversos sectores económicos de la producción agropecuaria, como resultado de los cambios ocurridos en la correlación política, entre otros elementos de análisis, da cuenta de los problemas de fragmentación,

cooptación, aislamiento y debilitamiento, existentes al interno de los movimientos sociales rurales y los sectores políticos que reivindican sus propuestas.

El rol que ha cumplido la COPISA en relación a la construcción de las Leyes conexas de la LORSA ha sido efectivo en cuanto a que hasta la actualidad se han elaborado las propuestas de Ley que le correspondían, las cuales posteriormente debían ser entregadas a los Ministerios correspondientes para que sean remitidos a la Asamblea Nacional.

Sin embargo hasta la actualidad ningún proyecto de Ley elaborado participativamente por la COPISA ha sido enviado por los Ministerios correspondientes a la Asamblea Nacional para su debate, algunas de ellas han sido presentados bajo patrocinio de algunos asambleístas del período legislativo anterior y en el caso de la Ley de Tierras fue presentado por Iniciativa Popular Normativa por la Red Agraria Nacional en el año 2012.

Con respecto a lo anterior, las organizaciones campesinas de la Red Agraria Nacional proponentes de la Ley de Tierras señalan:

... las organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes y montubias aún continúan luchando y exigiendo una Reforma Agraria Integral. Tierra Trabajo y Dignidad fue la consigna con la que las organizaciones (FENOCIN, CNC Eloy Alfaro y CORMOLIT), el 20 de marzo de 2012, introdujeron, a la Asamblea Nacional, la Ley de Tierras y Territorios por iniciativa ciudadana, con el respaldo de 44.586 firmas recogidas a nivel nacional. A pesar de esto, la Comisión de Soberanía Alimentaria abandonó el tratamiento de esta iniciativa legal, lo cual implicaba que la ley propuesta debió convertirse en ley de la nación por el ministerio de la ley, tal como manda el artículo 11 de la Ley de Participación Ciudadana. En la actualidad, la demanda por el acceso a la tierra ya no es única de los campesinos, indígenas y sin tierra. Desde que la alimentación dejó de ser un derecho y se convirtió en una mercancía, los grandes agro negocios también pugnan por acceso a tierra fértil, por esto es clave preguntarse ¿Cuál es la tenencia de la tierra que requiere la soberanía alimentaria? Y la respuesta es sencilla: necesitamos un proceso serio de redistribución de tierra a manos campesinas para la producción de

alimentos, para el consumo nacional, que democratice el acceso y que combata el latifundio, el acaparamiento y la concentración de la renta de la tierra que es sinónimo de poder, desigualdad y pobreza en el campo. Pero también nos podemos preguntar ¿Cuál es la tenencia de la tierra que requiere el agro negocio? Y también la respuesta es simple; se requiere mucha tierra en pocas manos y muchas manos sin tierra, grandes extensiones de tierras dedicadas al monocultivo para la exportación, abundantes agroquímicos para elevar los niveles de rendimiento, mano de obra barata y nuevos mecanismos de explotación para concentrar la renta de la tierra (Colectivo en Acción, 2015).

En síntesis, considerando unas y otras dinámicas del proceso legislativo avanzado en estos años, respecto a la normativa vinculada al desarrollo rural, lo ocurrido marca una tendencia general en dirección de lo que varios autores han denominado una modernización postneoliberal, que pretendería superar las inequidades extremas existentes en los mercados de empleo, bienes y servicios rurales, producto de la radical desregulación vivida en décadas pasadas. Pero, aún estaría pendiente la adecuación normativa hacia una perspectiva que transforme a fondo la estructura de las relaciones sociales, en dirección del Buen Vivir Rural o del denominado socialismo del siglo XXI, propendiendo a superar las históricas condiciones del despojo estructural al que ha sido sometida la agricultura familiar.

### **Las políticas públicas de desarrollo rural implementadas en el actual periodo**

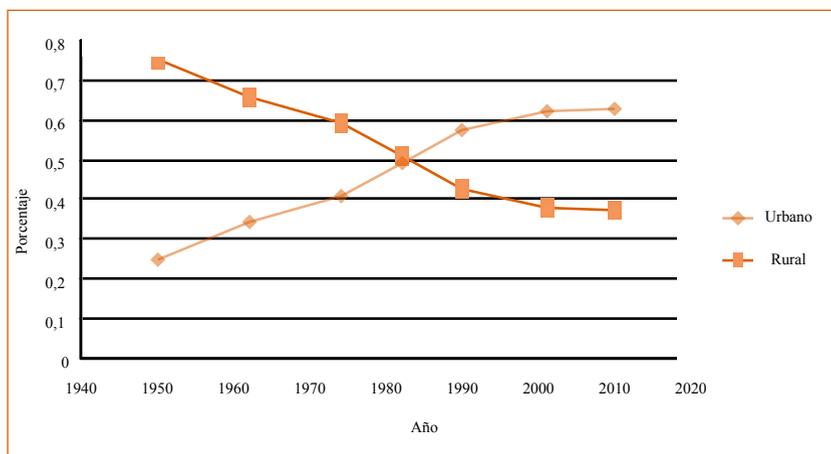
El ascenso a la Presidencia de la República del economista Rafael Correa en el año 2006 marca el inicio de un proceso de ruptura respecto a las políticas neoliberales y de ajuste estructural que estuvieron presentes a lo largo de las casi tres décadas desde el retorno a la democracia en el país.

A pesar del ímpetu transformador que le ha inyectado el Gobierno a todas las políticas públicas, la pesada herencia de una institucionalidad débil y orientada hacia el modelo anterior, así como también

la ausencia de propuestas de políticas e instrumentos suficientemente estructurados y listos para ser aplicados, han provocado que en el ámbito del desarrollo económico rural el proceso de cambio se torne lento y paulatino. Es así que, por ejemplo, los indicadores de pobreza en las zonas rurales hayan tenido sólo moderadas variaciones, originadas en las acciones redistributivas generales como el incremento del bono de desarrollo humano.

Gráfico 1

## Evolución de la población urbano-rural del Ecuador



Fuente: INEC

Tabla 1  
Pobreza Extrema por Necesidades Básicas Insatisfechas

País - Área	Porcentaje	Valor absoluto	Población total
Ecuador	26.8%	3,841,872	14,329,606
Rural	43.5%	2,328,610	5,353,802
Urbano	16.9%	1,513,262	8,975,804

Fuente: Censo de Población y Vivienda-INEC. Año 2010.

Del análisis de los cuadros anteriores se puede concluir que la situación en el campo no ha variado, y que las condiciones de inequidad no han sufrido ningún cambio, la tendencia a la descampesinización en la cual para el 2010 el 38% de la población estaba en el campo, ello puede ser explicado debido a las grandes diferencias en las condiciones de vida en las cuales prácticamente se triplica la pobreza extrema de las necesidades insatisfechas en relación campo-ciudad.

Las nuevas intervenciones hacia las zonas rurales del Gobierno se mueven entre la continuidad y el cambio. Por ello, persiste la separación entre las políticas específicas del desarrollo rural implementadas por el MIES, todavía diferenciadas de aquellas que impulsa el MAGAP, sin que se haya logrado definir aún una “rectoría” y dirección político-institucional que coordine las acciones de ambos ministerios y otros orientados al sector rural y que articule con las competencias exclusivas de fomento productivo, que tienen los gobiernos autónomos descentralizados.

Por otra parte, el esquema de reorganización institucional para la gestión gubernamental basado en los Ministerios Coordinadores, mantiene todavía dispersa a la problemática del desarrollo rural entre los mismos, siendo el principal roce de ámbitos de responsabilidad el que se produce entre el Ministerio de Coordinación de la Producción que se considera rector de las actividades productivas incluidas las agropecuarias, el MAGAP y el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social que rige sobre la inclusión económica del sector de la economía popular y solidaria en el estarían incluidas las actividades productivas rurales.

Al mismo tiempo los cambios operados producto de la aplicación del COOTAD, ley de Hidrocarburos y eliminación del trabajo precario y otras, ha provocado una significativa mejoría en la transferencia de recursos desde el sector estatal a través de su acción redistributiva, y a nivel privado vía formalización de los trabajadores agrícolas, entre las principales. Debe añadirse que el incremento de la inversión pública y la aplicación desde las instituciones encargadas de programas y proyectos relacionados con la salud, educación, vivienda, vialidad, saneamiento,

agua potable, seguridad ciudadana, etc., han mejorado sustancialmente el acceso a servicios básicos en las poblaciones rurales.

### *Mirada desde los productores*

Por otro lado a pesar de las diferencias que existen entre las organizaciones indígenas- campesinas, hay una lectura común sobre la persistencia de la deuda agraria de la Revolución Ciudadana, se considera que no se ha avanzado en la democratización de los medios de producción, las políticas han sido focalizadas con la entrega de bonos que no han permitido fortalecer la economía campesina menos aún la soberanía alimentaria, entre los principales elementos planteados.

En este sentido organizaciones campesinas nacionales y regionales (Tierra y Vida, AMAE, FEDOMECE, CONFEUNASSCE, POPAE, CNC – Eloy Alfaro, FOCE, UNOC – Los Ríos, CONAPE, CEDHACE y la UNOSOPEN), reunidos en Guayaquil a inicios del 2015, realizan un manifiesto que en lo medular señala:

1. Las organizaciones de manera libre expresamos nuestra voluntad de construirnos y fortalecernos de manera autónoma y soberana como expresión de poder popular.
2. Nos reconocemos como sujetos históricos de cambio y nos sentimos parte de este proceso y desde este sentir manifestamos nuestro espíritu de unidad en torno a:
  - a. Defender la Soberanía Alimentaria que hoy se encuentra amenazada por el conjunto de políticas que impulsa por el Gobierno de la Revolución Ciudadana como: la propuesta de Ley de Tierras que favorecen al sector de la agroempresa y los agronegocios, que no combate el acaparamiento y la concentración de tierra en pocas manos, entre otros aspectos fundamentales para garantizar la soberanía alimentaria nacional.
  - b. Denunciar la falta de apoyo al sector ganadero y la inseguridad en el sector pesquero artesanal.
  - e. Exigimos que se detengan los remates y juicios de coactivas a agricultores y pescadores por parte del Banco Nacional de Fomento (Red Agraria y Pesquera Nacional, 2015).

## Conclusiones: ¿Entre la continuidad y el cambio?

En esta parte se pretende poner en relación los resultados de la evaluación de las políticas rurales que se están desarrollando en el presente período (2006-2012) que ha sido denominado por varios autores como de democratización y modernización postneoliberal.

El nuevo marco constitucional considerado como uno de los logros más importantes y el vehículo fundamental de la transformación nacional, efectivamente marca un antes y un después, en los derechos y garantías constitucionales que se reconocen a favor de las poblaciones rurales, lo cual tiene efectos de carácter estructural, en su acceso a los servicios básicos y a los medios productivos, en el corto y principalmente en el mediano y largo plazo.

Mientras que en la aplicación práctica es reconocido por las más altas autoridades del país y las organizaciones sociales hay la persistencia de lo que se denomina la *deuda agraria*.

**Impactos y resultados:** La aplicación de los nuevos marcos normativos, que afectan al desarrollo rural, ha modificado los procesos de distribución y redistribución de la riqueza nacional en los siguientes ámbitos de la acumulación:

- La relación entre el capital y el trabajo en las empresas agropecuarias y otras asentadas en zonas rurales, mediante la eliminación de la precarización laboral y la penalización de la no afiliación a la seguridad social. De acuerdo a cifras del IESS la afiliación de los trabajadores se incrementó de 1 300 000 personas a 2 500 000 en el período estudiado.
- Respecto a la distribución de la renta de la producción agropecuaria y artesanal entre los sectores rurales de la economía familiar con los sectores capitalistas el avance ha sido muy limitado, pues, aún en el presente año los campesinos reportan que se mantiene el precio elevado de los insumos agropecuarios, las dificultades de acceso al crédito y sobre todo la abrupta caída de los precios en las épocas de cosecha. Por ejemplo,

en el caso del maíz, a través de la importación anticipada del grano durante la cosecha, el precio se cayó de 16,50 dólares a 9,50 al que tuvieron que vender en este año, ocasionándoles una pérdida cuantiosa.

- La proporción de riqueza producida en el sector rural y urbano que se ha reinvertido a través de las inversiones estatales para el desarrollo de la infraestructura vial, electrificación, riego, educación, salud, inclusión social, vivienda, etc., de acuerdo a cifras del SENPLADES, en términos generales se ha incrementado de 65 dólares per cápita en 2006 a 353 en el 2012, es decir en cinco veces y media, lo cual produce sinergias virtuosas en el ámbito productivo en los territorios rurales. Aunque la inversión aún está lejos de cubrir las necesidades existentes, pues, sólo para la dotación de agua potable se requeriría alrededor de 5 000 millones de dólares.
- Los recursos del Gobierno central que se transfieren a los gobiernos descentralizados, que se distribuyen en base a la equidad territorial, privilegiando el criterio de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Para los gobiernos parroquiales rurales, su presupuesto anual se incrementó de 35 millones entregados en el año 2006 a 135 millones en el 2011, es decir, con un incremento de 385%.

Considerando las cifras señaladas como referenciales, que se han calculado en forma conservadora y probablemente sean más elevadas, se evidencia que en las políticas de carácter redistributivo aplicadas por el Gobierno, se vive un proceso agigantado de justicia redistributiva y que en las políticas distributivas hay logros importantes respecto a la formalización de las relaciones laborales y empieza a existir un sistema de control del abuso del poder de mercado, pero aún está pendiente la justicia distributiva respecto al acceso a los medios de producción fundamentales: tierra, agua, semillas, crédito, asistencia técnica y tecnología, mercados favorables. Es decir que, como ha manifestado el Presidente de la República, la revolución agraria aún es una deuda de la revolución ciudadana.

## *Avances en la institucionalidad para el desarrollo rural*

De acuerdo con el marco legal de la descentralización y desconcentración señalados, las competencias necesarias para impulsar las políticas y lineamientos para el Buen Vivir Rural, corresponden en forma concurrente y según sus competencias exclusivas a todos los niveles de gobierno<sup>5</sup>, donde cada Gobierno descentralizado debe coadyuvar para impulsar el desarrollo territorial rural.

Por ello, reviste de capital importancia a nivel de la función ejecutiva, y, entre ésta con los gobiernos descentralizados, la generación de espacios de articulación nacional y territorial, que hasta ahora no se han creado, para lograr una coordinación interinstitucional apropiada<sup>6</sup>.

Entre otros planteamientos, está sobre la mesa de discusión la necesidad de determinar la rectoría y autoridad nacional del desarrollo rural y de crear instancias de coordinación que integren a representantes de los ministerios involucrados y de los gobiernos autónomos descentralizados, como el espacio de determinación general de los lineamientos y políticas del desarrollo rural para el buen vivir, y, principalmente, la urgente transformación del MAGAP<sup>7</sup> que continúa estrechamente supe-

Sin embargo, considerando las históricas dificultades de la articulación interinstitucional en el propio nivel del Gobierno nacional y entre éste y los gobiernos autónomos descentralizados, es necesario apostar por el proceso de descentralización como un mecanismo apropiado para transferir a los gobiernos descentralizados la ejecución de las competencias descentralizables vinculadas al ámbito del Buen Vivir

---

5 Esto, es, al Gobierno central, a las Regiones y Distritos Metropolitanos cuando se hubieren creado, a los Consejos Provinciales, a los Municipios y a las Juntas Parroquiales Rurales.

6 Aunque a nivel del Ejecutivo y desde apenas unos meses, se ha conformado una comisión interministerial encargada de formular una propuesta, pero todavía en el nivel informal.

7 Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Rural, en aplicación del principio de la subsidiaridad y a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en el modelo institucional de gestión del desarrollo rural.

La transferencia de nuevas competencias hacia el desarrollo rural, que ha empezado en los consejos provinciales con riego y empieza a trabajarse fomento productivo, debe estar acompañada necesariamente de un proceso de fortalecimiento de las capacidades instaladas en los gobiernos descentralizados para responsabilizarse eficientemente de las nuevas atribuciones. De tal forma que debe concebirse como un proceso de mediano plazo, cuya hoja de ruta deberá estar determinada por el Consejo Nacional de Competencias.

Entre los territorios de ámbito regional, provincial, cantonal y aún parroquial reviste también de una importancia decisiva la conformación de espacios de coordinación interinstitucional del desarrollo rural, que definan las propuestas a ser impulsadas en el marco de las orientaciones de lineamientos y políticas nacionales para el desarrollo rural, de los enfoques y objetivos determinados por el marco legal y normativo<sup>8</sup>, y, de acuerdo con la identificación de los territorios rurales existentes y del diagnóstico de su situación, particularmente de la conflictividad estructural en la que se encuentran insertos.

Por otra parte, el importante incremento de recursos transferidos a favor de los gobiernos descentralizados, les brinda la posibilidad de involucrarse en mayor medida en el desarrollo de sus territorios rurales, principalmente de los gobiernos provinciales, aunque, en la práctica todavía se observan escasos avances en esta dirección.

---

8 Nos referimos a los enfoques, objetivos y estrategias que surgen del mandato constitucional de la normativa legal y del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir Rural.

## *La participación social, una oportunidad pendiente*

La Constitución ecuatoriana contiene alrededor de sesenta artículos que consideran el derecho de la ciudadanía en forma individual y colectiva a participar de forma protagónica en todo el ciclo de las políticas públicas y en todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos de la democracia directa y la democracia comunitaria.

Respecto a la democracia directa se reconoce el derecho a intervenir a través la iniciativa popular legislativa, la consulta popular y la revocatoria de mandato. Y respecto a la democracia comunitaria se reconoce el derecho a participar a nivel nacional en el Consejo Nacional de Planificación, en Comisiones Consultivas Sectoriales, así como también en las distintas funciones del Estado (Asamblea Nacional, Corte Constitucional, función de Control y Electoral); y a nivel de los gobiernos descentralizados, en las Instancias Mixtas de Participación Ciudadana, en los Consejos de Planificación y en las Asambleas Ciudadanas, además de otros mecanismos participativos como la silla vacía, la audiencia pública, el cabildo ampliado; y los instrumentos de control como la rendición de cuentas, la veeduría, el observatorio, y el derecho al acceso a la información.

De igual manera, los mecanismos tradicionales que han utilizado las organizaciones campesinas para presionar por sus reivindicaciones, reconocidos por la Constitución como derecho a la resistencia, tales como el levantamiento, la paralización de vías, las ocupaciones de espacios públicos, la manifestación, etc., en este período se han visto reducidos, como efecto de que las familias y comunidades han sido captadas por los programas estatales y las organizaciones han perdido su rol anterior de intermediación, además de los conflictos y divisiones presentes por las contradicciones políticas dirigenciales, entre aliados y opositores al Gobierno.

Esta debilidad de la participación y movilización de las organizaciones rurales, constituye sin duda un factor determinante en la ralentización de las políticas relativas al régimen agropecuario, e igualmente,

será el aspecto principal en su proceso de su desarrollo y vigencia. Aún existen en los territorios rurales, una importante acumulación de capacidades organizativas, despotenciada por conflictos internos y de carácter político general.

La existencia de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria constituye una oportunidad que debe ser aprovechada en toda su potencialidad, como está señalado en la LORSA en el artículo 32 en que define a la COPISA como una instancia de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas en materia de Soberanía Alimentaria desde la sociedad civil, en articulación con las distintas instancias del Estado (Ejecutivo, Legislativo, GAD).

En el mismo sentido cuando en el artículo 31 se constituye el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional concebido como el conjunto articulado de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, actores sociales, institucionales y estatales involucrados en la construcción participativa de propuestas de políticas públicas relacionadas con el régimen de la soberanía alimentaria.

## Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Legislativa del Ecuador (2009). *Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Descentralización y Autonomías*. Quito.
- Bartra, R. (1974). *Estructura agraria y clases sociales en México*. México: Editorial ERA.
- Buendía, Fernando (2007). *Elementos para la actualización de la Agenda Campesina*. Quito:
- Fundación María Luisa Gómez de la Torre.
- Campana, Florencia, Larrea, Fernando, y Rubio, Blanca (2008). *Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas en el Ecuador*. Quito: Ediciones La Tierra.

- Carton de Grammont, H. (2004). La nueva ruralidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 66, número especial. México D.F.: UNAM, Instituto de investigaciones Sociales.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA)-Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), ProLocal (MBS/BM) (2002). Informe Final Línea Base de las Microrregiones: Sur de Manabí, Sur occidente de Azuay. Quito.
- \_\_\_\_\_(2004). Informe Final Línea Base de las Microrregiones: cuenca del río Ángel, estribaciones centrales de los andes, zona occidental de los ríos, zona oriental de Loja. Quito.
- CEPAL (2004). Informe de los resultados de la investigación sobre los impactos del TLC en la situación de los pequeños productores agropecuarios del Ecuador.
- Chayanov, Alexander (1985). *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- CONAIE, CONFEUNASSC, FENOCIN (2004). Agenda Agraria de las Organizaciones del Campo de Ecuador. Con el apoyo de: Acción Ecológica, Cric, Heifer, IEE, Intermon-Oxfam, FMLGT, Terranueva.
- Consejo Provincial de Manabí (2005). Plan Estratégico de Desarrollo Provincial. Portoviejo.
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Fundación María Luisa Gómez de la Torre y otros (2011). Informes de Consultoría (1,2,3,4,5): “Análisis de las principales dinámicas agrarias y actividades rurales no agrícolas existentes en el país, identificando los diferentes sistemas de producción y el aporte de la agricultura familiar en los ingresos económicos y elaboración de una propuesta de políticas públicas agrarias diferenciadas por territorio, para promover la soberanía alimentaria y el buen vivir rural”. Quito: SENPLADES.
- Martínez Luciano (2006). *Empleo y desigualdad social en el medio rural (Reflexiones desde el caso ecuatoriano)*. *Revista ALASRU*, 4, 205-220, noviembre. Publicación de la Universidad Autónoma de Chapingo, México.
- Marx, Karl (1858). *Formaciones económicas precapitalistas*. Prólogo de Eric Hobsbawm. Siglo XXI Editores, Cuadernos de Pasado y Presente, México, 1971.
- \_\_\_\_\_(1980). *El Capital*, Capítulo VI Inédito. Editorial Siglo XXI Editores.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador (2003). III Censo Nacional Agropecuario, Resultados Provinciales y Cantonales. Quito.
- PNUD (2005). Informe Anual sobre la Pobreza en el Mundo.

- Ramírez Miranda, César Adrián (2006). Crítica al enfoque del desarrollo territorial rural. *Revista ALASRU*, 3, *Nueva época*.
- SENPLADES (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Quito.
- Vaillant, Michel, Cepeda, Darío, Gondard, Pierre, Zapata, Alex, Meunier, Alexis (2007). *Mosaico agrario (Diversidades y Antagonismos socio-económicos en el campo ecuatoriano)*. Quito: SIPAE.