

**Campesinos, indígenas y acceso al alimento:**  
Análisis del Programa del Buen Vivir Rural en la Sierra central  
ecuatoriana desde una perspectiva de soberanía alimentaria e  
interculturalidad

Sebastián Acosta Altamirano  
[sebastianacostaa@hotmail.com](mailto:sebastianacostaa@hotmail.com)

**Leiden University**

MA in Latin American Studies, track in Public Policy

**Tesis de Maestría**

Supervisión: Dra. Soledad Valdivia Rivera

Leiden, agosto 2019

# Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>5</b>
<b>Nueva ruralidad, interculturalidad y soberanía alimentaria en el marco del hogar campesino</b> .....	<b>5</b>
1.1.    La ruralidad y la nueva ruralidad.....	5
La ruralidad, hogares y la industrialización de la agricultura .....	7
1.2.    Seguridad alimentaria vs. soberanía alimentaria.....	9
La seguridad alimentaria, acceso a los alimentos y agricultura familiar.....	9
Soberanía alimentaria: una alternativa a la política neoliberal de la seguridad alimentaria ...	11
1.3.    Interculturalidad: decolonialidad y diálogo de saberes .....	13
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>16</b>
<b>Ecuador, el largo camino hacia la interculturalidad y la soberanía alimentaria</b> .....	<b>16</b>
2.1.    Las comunidades rurales de la región andina ecuatoriana: una exclusión histórica .....	16
2.2.    Modelo de desarrollo industrial y el auge en la política agraria neoliberal en la Sierra ecuatoriana .....	19
2.3.    Proyecto neoliberal, levantamiento indígena y la reinterpretación del Estado ecuatoriano	22
2.4.    El problema del acceso al alimento y la paradoja de los hogares campesinos.....	24
2.5.    Proyecto democrático participativo, interculturalidad y soberanía alimentaria.....	26
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>29</b>
<b>EL Buen Vivir Rural: una estrategia local para combatir la inseguridad alimentaria</b> .....	<b>29</b>
3.1.    El indígena y el campesino como población marginal en el nuevo contexto rural: la crisis de acceso al alimento en Tungurahua, Chimborazo y Bolívar .....	30
3.2.    La Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural: una apuesta por los hogares campesinos y por una nueva ruralidad .....	34
3.3.    Análisis del Programa del Buen Vivir Rural desde una perspectiva de interculturalidad y soberanía alimentaria: provincias de Tungurahua, Chimborazo y Bolívar.....	36
Modelo de producción campesino, tecnificación de los cultivos e interculturalidad.....	36
Comercialización, dependencia y soberanía alimentaria.....	39
<b>CONCLUSIÓN</b> .....	<b>41</b>
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>44</b>
<b>Lista de entrevistados</b> .....	<b>49</b>

# INTRODUCCIÓN

La importancia de la desnutrición, manifestación al punto máximo de la inseguridad alimentaria, radica en la evidente vulneración del derecho universal a la alimentación adecuada y del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Según la FAO, la inseguridad alimentaria deriva de la falta de disponibilidad y acceso al alimento o de una mala práctica de consumo alimentario (2011). En América Latina, 1 de cada 10 mujeres está en situación severa de inseguridad alimentaria y 1 de cada 5 niños presenta algún tipo de desnutrición (FAO et al., 2018). Sin embargo, en la región se produce más alimento de lo requerido para sustentar al total de su población (PNUD ALC, 2015). Se plantea, por ende, que el problema no es de disponibilidad sino de acceso y de consumo alimentario (Ibid.). Adicionalmente, los principales productores de alimento se localizan en las zonas rurales y, paradójicamente, estos sectores presentan cuatro veces más inseguridad alimentaria por acceso a alimentos que las ciudades latinoamericanas, y lo que pasa en este ámbito en Ecuador no es la excepción (PNUD ALC, 2015).

Ecuador presenta uno de los índices de prevalencia de desnutrición infantil más altos entre los países de la región (América Latina y el Caribe) (Banco Mundial, 2016). De acuerdo con la información del Banco Mundial, la reducción de este indicador ha sido marginal en las últimas décadas, pese a las diversas intervenciones públicas tanto a niveles nacionales como locales. De igual forma, la concentración más grande de desnutrición crónica (la cual se presenta con mayor incidencia en los niños menores de cinco años en el país, en contraste con la desnutrición global y aguda), se encuentra en la población indígena y rural de la Sierra central del Ecuador (INEC, 2012).

Desde una perspectiva histórica, la marginalización del campesinado y los problemas de inseguridad alimentaria, derivados de los procesos de industrialización y del proyecto neoliberal que se dieron en Ecuador en la segunda mitad del siglo XX, dieron paso a masivas movilizaciones tanto indígenas como campesinas en la década de los noventa. A partir de esto, las demandas de la población indígena y campesina por un proyecto nacional intercultural, así como por la integración del componente de soberanía alimentaria, fueron acogidas. En este contexto y con la reforma constitucional del 2008, se estableció al indígena y al campesino como sujetos imprescindibles para el proyecto agrario nacional y para las intervenciones locales.

De esta forma, el objetivo del presente trabajo se centra en analizar la capacidad del Programa del Buen Vivir Rural para reducir la falta de acceso a los alimentos de la población indígena y campesina de las provincias de Tungurahua, Chimborazo y Bolívar, desde una perspectiva de interculturalidad y soberanía alimentaria. Para tal efecto, en el primer capítulo se realiza una aproximación teórica con base en el debate académico actual de cuatro conceptos principales sobre los cuales se asienta el análisis de la presente investigación. De esta forma, se aborda la 'nueva ruralidad', la 'seguridad alimentaria', la 'soberanía alimentaria' y la 'interculturalidad' como conceptos claves para entender las nuevas formas y resultados de la marginalización del

campesinado y las alternativas que se han ido construyendo para contrarrestar los procesos de modernización contemporáneos.

En el segundo capítulo se analizan los diversos contextos rurales por los que han atravesado los campesinos e indígenas de la región andina del Ecuador, tomando en cuenta la transformación de la ruralidad, los diversos modelos de desarrollo rural implementados desde la segunda mitad del siglo XX, las reivindicaciones indígenas y campesinas derivadas de los movimientos sociales y su impacto en la política pública, y la situación de inseguridad alimentaria de la población indígena y campesina de la región.

Por último, en el tercer capítulo se analiza la problemática de acceso al alimento de la población indígena y campesina de las provincias Tungurahua, Chimborazo y Bolívar (análisis del caso de estudio) y el diseño e implementación del Programa del Buen Vivir Rural, haciendo énfasis en la soberanía alimentaria y la interculturalidad como herramientas para combatir la inseguridad alimentaria.

La metodología elegida para el presente trabajo integra distintas técnicas mixtas de investigación, incorporando entrevistas (vía *online*), análisis de literatura académica y de documentos oficiales, y análisis estadístico de indicadores oficiales. En cuanto a la recolección de datos del trabajo de campo, se realizaron once entrevistas semiestructuradas a diversos actores vinculados al análisis, diseño, intervención y beneficiarios de programas relacionados con el acceso al alimento de las zonas rurales de la Sierra central del Ecuador. Entre los entrevistados constan: funcionarios y exfuncionarios del gobierno que estuvieron a cargo de diversos programas sociales de alimentación infantil, funcionarios vinculados a los planes y estrategias de desarrollo rural que están incluidos en el Programa del Buen Vivir Rural (PBVR), organizaciones internacionales inmersas en la entrega y aprovisionamiento de alimento, al igual que a los procesos de compra pública de estos, representantes de las estrategias agropecuarias locales, pequeños productores, académicos y activistas vinculados a los procesos de soberanía alimentaria en las zonas rurales de la Sierra central ecuatoriana.

# CAPÍTULO 1

## **Nueva ruralidad, interculturalidad y soberanía alimentaria en el marco del hogar campesino**

En este capítulo se desentrañan conceptos relacionados con el hogar campesino, partiendo de este como unidad de análisis. En la primera sección, a través del concepto de 'nueva ruralidad', se abordan las transformaciones sociales que ha sufrido el sector rural a partir de la época de industrialización y las políticas agrarias neoliberales durante el siglo XX. Así, se evidencian las nuevas formas de marginalización de los hogares campesinos en este contexto. En la segunda sección se hace un análisis conceptual tanto de la seguridad como de la soberanía alimentaria, haciendo énfasis en el acceso al alimento. Por un lado, se habla sobre la construcción del concepto de seguridad alimentaria y de su interpretación para la formulación e implementación de las políticas de corte neoliberal en la región latinoamericana. Por el otro, se analiza la soberanía alimentaria y su potencial como una alternativa para hacer frente a los procesos de globalización, revalorizando el modelo de producción familiar y campesina. En la tercera y última sección se aborda la interculturalidad como un concepto de creciente relevancia en Latinoamérica, por el reconocimiento de su alta diversidad cultural. El concepto se vincula con la temática en tanto sugiere la integración de los saberes tradicionales. Se presenta la interculturalidad como una alternativa decolonial frente las fuerzas modernizadoras presentes en la nueva ruralidad.

### **1.1. La ruralidad y la nueva ruralidad**

La ruralidad ha sido un concepto en construcción cuyo debate da cuenta desde la Revolución Industrial, debido a los grandes cambios estructurales y sociales. A partir del análisis histórico de este concepto, Romero identifica la ruralidad como el lugar en el que las personas se dedican a una sola actividad relacionada con la agricultura; un espacio en el que la densidad de población es menor a la de las ciudades, cuyos habitantes son homogéneos por la falta de división de trabajo, donde existe una baja movilidad social, las actividades y saberes se transmiten de forma intergeneracional, y carece de sistemas de integración social (2012). Sin embargo, durante el proceso de globalización las dinámicas rurales fueron absorbidas por las de la urbe. Para De Grammont, esta nueva relación campo-ciudad se ha enmarcado en aspectos tanto económicos y sociales como políticos y culturales (2008). No obstante, se considera que estas mutaciones fueron producidas desde los entornos urbanos, debido al crecimiento de las ciudades, la demanda alimenticia urbana y de mano de obra en actividades no agrícolas. Se concibe, de esta forma, una ruralidad como un espacio completamente subordinado a las ciudades y marginado a las presiones de las necesidades urbanas (Romero, 2012). En este sentido, se habla de la alta densidad poblacional de las ciudades producida por la migración de los campesinos a las zonas urbanas y periurbanas. De esta forma, Morett suma nuevos componentes en términos de subdesarrollo rural que los identifica como la "aparición de mega ciudades" y "pérdida de autosuficiencia alimentaria rural" (2015).

Si bien es cierto que previamente la sociedad rural ha dependido de los centros urbanos desde su función como abastecedora agropecuaria, hoy la dicotomía campo-ciudad y la dependencia rural-urbana se torna en un fenómeno aún más complejo. Este fenómeno, entre otros, dio paso a una reconceptualización de la ruralidad tradicional como un nuevo proceso denominado la 'nueva ruralidad', en el que se identificaron nuevas prácticas que redefinen la ruralidad caracterizada como agraria.

El debate académico sobre la ruralidad radicó en la progresiva difuminación de características poblacionales y espaciales que la distinguen de la urbe: diferencias ocupacionales, ambientales, tamaño de las comunidades, densidad de la población, homogeneidad y heterogeneidad de la población, y estratificación y complejidad social (Romero, 2015). Es así que De Grammont llama a este proceso la "urbanización del campo", mismo que viene acompañado de la "ruralización de las ciudades", en donde las zonas periféricas de las urbes adoptan las mismas formas organizativas de los campesinos indígenas y carecen del desarrollo 'natural' de las ciudades (2008).

De Gramont argumenta en este aspecto que las transformaciones de la ruralidad en los países industrializados se dieron de tal forma que los agricultores tuvieron acompañamiento para la transición a actividades no agrícolas (2008). Sin embargo, a diferencia de países como Francia en donde el nivel de vida del sector rural podía compararse al de la clase media urbana, en América Latina se evidenció un proceso de transformación rural más traumático (Ibíd.). La falta de trabajos asalariados formales como alternativas a la agroactividad y la escasa implementación de políticas públicas como mecanismos que acompañen el proceso de 'desagrarización' no produjeron la desaparición de las unidades de producción de los hogares agropecuarios pobres, sino la generación de la pluriactividad rural como único medio de subsistencia (De Grammont, 2008, Morett, 2015).

En este sentido, Romero habla de 'pluriactividad' o de 'empleos múltiples', términos que hacen referencia a la presencia del mercado laboral no agrícola y a la 'diversificación laboral', tales como el empleo asalariado en el sector agroindustrial y las actividades productivas no agrícolas como el turismo y sus derivados (Romero, 2012; Fuller, 1990 citado en Romero, 2012). Para algunos autores, esto implica un proceso de integración de las comunidades rurales en los mercados, dejando de lado la práctica agrícola como único mecanismo de subsistencia (Kay, 2009). La pluriactividad, desde esa perspectiva, se aborda como un desarrollo de nuevas capacidades, debido a que los campesinos son productores asalariados y a que generan nexos comerciales entre los nuevos jornaleros en las zonas urbanas (Kay, 2009: 613). A esto De Grammont suma el proceso de migración interna, refiriéndose al desplazamiento de ciertos sectores de la población rural a las ciudades en busca de ingresos complementarios que se convierten en estrategias económicas primarias del hogar (2004).

A pesar de lo planteado anteriormente, se sostiene que este proceso "no ha cambiado nada, ya que persisten los problemas de pobreza, violencia, desigualdad, injusticia, exclusión social y demás" (Kay, 2009). Por un lado, la participación en dicho mercado laboral viene acompañada de trabajos inestables y de salarios bajos y poco competitivos (De Grammont, 2004). Por otro lado, la apertura y el acceso a los mercados tienen como base a las grandes empresas agroindustriales que generan monopolios en cuanto a la producción y distribución del alimento, con lo que se limita la participación comercial a regiones productoras (Romero,

2012). De esta forma, la nueva ruralidad se convirtió en un proceso que margina al campesino (o trabajador por cuenta propia) latinoamericano que, pese a diversificar sus actividades productivas, tiene un ingreso promedio sustancialmente menor al de los trabajadores por cuenta propia de la ciudad (De Grammont, 2008). En otras palabras, se considera reafirmar lo rural como 'categoría marginal' en donde persisten los círculos de pobreza (Gómez, 2002 citado en Romero, 2012). Para esto, Romero defiende la revalorización de lo rural en las políticas públicas para enfrentar problemas claves, como la mala alimentación (Romero, 2012); problemas que tienen que ser encarados en este nuevo contexto.

Ahora bien, de acuerdo con la teoría, la nueva ruralidad global tiene dos posibles panoramas: por un lado se encuentra la progresiva desaparición del campesinado y su asimilación total por el sistema industrial capitalista y, por el otro, la creación de sistemas económicos que sobrevivan al mercado establecido, que creen mejores condiciones para generar progreso social, pero que de cierta forma no respondan a las lógicas campesinas tradicionales (Baños, 2009). Sin embargo, a diferencia de los países industrializados de Europa, los hogares dedicados a la actividad agrícola en Latinoamérica son predominantes en la misma zona rural (De Grammont, 2004). Esta reconceptualización de lo rural, muy popular desde los años setenta, no se adapta a la realidad en América Latina debido a la existencia de un "modo de vida y de producción diferente que es el campesino" (Romero, 2015). En este sentido, se cuestiona la desaparición de la sociedad rural latinoamericana, pero no las transformaciones de las prácticas campesinas.

### *La ruralidad, hogares y la industrialización de la agricultura*

Hasta aquí se ha hablado del fenómeno de la nueva ruralidad como un cambio en la configuración en las relaciones campo-ciudad, en la generación de la pluriactividad como alternativa de subsistencia y en la prominente marginalización del campesinado. Sin embargo, y para efecto de esta investigación, se precisa indagar sobre el rol que juegan los hogares agropecuarios en este nuevo contexto. Durante todo tiempo en el que la ruralidad ha sido objeto de estudio, varios movimientos sociales campesinos se han pronunciado en defensa de la tierra, el agua, las semillas y otros factores productivos relacionados con la actividad agropecuaria y enfatizando la importancia sustancial de esta actividad en el sector rural (Morett, 2015).

En este sentido se aborda temas relacionados con la industrialización de la agricultura, los efectos de esta en la dinámica de los hogares para acceder a los alimentos y, sobre todo, las nuevas dinámicas de mercado centralizado. Cabe recalcar que el debate en torno a la nueva ruralidad ha dejado de lado "las relaciones de producción", lo cual abarca también "la consideración del dominio estructural de la industria sobre la agricultura" (Morett, 2015). Es de esta forma que se busca evidenciar, desde la teoría, los complejos sistemas de marginalización de los hogares agropecuarios modernos.

Las concepciones de la nueva ruralidad surgen en la década de los noventa, a partir de observaciones particulares de las dinámicas rurales llevadas a cabo a mediados y finales del siglo XX. Sin embargo, la asimétrica relación entre el campesinado y la agricultura industrial no es un fenómeno reciente. Al respecto, Morett sostiene que dicha relación ha sufrido

transformaciones cuantitativas más que cualitativas, por lo que no corresponde a un nuevo paradigma dicótoma (2015). No obstante, el problema de la contradictoria relación entre el agro y la industria se ha agudizado ubicándose en la palestra de debate sobre el desarrollo rural.

El modelo de producción campesino (producción en pequeña escala y destinada al autoconsumo) limitaba el modelo de desarrollo de los años ochenta, lo que derivó en la llamada revolución verde. En este sentido, se concibió un modelo de desarrollo rural enfocado en el aumento de la productividad agraria campesina donde las políticas públicas neoliberales latinoamericanas incentivaron una rápida transición de ciertos sectores al “sistema de producción capitalista”, lo que derivó en la expansión del modelo agroindustrial y empresarial agrícola (Baños, 2009). Este proceso, a su vez, ha evidenciado varios mecanismos de explotación y sobredemanda al campesinado (Morett, 2015).

De Grammont advirtió que esta presión que la urbe ejerce en el campo viene acompañada de nuevas herramientas de producción agropecuaria (2008). Estos se caracterizan por el uso de biotecnología e irradiación de alimentos que tienen el fin de aumentar la productividad campesina, prolongar la duración de la vida útil de los productos para el consumo y por ende, prolongar su tiempo de exposición en anaqueles comerciales (De Grammont, 2004). De igual forma, esto se vincula con la erosión de suelos productivos y acceso inequitativo de agua para riego, la generación de monocultivos, entre otros fenómenos, lo que se traduce como una transformación de la tierra en “pisos de fábrica” (Toledo, 2005). De esta forma, se observa que este fenómeno de urbanización de lo rural ha sido entendido como un proceso de industrialización de los sistemas de producción campesinos. Es así que se argumenta que en este contexto rural las empresas agroindustriales:

“Marcan las pautas del desarrollo en el campo a traves del control de las cadenas productivas y de la agricultura a contrato. Es por eso que las formas de explotación de la fuerza de trabajo se asemejan cada vez más a la producción agrícola e industrial de punta” (De Grammont, 2004).

Por lo tanto, se puede hablar de una ruralidad moderna que reproduce las relaciones asimétricas de producción propias de las urbes desde la Revolución Industrial, empobreciendo al campesinado.

Desde esta perspectiva se plantea un contexto rural en el cual la contradicción campo-ciudad y campesino-agroindustria ha generado una ‘subordinación excluyente’ del agricultor pobre (Rubio, 2001). Mencionado concepto se refiere al proceso en el cual los hogares agropecuarios se ven coartados a reproducir sus formas tradicionales de producción, mientras otro conjunto de hogares ingresa obligatoriamente a la esfera agroindustrial, subordinado a sus sistemas de producción (Ibíd.). De esta forma, “se excluye de manera individual, pero se subordina al colectivo”, tal y como lo planteó Rubio (2001), misma que añade que:

“La subordinación excluyente ha generado la marginalidad de la agricultura, la incapacidad de los productores rurales de subsistir con el ingreso de la parcela, el declive de la producción alimentaria para el mercado interno y la dependencia alimentaria de los hogares rurales a los productos industrializados”.

En consecuencia, se concibe un contexto rural en donde los hogares campesinos se ven limitados tanto en términos de consumo como de acceso alimentario. En este sentido, se habla



de un sector que ha estado inmerso en una crisis alimentaria, convirtiéndose en una paradoja en donde la agricultura familiar campesina, principal abastecedora de alimentos, no han tenido acceso a estos y los agricultores no han sido soberanos en cuanto a la decisión de cómo producirlos, quedándose relegados al servicio de las grandes economías agroindustriales.

## **1.2. Seguridad alimentaria vs. soberanía alimentaria**

De acuerdo con Salcedo (2005), el hambre afecta la productividad laboral, aumenta la probabilidad de enfermedades lo cual reduce la posibilidad de estar por encima de la línea de pobreza; en otras palabras, se propone una relación causal entre hambre y pobreza y viceversa (FAO, 2002 citado en Salcedo, 2005). En este sentido, y con base en la problemática de la nueva ruralidad como categoría marginal tratada anteriormente, se considera imperativo para efecto de esta investigación encarar las políticas de seguridad alimentaria como estrategias para enfrentar las prácticas de exclusión y dependencia que derivan en la pobreza (Salcedo, 2005).

El nuevo entendimiento de lo rural hace evidentes las crisis de producción alimenticia y la dependencia campo-ciudad, problemáticas que con el tiempo se han agudizado. De esta forma, se considera oportuno abordar este tema analizando y desentrañando conceptos que abarquen dichas problemáticas. Es por esto que se consideran relevantes, además del estudio de la seguridad alimentaria, las formas alternativas de acceso al alimento, planteadas por la soberanía alimentaria, revalorizando el modelo de producción familiar y campesino.

### *La seguridad alimentaria, acceso a los alimentos y agricultura familiar*

La seguridad alimentaria como concepto se ha ido construyendo durante el tiempo con base en las necesidades contextuales. En 1974, la FAO la definió como la disponibilidad permanente de producción o suministros de alimentos básicos en el mercado global, para satisfacer el creciente consumo de alimentos (UN, 1975 citado en Vivero, 2004). Sin embargo, la idea del hambre generalizada en el mundo percibida simplemente como un problema de falta de suministros alimentarios, empieza a ser cuestionada (Maxwell, 1996). Es en este sentido que se empieza a repensar sobre la problemática socioeconómica de una población y su relación con la falta de herramientas suficientes y sostenidas para la adquisición de alimentos (Vivero, 2004). De esta forma, Sen vincula el concepto de seguridad alimentaria con dos importantes ramas teóricas: el derecho y el acceso al alimento (Sen, 1981 citado en Maxwell, 1996). A partir de la década de los ochenta del siglo XX, la FAO, organización legitimada para la formulación de un marco institucional normativo de la seguridad alimentaria, decide incorporar este elemento como contribución para un nuevo entendimiento de la seguridad alimentaria (Vivero, 2004). En otras palabras, se incluye la dimensión de 'acceso al alimento' en la conceptualización. En este punto, se considera que la seguridad alimentaria es el permanente acceso físico y económico al alimento básico requerido (FAO, 1983, citado en Vivero, 2004). Posteriormente, la incorporación de la calidad del alimento consumido y su adecuada distribución en el hogar pasaron a formar parte importante del concepto (Vivero, 2004); la FAO denominó a esto 'utilización, uso o consumo alimentario' (2001). Por tanto, la seguridad alimentaria se entiende, en los noventa, como el acceso permanente al alimento suficiente y necesario para que todos los miembros del hogar lleven una vida activa y sana (ACC/SCN, 1991; Banco Mundial, 1986 citado en Vivero, 2004).

Ahora bien, se plantea que la seguridad alimentaria debe enfocarse al hogar, por su posición protagónica en la sociedad. De hecho, ya a partir de la década de los ochenta se establece que la problemática del acceso al alimento es algo que se tiene que abordar desde los niveles 'micro'; es decir, directamente desde el hogar como productor o como consumidor de alimentos (Maxwell, 1996). Es así que a continuación se procura desentrañar el concepto priorizando el 'acceso al alimento', una de las cuatro dimensiones que lo componen, como categoría de análisis<sup>1</sup> vinculada al hogar.

Para identificar la situación de inseguridad alimentaria en el hogar se proponen tres categorías relacionadas con el acceso al alimento: situación crónica, la cual hace referencia a familias en situación de pobreza extrema situación transitoria, referida a las familias en donde la persona que genera ingresos no lo puede hacer más, y situación cíclica, la cual hace referencia a las familias que dependen de la cosecha de una parte del año (Denhollain, 1995). Gordillo de Anda entiende esta condición como la falta de poder adquisitivo de los grupos más vulnerables tanto de las zonas rurales como de la urbe, y de los escasos medios de producción de los hogares campesinos (2004). De igual forma, se considera que hay varios factores socioeconómicos como la inflación alimentaria, el empeoramiento de situaciones de desempleo y la desigual distribución de ingresos; todo lo mencionado refleja la denominada 'crisis del acceso a los alimentos', la cual genera deterioro en las condiciones alimentarias de los hogares (Ortiz, 2006; Britos, 2003, citado en Ortiz, 2006). Esta situación se vincula con la precaria salud nutricional de los miembros del hogar (niños principalmente), misma que es considerada un indicador de la seguridad o inseguridad alimentaria de un país, localidad o región, y se estima que llega a su 'máxima' expresión cuando se habla de desnutrición (Salcedo, 2005).

De igual forma, el acceso a alimentos hace referencia a los recursos con los que cuenta un hogar para la producción, la compra o la recepción de alimentos mediante subsidios o donaciones (Dehollain, 1995). En el primer caso, se habla de producción destinada al autoconsumo del hogar, misma que depende de forma imprescindible de la organización campesina, las redes de comercialización y los factores de producción tales como como: tierra, semillas y tecnología para evitar daños como los que pueden producir los fertilizantes (Gómez Trujillo et al., 2016). En el segundo caso, se habla de la compra de alimentos proporcionada por ingresos monetarios del hogar para satisfacer las necesidades alimentarias. Para esto se establece que "donde hay suficiente oferta de alimentos la condición imprescindible para adquirirlos es tener un poder de compra suficiente. A escala nacional esto depende de la distribución de las riquezas (equidad) lo cual está ligado al desarrollo socioeconómico y humano" (Gómez Trujillo et al., 2016).

Sin embargo, las intervenciones de política pública procedentes de esta conceptualización de acceso al alimento derivaron en la priorización del abastecimiento masivo de alimentos, sin considerar a los actores involucrados en los resultados deseados (Gordillo De Anda, 2004). Por ejemplo, las organizaciones internacionales como la FAO establecieron una línea de intervención para que varios países de la región con graves problemas de inseguridad alimentaria definieran políticas públicas para hacerle frente a la crisis. Sin embargo, a partir de la formulación del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) se concibió que las

---

<sup>1</sup> Sin embargo, hay que considerar que estas dimensiones se interrelacionan, por lo que a menudo resulta difícil identificar los factores que las separan

soluciones para la inseguridad alimentaria tendrían que ser dirigidas a lo meso y macro más que a lo micro (hogares), subvencionando herramientas, tecnologías e insumos agropecuarios y aumentando así la productividad nacional de los países de la región latinoamericana (Ibíd.).

Es así que la seguridad alimentaria, concebida como una simple transferencia de insumos y tecnologías (poner a disposición del campesinado estas herramientas), exige un replanteamiento de su intervención pública, para que su objetivo no se centre en incrementar la productividad agrícola sino en incrementar el acceso a los alimentos de los hogares en términos de capacidades y mejoramiento de nivel de vida, y que, además, responda al entorno (Gordillo De Ande, 2004). De esta forma, Sen (1981) sostiene que el consumo de los alimentos no está vinculado al ingreso del individuo ni a la minimización de costos de los productos alimentarios, sino que depende en gran medida de los hábitos culturales de consumo con los cuales los individuos se desenvuelven, introduciendo de esta forma el 'factor cultural' a la conceptualización, mismo que fue tomado en cuenta por las organizaciones internacionales en 1996. Finalmente, en este mismo año se declara que la seguridad alimentaria "se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente comida, segura y nutritiva, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana, tanto a nivel de individuo y hogar como a nivel de nación" (SOFI, 2002 citado en Vivero 2004). En este sentido, algunos académicos proponen además que las políticas públicas tendrían que priorizar un enfoque integrador con respecto a la a los procesos identitarios de los diversos grupos culturales (Gordillo De Ande, 2004).

### *Soberanía alimentaria: una alternativa a la política neoliberal de la seguridad alimentaria*

La soberanía alimentaria contribuye en la redefinición de la de la seguridad alimentaria concebida en las políticas públicas del proyecto neoliberal. En este sentido, esta busca una nueva orientación de la política agraria para mejorar el acceso al alimento de los hogares. De igual forma, y como se lo expone más adelante, se reivindica el rol de la agricultura familiar campesina y los conocimientos locales como formas alternativas de acceso.

Es importante señalar que la soberanía alimentaria nace de las luchas de diversos movimientos sociales, integrados por el campesinado y pueblos indígenas, que exigen el cambio de las políticas agrarias heredadas de la era neoliberal en la región. En este contexto, el movimiento social internacional 'Vía Campesina' se destacó por sus constantes reclamos al sistema agropecuario hegemónico y por sus esfuerzos por evidenciar el impacto de estas en las comunidades rurales (Cuéllar et al., 2009). Es así que organismos internacionales reconocen a la soberanía alimentaria como elemento de consideración imprescindible para la política agraria latinoamericana. Sin embargo, dicho concepto se ha ido enriqueciendo conforme se plantean nuevos elementos en el debate internacional (Cuéllar et al., 2009).

Heinisch define a la soberanía alimentaria como "el derecho de los pueblos, países y regiones a definir sus propias políticas agropecuarias y de producción de alimentos", por lo que considera a dicho concepto como un complemento de la seguridad alimentaria (2013). Adicionalmente, y a diferencia de la seguridad alimentaria la cual contempla el acceso al alimento desde su valor cuantitativo, la soberanía alimentaria defiende lo cualitativo de la

dimensión (Heinisch, 2013). En otras palabras, hace énfasis en las condiciones y las formas de acceso, y los modos en las que estas se definen en el ámbito de lo económico, social y ecológico (Ibíd.). En este sentido, se contempla modelos de producción alternativos al de los implementados por la agro- producción a gran escala. Por un lado, la producción familiar local se pone en la palestra del debate, revalorizando los ‘modelos de producción agropecuarios tradicionales’ y la sostenibilidad ambiental, social y cultural de estos (Gómez Trujillo et al., 2016). Por otro lado, se defiende el consumo de alimentos sanos, de buena calidad nutricional y que sean culturalmente apropiados (Ibíd.). Con respecto a este último punto, se establece al productor local como principal abastecedor de alimentos endógenos (Ibíd.).

De igual forma, se contempla el intercambio de alimentos a precios justos, accesibles y derivados de la producción familiar, diversificada para satisfacer las necesidades alimentarias locales y reconociendo derechos fundamentales tanto del campesino como del consumidor (Gómez Trujillo et al., 2016; Heinisch, 2013). Es así que la soberanía alimentaria defiende la generación y el apoyo a nuevas redes de mercado con una mínima participación de intermediarios (Gómez Trujillo et al., 2016). Asimismo, se integra el fomento a procesos tanto individuales como colectivos en relación con el acceso y el control sostenido sobre los recursos de producción como la tierra, el agua, las semillas y los créditos productivos (Ibíd.).

Es así que se entiende a la soberanía alimentaria como una alternativa al proyecto de desarrollo rural neoliberal y como solución para la ‘marginación agrícola’. Windfuhr y Jonsén definen esto último en términos de lejanía de los hogares campesinos en relación con los mercados (espacios físicos), las ciudades (espacios en la urbe en donde hay mayor comercialización de productos alimenticios) e infraestructura (espacios físicos tanto en las ciudades como en el campo para la venta de los alimentos) (2005). De igual forma, se entiende por marginación a las frágiles condiciones ambientales que los campesinos pobres se ven obligados a enfrentar y al escaso acceso a los recursos productivos ya mencionados (Windfuhr y Jonsén, 2005).

La soberanía alimentaria tiene como función el reinterpretar el nuevo contexto rural, la agricultura, el rol de la alimentación y la relación campo-ciudad, así como plantear la revalorización del desarrollo rural, el ámbito medioambiental, la sostenibilidad de la producción agropecuaria familiar y la participación campesina (Gómez Trujillo et al., 2016). Se busca, de esta forma, incidir en la formulación de políticas públicas promoviendo la autogestión en los territorios de los mismos actores que luchan por la erradicación del hambre y la desnutrición. (Heinisch, 2013; Manzanal et al., 2009). Es así que se considera que “la soberanía alimentaria es una contrapropuesta al paradigma neoliberal dominante que funda la seguridad alimentaria en la agricultura industrial de gran escala y en el comercio liberalizado de productos agrícolas, basado en la teoría de ventajas comparativas” (Heinisch, 2013).

Tal como se discutió en el foro de Roma del año 2002, la soberanía alimentaria se caracteriza por fomentar la producción agropecuaria de pequeña y mediana escala como abastecedor principal para la base alimenticia nacional. En este sentido, se defiende un modelo de producción familiar, campesina<sup>2</sup> y no empresarial en donde “la unidad de referencia deja de ser la finca y pasa a ser la familia rural” (Gordillo de Ande, 2004; Manzanal et al., 2009). De esta

---

<sup>2</sup> Pueblos indígenas que “por resistencia o por marginación, han logrado resistir o evitar la expansión cultural y tecnológica del modelo agroindustrial” (Toledo, 2005).

forma, la soberanía alimentaria le hace frente al modelo agroindustrial que se instala desechando los sistemas tradicionales de producción y “los conocimientos locales, los cuales son visualizados como atrasados, arcaicos, primitivos o inútiles” (Toledo, 2005).

En el debate actual en la región latinoamericana se ha tomado en cuenta lo que se denomina la agroecología como elemento vital en la construcción o reconstrucción de la soberanía (Sevilla, 2006). Esto, de igual forma, asumiendo que se plantea la producción agrosustentable como alternativa para el desarrollo rural. En este marco se plantea la necesidad de reconocer los ‘saberes’ o conocimientos locales o ‘tradicionales’. Toledo argumenta que, a partir del auge agroindustrial y del proyecto de modernización acompañado del ideal de progreso y desarrollo, los saberes y conocimientos tradicionales de las comunidades han sido invisibilizados (2005). Así, estos últimos se mantuvieron al margen de lo que se concibió como ‘agricultura científica’. Además, para Sevilla, el nuevo paradigma tecnológico ha generado la ilusión de que la ciencia ha trascendido a la naturaleza y se legitima, por ende, el uso de la tecnología para dominarla (2006). En este sentido, a diferencia de la agricultura científica, la cual se centra en la homogeneidad cultural (cultura neutra), el conocimiento campesino local procura reivindicar la especificidad sociocultural y la cosmovisión endógena (Sevilla, 2006). Sin embargo, el debate latinoamericano en torno a la construcción de la soberanía alimentaria no rechaza la implementación de la agricultura científica, sino que pretende evidenciar la posición marginal que ocupan los saberes tradicionales y revalorizar su práctica proponiendo un ‘diálogo de saberes’ para enfrentar las crisis del acceso al alimento de una forma alternativa.

### **1.3. Interculturalidad: decolonialidad y diálogo de saberes**

Partiendo de lo mencionado anteriormente, se considera imperativo hacer un análisis de los nuevos conceptos que han estado cocinándose en el debate latinoamericano actual y que hacen referencia a lo plural de la cultura y a lo intercultural de las intervenciones públicas. Para emprender esta tarea, se parte de hacer una diferencia entre lo multicultural, lo pluricultural y lo intercultural a fin de entender el proceso de legitimación que estos dos últimos conceptos han tenido en la formulación de políticas públicas actuales.

La multiculturalidad se entiende como “la presencia en un territorio de diferentes culturas que se dedican a coexistir pero no a convivir”, en el marco del reconocimiento de la diferencia, la tolerancia y el respeto de esta (Bernabé, 2012; Walsh, 2008). En este sentido, los académicos no niegan que exista una relación entre los diversos individuos presentes en un mismo espacio. De hecho, Bernabé plantea que esta concepción de lo ‘multi’ se vincula con la segregación de los grupos cuya presencia es minoritaria en dichos contextos (2012). De esta forma, se habla de una relación asimétrica entre las culturas ‘pequeñas’ y las dominantes (Walsh, 2008). Desde una perspectiva internacional, Walsh entiende la inclusión de pequeñas economías al mercado de corte neoliberal a partir de las políticas transnacionales, como reflejo de un multiculturalismo global.

Por otro lado, lo pluricultural se define por “la presencia simultánea de dos o más culturas en un territorio y su posible interrelación”, mismas que se establecen y se reconocen como antagónicas de la idea dominante de lo ‘monocultural’ (Bernabé, 2012). Lo plural, por ende, se aplica al reconocimiento del ‘otro’ desde una perspectiva de igualdad (Bernabé, 2012). En

Latinoamérica, este término hace referencia a las diversas culturas (mestizos, indígenas y afrodescendientes) que han compartido un territorio durante un tiempo considerable y en donde la interrelación se ha hecho evidente (Walsh, 2008).

Ahora bien, la interculturalidad de acuerdo con Estermann, es un modelo que plantea la “convivencia pacífica, pero también justa y equitativa” entre las distintas culturas en una sociedad determinada (2014). En este sentido, la Organización Panamericana de la Salud, bajo su marco normativo, atribuye a la interculturalidad el rol de “reconocer, armonizar y negociar” las diferencias culturales y, de esta forma, consolidar la comunicación entre los grupos de diferentes culturas (2008, citado en Intag y Saravia, s.f.). Argumenta que lo intercultural depende de lo plural pero sostiene que no es simplemente una concepción del reconocimiento de un ‘otro’, sino pretende “refundar estructuras que ponen en escena y en relación equitativa lógicas, prácticas y modos culturales diversos de pensar, actuar y vivir” (2008). En este sentido, se puede señalar que la interculturalidad hace referencia a la diversidad cultural, sin embargo también hace alusión a la ruptura de los “prestigios jerárquicos de esas diferencias”, como lo manifiesta Román (2014). En palabras de Estermann, dichos prestigios se vinculan al “aspecto de asimetría y hegemonía, tanto en lo físico y económico, como en lo cultural y civilizatorio” legitimado por los procesos de colonización (2014).

En lo que concierne al tema de alimentación por ejemplo, se considera que en esta época de globalización se pretende homogeneizar la cultura alimenticia (Croker *et al.*, 2004). Para Croker *et al.*, esto se denomina “aculturización de las identidades alimentarias” (2004: 693). Por lo tanto, se presenta una contradicción que genera conflicto tanto con lo ‘plural’ como con lo ‘intercultural’, desplazando la reivindicación de la cultura frente a la globalización homogeneizadora (Ibíd.). En este contexto, se propone la interculturalidad como elemento que encara las exclusiones y desigualdades sociales producto de dichos ‘prestigios jerárquicos’ (Ibíd.). La interculturalidad implica un entendimiento histórico y contextual de estas diversidades culturales, por parte de la colectividad, construyendo relaciones sociales y condiciones de vida distintas (En Acción *et al.*, 2009; Walsh, 2008). Según los autores, ello implica un diálogo simétrico entre las diferentes culturas, rompiendo las relaciones de poder (En Acción *et al.*, 2009).

Sin embargo, Zárte denominó ‘las trampas del interculturalismo’ a la idea de que pueda existir una interacción o interrelación igualitaria y sostenida en el tiempo (Zárte, 2014). En este sentido, se concibe que el desarrollo cultural<sup>3</sup> de las sociedades pasa por una etapa final de transculturalidad. Zárte define esto último como el proceso de asimilación por parte de la cultura dominante a las que tienen menor poder (Ibíd.). Así, se concibe nuevamente un proceso de homogeneización derivado de la interacción entre las culturas, el cual no ha podido sostener equitativamente las relaciones internas en un contexto plural. Es así que la transculturalidad se caracteriza por “establecer relaciones de desigualdad entre las culturas y se traduce en relaciones de dominación, exclusión e inequidad, es decir, engendran ‘colonialidad’” (Zárte, 2014). Se plantea, por tanto, una interculturalidad decolonial en donde exista un reconocimiento y una aceptación de manera recíproca de la cultura del otro, capaz de romper con la tendencia del desarrollo cultural de mantener el estatus quo y de jerarquizar la idea de

---

<sup>3</sup> Desde una perspectiva histórica, el desarrollo cultural gira en torno a la idea de que “la cultura siempre estuvo marcada por relaciones y contactos entre diferentes grupos humanos” (Zárte, 2014).

diversidad en la forma de un 'dominio racializado' (Zárate, 2014; Estesmann, 2014; Dietz, 2017).

Más concretamente se hace referencia a los discursos de 'inclusión' e 'incorporación' de los proyectos políticos embanderados en la interculturalidad como elemento transformador (Zárate, 2014). Este proceso involucra la integración de las minorías en un proyecto desarrollista y civilizatorio exógeno que se concibe actualmente en términos de "modernidad, tecnología, participación y consumo" (Estermann, 2014). Es en este sentido que los conceptos de la "inclusión" y del 'diálogo' pueden invisibilizar estructuras de asimetría y hegemonía que son características de sociedades coloniales" que se ocultan bajo el discurso emancipador de la interculturalidad (Zárate, 2014).

En este sentido, una perspectiva crítica de interculturalidad decolonial requiere reivindicar el 'saber' como una fuente vital del poder y reproducción cultural. Se concibe el saber como "toda forma de producción intelectual como resultado de la racionalidad, el pensamiento y la práctica social"; es decir, los conocimientos generados a través del tiempo por las culturas (Zárate, 2014). De acuerdo con Zárate, la libre reproducción cultural crea poder, lo cual evita la imposición de los saberes exógenos de una cultura a otra, pero genera la posibilidad de tomar en cuenta dichos saberes para poder hacer uso de ellos (Ibíd.). Es así que Olivé defiende la idea de una 'sociedad de conocimientos' (plural) cuyos miembros tengan la capacidad de reconocer y disponer de los saberes independientemente del lugar en el que estos hayan sido producidos (ya sea desde del ámbito de lo científico-tecnológico como en el de lo tradicional-endógeno), y de generar conocimiento para responder a necesidades mucho más amplias de una forma más efectiva (2009).

Sin embargo, el autor argumenta que las demandas de lo intercultural deben estar asentadas en un entorno, tanto social y cultural como político óptimo que permita su libre ejercicio. De esta forma, se plantea que este terreno debe responder, además de lo 'plural' (concepto desarrollado anteriormente), a lo 'justo' y 'democrático' (Olivé, 2009). Lo 'justo' por un lado, hace referencia a la implementación de políticas que permitan el desarrollo de las capacidades de los miembros que pertenezcan a un entorno sociocultural específico, así como sus planes de vida (Olivé, 2009). Por otro lado, lo democrático exige que "la toma de decisiones y las acciones se realicen mediante una participación efectiva de representantes legítimos de todos los grupos sociales involucrados y afectados en la formulación de los problemas y en las resoluciones para implementar soluciones" (Ibíd.). En otras palabras, el autor plantea que el ejercicio de la interculturalidad está condicionado a un proyecto democrático-participativo *per se*.

Es así que el debate sobre el "diálogo de saberes", como elemento de la política intercultural desde una perspectiva decolonial, requiere la revalorización de los saberes tradicionales como un elemento vital tanto para la cultura de pueblos minoritarios como para la concepción de lo plural en donde se asienta lo intercultural; ya que estos tienen mucho potencial para comprender y solucionar problemas locales y que así se propongan estrategias y políticas públicas más óptimas (Olivé, 2009).

## CAPÍTULO 2

### **Ecuador, el largo camino hacia la interculturalidad y la soberanía alimentaria**

Los indígenas y los hogares campesinos ecuatorianos han sufrido varias etapas importantes de transformación rural en donde se han consolidado diferentes modelos de desarrollo. En estos procesos, dichos hogares se han visto en situaciones de vulnerabilidad y han sido invisibilizados desde las mismas intervenciones del Estado. Este capítulo pretende evidenciar la marginalización histórica de estos grupos en cuanto a la generación de entornos adecuados para el acceso al alimento en diferentes contextos rurales, y sus demandas por la implementación de modelos de desarrollo alternativos.

En la primera sección se describe el sistema de hacienda precapitalista como el modelo agropecuario heredado del feudalismo colonial. Como segundo punto, se describe el proceso de industrialización por el que atravesó el agro ecuatoriano a mediados del siglo XX. De esta forma, se evidencia este proceso como parte de la transición del modelo campesino al modelo agroexportador y agroindustrial en donde se señalan las imposiciones del Estado y de los nuevos grupos de poder campesino que se enmarcan en un nuevo contexto rural. En la tercera y cuarta sección se habla sobre el auge de las políticas neoliberales y sus impactos en la actividad agropecuaria, el acceso al alimento y a recursos productivos. Por último, se hace un énfasis en las movilizaciones de movimientos indígenas que posteriormente fueron la clave para el planteamiento de un proyecto democrático participativo. Finalmente, se habla sobre el nuevo modelo de desarrollo *Sumak Kawsay*, generado por las iniciativas indígenas y campesinas. En este sentido, se explica los procesos sociales y políticos en donde la soberanía alimentaria y la intercultural se vuelven vitales para la concepción del nuevo desarrollo rural.

#### **2.1. Las comunidades rurales de la región andina ecuatoriana: una exclusión histórica**

Desde los inicios de la república, Ecuador fue un país de economía principalmente agrícola. Sin embargo, el 'proceso agrícola' empezó a partir de la conformación predominante del sistema de hacienda instaurado en todo el país a finales del siglo XIX (Varela, 2002). Una vez abolidas las mitas, se generó el llamado sistema concertal que relegaba a los indígenas de las haciendas a una forma de trabajo servil que se denominó posteriormente *huasipungo*. Este era "un contrato de servicios personales, en el cual el hacendado [...] pagaba el trabajo por adelantado y creaba así una deuda de parte del trabajador" (Zambrano, 2011; Varela, 2002). En 1831 y bajo el mandato del Juan José Flores, primer presidente de la república, el concertaje se consagra como el sistema de producción agropecuario dominante, el cual subordinaba a los hogares indígenas a las haciendas indefinidamente (Varela, 2002). De esta forma, la hacienda, considerada el "corazón del régimen agrario-feudal heredado del colonialismo", se consolidó tanto como un nuevo paradigma socioeconómico rural como una nueva interpretación de la modernidad que no logró resolver las asimetrías sociales vinculadas con la población indígena



del Ecuador andino colonial (Zambrano, 2011). Para esta época, se buscó que el indígena del concertaje tenga la misma equivalencia en términos laborales que el jornalero y, de esta forma, que a principios del siglo XX el indígena se convirtiera en el símbolo del trabajador del sistema de hacienda (Ibíd.). Es así que el terrateniente, a través de la ambigua idea de ciudadanía, incorporó a los sujetos indígenas “a la construcción imaginaria de la nación como sujetos étnicos diferentes, miserables y oprimidos” (Ibíd.).

El campesinado<sup>4</sup> —la fuerza trabajadora característica de las sociedades latinoamericanas— se ve inmerso en este sistema, mismo que se concibió de forma jerarquizada. En otras palabras: no todos los campesinos servían al terrateniente de las mismas formas, ya que esto dependía del rango social de estos trabajadores (tomando en cuenta la ‘raza’ de los miembros del hogar). Así, Varela identificó dos tipos de hacienda que estaban presentes en el sistema agrícola precapitalista del siglo XX. Por un lado, estaban dichas haciendas en las cuales la producción agropecuaria estaba a cargo del hacendado que disponía de mano de obra de los huasipungueros y yanaperos<sup>5</sup> (Varela, 2002). En este sistema, los campesinos (mayoritariamente indígenas) tenían la obligación de brindar jornadas enteras de trabajo, mismas que eran organizadas por el hacendado terrateniente y respondían a sus necesidades e intereses comerciales (Guerrero, 1975). A cambio de esto, tanto yanaperos como huasipungueros tenían cierto acceso al ‘derecho de posesión de los medios de producción’ (Guerrero, 1975). Por otro lado, haciendas en las cuales el trabajo no lo realizaban los mismos hacendados, sino que se hacía mediante partidarios o arrendatarios se realizaba la actividad agropecuaria (Guerrero, 1975). Guerrero suma al análisis del proceso de inserción al capitalismo de este tipo de hacienda dos grupos distintos. En el primero, los medios de producción eran de posesión del hacendado, quien obtenía la fuerza de trabajo del campesinado pagando en especies y en productos (Ibíd.). De esta forma, tanto la tierra como las semillas, el agua y los animales eran arrendados al campesino, el cual no tenía ningún derecho de posesión sobre estos; sin embargo, tenía la libertad de comerciar con los excedentes fuera de las haciendas (Guerrero, 1975). En el segundo grupo se observó que, pese a que se realizaba las mismas actividades del grupo anterior, la paga al trabajador se daba en dinero; de esta forma, se habla de campesinos asalariados de las haciendas (Guerrero, 1975). Este último grupo, a diferencia de la hacienda tipo huasipungo, yanapera o arrendataria, se caracterizaba por estar conformado por comerciantes mestizos que eran considerados ‘socios’ del terrateniente más que ‘subordinados’ al sistema de hacienda.

En este sentido, la ruralidad ecuatoriana precapitalista o ruralidad andina evidenció la exclusión, subordinación y explotación de un grupo determinado de campesinos compuesto principalmente por indígenas. Lejos de romper con las estructuras sociales de la colonia, los

---

<sup>4</sup> Se entiende al campesino y a lo indígena como dos categorías de análisis diferentes. Sin embargo, la construcción identitaria de lo indígena en el callejón andino se ha caracterizado por un componente particular: el desarrollo de sus labores agropecuarias casi de forma exclusiva; es decir, vinculado a la construcción identitaria del campesino rural. De hecho, la puede evidenciar las marcadas relaciones entre los sectores indígenas y campesinos en los levantamientos indígenas llevados a cabo en la década de los noventa.

<sup>5</sup> Los yanaperos eran los campesinos indígenas de las comunidades cercanas a la hacienda que debían trabajar jornadas impagas para el terrateniente, a cambio de obtener derecho a tránsito por las tierras de la hacienda (Guerrero, 1975).

nuevos sistemas de hacienda reforzaron y reprodujeron los viejos sistemas de opresión al campesino. La hacienda huasipunguera, sistema dominante hasta la mitad del siglo XX, y sus particularidades en cuanto a las relaciones de producción, son un claro ejemplo. En este modelo el terrateniente otorgaba ciertos derechos de posesión de medios de producción al campesinado indígena a cambio del cumplimiento de estas obligaciones<sup>6</sup>; esto usualmente incluía un pequeño lote de tierra en donde el campesino podía cultivar o realizar actividades de ganadería. Sin embargo, el usufructo de estas parcelas tenía usualmente ciertas limitaciones impuestas por el hacendado, como la limitación en el número de animales de ganado que el indígena podía tener y la cantidad de la producción agrícola que este podía producir para el consumo familiar (Oberem, 1977; Guerrero, 1975). De igual forma, se observó que estas tierras otorgadas por el terrateniente eran de baja calidad, ubicadas en laderas de difícil acceso y no propicias para el cultivo (Guerrero, 1975). De hecho, gran parte de estas tierras eran utilizadas únicamente como pastizales para el ganado, muy típicos en los páramos de los Andes (ibíd.).

Es importante tomar en cuenta que el tamaño de las parcelas en posesión de los huasipungueros variaba bastante entre haciendas, ya que estas eran otorgadas bajo el criterio del terrateniente; de igual forma, la producción de las mismas era en gran medida controlada por el latifundista, tanto en la cantidad como en el tipo de producción (Oberem, 1977; Guerrero, 1975). Por último, se ha constatado que el tamaño de la parcela de los hogares indígenas no era otorgado con relación al número de miembros de la familia, sino por la capacidad de trabajo que el terrateniente consideraba que tenía uno u otro hogar (Guerrero, 1977; Guerrero, 1975). De esta forma, si el hacendado consideraba que el hogar no era lo suficientemente productivo, la tierra otorgada sería de menor tamaño con respecto a otras, sin importar el número de integrantes de la familia (Guerrero, 1977).

Ahora bien, en términos de reproducción material, los hogares huasipungueros requerían involucrarse en diversas actividades artesanales, domésticas y, principalmente, agropecuarias (Guerrero, 1975). Por ello, sus miembros recurrían a préstamos que el terrateniente ofrecía. De esta forma, y mediante el constante endeudamiento, se garantizaba el trabajo del huasipunguero en tierras del hacendado, ya que este último podía amenazar al trabajador con enviarlo a prisión en caso de incumplimiento del acuerdo (Zambrano, 2011; Oberem, 1977), reforzando así la relación de dependencia y de subordinación del campesino. Es así que se evidencia un sistema de explotación al indígena campesino, el cual fue protegido por la misma institucionalidad estatal.

Por otro lado, si bien el terrateniente tenía la autoridad de establecer el tamaño de la parcela y la cantidad de producción por familia, el campesinado era el que tomaba decisiones sobre la

---

<sup>6</sup> Como se lo ha mencionado anteriormente, el trabajo huasipunguero se caracterizó por la relación entre campesino (indígena) y el hacendado, en la cual se consideraban obligaciones laborales por parte del campesinado y derechos otorgados por parte del terrateniente (Guerrero, 1975). Dichas obligaciones consistían tanto en velar por el estado físico de la hacienda, ya sea a través de la reparación de caminos, construcción de acueductos o edificaciones requeridas mediante las mingas, como prestar fuerza laboral al terrateniente durante un determinado número de semanas (Guerrero, 1975). A esto último se vinculaba un sistema de rotación laboral al que varias familias campesinas de la hacienda tenían que someterse (Guerrero, 1975).

labor agraria, lo que permitió mantener y preservar los saberes agropecuarios tradicionales de las comunidades indígenas. Así, estas familias trabajaban por mantener las tierras fértiles de manera sustentable. Al respecto, Guerrero establece que:

“La familia disponía de un conjunto de conocimientos técnico-empíricos de rotación de cultivos, combinación de agricultura y cría de ganado, barbechos, aprovechamiento de pisos climáticos, procedimientos rudimentarios contra la erosión, repartición de siembras para dividir los riesgos, aprovechamiento de la topografía para la protección de los sembríos contra los elementos naturales” (1975).

Mencionadas técnicas fueron desplazadas por nuevos componentes que respondieron a los procesos de industrialización. Una transición que, sin embargo, no se caracterizó por la desaparición del terrateniente ni de las “grandes unidades económicas” (Guerrero, 1977).

Por todo el callejón andino, el sistema de hacienda agropecuario se mantuvo oficialmente hasta los años sesenta, cuando por ley se decretó la disolución del huasipungo (Guerrero, 1977). Esto fue ocasionado por los nuevos modelos de desarrollo industriales y los procesos políticos nacionales que derivaron en la primera reforma agraria ecuatoriana en 1963, implementada por la junta militar de la época. No obstante, como se expondrá más adelante, esto no implicó la desaparición de la clase terrateniente serrana ni tampoco de las grandes unidades económicas (Ibíd.). En este sentido, se evidenció un fenómeno complejo de transformación en el que las unidades de producción de la hacienda entran en proceso de inserción capitalista, lo que implicó una ruptura hegemónica, mas no necesariamente la desaparición de ciertos rasgos jerárquicos del sistema de hacienda (Velazco, 1979; Guerrero, 1977). Como consecuencia, por un lado, se generó una clase de jornaleros y, por el otro, un sector de campesinos acomodados (Velazco, 1979).

## **2.2. Modelo de desarrollo industrial y el auge en la política agraria neoliberal en la Sierra ecuatoriana**

A mitad del siglo XX, América Latina entra en un proceso de transformación agropecuaria. Organismos internacionales se reunieron para buscar una solución al déficit de producción y la crisis del acceso a los factores de producción heredada del sistema de hacienda. De esta forma, se incentivó a los gobiernos para que trabajen por incrementar la productividad de las tierras rurales a través de un proceso de industrialización del sector agropecuario (Loor, 2000). A finales de la década de los cuarenta este proceso tomó fuerza y se expandió por toda la región. Con la finalidad de asegurar la alimentación de la población objetivo, se generó una industria de insumos y tecnologías agrícolas, la cual abarcó la producción de semillas variadas y de alto rendimiento (semillas genéticamente modificadas y más resistentes) e insumos para ampliar el ‘ámbito ecológico de las especies cultivadas’ (Varela, 2002).

En Ecuador, a partir del auge bananero de la década de los cuarenta, la agenda política se preparaba para asumir el modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones, el mismo que demandaba políticas que pudieran fortalecer la industria agropecuaria en el país (Valarezo y Torres, 2004). Para la época, la población rural aproximada era del 84 % a nivel nacional, el 35 % del total estaba ubicado en la Sierra, la región con mayor

concentración rural (Larrea, 2008). Siendo la agricultura el principal motor de la economía ecuatoriana, las principales actividades rurales estaban vinculadas con este sector (Ibíd.). De esta forma, en Ecuador se aplica la Misión Andina en 1956, la cual se enfocó en más de 70 comunidades de la región andina del país.

Como se mencionó anteriormente, el proyecto modernizador —mediante la utilización de nuevos insumos y tecnologías— tuvo como fin mejorar la disponibilidad de alimentos, las condiciones de vida del campesinado y capacitarlo en el uso de novedosas prácticas agropecuarias (Varela, 2002). Este programa, considerado emblemático en el proceso de inserción de la hacienda precapitalista al modelo de industrialización, fue suspendido una década después de su implementación, pues las secuelas del sistema de hacienda no permitían su libre operación (Varela, 2002). Según Guerrero, los censos realizados a principios de la década de los sesenta revelaron que el 48 % de la superficie agrícola en la región andina (25 % de la superficie agrícola nacional) era de pertenencia de las grandes haciendas con latifundios que superaban las 500 hectáreas de tierra, siendo la media de tenencia de tierra de 11,2 hectáreas (1977; Larrea, 2008). Sin embargo, y a pesar de la gran concentración de tierra en las haciendas, estas representaban a penas un 0,25 de la producción agropecuaria de la región andina (Guerrero, 1977). En otras palabras, el viejo modelo de producción de las haciendas no satisfacía las demandas del proyecto nacional agroexportador y agroindustrial que se estaba gestando.

Por tanto, una reforma agraria fue altamente requerida. Para este y otros efectos, se fomentó el establecimiento de un Estado central que tuviese total control sobre las políticas de modernización agraria y de esta forma hacer frente a un sector de terratenientes que se oponía al cambio y defendía el antiguo sistema de hacienda (Valarezo y Torres, 2004). Los discursos de izquierda se fueron gestando luego de la Revolución Cubana y los discursos nacionalistas e integradores, mediante el apoyo popular, pretendían ganar espacio de gestión frente a la oposición terrateniente (Valarezo y Torres, 2004). De esta forma, entre las décadas de los sesenta y los setenta se producen varias intervenciones estatales referentes a la redistribución de la tierra; estas abarcan dos reformas agrarias.

La primera, denominada Ley de Reforma Agraria y Colonización, implementada por la junta militar en 1964, buscaba un entorno rural más propicio para la aplicación del modelo industrial y respondía a las exigencias campesinas por una distribución más equitativa de los recursos agropecuarios. Dicha política se enfocó en la expropiación de las 'tierras ociosas', es decir, aquellas que no habían sido explotadas desde hace más de tres años o las que tenían un rendimiento inferior al requerido, y aquellas que no eran explotadas directamente por el propietario (Varela, 2002). En consecuencia, la reforma perjudicaba al terrateniente latifundista. Por otro lado, se declaró la abolición total del huasipungo, se integró el minifundio como parte del nuevo sistema de producción agropecuaria, se intensificaron las capacitaciones técnicas del uso de insumos y tecnología por sobre la conservación de las prácticas tradicionales de producción agropecuaria y se promovió el incremento de la productividad de las parcelas, el almacenamiento de los productos y su respectiva comercialización (Varela, 2002). La segunda, denominada Ley de Reforma Agraria, endureció los criterios de productividad de las parcelas campesinas. De acuerdo con Varela, se exigía una explotación

eficiente de más del 80 % de la parcela, obtener una “plena ocupación de la fuerza del trabajo en el medio rural”, así como un incremento sostenido de la producción (2002).

Sin embargo, las demandas del campesinado por una redistribución de tierra equitativa se vieron eclipsadas por un excesivo acaparamiento de las tierras, orquestado por la nueva burguesía campesina que se generó a partir del proceso de inclusión al capitalismo agrario (Varela, 2002). En este sentido, la reforma agraria impulsó la creación de empresas rurales agropecuarias mediante relaciones de producción de clásico corte industrial generando una nueva clase asalariada campesina e indígena. En palabras de Gutelman, la implementación de estas reformas "no es un índice de la potencia revolucionaria del proletariado, sino de la potencia política de la burguesía nacional que puede asumir una ruptura política del bloque dominante" (1975 citado en Velazco, 1979).

Una vez implementados estos intentos por la erradicación del latifundio, el nuevo modelo requirió un fortalecimiento de las industrias modernas, mismas que fueron protegidas desde el aparataje estatal mediante políticas proteccionistas. El objetivo fue ampliar el mercado interno por medio de la producción industrializada de artículos para el consumo doméstico y de esta forma crear “sujetos demandantes de esos productos por la vía de la modernización de la sociedad” (Valarezo y Torres, 2004). En otras palabras, la modernización del consumo implicó un proceso en el que la sociedad se vio cada vez más comprometida a adquirir productos industrializados; los hogares rurales empezaron a asimilar estas lógicas de consumo con respecto a los productos alimenticios, relegando poco a poco el autoconsumo. Por otro lado, con la aparición de grandes empresas dedicadas al agronegocio se generó también un sector de burguesía industrial, el mismo que presionó para que el Estado asumiera el rol de modernizar la agricultura (Valarezo y Torres, 2004). Sin embargo, las industrias que pretendían integrarse a este contexto no disponían ni de insumos ni de tecnología para la demandante producción del modelo industrial, por lo que tuvieron que recurrir a la importación de dichas herramientas (Larrea, 1987 citado en Valarezo y Torres, 2004).

Por otro lado, el mercado interno se estancó debido a un proceso de reforma agraria que, contrariamente a las exigencias del campesinado, no significó una alternativa a la inviabilidad económica, ya que estos se vieron inmersos en una profunda escasez de recursos (Valarezo y Torres, 2004). Valarezo y Torres argumentan que la política macroeconómica de subsidios e incentivos beneficiaron a los sectores industriales y a la población urbana, lo cual relegaba al campesino y al indígena rural dedicados principalmente a la agricultura de pequeña escala (Valarezo y Torres, 2004). De esta forma, el modelo de producción campesino, considerado ineficiente, fue marginado desde las mismas políticas agrarias y subordinado al modelo agroexportador e industrial.

Es así que el sector indígena y el campesinado se enfrentaron a una inesperada transición que pasó de un sistema de hacienda derivado de las estructuras feudales a un modelo industrial derivado del proyecto globalizador capitalista. La implementación de este último se dio en un contexto en el que las estructuras coloniales no se habían difuminado ni mucho menos erradicado y donde ellos derechos laborales del campesinado y de los indígenas no tenían relevancia alguna. De esta forma, las lógicas capitalistas en la ruralidad ecuatoriana solo

reforzaron las dinámicas de exclusión y explotación hacia las minorías indígenas y campesinas, con la diferencia de que estas ya no derivaban del sistema de hacienda, sino que fueron reforzadas y perpetuadas por el mismo Estado.

### **2.3. Proyecto neoliberal, levantamiento indígena y la reinterpretación del Estado ecuatoriano**

El entorno rural se mostraba hostil para los hogares campesinos y los indígenas de la región andina, debido a las políticas que ratificaban la relación asimétrica de producción entre estos y la burguesía campesina. A esto se sumó el hecho de que la inversión pública en la zona urbana se intensificó, marcando una clara diferencia entre el campo y la ciudad en relación con el acceso a servicios básicos, alimento y empleo, principalmente, y profundizando la migración interna y el abandono de las tierras por parte de ciertos sectores del campesinado y de la población indígena agropecuaria (Valarezo y Torres, 2004).

Es de esta forma, y siguiendo la línea del proyecto económico y político neoliberal del cual se empieza a discutir en la región, que en 1979 se expidió la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario. En esta se priorizaba la liberación arancelaria de los insumos agropecuarios importados, así como la liberación de impuestos internos (Varela, 2002). La explotación eficiente del predio empleó nuevos criterios, tales como el uso de fertilizantes, plaguicidas y semillas de mayor rendimiento (Varela, 2002). Nuevas prácticas ganaderas también fueron utilizadas, como la selección rigurosa del ganado e “inseminación artificial mejorante” (Varela, 2002). Por último, se implementó un control sobre el derecho de propiedad de la parcela explotada (Varela, 2002).

El modelo de modernización entra en vigencia en Ecuador a partir de los años ochenta, con el propósito de reducir los incentivos para la producción destinada al consumo interno (Loor, 2000). De esta forma, la modernización del Estado y la política alimentaria se enfocaron exclusivamente en abastecer a las grandes ciudades y satisfacer las demandas del modelo agroexportador y agroindustrial. La intervención estatal y de los organismos internacionales reforzó los sistemas de comercialización de insumos importados. En este sentido, se enfatizó la dependencia del campesinado con este tipo de productos, lo cual vino de la mano con el proceso de ‘aculturización’ de la práctica agropecuaria tradicional. Es por esto que el campesinado no tuvo más opción que modernizarse y transformarse en lo que se denominó ‘agricultor familiar’ noción que, según Bravo, “destruye la ideología campesina, su conciencia, su resistencia y le lleva actuar únicamente dentro de la lógica del capital y sus límites, es decir: no permite ningún tipo de reacción que lo cuestione” (2008). A esto se suma que, de acuerdo con lo argumentado por Lefeber, la relegación de las prácticas artesanales y tradicionales de producción agropecuaria campesina e indígena tuvo consecuencias en la generación de subempleo a gran escala y el incremento del desempleo (2008).

En la década de los noventa se evidencia una reducción al apoyo campesino para generar un entorno propicio para su inclusión al modelo capitalista del agronegocio. Tal y como lo argumenta Bravo, la poca intervención del Estado en la asignación de recursos y de capacidad decidora en el diseño de políticas públicas beneficiosas para el campesinado ha provocado la

marginalización de este sector (2008). En este contexto, las políticas agrarias se enfocaron en la reducción de subsidios a insumos productivos para el campesinado, se reforzó el modelo de producción agroexportador mediante la desregularización de la inversión extranjera y, por último, se retomó el proceso de privatización de las empresas estatales agropecuarias (Bravo, 2008). Es de esta forma que se le dio un protagonismo al sector privado en su injerencia en la política referente al desarrollo rural.

El proceso de estabilización del proyecto neoliberal por el cual Ecuador atravesaba fue una tendencia que continuó incrementándose a partir de los años noventa. Tal y como lo menciona Lefebver, este proceso abarcó políticas relacionadas con la reducción del Estado o del sector público, desregularización de los mercados para fomentar el mercado libre, privatizaciones, entre otros (2008). Entre los años 1988 y 1995, la participación de los productos agrícolas industriales en las exportaciones nacionales se incrementó hasta llegar a una tasa de 13 % del total; no obstante, los productos primarios de este sector seguían siendo predominantes, ocupando una participación en la exportación del 50 % del total (Lefebver, 2008). En esta época, la tasa de crecimiento económico del país se incrementó en un promedio de 3,2 % y el incremento sectorial de la agricultura también fue notorio (Ibíd.). Sin embargo, la pobreza por ingresos, tomando en cuenta los ingresos per cápita por área, “tuvo un incremento marginal” en el sector rural, contribuyendo al aumento de la migración campo-ciudad (Banco Mundial, 1997 citado en Lefebver, 2008).

La situación de exclusión y vulnerabilidad en la que los sectores rurales se encontraban generó el primer levantamiento indígena a escala nacional, en el año 1990. Es así que poblaciones tanto indígenas como campesinas de la región amazónica y de la Sierra marcharon hacia la capital y se tomaron varios espacios públicos. Según Cruz, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), organización creada en 1986 que encabezaba la movilización, justificó la protesta embanderándose del conflicto por la tierra en el campo y la poca intervención del Estado en la política agraria (2008). Sin embargo, sus demandas abarcaban otras cuestiones, tales como el reconocimiento de las nacionalidades indígenas —mismas que desechaban la categoría de ‘etnias’—, la delimitación de territorios autónomos en la Amazonía y el reconocimiento de las lenguas originarias (Cruz, 2012). En fin, las demandas se enmarcaban en el reconocimiento de la diversidad cultural como parte de una población rural heterogénea.

Sin embargo, no fue hasta 1994 cuando se produjo un nuevo levantamiento indígena debido al descontento del campesinado frente a las políticas de ajuste neoliberal agrario. Tras el proyecto de ley propuesto por el Instituto de Estrategias Agropecuarias —que buscaba el libre mercado de las tierras productivas, la privatización de las entidades estatales del Ministerio de Agricultura y Ganadería y flexibilizar las causales de la reforma agraria propuesta en 1973—, el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) junto con la CONAIE presentaron un nuevo proyecto de ley en 1993, el cual priorizaba la redistribución de tierras, los modelos comunitarios y campesinos de producción y comercialización, y la participación activa de los indígenas en el escenario político (Cruz, 2012). En este sentido, se proponía la construcción de nuevos mecanismos democráticos en donde las poblaciones afectadas por la crisis productiva y alimentaria generen nuevas alternativas de desarrollo rural. Es en este contexto que las

organizaciones indígenas y campesinas convocaron al denominado 'paro' o huelga nacional, la segunda movilización masiva del Ecuador contemporáneo (Ibid.).

Dos grandes resultados se derivaron de estos levantamientos concernientes a los intereses del campesinado y la actividad agropecuaria. Por un lado, en el año 1998 se redefine el Estado ecuatoriano, el cual pasa de ser pluricultural y multiétnico, lo que implicaba el reconocimiento de la diversidad cultural territorial. En este marco, y por primera vez, se establecieron "los derechos colectivos para pueblos y nacionalidades indígenas" (Cordero, 2012). Por otro lado, se produjo un importante proceso de institucionalización indígena que buscaba reivindicar el valor de lo 'local' por sobre lo 'centralizado'. Es decir que se buscaba consolidar un diálogo entre la población indígena y el Estado, lo cual dio paso a los debates internos sobre la interculturalidad como un elemento indispensable en el contexto de la pluriculturalidad nacional. Un ejemplo de esto fueron las numerosas organizaciones parroquiales que se consolidaron a lo largo de la región andina y se constituyeron como herramienta de mediación entre el Estado y el campo (Cordero, 2012).

En este sentido, Valarezo y Torres argumentan que la globalización neoliberal marcó en Ecuador un proceso de desterritorialización del campesinado y evidenciaron la vulnerabilidad de principios como la soberanía interna (heredados de la noción de Estado Nación), ya que las decisiones en cuanto a la política agropecuaria del Ecuador se dieron bajo las presiones del mercado global (2004). En tal contexto, y en medio del conflicto indígena y campesino, surgió la necesidad de desarrollar un proyecto de democracia participativa que sea capaz de fortalecer los procesos de descentralización y responder a las necesidades locales (Valarezo y Torres, 2004).

#### **2.4. El problema del acceso al alimento y la paradoja de los hogares campesinos**

El modelo de desarrollo rural que inició a mitad del siglo XX dejó como legado inviabilidad y exclusión, de tal forma que a inicios del nuevo siglo el 90 % de los campesinos se encontraba bajo la línea de pobreza (Valarezo y Torres, 2004). De esta forma, las garantías de reproducción social campesino no se encontraban en el campo por lo que se evidenció un abandono masivo de sus tierras para dirigirse a las ciudades (Ibíd.). Tal y como lo argumenta Loor, en este contexto la pérdida del campesinado se hizo evidente de dos formas: por un lado, los ingresos del campesino son entregados a las transnacionales productoras de los químicos; por otro lado, la tierra de los campesinos que han sido obligados a migrar fue acaparada por los grandes sectores económicos, lo que Loor lo percibió como una nueva "forma de apropiación de la tierra" (2000).

Para finales del siglo veinte la distribución de la tierra seguía siendo un problema que afectaba al indígena y al pequeño campesino en todo el Ecuador. Las unidades de producción agrarias (UPA) de hasta cinco hectáreas representaban el 63,96 % del total de tierra cultivada (Hidalgo et al., 2011). Sin embargo, estas solo representaban un 6,53 % de la superficie; en otras palabras, la mayoría de las tierras para cultivo estaba constituida por latifundios, los cuales estaban en pocas manos: el 0,16 %, según el III Censo Nacional Agropecuario del año 2000



(Ibíd.). En este aspecto, se calculó que el promedio de las UPA más grandes sobrepasaba en más de mil veces a la superficie de las más pequeñas (Ibíd.).

Los hogares campesinos empobrecidos, sin acceso a tierras y dependientes de un proceso modernizador y excluyente se vieron limitados en cuanto al control sobre su producción y al uso de alimentos para el autoconsumo local; en otras palabras, el acceso al alimento y la seguridad alimentaria como tal se vieron vulnerados en los hogares rurales. De acuerdo con las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la “concentración de la disponibilidad alimentaria”<sup>7</sup> en los hogares tuvo un aumento entre los años 1995 y 1999; sin embargo, esto se dio solo para el primer quintil de la población. Para ejemplificar lo expuesto, en el año 1995 la disponibilidad alimenticia/calórica de los hogares más ricos (quintil 5) sobrepasaba en un 200 % a la de los hogares del primer quintil, y para 1999 esta relación se incrementó hasta llegar a una brecha de diferencia del 300 % (ECV, 1995; ECV, 1999 citado en Ramírez, 2002). En otras palabras, y según Ramírez, mientras los sectores más ricos de la población tenían aproximadamente un 45 % más de disponibilidad alimenticia/calórica de lo necesario, los sectores más pobres no alcanzaban ni a la mitad de los requerimientos establecidos por el Ministerio de Salud Pública (MSP) (Ibíd.).

Desde una perspectiva nacional, el sector rural fue el que peores resultados mostró en las ECV de los noventa; sin embargo, esta problemática fue mucho más visible en la región andina del Ecuador. Para 1999, la Sierra rural tuvo los indicadores más bajos en cuanto a la disponibilidad alimenticia/calórica tomando en cuenta los datos desagregados por rural-urbano como aquellos por regiones (Costa, Sierra, Amazonía)<sup>8</sup> (ECV, 1999 citado en Ramírez, 2002). Como resultado de esto, la prevalencia de la desnutrición global y la crónica en la población indígena fue de 13,5 % y de 45,6 %, respectivamente, en la sierra rural siendo esta región la que evidenció los indicadores más altos de desnutrición en menores de cinco años (INEC, 2014).

Tal como lo plantea Gordillo de Ande, el resultado de las transformaciones agrícolas derivadas de políticas de industrialización y de corte neoliberales en respuesta a la urgente crisis de inseguridad alimentaria ha evidenciado dos polos opuestos: “por un lado, una agricultura moderna, rentable, mecanizada, que utiliza productos agroquímicos y variedades de alto rendimiento, y por el otro, una agricultura de subsistencia, empobrecida, excluida y hambrienta” (FAO, 2000 citado en Gordillo de Ande, 2004). En este sentido, Valarezo y Torres afirman que quienes han logrado una seguridad y diversificación productiva, emprender en procesos agroindustriales e ingresar a buenos nichos de mercado son aquellos que han podido tener acceso a infraestructuras de invernaderos y de sistemas de riego (2004). No obstante, estos sectores —mismos que han logrado cierta “viabilidad campesina”— son muy reducidos (Valarezo y Torres, 2004). Una paradoja para el sector campesino, que a pesar de su relevancia

---

<sup>7</sup> La disponibilidad alimentaria de los hogares se toma en cuenta contemplando todos los medios de acceso al alimento tipificados por la FAO; es decir, mediante la producción, compra o donación del alimento.

<sup>8</sup> La región insular no fue tomada en cuenta por Ramírez debido a que presentó datos poco significativos.

como abastecedor de alimentos<sup>9</sup>, es uno de los sectores de la población con mayores dificultades para acceder a estos.

## **2.5. Proyecto democrático participativo, interculturalidad y soberanía alimentaria**

Los diversos levantamientos indígenas en los noventa cuestionaron el ideal del Estado Nación, el cual comenzó a perder legitimidad en el contexto ecuatoriano. La idea de un país homogéneo fue quedando poco a poco obsoleta, promoviendo el reconocimiento de la diversidad cultural del territorio. Esto sumado a la deconstrucción del mestizaje como imaginario social y como cultura dominante, mismo que toma el rol de evidenciar la diversidad cultural ecuatoriana. Ayala argumenta que el mestizaje, en este contexto, más que una diferenciación racial es una realidad cultural, y la misma ha perdido su calidad imaginada de ser homogénea (2014). A pesar del reconocimiento de Ecuador como un país culturalmente diverso, las relaciones entre las culturas dominantes y las minorías étnicas no dejaron de ser asimétricas. En este sentido, Ayala expone que el simple reconocimiento de la heterogeneidad en del territorio no fue suficiente, ya que era necesario diseñar un marco sobre el cual se propongan herramientas de intervención que permitan “una relación de equidad entre los grupos que lo componen” (2014). En este contexto, la interculturalidad entra al debate nacional como un síntoma de que el proyecto multicultural del Estado ecuatoriano no estaba mitigando ni la exclusión étnica y social, ni la pobreza en el sector rural, indígena y campesino (Ayala, 2014).

Los movimientos sociales, incluyendo al movimiento indígena ecuatoriano, se fueron destacando cada vez más en la arena de debate nacional. Las organizaciones indígenas se consolidaron como actores sociales relevantes y se convirtieron en un elemento vital para el nuevo proyecto democrático participativo que se estaba gestando en el país a raíz de los levantamientos indígenas y la conformación de la CONAIE, a finales del siglo XX. Para la implementación de este proyecto, el país requería urgentemente de una reestructuración del Estado y de la práctica democrática en donde los pueblos y nacionalidades indígenas tuvieran injerencia política y social. Es así que el movimiento indígena hizo referencia a la interculturalidad como un proceso de reconocimiento de la diversidad bajo un enfoque de derechos y basado en el respeto y la interacción pacífica entre los miembros (CONAIE, 2003 citado en Cordero, 2012). En este contexto, y pese a las discrepancias entre el movimiento indígena y las fuerzas partidistas de la época, las propuestas en cuanto a las reformas constitucionales que amparasen los intereses del campesinado indígena tuvieron mayor relevancia política. De hecho, para el 2007, dichas reformas fueron incluidas en la agenda política de la alianza de partidos con tendencias antineoliberales. Es así que a partir de la conformación de la Asamblea Constituyente del año 2008 el Estado ecuatoriano pasó de ser pluricultural y multiétnico a un Estado plurinacional e intercultural (Cordero, 2012).

Por otra parte, el auge de los Tratados de Libre Comercio (TLC) a principios de siglo, y específicamente la tentativa de la firma del TLC con los Estados Unidos en el año 2004,

---

<sup>9</sup> De acuerdo con los datos expuestos por Rosero, la producción proveniente de la agricultura familiar representaba el 65 % del abastecimiento alimentario nacional (Rosero, 2009).

incentivó a que las organizaciones indígenas y campesinas propusieran la soberanía alimentaria como alternativa a la política agraria neoliberal considerada, por estos movimientos, como un modelo responsable de la pérdida del cultivo de producción tradicional, del incremento del fertilizante como insumo agrícola altamente contaminante, de la crisis alimentaria de los sectores rurales y de la marginalización de la intervención estatal como respaldo a los intereses del campesinado (Hidalgo, 2009). En este sentido, y con el propósito de incorporar a la soberanía alimentaria tanto en la reforma constitucional como en los proyectos de ley agropecuaria, los movimientos indígenas y campesinos retomaron las luchas por la mejora de condiciones del trabajo en el campo, la regulación de los precios alimenticios en el mercado y la redistribución de los recursos productivos que tuvieron un auge en los noventa. En otras palabras, esto implica una redefinición del rol del Estado en su “involucramiento en la economía, la reorganización gubernamental [y] las relaciones campo ciudad” (Hidalgo, 2009).

Es así que, a partir de la reforma constitucional elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente del 2008, se propone el *Sumak Kawsay* (propuesta derivada de los planteamientos indígenas) o el Buen Vivir como elemento central de intervención para el desarrollo rural y el pilar sobre el cual, en teoría, se asentarían los lineamientos de políticas sociales futuras. Para Quintero:

“Los términos del Buen Vivir norman las relaciones entre los seres humanos en base a principios igualitarios, comunitarios, recíprocos; se alimenta del diálogo con la naturaleza y su dimensión espiritual; por ello se articula con un *kawsay riksina*, el arte de observar, conocer y comprender” (2009).

El buen vivir o *Sumak Kawsay* se plantea como una propuesta de reivindicación de la cosmovisión de pueblos y nacionalidades indígenas, bajo el marco de la equidad y la sustentabilidad (Hidalgo, 2009). Se concibió como una alternativa que permita generar un entorno adecuado, en el que se garantice la reproducción social de esta población en un contexto rural ecuatoriano inmerso en los procesos de modernización y globalización. En otras palabras, a través del *Sumak Kawsay* se pretendió enfrentar un problema estructural que ha sido una constante en la ruralidad ecuatoriana: inequidad en el acceso a los recursos de producción y en el acceso al alimento (Hidalgo, 2009). Es así que, de acuerdo con las demandas y propuestas de la alianza de diversas organizaciones indígenas y campesinas, se plantea el artículo 282 de la Constitución del 2008, el cual establece que el Estado ecuatoriano es la única entidad responsable en garantizar el acceso equitativo a las tierras por parte del campesinado, normar el uso de ellas bajo el marco social y ambiental del Buen Vivir, y controlar la generación de latifundios y la concentración de tierra (Asamblea Nacional Constituyente, 2008 citado en Daza, 2015). Por otro lado, el artículo 281 determina la “obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente”, haciendo énfasis en la satisfacción de las necesidades tanto del hogar indígena y campesino como de las comunidades locales (Asamblea Nacional Constituyente, 2008; Rosero, 2009). De esta forma, se procuró reivindicar el rol protagónico de la agricultura familiar en el abastecimiento alimentario para el mercado interno bajo la perspectiva del reconocimiento de su derecho a la alimentación que

garantice el acceso a la nutrición sostenida mediante la construcción de un dialogo entre el Estado, las prácticas hegemónicas de la agricultura industriales y el conocimiento tradicional campesino e indígena (Ibid.).

Es en este contexto que tanto las ideas sobre soberanía alimentaria como las demandas de la política intercultural se cobijan bajo el marco del *Sumak Kawsay* como proyecto nacional. De esta forma, se diseña el Plan Nacional del Buen Vivir en el 2009, en el cual se plantean diversas políticas entre las que se destacan: el Seguro Agrícola (política para asegurar el cultivo), la política de Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible, el Plan Tierras (legalización masiva de tierra) y el Programa del Buen Vivir Rural (estrategia alternativa de desarrollo rural). Con estas políticas se busca garantizar el derecho campesino de acceso a los recursos productivos y romper los patrones de los modelos agrícolas dominantes, así como ofrecer un mejor entorno para el acceso a los alimentos de los hogares.

## CAPÍTULO 3

### **EL Buen Vivir Rural: una estrategia local para combatir la inseguridad alimentaria**

A partir de los grandes cambios constitucionales y de las promesas por consolidar políticas agrarias que respondan a los intereses del campesinado, se han generado varias propuestas para fomentar las iniciativas locales en el ámbito del desarrollo rural en el Ecuador. De esta forma, en la primera sección del presente capítulo se hace un análisis sobre los problemas de inseguridad alimentaria, la falta de acceso al alimento y la alta incidencia de desnutrición infantil presentes en los hogares campesinos de las provincias de Tungurahua, Chimborazo y Bolívar, como caso específico de estudio. En este sentido, se exponen los problemas que dichos hogares presentan en relación al poco acceso a recursos productivos, la escasa diversificación de la producción tanto para comercialización como para el autoconsumo, las condiciones climáticas de cultivo desfavorables y la dependencia de estos a las lógicas de consumo alimentario urbanas e industrializadas. La segunda sección aborda la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural como propuesta de desarrollo rural desde las alternativas locales. Se analiza el rol que ocupa la agricultura familiar y campesina para contribuir al desarrollo local en un contexto rural que ha estado inmerso en mercados globalizados. Por último, en la tercera sección se analiza el caso particular del Programa del Buen Vivir Rural implementado en las provincias de Tungurahua, Chimborazo y Cotopaxi, y la viabilidad de este tanto en la generación de soberanía alimentaria como la articulación de diversas técnicas de cultivo que se enmarcan dentro de un proyecto de interculturalidad, como herramientas para mejorar el acceso a los alimentos de la población campesina e indígena.

Para la recolección de datos de la presente investigación se realizaron entrevistas semiestructuradas a diversos actores vinculados al análisis, diseño e intervención de programas relacionados con el acceso al alimento de las zonas rurales de la Sierra central del Ecuador. Se diseñaron tres tipos de entrevistas las cuales estuvieron dirigidas a diferentes tipos de actores. La primera se diseñó con el fin de obtener información sobre las estrategias de los programas sociales de alimentación del Programa del Buen Vivir Rural y su relevancia en la inclusión de agricultores en los mercados nacionales, la diversificación de la producción de las familias y el fortalecimiento de la capacidad asociativa del hogar. La segunda tuvo el fin de identificar características y problemas entorno a la producción de alimentos que los hogares agropecuarios tienen que enfrentar y la eficacia de las políticas mencionadas. La tercera y última entrevista, fue diseñada con el fin de entender la perspectiva de los sectores académicos frente a la situación de la soberanía alimentaria en los sectores rurales de la Sierra central ecuatoriana. Entre los entrevistados constan: funcionarios y exfuncionarios del gobierno que estuvieron a cargo de diversos programas sociales de alimentación infantil, funcionarios vinculados a los planes y estrategias de desarrollo rural que están incluidos en el Programa del Buen Vivir Rural (PBVR), organizaciones internacionales inmersas en la entrega y aprovisionamiento de alimento, al igual que a los procesos de compra pública de estos,

representantes de las estrategias agropecuarias locales, pequeños productores, académicos y activistas vinculados a los procesos de fortalecimiento de la soberanía alimentaria en las zonas estudiadas.

### **3.1. El indígena y el campesino como población marginal en el nuevo contexto rural: la crisis de acceso al alimento en Tungurahua, Chimborazo y Bolívar**

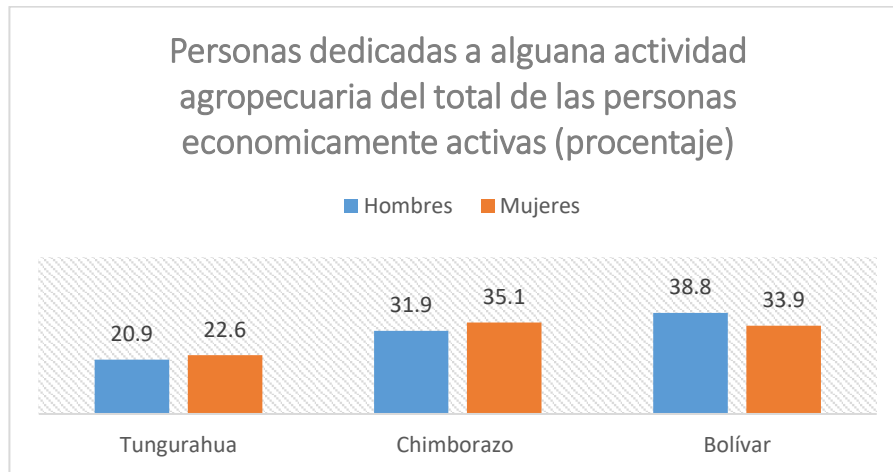
Las provincias de la Sierra central ecuatoriana (Tungurahua, Chimborazo y Bolívar, tomadas en cuenta para el presente estudio) cuentan con los peores indicadores relacionados tanto con el acceso a factores de producción fundamentales —el agua y la tierra—, como a alimentos de calidad nutricional que se evidencian en los alarmantes indicadores de salud nutricional. Además, es en estas provincias (sobre todo en Chimborazo) donde existe la mayor concentración de población indígena, por lo que se habla de una correlación entre etnia, inseguridad alimentaria y pobreza.

Esta zona se caracteriza por tener una población rural que oscila entre el 60 % y el 75 % y cuya economía es principalmente agropecuaria. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2010), en Tungurahua, Chimborazo y Bolívar la población de hombres y mujeres económicamente activa que se dedica a algún tipo de labor agropecuaria representa del 20 % al 38 % siendo esta la actividad predominante de estas provincias (Ver gráfico 1)<sup>10</sup>. Los campesinos que residen en esta zona son mayoritariamente productores de materias primas tales como banano, café, especies frutícolas, especies de cereales y granos, entre otras, y la incorporación de la producción con valor agregado es escasa. Según Gallegos, los pocos productos con valor agregado han sido más destacados en Tungurahua; sin embargo, estos no están vinculados al sector agrícola, debido a una mayor incidencia de pluriactividad en la provincia<sup>11</sup> (comunicación personal, 18/01/2019). Por otro lado, en la provincia de Bolívar se destaca el caso de Salinas de Guaranda, en donde la agroproducción comunitaria de quesos ha sido bastante exitosa (por ejemplo, el Grupo Salinerito); pero estos casos no son representativos en comparación con el número de campesinos cuya producción es de pequeña escala (comunicación personal, 18/01/2019).

---

<sup>10</sup> El porcentaje restante de la población económicamente activa en estas provincias se distribuyen entre ocupaciones elementales (asistentes domésticos y empleados), artesanos, trabajadores de los servicios y vendedores, personal de apoyo administrativo, técnicos y profesionales del nivel medio, directores y gerentes, entre otros (INEC, Censo nacional de población y vivienda, 2010). Sin embargo, individualmente estas actividades no presentan un porcentaje representativo en dichas provincias a diferencia de la agricultura.

<sup>11</sup> En Tungurahua se evidencia mayor diversificación de actividades, como el trabajo de textiles, madera y metales tecnificados, pero la agricultura campesina sigue siendo la actividad predominante (A. Calderón, comunicación personal, 21/01/2019).



Fuente: INEC, Censo nacional de población y vivienda (2010)

Gráfico 1

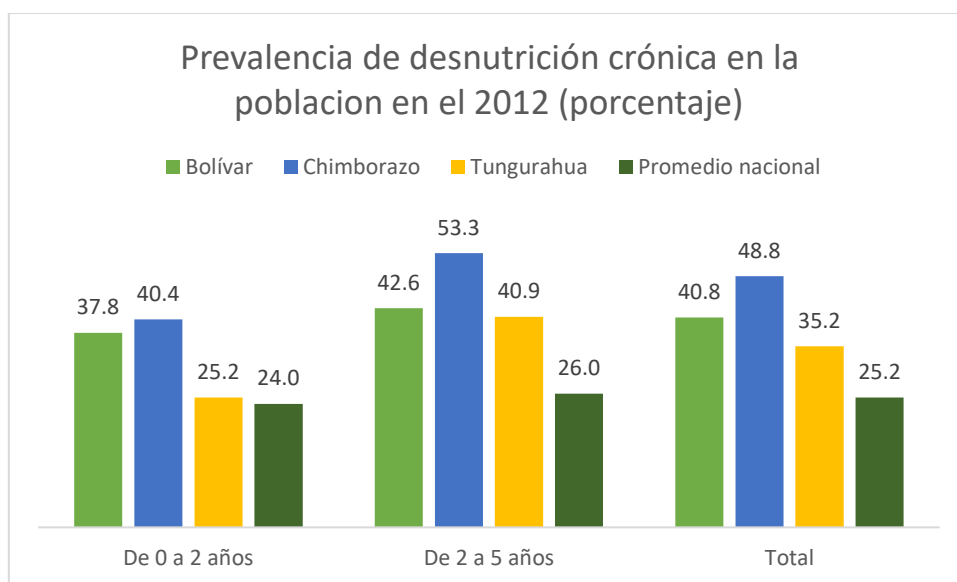
Elaboración: Sebastián Acosta

Por otro lado, estas provincias cuentan con pisos climáticos muy variados en donde se ubican las tierras cultivables. Tanto en Tungurahua como en Chimborazo (localizadas en la región andina) los sembríos y pastizales se encuentran a una altura de entre 2500 y 3000 metros sobre el nivel del mar; sin embargo, en la provincia de Bolívar (localizada entre la Costa y la Sierra) se pueden encontrar cultivos que van de 70 a 3000 metros de altura (L. Gallegos, A. Chuquimarca y A. Calderón, comunicación personal, 18/01/2019, 15/02/2019, 21/01/2019). Esto permite contar con una gran variedad de productos alimenticios en el sector. Por un lado, la provincia de Bolívar en el área costera se caracteriza por la actividad pecuaria (crianza de ganado), crianza de especies menores y productos frutícolas de la zona tropical (entre los cuales se destacan el cacao, el banano y la naranja); la parte andina de la provincia produce lácteos derivados de la crianza del ganado, hortalizas y diversos tipos de cereales (L. Gallegos, comunicación personal, 18/01/2019). Por otro lado, Tungurahua y Chimborazo se caracterizan por el cultivo de frutales, crianza de especies menores y producción pecuaria en los cantones<sup>12</sup> de clima cálido-seco, y en las zonas de mayor altitud se cultivan hortalizas y cereales de diferentes especies (A. Chuquimarca y A. Calderón, comunicación personal, 15/01/2019, 21/01/2019).

Los datos presentados muestran una región mega diversa en cuanto a su producción agropecuaria, a tal punto que el consumo local de estos comestibles podría satisfacer los requerimientos alimentarios de los hogares rurales que ahí residen (M. Galarza, comunicación personal, 19/01/2019). De hecho, y según Jara, el estudio realizado en el 2014 por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), demostró que sin recurrir a la importación de alimentos se podría abastecer a la población ecuatoriana, mediante la producción local en un contexto de cambio climático diferenciado por regiones y tomando en cuenta las necesidades alimentarias por edades (C. Jara, comunicación personal, 11/02/2019). Pese a esto, dichos hogares presentan los peores indicadores nutricionales. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) realizada en el 2012, las tres provincias objeto de estudio en esta investigación presentan la tasa más alta de desnutrición crónica

<sup>12</sup> Los cantones son divisiones administrativas territoriales. El Ecuador está dividido en provincias y estos a su vez en cantones.

infantil en el país, sobrepasando el promedio nacional con aproximadamente un 10 %, donde la provincia de Tungurahua es la que mejor se encuentra (ver gráfico 2). Para Galarza, la desnutrición infantil se debe tanto a los malos hábitos de consumo alimentario como a la falta de alimentación diversificada para el consumo del hogar (comunicación personal, 19/01/2019). En otras palabras, no existe un acceso al alimento suficiente para que las familias puedan mantener una dieta variada, a pesar de la gran diversidad de producción alimentaria con la que cuenta esta región.



Fuente: ENSANUT-ECU, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2012)

Gráfico 2

Elaboración: Sebastián Acosta

Estas limitaciones de acceso a alimentos diversificados por parte del campesinado tienen sus raíces en las lógicas de desarrollo rural heredadas de los modelos de industrialización y del proyecto neoliberal de las décadas pasadas. Es de esta forma que se hace referencia al minifundio como un legado de las políticas de redistribución o desconcentración de la tierra. Por un lado, y tal como lo menciona Gallegos, el promedio de tenencia de tierra es de dos hectáreas por familia, sin embargo, la gran mayoría de estos hogares trabaja tierras de menos de media hectárea (comunicación personal, 18/01/2019). De acuerdo con las investigaciones de León, media hectárea no es insuficiente para que los agricultores diversifiquen las siembras (comunicación personal, 22/01/2019). Por ello, los campesinos de esta zona dedican el total de la superficie cultivable de la parcela a la producción de un cultivo en particular, con base en el precio de este en el mercado (L. Gallegos, comunicación personal, 18/01/2019). De esta forma, el monocultivo —como sistema de producción heredado de los modelos agroindustriales previos y como herramienta para las exigencias de producción de la denominada ‘revolución verde’— se ha preservado.

Este sistema de producción está directamente relacionado al precario acceso a los alimentos de los hogares campesinos e indígenas, pues debido a la baja rentabilidad de su producción, la compra de otros productos en el mercado por parte de los campesinos se encuentra condicionada. Además, hay que tomar en cuenta que los productos comerciales (productos como la papa, la cebada, el trigo y el maíz suave) tienden a tener una alta variabilidad de precios. León brinda el ejemplo de la comercialización de la papa en la provincia de



Tungurahua, en donde el quintal pasó de tener un precio de 10 USD hasta llegar a 3,50 USD al cabo de menos de un año; la quinua pasó por un proceso similar: su precio en el mercado bajó de 90 USD a 40 USD (X. León, comunicación personal, 22/01/2019). De esta forma, el campesino no logra cubrir ni siquiera los costos de producción, y al no tener otra opción de producto cultivado en la parcela, sea para sacar al mercado o para consumir, se sume en un ciclo constante de pobreza e inseguridad alimentaria.

Al no tener ingresos derivados de su producción y al no contar con una diversificación de alimentos en la parcela para mantener una dieta adecuada, los hogares recurren a productos procesados de bajo precio y calidad nutricional. Según León y Galarza, las familias campesinas presentan una alta dependencia a este tipo de alimentos, entre los que están el fideo, el pan, el arroz y los refrescos endulzados artificialmente (comunicación personal, 22/01/2019, 19/01/2019). Pero incluso si se habla de autoconsumo de hortalizas, alimento con mayor calidad nutricional que los productos procesados, estas no se producen en cantidades suficientes debido a la escasez de agua para riego, situación que se debe a que estas provincias tienen un acceso inequitativo a este recurso (León, comunicación personal, 22/01/2019). En respuesta a dicho problema, muchas comunidades realizan sembríos de cosecha cíclica en la temporada invernal. Además, en la provincia de Bolívar únicamente el 2 % de superficie cultivada tiene acceso a algún sistema de riego, lo cual genera que la gente siembre únicamente en los meses lluviosos, teniendo así una 'producción estacionaria', la cual en muchos casos les abastece de alimentos —destinados para autoconsumo o comercialización— una sola vez al año (L. Gallegos, comunicación personal, 18/01/2019).

De igual forma, las parcelas de cultivo para la mayoría de los campesinos indígenas están asentadas en las zonas altas de la región, en donde hay mayor dificultad para la siembra de alimentos por la baja calidad del suelo. A esto, Zurita añade que las tierras cultivadas se distribuyen de manera en que las diferencias étnicas se hacen evidentes (comunicación personal, 17/01/2019). Es decir, las parcelas ubicadas en los páramos y en las zonas altas son trabajadas por comunidades de campesinos indígenas, mientras que las tierras bajas y de mejor calidad son de propiedad de grandes grupos económicos o medianos productores mestizos. En estas condiciones, la diversificación de cultivo a mucha altura se vuelve muy poco favorable y son las poblaciones campesinas indígenas las que se enfrentan a este problema. Por ejemplo, se argumenta que a partir de los 3000 metros de altura solo se producen especies como tubérculos y algunos tipos de cereales (X. León, comunicación personal, 19/01/2019). Se evidencian, en este sentido, ciertos rasgos de distribución de la tierra muy característicos de las haciendas precapitalistas y de los huasipungos, en donde el modelo agrario respondía a clasificación racial clásica de la era poscolonial latinoamericana.

En fin, al enfrentarse a malas condiciones climáticas, poca tenencia de tierra, restringido acceso al agua, inexistente diversificación de productos debido a la práctica del monocultivo, pocos ingresos económicos que no les permiten comprar los productos para una adecuada dieta y la prevalencia de la producción estacionaria, los hogares campesinos encaran problemas crónicos de acceso al alimento. La existencia de problemas estructurales de la pobreza rural todavía persiste en la Sierra central ecuatoriana y es sobre esta realidad contextual que se asientan las políticas agrarias, tanto centralizadas como locales. Estas pretenden inmiscuirse en las nuevas lógicas de la ruralidad, pero abordando lo 'local' como un elemento

imprescindible. Sin embargo, la política descentralizada no ha tenido injerencia para provocar algún cambio sobre estas estructuras, y en este sentido opera simplemente fortaleciendo sectores como la comercialización, la capacidad de asociación, la diversificación productiva y la producción con valor agregado, pero con estos problemas como piso de gestión.

### **3.2. La Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural: una apuesta por los hogares campesinos y por una nueva ruralidad**

En un contexto en donde el resurgimiento de lo local sobre las estrategias de carácter nacional se hizo cada vez más destacado, tal y como se lo comentó en capítulo anterior, surge la idea de una estrategia de política agraria que pretendía responder a las necesidades locales mediante conversaciones entre el Estado y líderes campesinos. De esta forma, la denominada Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENPBVR) se asienta en algunos sectores del Ecuador en donde tanto los problemas estructurales de producción alimentaria, anteriormente señalados, como los de acceso al alimento son evidentes.

El Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (PRODEPINE) implementado a mediados de los años noventa por el Banco Mundial y las organizaciones indígenas, afroecuatorianas y campesinas surge como un intento de propuesta participativa. Los objetivos de alivio a la pobreza de este programa abarcaron los créditos productivos como estrategia principal (Griffiths, 2000). Para Jara, la idea de esta intervención era encumbrar a determinados grupos indígenas para que se conviertan en caciques territoriales y puedan controlar y dividir a sus propias comunidades, alimentando los egoísmos territoriales, regionales y étnicos (Comunicación personal, 11/02/2019). Tras la poca aceptación del PRODEPINE y la resistencia de las organizaciones campesinas al mismo (especialmente por parte de la CONAIE), el Banco Mundial toma en cuenta propuestas dirigidas al desarrollo local y rural como PROLOCAL, que nace del vacío de la política pública para atender las necesidades del campesino y de los indígenas (C. Jara, comunicación personal, 11/02/2019). Dicho proyecto buscaba el cuidado ambiental, algún nivel de sustentabilidad (en un contexto en el que dicho concepto era bastante ambiguo), pero sobre todo apostaba por la diversificación productiva bajo el marco de la producción endógena (Ibíd.). La propuesta nació del diálogo entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), técnicos de algunas ONG y grupos de campesinos sectoriales: actores que buscaban un espacio de gestión en el nuevo proyecto democrático participativo (Ibíd.).

De esta forma, y bajo el manto del *Sumak Kawsay*, nace la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR) en el año 2013. Se propuso como objetivo central:

“Ampliar las capacidades y el acceso a activos de la sociedad rural y campesina para hacerlos protagonistas del Buen Vivir mediante procesos de transformación económica, social, cultural e institucional, valorizando las identidades culturales y respetando los derechos de la naturaleza” (SENPLADES, 2013).

La estrategia pretendía cambiar la visión convencional que se tenía sobre el desarrollo rural en donde los principales protagonistas eran los grandes sectores económicos de la actividad

agropecuaria y del sector agroexportador, tal y como se ha expuesto previamente en este trabajo. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el proyecto modernizador que se fue desarrollando a partir de los años sesenta dejó como legado una alta dependencia de la explotación de materia prima a gran escala y la idea de mantener modelos de producción que sean rentables para la agroindustria y la agroexportación. La diferencia radica en concebir al campesino no como un trabajador asalariado agrícola, sino como el principal gestor de la política agraria. Es así que se busca hacer un puente transformador entre un modelo de producción campesino, que no dejó de tener lógicas de mera subsistencia, a una dinámica de acumulación y de producción campesina sustentable, pero al mismo tiempo vinculada al mercado. De esta forma, sin negar las relaciones de dependencia campo-ciudad y los procesos de marginalización al campesinado generados en el contexto rural moderno, se apuesta por un modelo agrario familiar y campesino como un sector empoderado que haga frente a dichos procesos de modernización. La apuesta, en este sentido, es por el modelo agrario familiar, que tal y como lo menciona Chuquimarca, es la economía agraria más importante en el Ecuador (Comunicación personal, 15/01/2019). Cabe recalcar en este aspecto que la estrategia sugiere darle énfasis al dinamismo de la economía desde una perspectiva del mercado local que remplace al protagonismo que la agroindustria y el sector agroexportador han tenido en las intervenciones agrarias públicas.

La Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural se asienta sobre dos concepciones que derivaron de la necesidad de generar economías de mediana escala y que surgieron de los propios campesinos, de su experiencia y convivencia, y del diálogo de saberes entre sus miembros (C. Jara, comunicación personal, 11/02/2019). Por un lado, el concepto de diversificación productiva y su aproximación a un concepto de soberanía alimentaria regional; es decir, una producción que no esté dirigida a la agroexportación o al mercado asimétrico agroindustrial (sin que esto implique negar la indispensable vinculación con el mercado moderno del cual se habló previamente), sino a la autosuficiencia local, y que responda a las demandas locales y regionales (A. Chuquimarca, comunicación personal, 15/01/2019). En este sentido, no se plantea la agroproducción diversificada únicamente como un satisfactor de la autosuficiencia alimentaria a un nivel comunitario, sino que esta pueda articularse a mercados más amplios a nivel regional e interregional en el Ecuador. Por otro lado, la concepción de fortalecer las capacidades técnicas y de conocimiento de los actores locales para innovar, pero esto no implica una innovación de 'laboratorio', sino una que parte de las conversaciones y relaciones interterritoriales e interculturales en un contexto plural (C. Jara, comunicación personal, 11/02/2019). Este par de conceptos creaban lo que se denominó "proceso de modernización diferenciada" (Ibid.), es decir, que no se reduzca al clásico patrón de ataduras a cadenas de valor, sino que esté centrada en los proyectos y productos competitivos dirigidos a mercados externos y agroexportadores.

En otras palabras, se busca en primera instancia una revalorización y un fortalecimiento de las prácticas tradicionales agrícolas y del modelo de producción campesino para generar un ambiente propicio de innovación y establecer una relación de dialogo equitativo con las practicas 'occidentalistas' de tecnificación de cultivos. Como segunda instancia, se busca una mayor participación del sector campesino en nuevas alternativas de mercado para que puedan encontrar mejores condiciones de comercialización y de intercambio de productos, más justos,

más accesibles, y diversificados, lo cual no solo busca beneficiar al hogar campesino e indígena como productor sino también como consumidor. En otras palabras, la estrategia se vincula a un proceso de transformación de los programas de desarrollo rural que se enmarca en un proyecto nacional de interculturalidad y pretende generar soberanía alimentaria para la población indígena y campesina más vulnerable, misma que se convierte en protagonista de sus propias intervenciones.

### **3.3. Análisis del Programa del Buen Vivir Rural desde una perspectiva de interculturalidad y soberanía alimentaria: provincias de Tungurahua, Chimborazo y Bolívar**

La Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural ha dado paso a la realización de varios programas que se han generado desde las iniciativas locales. Dicha estrategia ha sido adoptada por algunas provincias que han implementado los denominados Programas del Buen Vivir Rural (PBVR), sin embargo, han sido pocas<sup>13</sup>. Si bien estos programas no han tenido el poder para generar cambios en problemas estructurales —tales como la desigual distribución de la tierra y del agua para riego o el poco acceso de la población indígena a suelos productivos y de buena calidad—, han podido abordar la problemática de acceso al alimento desde propuestas con viabilidad práctica y económica desde la gestión local. En este sentido, el Programa del Buen Vivir Rural implementado en las provincias estudiadas se ha enfocado en fortalecer tres puntos principales: la tecnificación de la producción, las capacidades de inserción a los mercados y la capacidad de asociación de las familias agricultoras (este último punto no ha sido tomado en cuenta para el análisis). Para el objetivo de esta investigación, se analiza el Programa del Buen Vivir Rural en las provincias de estudio (Tungurahua, Chimborazo y Bolívar) y su capacidad para encarar la problemática de acceso al alimento desde perspectivas de interculturalidad y soberanía alimentaria.

#### *Modelo de producción campesino, tecnificación de los cultivos e interculturalidad*

En esta última década, la política agraria y, sobre todo, las políticas con relación al fomento productivo agrario se han caracterizado por intervenciones asistencialistas similares a las del proyecto neoliberal, mismo que tuvo un alto rechazo por los sectores campesinos en la década de los noventa. La idea de fomentar la producción campesina mediante las intervenciones del gobierno central se limitó a la entrega de insumos para mejorar la productividad de la parcela. Los llamados ‘Kits productivos’ —que contienen fertilizantes, pesticidas, semillas entre otros insumos agrarios subsidiados por el gobierno y entregados a través del Ministerio de Agricultura (MAG)— se popularizaron en la actualidad. En este sentido, el Programa del Buen Vivir Rural, mediante estrategias para la tecnificación de cultivos propuestas por los mismos campesinos, se impuso ante estas propuestas del gobierno central.

Las comunidades que han estado inmersas en fuertes procesos de industrialización, cuyo modelo de producción se ha visto afectado, por ser considerado ineficiente, y ha sido

---

<sup>13</sup> Las provincias que no han implementado el Programa del Buen Vivir Rural cuentan con otras iniciativas locales que responden al ‘Fomento productivo’, competencia entregada a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a partir de la implementación del Plan Nacional de Descentralización.

reemplazado por patrones de producción agroexportadores, han concebido el modelo de producción campesina y orgánica de diferentes maneras. Por un lado, dio a conocer a aquellas organizaciones de familias agricultoras que han buscado reivindicar la producción orgánica como único modelo de producción sustentable, y que pretenden desvincularse de cualquier práctica 'no artesanal'. Por otro lado, un grupo de campesinos que — pese a realizar una producción orgánica mediante el rescate del conocimiento ancestral (el cual se aprende de los campesinos de edades más avanzadas)— solicitan de manera urgente entrar en un proceso de tecnificación guiado por expertos externos a la comunidad.

En este punto cabe preguntarse cuáles son las alternativas brindadas por las estrategias locales a los agricultores que se han embarcado en la agricultura orgánica tradicional. Chuquimarca afirma que el programa procura trabajar conjuntamente con las prácticas tradicionales de cultivo respetando los conocimientos locales, pero incorporando tecnología externa (Comunicación personal, 15/01/2019). De esta forma se pretende rescatar los conocimientos del campesinado y combinarlos con los conocimientos técnicos que llegan al campo para así eliminar la concepción occidentalista de desarrollo que genera 'recetas' para la buena producción agraria (Chuquimarca, comunicación personal, 15/01/2019).

Sin embargo, el problema para Chuquimarca es que los agricultores mantienen un modelo de producción campesino que se basa en una ancestralidad que no encaja con las lógicas de mercado actuales ni con los parámetros de la soberanía alimentaria en cuanto a la diversificación de producción para el autoconsumo (Comunicación personal, 15/01/2019). El cultivo estacionario de las comunidades, por ejemplo, implica que se obtenga un solo producto en toda la parcela en una época del año (por ejemplo: la papa o el maíz) y rotarlo con otro tipo de producto en otra época (por ejemplo, el trigo). Según el entrevistado, esto se hacía tomando en cuenta que las comunidades intercambiaban su producción con otras y así diversificaban el alimento para consumo local. No obstante, las dinámicas rurales actuales han cambiado estas concepciones de 'intercambio' de alimentos por la 'comercialización' de estos. Es en este contexto, y como se lo mencionó anteriormente, que el sistema del monocultivo por producción no se presenta como una solución para combatir a la pobreza rural.

La tecnificación de los cultivos se presenta en este aspecto como un mecanismo que permitiría conjugar los saberes tanto del técnico como del campesino para poder cuidar, planificar y diversificar la producción de la parcela. En este aspecto, para Coro, es importante mantener el uso tradicional del abono derivado de los desechos de las especies menores y conservar el empleo de la infusión de plantas locales como alternativa a los fungicidas químicos (Comunicación personal, 20/02/2019). Esto último permitiría que el cultivo mantenga sus defensas naturales, las cuales son usualmente exterminadas por los productos químicos, y que de esta forma puedan defenderse de eventuales plagas (Coro, comunicación personal, 20/02/2019). Por otro lado, la planificación o el diseño<sup>14</sup> de la parcela permitiría a los pequeños productores diversificar la producción y saber qué proporción de esta puede comercializarse y cuánto podría ser consumido por los miembros de la familia (L. Gallegos, comunicación personal, 18/01/2019). El programa presenta una alternativa para que el desarrollo del modelo campesino pueda ser implementado y que la tecnificación del cultivo

---

<sup>14</sup> Se hace referencia al 'diseño', a la práctica de dividir la parcela de tal manera que se cultiven diferentes tipos de productos.

adquiera tintes ‘interculturalistas’. Por un lado, se evidencia la reivindicación del abono tradicional como práctica campesina que puede ser objeto de innovaciones endógenas. Por otro, el diseño de la parcela como propuesta de diversificación que se implementa a través de la tecnificación externa a la comunidad. El objetivo de esto es que el agricultor se pueda incorporar al modelo de comercialización de la globalización capitalista, el cual está fuertemente arraigado en la ruralidad actual, mediante una producción agroecológica que responda al modelo de producción campesino y que genere mayor y mejor acceso al alimento diverso del hogar.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que hablar de interculturalidad desde una perspectiva decolonial no se concibe, en este caso, como una mera integración de las minorías en los procesos desarrollistas de las culturas hegemónicas, sino que involucra un proceso de emancipación en el cual las minorías pueden consolidar los conocimientos desarrollados localmente. Es así que la duda que atañe es saber si existe la posibilidad de sostenibilidad de estas alternativas locales que promueven un modelo local en este contexto donde las lógicas del mercado globalizado se han arraigado al territorio rural.

En el caso de la comunidad Esperanza de Colta, en la provincia de Chimborazo, la producción con valor agregado de queso artesanal se ve limitada por las barreras de acceso a mercados impuestas por el mismo sistema formal. Por un lado, se requiere de la intervención de un técnico calificado para la aprobación o no de los requerimientos de calidad de estos productos,<sup>15</sup> entre los que se encuentran la forma en la que el queso se produce, los insumos utilizados para su elaboración y la documentación legal del proceso de producción (Pillamunga, comunicación personal, 22/02/2019). Lo mismo sucede en el caso de la harina de trigo fabricada y procesada por la asociación campesina de Coro, la cual enfrenta varias dificultades de la misma índole para su incorporación en el mercado (Comunicación Personal, 20/02/2019).

En suma, la inclusión de los productos al mercado no podría ser aprobada si no pasa primero por la lupa occidentalista y su concepción de calidad. Para Pillamunga, esto implica además una inversión para la contratación de un técnico calificado y para el proceso de tramitación con un capital que la comunidad no posee. De acuerdo con Pillamunga y Coro, el certificar el proceso de tecnificación de los productos con valor agregado (el queso y la harina de trigo, respectivamente) es un requerimiento de vital importancia a la hora de querer integrarse como competidores en el mercado. Es en este punto que se toma a la comercialización como un factor a considerar (Comunicación personal, 22/02/2019, 20/02/2019).

Si bien es cierto que consolidar la agricultura orgánica tradicional y campesina mediante un proceso de tecnificación occidentalista es un avance interesante sobre las relaciones interterritoriales entre distintas culturas (diálogo de saberes), también hay que tomar en cuenta que la interculturalidad exige más que una simple muestra de interrelación equitativa y justa: requiere de un entorno óptimo —tanto social y cultural como político— que permita su libre ejercicio (Olivé, 2009). En este sentido el programa se enfrenta a un proyecto modernizador occidentalista que se introduce en la ruralidad como un elemento normativo que juega el rol de legitimar las prácticas tradicionales campesinas, en este caso bajo el manto

---

<sup>15</sup> No se contemplan los registros de sanidad de los alimentos cuando se habla de registro de calidad.

de la 'calidad'. Estas barreras, a su vez, no pueden ser resueltas desde las iniciativas locales, pues responden a exigencias tanto formales como informales en la esfera de mercado nacional.

### *Comercialización, dependencia y soberanía alimentaria*

La comercialización de los productos es uno de los principales retos de los hogares dedicados a la pequeña producción agropecuaria. Tal y como se mencionó anteriormente, se ha evidenciado que muchas de estas familias no alcanzan a cubrir ni siquiera el costo de producción de los alimentos cultivados. Se han dado casos en los que las familias no cosechan el producto, por lo que pierden tanto la producción para autoconsumo local como para su comercialización. De acuerdo con Coro, el precio de la producción campesina en el mercado está atado a lo que los intermediarios y comerciantes de alimentos estén dispuestos a pagar (Comunicación Personal, 20/02/2019).

El Programa del Buen Vivir Rural procura apoyar a las organizaciones de pequeños productores brindándoles herramientas para que estas tengan mayor facilidad para entrar al mercado. En este sentido, se procura fortalecer al pequeño agricultor en lo que concierne a las capacidades para reconocer nichos de mercado convenientes y mejorar las formas de introducir su producto en este circuito. Según Chuquimarca, cada proyecto presentado por la comunidad viene acompañado de un estudio de mercado orientado por los capacitadores y técnicos del programa (Comunicación personal, 15/01/2019). De esta forma, se pretende orientar al pequeño agricultor y a las asociaciones campesinas con relación a los posibles espacios de comercialización, los precios de los productos para salir al mercado y la cantidad que es conveniente poner a la venta (Chuquimarca, comunicación personal, 15/01/2019).

El programa procura generar una apropiación del campesinado hacia su producción, mismo que tendría la capacidad de elegir dónde, cómo, a quién y, sobre todo, a qué precio venderla. En otras palabras, el Programa del Buen Vivir Rural está orientado a fortalecer aspectos importantes de la soberanía alimentaria; sin embargo, y a pesar del esfuerzo por generar un campesinado consciente de los procesos de comercialización, este no abarca propuestas efectivas en cuanto a la generación de rutas de mercado alternativas, es decir, rutas que permitan una comercialización directa entre productores y consumidores, evitando los intermediarios que, según los líderes campesinos entrevistados, son los que se han quedado con los beneficios económicos generados por la venta de los productos.

Al abordar la problemática de la comercialización se hacen evidentes las relaciones de dependencia entre campo y ciudad, características de los nuevos contextos rurales. Los únicos espacios que los campesinos tienen para comercializar sus productos están ubicados y centralizados en los grandes espacios urbanos. En el mejor de los casos, las comunidades se organizan para encontrar medios de transporte para que los productos puedan salir y lleguen a las ciudades (Coro, comunicación personal, 20/02/2019). Sin embargo, la mayoría de campesinos no tiene acceso al transporte (Zurita, comunicación personal, 17/02/2019). Por tanto, estos espacios están diseñados para que la producción llegue a través de intermediarios; León ilustra esto con el ejemplo del Mercado Mayorista de Ambato (ciudad capital de la provincia de Tungurahua), mismo que está localizado lejos de las comunidades productoras de alimentos (Comunicación personal, 22/02/2019). De esta forma, los productores enfrentan

barreras espaciales que limitan su capacidad de decidir dónde, cómo y a quién vender sus productos; en otras palabras, limitan la generación de soberanía alimentaria campesina. Es así que las herramientas que el programa pretende brindar al campesino no han podido hacer frente a un largo proceso de modernización en donde las lógicas de mercado se han volcado hacia las urbes y han generado que el productor rural no pueda encontrar espacios adecuados de comercialización.

A esto se suma el hecho de que la capacidad física para albergar tanto a comerciantes como a productores de estos lugares ha colapsado. En el Mercado Mayorista de Riobamba, por ejemplo, los puestos designados para la venta tienen dueños fijos y los pocos que sobran son ocupados por comerciantes de la ciudad; es así que los productores excluidos quedan a la deriva comercializando sus productos en las calles de la ciudad (A. Chuquimarca y S. Pillamunga, comunicación personal, 15/01/2019, 22/02/2019).

Cabe preguntarse si basta simplemente empoderar al campesinado para que pueda decidir sobre su producción si los problemas relacionados a una dependencia campo-ciudad que ha transformado la tierra rural en pisos de fábrica y las urbes en espacios de marginalización campesina, no han sido solucionados. Los hogares campesinos requieren de capital para medios de transporte y de esta forma no depender de los intermediarios, así como de espacios físicos en las zonas urbanas para que no estén a la deriva en las ciudades. Según Chuquimarca, la aspiración del programa es crear las llamadas 'ecotiendas': lugares en donde los productos pertenecientes a los beneficiarios del Programa del Buen Vivir Rural puedan comercializados a nivel interregional y en los mismos espacios rurales (20/02/2019). Esta propuesta permitiría un comercio directo entre consumidor y comprador que permita la existencia de una interacción cultural entre diferentes poblaciones que se enmarcaría únicamente dentro del ámbito comercial. En este sentido, se podría hablar de iniciativas emancipadoras de pequeña escala en donde tanto los prestigios jerárquicos culturales como las dependencias a nivel de comercio entre el campo y la ciudad podrían verse desafiados.

Tal y como se lo ha observado en el análisis anterior, el programa pretende dotar de herramientas a los campesinos para que tengan el control sobre su producción y sobre el consumo de alimentos locales. Sin embargo, la duda que se presenta es si estas iniciativas — que pretenden reforzar la soberanía alimentaria y el proyecto interculturalista actual— pueden sostenerse en un contexto evidentemente hostil para el campesinado: por un lado, está la presencia de un proyecto modernizador que no permite un desarrollo adecuado de la producción con valor agregado derivado del modelo campesino y, por otro lado, los procesos que atan a la población campesina e indígena a circuitos de comercialización lejanos y escasos. No obstante, el programa podría tener un buen efecto en cuanto en la diversificación del cultivo del hogar campesino mediante el diseño de la parcela, pero se requieren políticas públicas alternas a este que fomenten el cultivo endógeno más que los cultivos 'comerciales'. Por tanto, no se requiere simplemente intervenciones locales puntuales para provocar una mejora en el acceso al alimento de los hogares campesinos e indígenas de la zona estudiada, sino una política agrícola centralizada que se articule con los intereses de la población en cuestión.



## CONCLUSIÓN

La región central de la Sierra ecuatoriana se ha caracterizado por tener una producción megadiversa de alimentos que podrían satisfacer las necesidades nutricionales de su población. Sin embargo, se presentan barreras estructurales para la obtención del alimento, como la falta de acceso a tierra de calidad para el cultivo, parcelas de muy pequeña extensión y la falta de acceso al riego. A esto se suma la poca diversificación de los cultivos, tanto para autoconsumo como para su comercialización, y la alta variabilidad de los precios de los productos cotizados en el mercado y que son parte importante de la producción de los hogares de la zona.

El Programa del Buen Vivir Rural se asienta sobre esta realidad contextual. Si bien este ha tenido el alcance para establecer diálogos cercanos con los sectores indígenas y campesinos, no tiene la capacidad institucional para provocar un cambio de carácter estructural. En este contexto, el programa pretende generar un protagonismo por parte de los campesinos pertenecientes a la agricultura familiar. No obstante, el análisis presentado previamente permite evidenciar que este se enfrenta a una fuerza modernizadora que no permite su libre desarrollo. Tal y como se observó, los productos con valor agregado generado desde las prácticas tradicionales de las comunidades campesinas e indígenas encuentran barreras para incluirse en un proyecto nacional de control de 'calidad del producto', lo cual no permite su participación en el mercado de forma igualitaria. Sin embargo, hay buenos pronósticos en cuanto a la tecnificación del cultivo que plantea una interacción entre las técnicas tradicionales y las prácticas 'occidentales'. Las presiones del campesinado para emplear agricultura orgánica por sobre las prácticas derivadas de los procesos de industrialización (en donde la prevalencia del uso químicos era alta) y la institucionalización de la tecnificación capaz de articular las diversas prácticas de la agricultura (tanto derivadas del modelo campesino como las 'occidentales') que se interrelacionan, desechan, de cierta forma, la concepción paternalista y la permisividad de la interculturalidad.

Por otro lado, tras haber evidenciado los vacíos del programa en cuanto a la generación de circuitos alternativos de comercialización, no se puede hablar de una articulación del mercado regional y menos aún interregional de una forma simétrica y justa, tal como se había planteado en su objetivo. Es así que un aspecto importante de la soberanía alimentaria, como la idea de una comercialización que se despoje de los intermediarios entre productor y consumidor, se ve vulnerado. En otras palabras, los sectores de la agricultura familiar y campesina no han tenido el control sobre el destino final de su producción, ya que están atados a un mercado que se ha generado desde las lógicas de dependencia urbano-rural de la nueva ruralidad y el cual no les permite acceder a espacios adecuados para que sus productos lleguen al consumidor directamente.

Hay que tomar en cuenta que la problemática estudiada se enmarca dentro del contexto rural, en donde el campesino se ha visto marginado y relegado a la agricultura en condiciones precarias o ha pasado a ser un agricultor asalariado. Es por esto que se requiere de un proyecto político agrario nacional, paralelo al Programa del Buen Vivir Rural, que permita romper con

las relaciones asimétricas entre los hogares campesinos de la agricultura familiar y los grandes sectores de la agroindustria, así como con las dependencias campo-ciudad a las que estos están sujetos en esta nueva ruralidad. Entonces, el reto de estos programas es dar a los hogares de la agricultura familiar y campesina no un protagonismo únicamente discursivo que refuerce las asimetrías planteadas, sino un protagonismo emancipador que permita contrarrestar las fuerzas modernizadoras que han derivado en las transformaciones de la ruralidad tradicional.

En otras palabras, dichos proyectos que pretenden empoderar al agricultor para que tome las riendas sobre su producción (tomando en cuenta tanto las prácticas de producción como los alimentos cultivados), su autoconsumo y la comercialización requieren de iniciativas que propongan una redistribución de los recursos de producción que involucre a los grandes propietarios de tierra de la zona. Al respecto, León argumenta que el Plan Tierras implementado en el 2013 solo legalizó y redistribuyó las tierras del Estado o las incautadas por este sin afectar a grandes sectores económicos (2017). De ahí que es necesario recalcar que tanto la interculturalidad como la soberanía alimentaria requieren de un entorno —social, político y económico— donde puedan desarrollarse y consolidarse.

Si bien los procesos de descentralización han asignado la competencia del sector de fomento productivo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), mismos que han sido partícipes de iniciativas locales, se requiere ahora que dichas políticas descentralizadas no solamente tengan la capacidad de cerrar las brechas estructurales en la falta de acceso a la tierra de calidad y agua para riego, sino que se articulen con las iniciativas locales y, por ende, con los intereses de los campesinos. Por ejemplo, el Seguro Agrícola (política gestionada desde el Estado Central y cuyo objetivo es asegurar los cultivos en caso de posibles daños), debe estar destinado no a asegurar las parcelas en donde se cultivan los productos ‘comerciales’ y cotizados por las grandes empresas agroindustriales, sino a asegurar las parcelas en donde la producción endógena también exista y, de esta forma, fomentar la diversificación de la producción campesina e indígena. Esto generaría que el consumo de alimentos se vea también modificado al tener acceso a productos más diversos que respondan adecuadamente a su entorno cultural tal y como pretenden las propuestas de soberanía alimentaria. Si se habla de acceso a alimentos de calidad y culturalmente apropiados para la población estudiada, entonces se busca una revalorización del sujeto indígena y campesino que no sea simplemente discursiva, sino que trascienda las políticas de carácter local que se han presentado como intervenciones que han podido provocar ciertos cambios puntuales, pero sin afectar profundamente las estructuras que responden a una nueva ruralidad. En este sentido, es importante entender que el concebir un proyecto nacional agrario que articule la interculturalidad y que priorice la soberanía alimentaria, significa romper con las lógicas de marginalización al campesino e indígena que hacen a la ruralidad ecuatoriana esencialmente moderna.

En conclusión, la inseguridad alimentaria de los hogares campesinos de la Sierra central ecuatoriana ha sido abordada en este trabajo desde una perspectiva de acceso a alimentos; sin embargo, Galarza argumenta que la población rural ecuatoriana carece de buenos hábitos de consumo de alimentos y los programas carecen de una metodología de capacitación nutricional culturalmente adecuada para la zona lo cual se vincula directamente con la problemática (comunicación personal, 19/01/2019). Entendiendo que la inseguridad alimentaria y la

desnutrición son problemas de múltiples aristas, se requiere enfocar el trabajo necesario para resolverlas como una gestión intersectorial en donde las instituciones públicas relacionadas con la agricultura (y con el sector productivo) y las vinculadas a la educación y salud pública puedan ser articuladas. Por tanto, se requiere analizar las intervenciones de educación y salud nutricional enfocadas al consumo y su vinculación con un proyecto intercultural que hoy por hoy pretende ser nacional.

## Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente: Constitución Política de la República del Ecuador, aprobada el 24 de julio 2008 y publicada el 20 de octubre 2008.
- Ayala, E. (2014). 'La interculturalidad: el camino para el Ecuador'. *Ecuador intercultural Revista de la Universidad del Azuay* (65): 9-58.
- Banco Mundial (2016), Prevalencia de la desnutrición, altura para edad (% de niños menores de 5 años) [fecha de consulta: diciembre 2018].
- Baños, M. R. (2009). *Una contribución a la economía ecológica: actividades no-proletarias generadoras de ingresos*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bernabé, M. (2012). 'Pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad, conocimientos necesarios para la labor docente'. *Hekademos: revista educativa digital*, (11), 67-76.
- Bravo, A. (2009). *Análisis de las políticas agrícolas aplicadas en el Ecuador en los noventa desde la perspectiva de la soberanía alimentaria* (Master's thesis, Quito: FLACSO sede Ecuador).
- Cordero S. (2012). 'Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador: Nuevas ciudadanía, ¿más democracia?'. *Nueva Sociedad*, (240), 134-148.
- Crocker Sagastume, R., Cosío González, A., López López, M., Ruiz Domínguez, L., Andrade Ureña, D., y Gutiérrez Gómez, Y. (2004). 'Interculturalidad alimentario-nutricional en la etnia Wixarika de México'. *Revista española de salud pública*, 78, 691-700.
- Cruz Rodríguez, E. (2012). 'Redefiniendo la nación: luchas indígenas y Estado plurinacional en Ecuador (1990-2008)'. *Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*.
- Cuéllar, M., y Sevilla E. (2009). 'Aportando a la construcción de la soberanía alimentaria desde la agroecología'. *Ecología política*, (38), 43-51.
- Daza, E. (2015). Estado, agroindustria y campesinos en el Ecuador. *Movimiento Regional por la Tierra*.
- De Grammont, H. C. (2004). 'La nueva ruralidad en América Latina'. *Revista mexicana de sociología*, 279-300.
- De Grammont, H. (2008). El concepto de nueva ruralidad. *La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas*, 23-44.
- Dehollain, P. (1995). 'Concepto y factores condicionantes de la seguridad alimentaria en hogares'. *Agroalimentaria*, 1.
- Dietz, G. (2017). 'Interculturalidad: una aproximación antropológica'. *Perfiles educativos*, 39(156), 192-207.

- En Acción, A., y de Educación Intercultural, C. G. (2009). Reflexiones de Raúl Fonet-Betancourt sobre el concepto de interculturalidad. México D.F.: CGEIB.
- Espinosa, E. (2012). *Pobreza, consumo alimentario y acceso a la tierra: caracterización de la población agrícola de la zona rural del Ecuador*. Tesis de Maestría. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Estermann, J. (2014). 'Colonialidad, descolonización e interculturalidad. Apuntes desde la filosofía intercultural'. *Polis. Revista Latinoamericana*, (38). FAO (2011) Seguridad alimentaria y nutricional conceptos básicos. Componente de Coordinación Regional. 3era Edición.
- Freire WB, Ramírez-Luzuriaga MJ, Belmont P, Mendieta MJ, Silva-Jaramillo MK, Romero N, et al. (2012) Tomo I: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de la población ecuatoriana de cero a 59 años. ENSANUT-ECU Quito: Ministerio de Salud Pública/Instituto.
- FAO (2011) *Seguridad alimentaria y nutricional conceptos básicos. Componente de Coordinación Regional*. 3era Edición.
- FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago. Número de páginas (133).
- Guerrero, A. (1975). La hacienda precapitalista y la clase terrateniente en América Latina y su inserción en el modo de producción capitalista: el caso ecuatoriano. Quito: UCE. Facultad de Jurisprudencia. 92 p.
- Guerrero, A. (1977). 'Renta diferencial y vías de disolución de la hacienda precapitalista en el Ecuador'. *Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, 47-72.
- Guerrero, A. (2000). El levantamiento indígena nacional de 1994: discurso y representación política (Ecuador). *Boletín americanista*, 50, 123-142.
- Gómez-Trujillo, E. A., Martínez-Andrades, E., Rivas-García, J. A., & Villalobos-Maradiaga, E. M. (2016). La seguridad y soberanía alimentaria. *Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático*, 2(1), 315-324.
- Gordillo de Anda, G. (2004). 'Seguridad alimentaria y agricultura familiar'. *Revista de la CEPAL*.
- Heinisch, C. (2013). 'Soberanía alimentaria: un análisis del concepto'.
- Herrera, S. (2015). 'Acceso a alimentos en zonas rurales de Ecuador. análisis de las políticas de entrega en el periodo 1987-2010'. *Teuken Bidikay*, (7), 63-79
- Hidalgo F. (2009) Soberanía alimentaria, constitución y leyes. En Soberanía Alimentaria: Porque Creemos en el Debate: Propuestas de Legislación. Quito. Ecuador.
- Hidalgo, F., Alvarado, M., VANDECANDELAERE, A., CHIPANTASI, L., PÁSTOR, C., & QUISHPE, V. (2011). Atlas: Tenencia de la Tierra en el Ecuador. Quito, Ecuador: Miraflores.

- INEC (2008). Ecuador: la desnutrición en la población indígena y afroecuatoriana menor de cinco años.
- INEC (2010). Censo de población y vivienda. Fascículo provincial.
- INEC (2014). Encuesta de Condiciones De Vida 2005-2006 v.1.4, V Ronda
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). Tasa de desnutrición crónica por departamento.
- Intag M. y Saravia L. (s.f.) 'Cultura alimentaria: un enfoque intercultural en las políticas sociales en el A.A.H.H. 18 de octubre en ventanilla (2012)'.
- Kay, C. (2009). 'Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿Una nueva ruralidad?'. *Revista mexicana de sociología*, 71(4), 607-645.
- Larrea, C. (2008). Tenencia de la tierra, cambios agrarios y etnicidad indígena en el Ecuador: 1954-2000. *Desarrollo rural y neoliberalismo. Ecuador desde una perspectiva comparativa*, 129-146.
- Lefebver, L. (2008). Problemas del desarrollo contemporáneo. El neoliberalismo y sus consecuencias. *North, Liisa y Cameron, John. Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparativa. Quito, Corporación Editora Nacional: Universidad Andina Simón Bolívar*
- Lefebver, L. (2008). La agricultura y el desarrollo rural. Una crítica a las políticas del establishment en Ecuador. *Desarrollo rural y neoliberalismo. Ecuador desde una perspectiva comparativa, UASB-Ecuador/CEN, Quito*, 39-61. León, C. (2011). *Seguridad alimentaria en Ecuador desde un enfoque de acceso a alimentos*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- León, X. (2014). 'Transgénicos, agroindustria y soberanía alimentaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, (16): 29-53.
- León Vega, X. A. (2018). Soberanía alimentaria. Sistemas agroalimentarios, movimientos campesinos y políticas públicas. El caso de Ecuador. Tesis de doctorado. Universidad del País Vasco.
- Loor, J. (2000). 'Campesinos ecuatorianos frente a la revolución verde'. *Ecología Política*, 142-144.
- Manzanal, M., y González, F. (2010). Soberanía alimentaria y agricultura familiar. *Oportunidades y desafíos del caso argentino" en Realidad Económica*, 255, 12-42.
- Morett J. (2015). La dominación industria-agricultura y la nueva ruralidad/The Domination Industrial Agriculture and the New Rurality. *Revista Internacional de Ciencias Humanas*, 4(1).

- Olivé, L. (2009). Por una auténtica interculturalidad basada en el reconocimiento de la pluralidad epistemológica. *Pluralismo epistemológico*, 19-30.
- Oberem, U. (1977) 'Contribución a la historia del trabajador rural de América Latina: "conciertos" y "huasipungueros" en Ecuador'. En: Sarance. Instituto Otavaleño de Antropología. [Otavalo] : IOA, (6): pp. 49-78.
- PNUD ALC (4 de marzo 2015) Seguridad alimentaria en América Latina. [Archivo de video] <https://www.youtube.com/watch?v=RG2R0fPQsPE>
- Posada, A. (2015). 'El "vivir bien "y la reinención de modos de hacer ciencia: la estrategia conceptual de AGRUCO para impulsar el paradigma de una ciencia pluricultural (2003-2013)'. *Etnobiología*, 13(1), 26-38.
- Ramírez, R. (2002). Distribución alimentaria y problemas nutricionales en el Ecuador. *Revista Gestión*, (95).
- Romero, J. (2012). 'Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate'. *Psicoperspectivas*, 11(1), 8-31.
- Rosero, F. (2009). 'La construcción del sistema de soberanía alimentaria y nutrición del Ecuador'. *Alteridad*, 4(1), 25-33.
- Rosset, P. (2003). Soberanía alimentaria: reclamo mundial del movimiento campesino. *Policy*, 9(4).
- Rubio, B. (2001). La agricultura latinoamericana. Una década de subordinación excluyente. *Nueva sociedad*, 174, 54-65
- Salcedo, B. (2005). 'Políticas de Seguridad Alimentaria en los países de la Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela', en: S. Chu, R. Gómez, F. Jordán, K. La Serna, A. Lora, J. Marrero, J. Prudencio, S. Salomón, R. Sánchez y O. Abril (eds.), Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO Para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- SENPLADES (2013) Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural.
- Sen, A. (1982). Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford: Oxford university press
- Sevilla-Guzmán, E. (2006). 'Agroecología y agricultura ecológica: Hacia una "re" construcción de la soberanía alimentaria'.
- Toledo, V. M. (2005). La memoria tradicional: la importancia agroecológica de los saberes locales. *Leisa Revista de agroecología*, 20(4), 16-19.
- Valarezo, G. y Torres, V. (2004). *El desarrollo local en el Ecuador: historia, actores y métodos*. Editorial Abya Yala.
- Varela, C. (2002). El Proceso Agrario en el Ecuador. Quito: San Francisco

- Vivero, J. (2004). Teoría del hambre. Conceptos, definiciones, implicaciones y elementos para el debate. Guatemala: FAO. <http://www.fao.org/docs/eims/upload/5068/viveropol.pdf>
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabula rasa*, (9).
- Windfuhr, M., y Jonsén, J. (2005). Soberanía Alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. *Heidelberg, Alemania: FIAN-Internacional e Heifer Internacional*.
- Zambrano, M. (2011). 'Monstruos en la hacienda: el concertaje como narración de la nación'. *Temas*, 65, 30-37.
- Zárate Pérez, A. (2014). 'Interculturality and Decoloniality'. *Tabula Rasa*, (20), 91-107.



## Lista de entrevistados

Entrevistado	Afiliación o rol	Lugar y fecha
Diego Fernando Ramos	Especialista y Analista del Programa Alimentación Escolar del Ministerio de Educación (MINEDUC).	La Haya, 16 de enero del 2019
Hernán Zurita Vásquez	Decano de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de Universidad Técnica de Ambato (UTA).	La Haya, 17 de enero del 2019
Leonardo Gallegos Condoy	Director Zonal de la Unidad de Enlace Territorial Bolívar/Guaranda, Programa del Buen Vivir Rural (PBVR)	La Haya, 18 de enero del 2019
Mariana Galarza	Presidenta ejecutiva de la fundación Asociación Vivir y Directora Nacional del Programa Aliméntate Ecuador.	La Haya, 19 de enero del 2019
Abdón Calderón	Representante de la Estrategia de Agricultura de Tungurahua.	La Haya, 21 de enero del 2019
Xavier León Vega	Director de Proyectos, área de Soberanía Alimentaria de la Fundación Acción Ecológica	La Haya, 22 de enero del 2019
Carmen Galarza	Directora Nacional del Programa Mundial de Alimentos (PMA)	La Haya, 25 de enero del 2019
Carlos Jara	Consultor independiente en Desarrollo Económico. Área de: Elaboración de la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural en (SENPLADES).	La Haya, 11 de febrero del 2019
Alfredo Chuquimarca	Analista de seguimiento y evaluación en la Unidad de Enlace Territorial Chimborazo del Programa del Buen Vivir Rural (PBVR)	La Haya, 15 de febrero del 2019
Pacho Coro	Exdirigente indígena y pequeño agricultor de la provincia de Chimborazo	La Haya, 20 de febrero del 2019
Segundo Pillamunga	Pequeño productor de la provincia de Chimborazo. Hoy militante del partido Pachakutik del cantón Colta	La Haya, 22 de febrero del 2019