

Análisis de la inversión y la política
pública para agricultura en
Ecuador

noviembre 2010

OXFAM Internacional – Instituto de Estudios Ecuatorianos

Créditos

Financiamiento e iniciativa

Oxfam Internacional

Elaboración

Instituto de Estudios Ecuatorianos

San Ignacio 234 y 6 de Diciembre

Teléfono: 2504493

Web: www.iee.org.ec

Mail: iee@iee.org.ec

Quito - Ecuador

Equipo Técnico

Diego Carrión

Judith Flores

Stalin Herrera (Coordinador)

María de Lourdes Larrea

Javier Rodríguez

Contenido

Presentación	1
Introducción	3
I. La agricultura en la economía nacional: tendencia histórica y panorama actual	5
Peso de la agricultura en la economía nacional 1980-2010	5
Exportaciones agrícolas, exportaciones totales y exportaciones petroleras	9
Situación alimentaria	12
II. Distribución de la tierra e importancia de la Agricultura Familiar	3
Distribución de la tierra y unidades de producción de agricultura familiar	3
Tipología y distribución por regiones	3
Contribución de la agricultura familiar a la economía nacional	7
III. Empleo, mujeres, pobreza y desnutrición en el campo	11
Empleo y situación de las mujeres	13
Pobreza y desnutrición en el campo	16
IV. Inversión y política pública en agricultura	23
Comportamiento de la inversión y la política pública	24
Características del gasto en el último periodo	29
Programas, planes y políticas en el sector agrícola	39
V. Escenarios y perspectivas	47
Reflexiones sobre soberanía alimentaria y retos de las agriculturas campesinas productoras de alimentos	47
Reflexiones sobre posibilidades abiertas por el nuevo modelo	50
Bibliografía	52

Presentación

Liisa North¹

Si nuestras preocupaciones son el desarrollo rural sostenible y la equidad social en el campo, el trabajo presentado aquí no ofrece mucha esperanza. Una vez más, se comprueba la perversidad de la estructura agraria y de las políticas públicas para la agricultura en el Ecuador: la concentración de la tierra que caracteriza a todas las regiones del país y las políticas que favorecen a los grandes intereses capitalistas en la producción y el comercio, especialmente los sectores exportadores. La concentración de la tierra no fue sustancialmente transformada por las reformas agrarias de los sesenta y setenta. Mientras tanto las políticas públicas de sucesivos gobiernos, hasta durante las dos décadas de reforma, han manifestado un sesgo urbano y una falta de apoyo para los pequeños y medianos agricultores. Las perversidades se acentuaron durante los largos años neoliberales, manifestadas en los impactos de la ley de supuesto desarrollo agrario de 1994 y la desinversión en el campo documentada por el estudio aquí presentado.

Estas posturas de los gobiernos de turno se basan en concepciones falsas sobre la eficiencia, competitividad y modernidad de los grandes productores en comparación con los pequeños. De hecho, los autores de este estudio muestran que los gobiernos ecuatorianos –durante los 80 y especialmente durante la época neoliberal– no han considerado adecuadamente a la pequeña agricultura y la matienen subordinada al modelo, y hoy la incorporan como objeto de asistencia social, más no en términos del rol que esta puede jugar en el desarrollo nacional. Sin embargo, no podemos olvidar que son las políticas públicas que determinan si son los grandes o los pequeños agricultores que van a prosperar como productores y si la pobreza es, o no es, eliminada en el campo. Confirmación de esta tesis se puede encontrar en varios análisis de políticas agrarias, desde los ahora viejos estudios sobre las reformas agrarias asiáticas – Taiwán, Corea del Sur, y Japón – donde el sector terrateniente fue eliminado en el curso de las reformas agrarias de pos Segunda Guerra Mundial hasta publicaciones recientes, como los trabajos de Laura J. Enríquez y Michael Lipton.

En su *Reacciones al Mercado: pequeños agricultores en la economía reformada de Nicaragua, Cuba, Rusia y China* (2010)², Enríquez contrasta las políticas agrarias de Nicaragua y Rusia por un lado, y Cuba y China por el otro. La autora, demuestra cómo las decisiones de los gobiernos respectivos, socavaron las capacidades de los pequeños

¹ Profesora Emeritus de Ciencias Políticas, Universidad de York, Toronto, Canadá y Profesora Visitante de la FLACSO.

² *Reactions to the Market: Small Farmers in the Economic Reshaping of Nicaragua, Cuba, Russia, and China*. Pennsylvania State University Press, 2010.

productores y resultaron en profundas desigualdades y pobreza rural en Nicaragua y Rusia pos socialistas, mientras que se mejoraron las condiciones de vida en el campo cubano y chino (durante 1978-1985) donde los gobiernos, en el curso de sus transiciones hacia una economía de mercado, favorecieron a los pequeños productores que se demostraron capaces de incrementar la producción de cultivos y mejorar la seguridad alimentaria. Michael Lipton, en su *La Reforma Agraria en los Países en Desarrollo* (2009)³, a base de un análisis comprensivo de políticas agrarias en Asia, África y América Latina, resalta, además de una política sostenida y dirigida a los pequeños campesinos, la importancia de una distribución igualitaria de la propiedad rural para sostener el desarrollo rural y nacional.

En el Ecuador, la elección de Rafael Correa prometió cambios importantes en las políticas agrarias, con algo de redistribución de la tierra, apoyo para los pequeños y medianos productores, y mayor igualdad en el campo. Desafortunadamente, aunque la inversión en la agricultura ha crecido de una manera significativa bajo su gobierno, el estudio presentado aquí, demuestra que las viejas perversidades de las políticas agrarias siguen vigentes. Son los grandes productores, especialmente los exportadores, los que se benefician del apoyo público, mientras que los pequeños y medianos productores familiares, que deberían formar las base de una economía agraria sustentable e igualitaria para sustentar el desarrollo nacional y Soberanía Alimentaria –tal como lo exige la Constitución del 2008–, se les niega el apoyo necesario para prosperar.

³ Michael Lipton, *Land Reform in Developing Countries: property Rights and property wrongs*. Routledge, 2009.

Introducción

Desde la incorporación del Ecuador al mercado mundial, la economía nacional se ha sostenido sobre un esquema primario exportador que dependió de los productos agrícolas durante más de un siglo. Recientemente, las últimas décadas de la historia ecuatoriana han estado marcadas por esquemas distintos de política pública dirigida al agro, correlativos a los modelos de desarrollo más amplios impulsados para el país en su conjunto. Después del descubrimiento del petróleo en la Amazonía a inicios de los setenta, el Ecuador volcó su economía a una dependencia de la exportación de crudo que relegó a un segundo plano a la exportación de productos agrícolas que, por lo demás, había sido preponderante en décadas anteriores. Después de una década de boom petrolero favorecida por sostenidos altos precios del petróleo, la agricultura volvió a jugar un papel importante cuando, a principios de los ochenta, las exportaciones petroleras decayeron y sobrevinieron los efectos de la crisis de la deuda para todos los países latinoamericanos. Desde entonces, a partir de 1980, la producción agrícola en el Ecuador ha estado fuertemente orientada a la exportación, lo cual ha consolidado la distinción entre dos polos productores con características específicas. Por un lado, se distinguen productores con alta vinculación al mercado internacional y con disponibilidad de recursos productivos; y por otro, productores campesinos operando bajo sistemas de agricultura familiar, carentes de recursos y encargados de generar productos alimenticios básicos para el consumo nacional. Más aún, estos últimos presentan condiciones de reproducción definidas por la pobreza y la desnutrición, y guardan características étnicas distintivas con respecto a la población en su conjunto.

Correlativamente, el Estado pasó de un esquema de políticas agrarias dirigidas a la distribución de la tierra mediante programas de reforma en las décadas de los sesenta y setenta, a un esquema de políticas de fomento productivo que paulatinamente se fueron encaminando a promover a productores medianos y grandes mejor provistos de recursos y con posibilidades de agroexportación, desde los ochenta. Las políticas de orientación campesina, en cambio, han tenido expresiones débiles y poco claras en el mismo período. Actualmente, después de tres décadas transcurridas, el peso de la agricultura en la economía nacional ha mostrado una tendencia creciente en precios reales con ciertos matices importantes. A la vez que ha aumentado el volumen efectivo de producción, la dinámica de los precios nominales indica que los productores reciben remuneraciones reales cada vez menores, y los productos de exportación se vuelven cada vez más baratos en el mercado internacional. Por su parte, la agricultura familiar campesina ha sostenido una contribución importante a través de la producción de bienes alimenticios para el mercado interno, la incorporación de una proporción importante de la fuerza de trabajo y el subsidio a los sectores más modernos a través de los bajos precios de sus productos y su

incorporación como fuerza de trabajo barata⁴. Los llamados modelos de desarrollo han transitado una vía de modernización que inició con un proceso de industrialización por sustitución de importaciones entre los 60's y 70's, que luego dio paso a un proceso neoliberal desde los 80's hasta el 2006 y 2007.

Finalmente, desde el año 2007 el inicio del gobierno de Rafael Correa ha significado el reposicionamiento del Estado y la redefinición de su rol. A la vez que se observa una efectiva recuperación de su presencia en el campo y se advierte un discurso novedoso en cuanto a la orientación de las políticas con respecto a los sujetos productores, pero las tendencias de gasto público y reformas institucionales efectivas señalan contrapuntos que merecen un esfuerzo de interpretación.

El propósito de este documento es caracterizar la naturaleza de la inversión pública en agricultura para el caso ecuatoriano, revisando la tendencia histórica desde 1980 y reseñando las cualidades más significativas del panorama actual. Los contenidos están organizados intentando seguir una línea de reflexión que muestre, en primer lugar, la importancia de la agricultura en la economía nacional, revisando la tendencia histórica y los indicadores que dan cuenta de la situación actual. En segundo lugar, abordando la situación de los sistemas de agricultura familiar en el Ecuador, y además señalando ciertos rasgos generales de las condiciones de la población rural ecuatoriana con respecto a pobreza, nutrición y participación de la mujer en el campo. En tercer lugar, introduciendo el análisis de la política pública y la inversión en agricultura en el Ecuador, revisando primero los esquemas anteriores ensayados (desde 1980) y luego abarcando el período iniciado con el gobierno de Correa. Por último, el documento concluye con apuntes sobre los posibles escenarios para la agricultura familiar en el Ecuador y perspectivas conclusivas con respecto a una política pública que anota, en el discurso oficial, estar comprometida con la garantía de soberanía alimentaria.

⁴ A esto se debe sumar que la Agricultura Familiar también cumple roles importantes en el mantenimiento y cuidado de la naturaleza y la agro-biodiversidad. Además, es el espacio de producción y reproducción de la economía de las mujeres, base del proceso de reproducción de la sociedad en su conjunto y eje de las transferencias del valor hacia las otras esferas de la economía, una base de reproducción social históricamente invisibilizada.

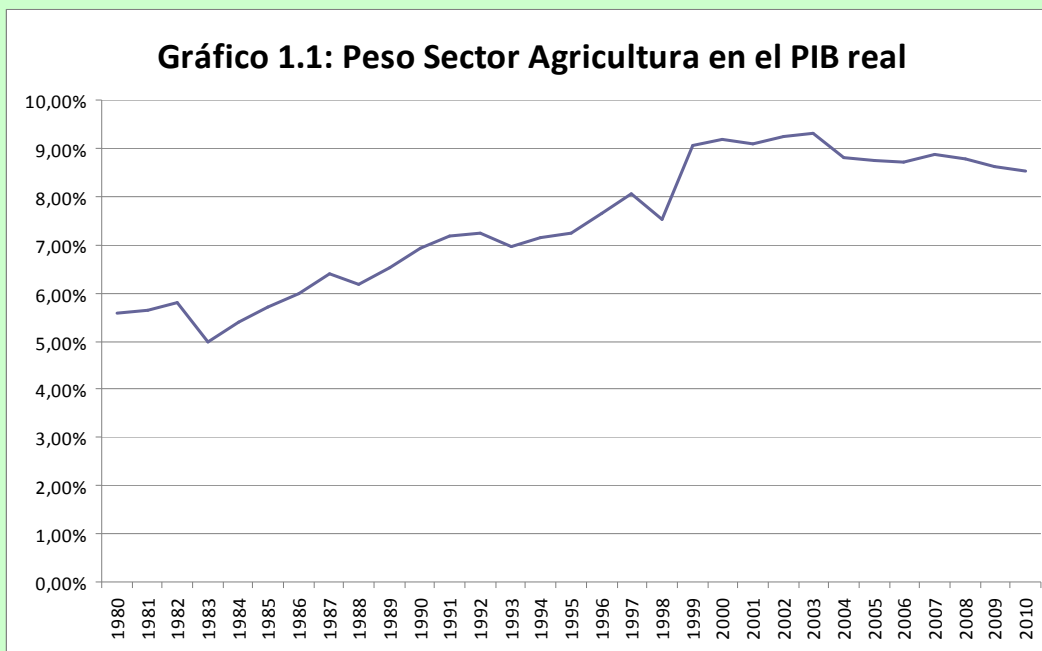
I. La agricultura en la economía nacional: tendencia histórica y panorama actual

Hasta principios de los setenta el Ecuador figuraba entre los países más pobres de América Latina, exhibiendo un incipiente nivel de industrialización y dependiendo ampliamente de las exportaciones agrícolas. El descubrimiento del petróleo en la Amazonía entre 1973 y 1974 cambió drásticamente la situación dando inicio a una década de gran crecimiento económico, caracterizada por la multiplicación acelerada de los programas y servicios del Estado. Esta década encontró su fin cuando a principios de los ochenta las exportaciones petroleras empezaron a decaer, y especialmente en 1982 cuando la crisis de la deuda externa afectó a todos los países de la región. Desde entonces, se adoptaron varias medidas para inducir el ajuste estructural y hacer frente a la crisis. Entre ellas se implementaron políticas de apertura comercial como parte de las estrategias para la vinculación al mercado internacional aprovechando las ventajas comparativas del país, medidas de ajuste fiscal y políticas de estabilización económica (Guerrero y Ospina, 2003; De Janvry et. al., 1991).

El propósito de esta sección es mostrar la importancia de la agricultura en la economía nacional, partiendo precisamente de una reflexión sobre el peso del sector agrícola desde 1980, es decir, desde la década en que la caída de las exportaciones petroleras y las medidas de ajuste devolvieron al sector agroexportador su relevancia en la escena económica nacional. El petróleo y las agroexportaciones resultan indicativos de un modelo que se sostiene sobre la exportación de bienes primarios (Larrea, 2006). Luego, se introduce el panorama actual haciendo referencia al peso de las exportaciones agrícolas frente al resto de las exportaciones, mostrando precisamente la dinámica de los bienes primarios en el comercio internacional para los últimos años. Finalmente, la sección termina revisando la situación de la balanza comercial agrícola, y de manera particular la balanza comercial de alimentos para hacer observaciones sobre la situación alimentaria del Ecuador.

Peso de la agricultura en la economía nacional 1980-2010

Considerando el valor agregado bruto de la agricultura (VAB) en dólares constantes (base 2000), podemos constatar que este sector ha incrementado su importancia desde la década de los ochenta (gráfico 1.1). Efectivamente ha mantenido una tendencia creciente con fluctuaciones más o menos fuertes que se explican por diferentes razones coyunturales, pero en las que pesan en mucho la limitada capacidad del estado y el escaso desarrollo de la infraestructura y tecnología agrícola para sostener o superar los embates climáticos.



Fuente: BCE: 1980-2010

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

Si observamos el gráfico anterior; el decrecimiento en el período 1982-1983 se debe a la crisis de la deuda externa. Además, en esos mismos años el Fenómeno de El Niño se produjo como uno de los más fuertes del siglo XX, resultando en pérdidas cercanas a los 650 millones de dólares. De éstas, el 63% correspondía al sector productivo, sumando un total de 202.7 millones para el sector agrícola⁵. En el período 1986-1987 el decrecimiento relativo del peso del sector agrícola en el PIB se debió a los efectos que tuvo sobre todo el sistema productivo la ruptura del oleoducto provocada por el terremoto de la Amazonía de marzo de 1987. Este fenómeno no permitió que el país se beneficiara de un leve repunte en el precio del crudo que se produjo precisamente en 1987.

Los efectos devastadores del Fenómeno de El Niño, la crisis financiera que condujo al feriado bancario, la devaluación del sucre y el posterior proceso de dolarización, explican la drástica caída que se observa para el período entre 1997 y 2000. Particularmente importante para el sector agrícola fue la incidencia de El Niño, que entre 1997 y 1998 causó daños cuatro veces mayores a aquellos de 1982-1983. A nivel nacional las pérdidas ascendieron a 2869.3 millones de dólares, de los cuales 1243.7 millones correspondieron al sector agrícola y pesquero.

⁵ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, OMS: El Fenómeno del Niño en el Ecuador (1999). Edición Digital: www.paho.org

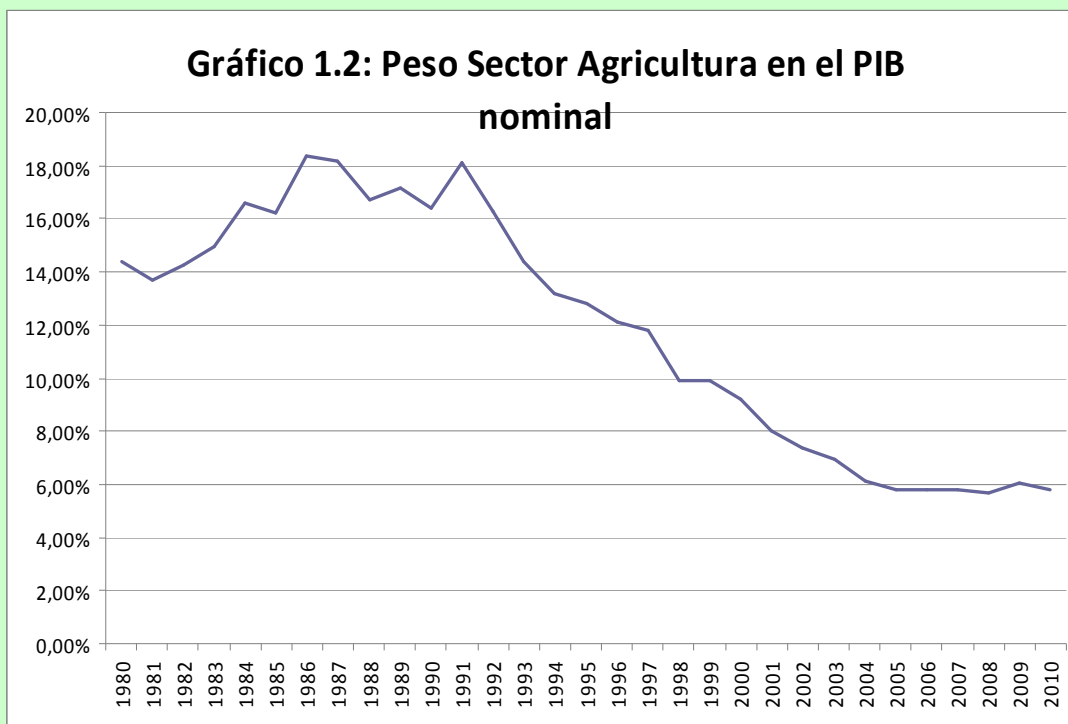
El precio del petróleo se había recuperado entre 1994 y 1996, pero a partir de 1997 se produce un fuerte descenso que continúa hasta 1999, llegando al nivel más bajo de la década. A partir del 2000, ya vigente la dolarización, el precio del petróleo tiende a recuperarse aceleradamente a propósito del creciente conflicto de los EE.UU. con el mundo árabe. La guerra desencadenada restringe la producción petrolera de Medio Oriente, disminuye la oferta internacional y provoca que los precios se disparen manteniendo una tendencia ascendente durante toda la década.

Volviendo a la agricultura, en los últimos años se observa un leve decrecimiento de su peso en el PIB, particularmente después del año 2003 donde cae de 9,33% a 8,82%, y sigue una tendencia decreciente hasta el 2010, año en que se proyecta un 8,52% del Producto Interno Bruto (PIB). Esta caída no responde a circunstancias coyunturales, sino que representa una tendencia de crecimiento del sector agrícola con un ritmo menor comparado con los demás sectores de la economía. El decrecimiento se da en el índice que compara VAB agrícola sobre PIB total. Una caída de este índice no significa necesariamente un decrecimiento del sector agrícola, sino que en este caso (atendiendo a los valores absolutos y no a los relativos) significa que el PIB crece proporcionalmente más que el VAB agrícola. Es decir que otros sectores de la economía, y en particular el sector petrolero (debido al acelerado incrementos de precios) crece a un ritmo mayor que la agricultura, lo que no significa que el ritmo de crecimiento del sector agrícola se haya disminuido y menos que haya decrecido. Desde el 2003, y con excepción exclusiva del 2006, el sector agrícola ha crecido a una tasa menor que el resto de la economía. En promedio para el período 2003-2010, la economía nacional (percibida a través del PIB) ha crecido a un ritmo del 4,7%, mientras que el sector agrícola ha crecido a un ritmo promedio del 3,3%.

En una perspectiva distinta, al analizar el indicador para el mismo período de treinta años, pero en términos corrientes (gráfico 1.2), se observa un comportamiento aparentemente distinto. La participación de la agricultura más bien ha disminuido notablemente desde la década de los ochenta, atendiendo a los valores corrientes. Es necesario anotar que esta aparente caída del peso de la agricultura se debe al efecto de la inflación y el tipo de cambio que afecta al cálculo del valor (precio x cantidad).

Pero, lo que nos indica la relación en términos corrientes es que la situación de precios y comercialización para las personas que trabajan en el sector agrícola-primario se ha deteriorado desde 1980. Ello implica un deterioro de su ingreso, debido a que los precios que los productores reciben hoy son relativamente menores que hace 30 años. Así, lo que se plantea es que la tendencia decreciente del peso del VAB Agrícola en el PIB nominal no implica una disminución de los volúmenes de producción (lo que se reflejaría también en las cifras constantes), sino que representa la variación de la capacidad de compra de los productores debido a las variaciones de precio y/o tipo de cambio. Podría representar, en

última instancia, un deterioro de las condiciones de intercambio de este sector con los otros sectores de la economía y con el extranjero.



Fuente: BCE: 1980-2010

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

Esto último se corrobora con las observaciones de García Pascual quien apunta que, por efecto de la globalización, desde principios de los ochenta se puede observar tres fenómenos importantes en el caso ecuatoriano. Primero, en términos del volumen exportado, éste ha mostrado una tendencia al crecimiento muy vigorosa y sostenida hasta la actualidad. Segundo, el valor total de los bienes agrarios vendidos al exterior igualmente ha registrado un crecimiento, aunque con un cierto comportamiento errático en años recientes. Y finalmente, los precios medios de los productos exportados han experimentado una caída significativa (García Pascual, 2005: 84)⁶.

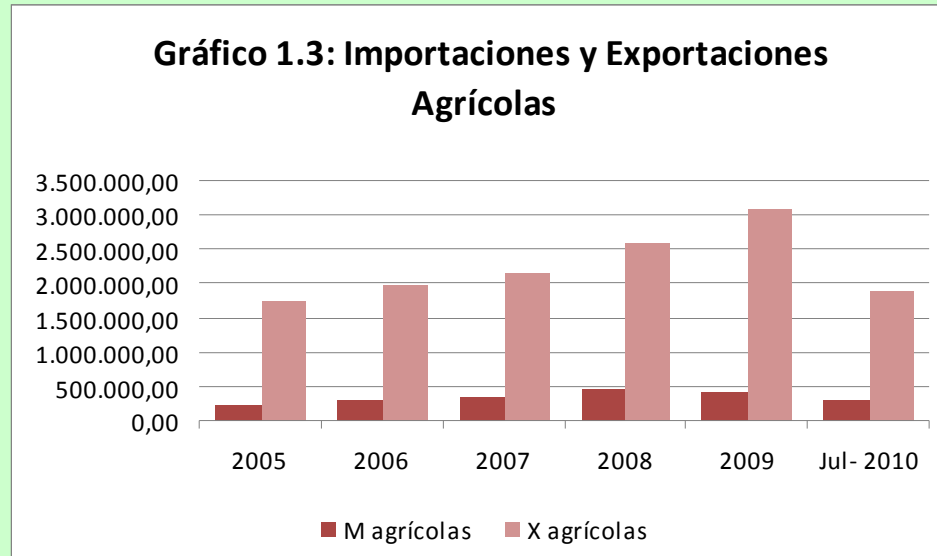
⁶ Para el período más reciente, por ejemplo, se observa que en términos nominales los bienes agropecuarios vendidos al exterior sumaban los 824,1 millones de dólares en 1990. Para el 2004, el valor nominal de los bienes correspondía a 2101 millones de dólares, lo cual representaba un incremento del 154% en casi quince años. Sin embargo, en valores constantes (base 2000), para el mismo período el valor total de las exportaciones agrarias habría aumentado en un 34%, cuatro veces menos que el volumen físico vendido fuera, mientras que el precio medio habría caído en un 40,7% (García Pascual, 2005: 85).

De manera conclusiva, el sector agrícola en el Ecuador ha aumentado en su contribución al PIB desde 1980. En lo interno se observa una caída de precios que indica un deterioro del ingreso de los productores. En lo externo, el volumen de las exportaciones ha aumentado, incrementándose también el valor nominal de la venta de los productos en el exterior. Sin embargo, en términos constantes, el aumento del volumen de exportación ha estado aparejado por una caída del precio medio (precio real) de los productos, lo que indica que para la economía ecuatoriana las condiciones del intercambio de productos agrícolas se han deteriorado, dando paso a una situación en la que se exporta cada vez más, pero cada vez más barato. Con lo cual, las estrategias de integración de los campesinos, al mercado internacional bajo los rubros de exportación, sea de manera directa o por negocios inclusivos, llevan en el tiempo una grave contradicción: la orientación de su producción a un mercado en el cual, aunque los precios aumentan⁷ y coyunturalmente el negocio es más rentable, los términos de intercambio reales son favorables dado a que las exportaciones son de materias primas y no de productos elaborados.

Exportaciones agrícolas, exportaciones totales y exportaciones petroleras

La tendencia observada al crecimiento del volumen de la exportación se expresa también en el superávit que exhibe el Ecuador para los productos agrícolas. La balanza comercial agrícola indica que las exportaciones exceden significativamente a las importaciones en el Ecuador (gráfico 1.3). Para los últimos cinco años, del total de exportaciones agrícolas, el banano, el café y el cacao representan el 70,5% en promedio. Los datos de julio del 2010 muestran una tendencia creciente en la exportación de estos mismos productos, en tanto a mitad de año se acercan ya al promedio de los cinco años anteriores. El rubro que mayor peso registra en las importaciones agrícolas, en cambio, corresponde a los cereales, representando en promedio el 58% de las importaciones agrícolas en el este mismo período.

⁷ Resulta conocido para todos que a partir del 2002 la tendencia decreciente de los precios se revierte por la crisis alimenticia y esto se refleja en el gráfico en un estancamiento de la caída del producto, nuevamente hay que entender que se trata de un índice y no de datos absolutos. El crecimiento de los precios se refleja como un freno a la caída y no como un crecimiento de la participación de la agricultura en el PIB debido, una vez más a que el crecimiento de la economía petrolera es proporcionalmente mayor al crecimiento del sector agrícola.



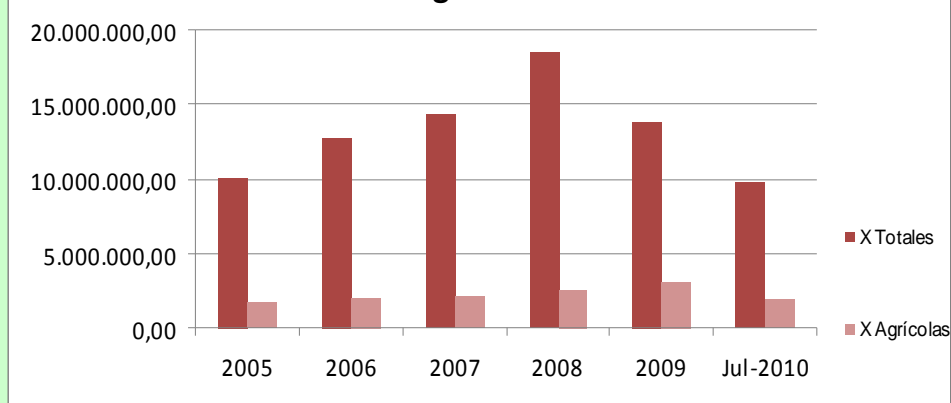
Fuente: BCE: 2005-2010

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

La misma tendencia no se observa al comparar la balanza comercial agrícola y la balanza comercial total (gráfico 1.4). Mientras para el caso de los productos agrícolas el superávit es sostenido y presenta una tendencia creciente que va de 1.5 millones de dólares en el 2005 a casi 2.7 millones en 2009, la balanza comercial total inicia con un déficit abrupto en el 2005 que se acerca a los 9 millones de dólares para luego recuperarse en el 2006 y mantenerse cercana a cero en los años siguientes hasta 2009. Lo anterior indica una fuerte orientación agroexportadora de la economía nacional.

Esta orientación agroexportadora, sin embargo, debe ser valorada comparada con el resto de los sectores exportadores. Una revisión de lo ocurrido en años recientes muestra que no sólo las exportaciones agrícolas en el Ecuador han aumentado en volumen y en valor nominal. Durante los últimos cinco años, al comparar las exportaciones agrícolas con las exportaciones totales se observa que éstas han decrecido en su peso relativo, recuperándose sólo de modo aparente en el último año.

Gráfico 1.4: Exportaciones y Exportaciones Agrícolas



Fuente: BCE: 2005-2010

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

Tabla 1.1: Peso de Exportaciones Agrícolas en Exportaciones Totales

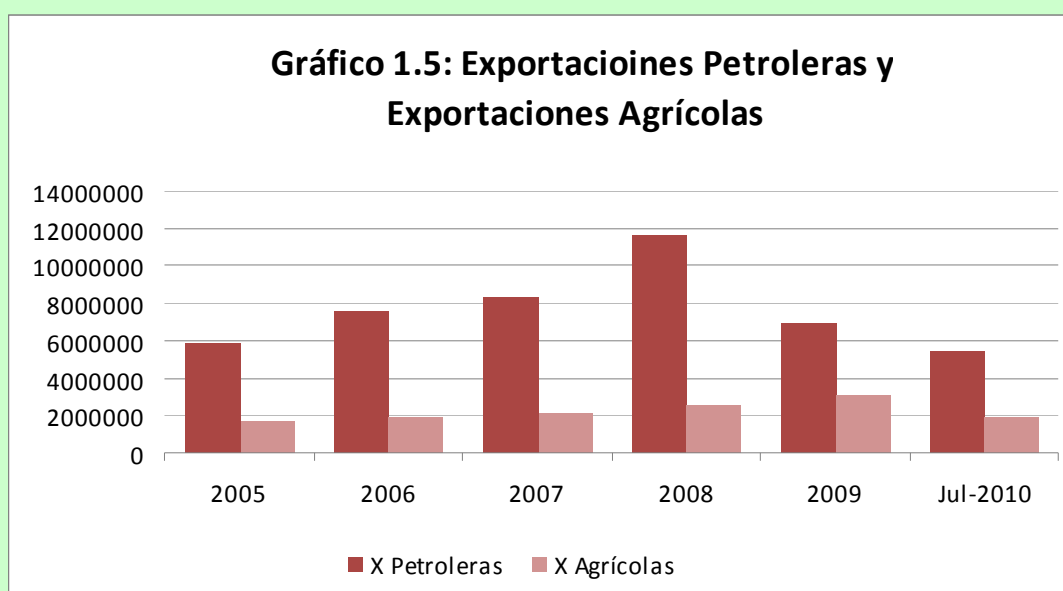
Miles de dólares FOB			
	X Totales	X Agrícolas	X Agr/X Totales
2005	10.099.991,40	1.762.942,14	17,45%
2006	12.728.242,97	1.972.300,96	15,50%
2007	14.320.536,52	2.165.738,81	15,12%
2008	18.510.581,50	2.602.356,35	14,06%
2009	13.799.028,98	3.080.107,57	22,32%
Jul-2010	9.838.376,99	1.899.401,61	19,31%

Fuente: Departamento de Comercio Exterior, BCE: 2005-2010

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos

Como se observa, las exportaciones han mantenido un ritmo de crecimiento sostenido hasta el 2008. Para el 2009, en cambio, se registra una drástica disminución de las exportaciones totales, lo que produce un incremento en el porcentaje de los productos agrícolas en el valor de las exportaciones totales. Para el 2010 parece advertirse una recuperación del valor de las exportaciones totales, dado que a mitad de año ya se ha alcanzado un nivel apenas inferior al total del 2009. Las exportaciones agrícolas, por otro lado, proyectan mantener su peso significativo, probablemente superior al 20% para fin de año.

El peso de las exportaciones agrícolas es significativo: si para el 2007 crecieron solo el 9.81%, para el 2008 hay un crecimiento del 20% que se sostiene para el 2009 (18%). Sin embargo, las exportaciones petroleras indudablemente son el rubro con mayor peso – 58% promedio–, a lo que han contribuido también los elevados precios internacionales del crudo de los últimos años. Las exportaciones agrícolas han representado en promedio el 17% del total de exportaciones nacionales en los últimos cinco años.



Fuente: Departamento de Comercio Exterior, BCE: 2005-2010
 Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos

El análisis de las exportaciones muestra que a pesar de su reducción en términos totales, las exportaciones agrícolas se han incrementado en términos absolutos (volúmenes y superficie), dejando para el futuro algunas interrogantes sobre el modelo ¿Cuánto de este incremento de las exportaciones crea las condiciones o avanza en la consolidación de la *Soberanía Alimentaria*? ¿Cuánto de este incremento se ha traducido en una mejoría de las condiciones de vida de los sectores rurales? ¿Cuál es la relación del modelo con el medio ambiente y de la naturaleza?

Situación alimentaria

Cuando observamos la situación alimentaria, hacemos referencia a la capacidad del sector agropecuario del Ecuador para la garantizar los postulados constitucionales⁸, que remiten a

⁸ Constitución del Ecuador 2008, Título II; Derechos. Capítulo segundo; Derechos del Buen Vivir. Sección Primera; Agua y Alimentación, Art. 13.-Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria.

la producción de alimentos, preferentemente nacional o local, para garantizar el acceso seguro de alimentos.

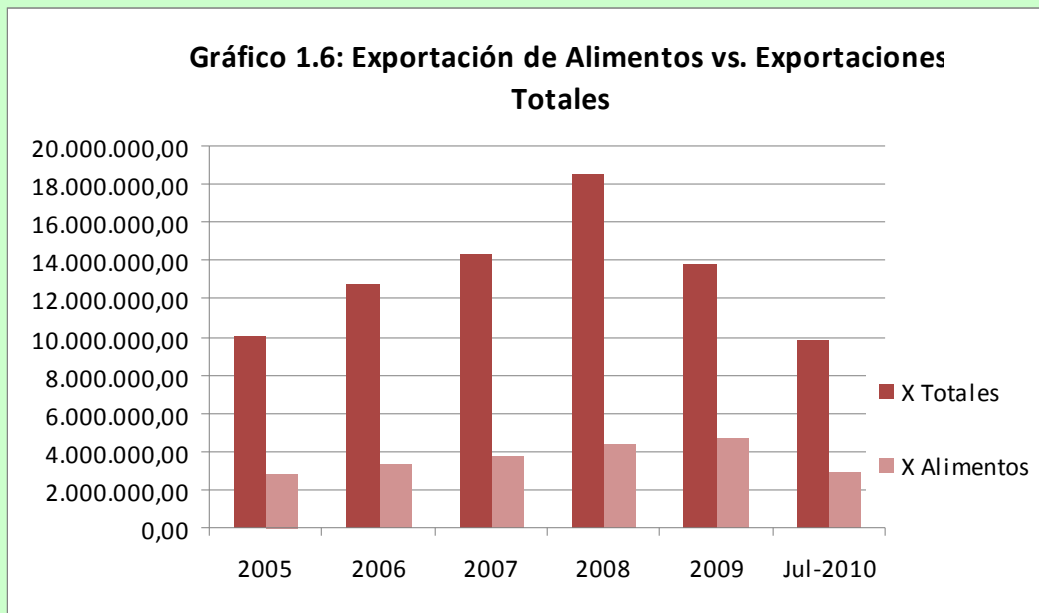
En esta perspectiva, el balance de las exportaciones e importaciones de alimentos, en los últimos cinco años, el Ecuador muestra un “superávit en la balanza de alimentos”. La tendencia, además, es creciente (Tabla 1.2, Gráfico 1.6). Las exportaciones de alimentos representan en promedio el 28,15% de las exportaciones totales, y el 16,11% del PIB, también en promedio para el mismo período.

Tabla 1.2: Balanza Comercial de alimentos 2005-2010						
Toneladas, Miles de dólares FOB ⁹						
Año	Exportación Alimentos		Importación de Alimentos		Balanza de Alimentos	
	Toneladas	Miles USD FOB	Toneladas	Miles USD FOB	Toneladas	Miles USD FOB
2005	6.067.551,44	2.855.968,63	1.355.162,72	502.107,27	4.712.388,72	2.353.861,36
2006	6.363.395,01	3.351.314,56	1.519.212,30	580.246,54	4.844.182,71	2.771.068,02
2007	6.742.207,22	3.799.388,38	1.566.450,69	749.380,83	5.175.756,52	3.050.007,55
2008	6.663.107,68	4.438.309,77	1.584.646,52	1.197.022,47	5.078.461,16	3.241.287,30
2009	7.095.589,03	4.758.725,01	1.629.148,92	1.025.489,74	5.466.440,11	3.733.235,27
Jul-2010	3.882.784,03	2.884.959,72	1.163.939,37	678.297,64	2.718.844,65	2.206.662,07

Fuente: Departamento de Comercio Exterior, BCE: 2005-2010

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

⁹ FOB quiere decir libre a bordo, y representa el costo de las exportaciones una vez que se ha pagado todos los costos de embarque.



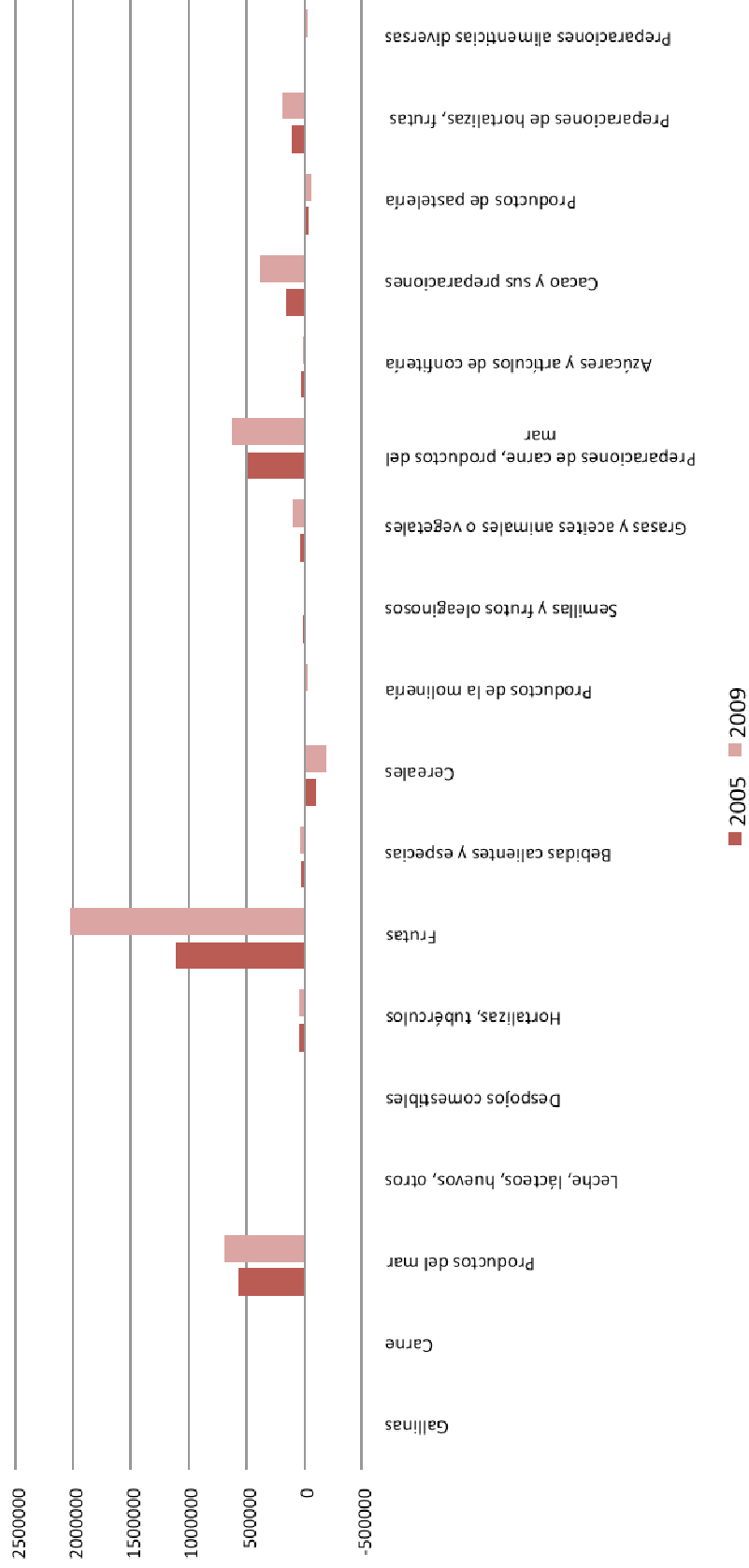
Fuente: Departamento de Comercio Exterior, BCE: 2005-2010
 Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos

Este superávit registrado, sin embargo, debe ser analizado observando los rubros que lo componen. Esto porque, a pesar de que las exportaciones de alimentos exceden en gran medida a las importaciones, no necesariamente significa que exista a una situación de *soberanía alimentaria* en el país.

Entre las cuentas de productos alimenticios que presentan una balanza comercial con superávit la más significativa es la cuenta ‘frutas’, debido a la presencia del banano como uno de los principales productos de exportación. Luego vienen en orden de importancia: ‘pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos’ y ‘preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos’. Ambas son cuentas en donde el camarón tiene gran importancia.

En cambio, existe déficit en algunos rubros alimenticios básicos. El déficit más grande se presenta en la cuenta ‘cereales’, y después de este rubro aparecen como deficitarios otros productos básicos para la alimentación, entre ellos, preparaciones a base de cereales, harina, almidón, leche y productos lácteos, huevos de ave, miel natural, y otros productos comestibles de origen animal, todos productos que pueden ser producidos en el país y que exigen de políticas públicas de fomento productivo.

Gráfico 1.7: Balanza Comercial de Alimentos 2005 y 2009



Fuente: Departamento de Comercio Exterior, BCE: 2005-2009; Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

El análisis del superávit agrícola y “alimentario” (gráfico 1.7), muestra que se trata fundamentalmente de productos tradicionales y no tradicionales de exportación –banano, café, cacao, productos del mar–, mientras que aquellos productos alimenticios básicos se encuentran en situación deficitaria. Las diferencias entre los datos del 2005 y 2009, muestran que se prioriza las exportaciones agrícolas, sin que el déficit de productos básicos para la alimentación mejore.

Así, como conclusiones de este segmento, desde la década de 1980 se observa una tendencia creciente del peso de la agricultura en la economía nacional. Lejos de un problema de productividad, este crecimiento sin embargo, presenta ciertos matices y características particulares.

En primer lugar, la tendencia decreciente en términos corrientes indica dos cosas: 1) El precio nominal de los productos agrícolas se ha reducido, lo cual ha traído como consecuencia una disminución en el ingreso real de los productores agrícolas. En el ámbito del comercio exterior, los volúmenes de exportación han aumentado pero el valor de las exportaciones ha disminuido, haciéndose cada vez más baratos los productos agrícolas ecuatorianos en el mercado internacional. 2) Desde el 2003 aproximadamente, el peso de la agricultura presenta un leve decrecimiento (leve pendiente) que está relacionado con el ritmo de crecimiento de otros sectores de la economía. La agricultura no es, pues, un sector de crecimiento a ritmo acelerado, comparado con los demás sectores.

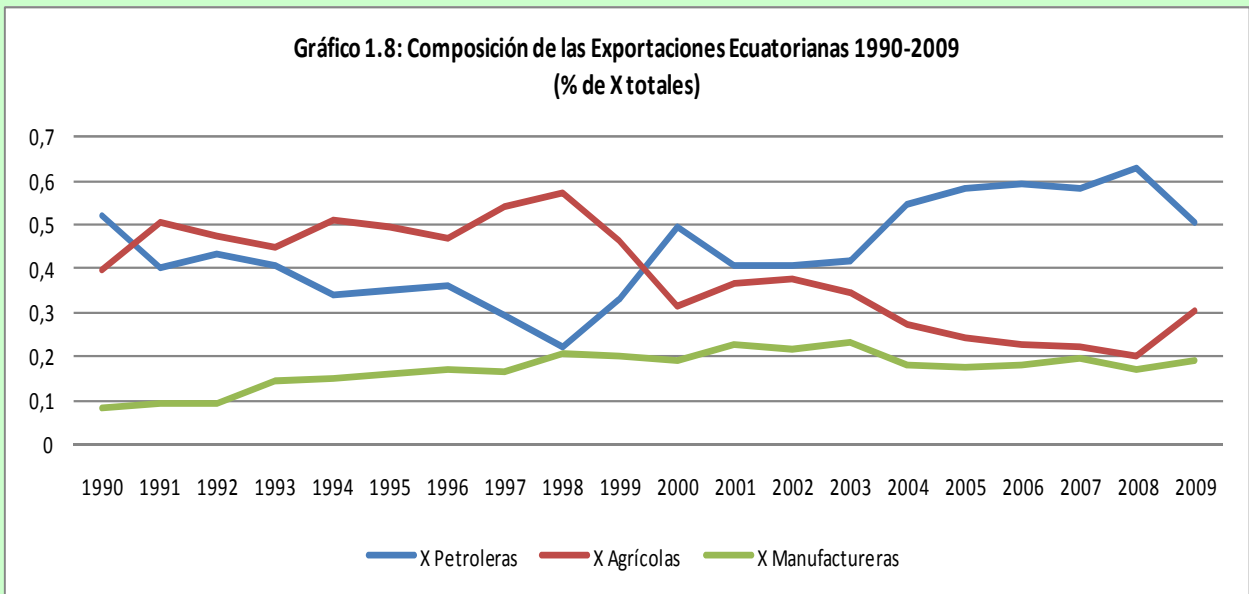
En segundo lugar, las fluctuaciones del PIB –real y corriente– muestran que (gráficos 1.1 y 1.2), además de ser un modelo condicionado por relaciones de intercambio desfavorables, es un modelo caracterizado por la falta de desarrollo tecnológico e infraestructura que reduzca su vulnerabilidad al medio ambiente. En lugar de traducir el desarrollo tecnológico en una reducción de la presión sobre la naturaleza, el modelo aumenta sus volúmenes de producción gracias al incremento y control de la superficie agrícola¹⁰ (tabla 2.2).

En tercer lugar, en estos mismos años, las exportaciones agrícolas han sido significativas, aunque han reflejado una tendencia decreciente al ser comparadas con el total de las exportaciones. Sin embargo, las exportaciones agrícolas, a pesar de ser mucho menores a las exportaciones petroleras, presentan un superávit sostenido en la balanza comercial agrícola que exhibe una tendencia creciente.

Al mirar la composición de las exportaciones ecuatorianas por tipo de producto se muestra una economía con fuerte orientación primario exportadora, altamente dependiente del

¹⁰ Como se presenta en la tabla 2.2, el modelo se caracteriza también porque los crecientes volúmenes de producción es el resultado de un creciente incremento de la frontera agrícola y las unidades de producción agropecuaria, pero con la característica de que la estructura de la tenencia de tierra está altamente concentrada y con una tendencia a la fragmentación y polarización de la estructura productiva.

petróleo. Se observa que existe una relación inversa entre el peso de las exportaciones petroleras y el de las exportaciones agrícolas: los incrementos o disminuciones del precio del petróleo tienen un efecto en el peso de las exportaciones petroleras, pero al mismo tiempo generan un efecto inverso en el peso porcentual de las exportaciones agrícolas. Para la década del noventa por ejemplo, el peso de las exportaciones petroleras es menor a las agrícolas debido a la fuerte caída del precio del petróleo a nivel internacional, mientras que en la siguiente década la subida internacional del precio del crudo invierte la tendencia y sitúa al petróleo y sus derivados como el principal rubro de exportación.



Fuente: Departamento de Comercio Exterior, BCE: 1990-2009

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos

Finalmente, se puede apuntar que la economía primario exportadora del Ecuador se sostiene, además del petróleo, sobre la producción de ciertos productos que, a pesar de figurar como productos alimenticios, están destinados para la agroexportación, mientras que la producción de bienes básicos para la alimentación nacional es insuficiente y debe ser completada con pequeños volúmenes de importación de cereales, productos lácteos y otros productos de origen animal.

II. Distribución de la tierra e importancia de la Agricultura Familiar

Frente al panorama general descrito en la sección anterior, el propósito de esta sección es caracterizar la agricultura familiar en el Ecuador. Ello significa identificar su peso con respecto al total de la actividad agrícola en términos de superficie total y en términos de superficie relativa –distinguiendo el número de unidades productivas que componen la agricultura familiar en comparación con la agricultura empresarial–; establecer una tipología que permita diferenciar las variaciones internas que se presentan dentro de la categoría ‘agricultura familiar’¹¹; indicar la distribución geográfica de este tipo de agricultura en el territorio nacional; y finalmente, señalar su contribución en términos de productos y en términos de valor agregado para la economía nacional.

Distribución de la tierra y unidades de producción de agricultura familiar

Un primer elemento que debemos destacar es que el análisis comparado entre los censos agropecuarios en el Ecuador; 1954, 1974 y 2001 (tabla 2,1), nos muestra varios elementos que caracterizan el modelo primario agroexportador:

- La expansión de la frontera agrícola, en 50 años hemos pasado de 6.399.700 has. a 12.355.830 has.
- La distribución de la tierra en el Ecuador, es una estructura profundamente desigual, el índice GINI en se mantiene sobre el 0.80.
- Las UPAs menores de 5 has, se han duplicado al tiempo que controlan menos superficie relativa; pasaron de 251.686 UPAs que controlaban el 7,2 % de la tierra en 1954, a 335.309 UPAs que disponen del 6,3% de la superficie.
- Al mismo tiempo que, aunque las propiedades mayores de 200 has. se han reducido en número, mantiene un control muy alto de la tierra -constituyen apenas el 0,1% de las UPAs, pero controlan el 29% de la superficie-, y las UPAs que van entre 20 y 100 has se han consolidado, y las unidades menores de una hectárea se han triplicado en número al tiempo que controlan menos tierra.

En síntesis, se advierte que la tendencia general de la estructura agraria en el Ecuador, se corresponde con una lógica agresiva con el medio ambiente (incremento insostenible de la frontera agrícola), el control de la tierra por una proporción muy pequeña de UPAs y un fuerte tendencia a la fragmentación de la pequeñas unidades. Es decir, es una estructura marcada pro la desigualdad y la concentración de la tierra, a lo cual habrá que sumar el control sobre otros recursos productivos.

¹¹ La agricultura familiar ha sido normalmente asociada a la agricultura ‘campesina’, a la ‘pequeña agricultura’ o a la ‘agricultura de subsistencia’, asumiendo éstos como términos intercambiables de igual significado.

Tabla 2.1 Tenencia de la tierra por estratos, comparación 1974 y 2001

Estratos	1954			1974			2001				
	UPAs	%	Superficie	UPAs	%	Superficie	Estratos	UPAs	%	Superficie	%
< 1 ha	92.387	26,8	46.000	145.550	28	63.263	< 1 ha	248.398	30	95.834	0,8
1 a 4,99	159.299	46,3	386.200	201.297	38,8	475.405	1 a 2	117.660	14	156.016	1,3
5 a 9,99	36.250	10,5	271.500	54.935	10,6	377.756	2 a 3	78.850	9,4	183.354	1,5
10 a 19,99	21.400	6,2	294.300	41.425	7,98	557.535	3 a 5	90.401	11	339.021	2,7
20 a 49,99	19.415	5,6	591.500	42.537	8,19	311.974	5 a 10	101.066	12	688.987	5,6
50 a 99,99	8.327	2,4	547.200	22.276	4,29	1.352.697	10 a 20	75.660	9	1.017.807	8,2
100 a 499,99	5.787	1,7	1.556.300	9.657	1,86	1.676.486	20 a 50	76.792	9,2	2.372.027	19
500 a 999,99	664	0,2	464.700	825	0,16	544.454	50 a 100	34.498	4,1	2.242.409	18
1000 a 2499,99	464	0,1	685.300	433	0,08	629.630	100 a 200	12.941	1,5	1.666.879	13
> 2500 has	241	0,1	1.556.700	176	0,03	960.203	> a 200 has	616	0,1	3.593.496	29
TOTALES	344.234	99,9	6.399.700	519.111	100	6.949.403		836.882	100	12.355.830	100
Coefficiente de Gini			0,864			0,816				0,801	

Fuente: Larrea, 2008 a partir de Censos Agropecuario 1954, 1974 y 2001

Sin embargo, también es importante mencionar que los trabajos que intentan definir el peso de AF usan los datos censo del 2001¹² (tabla 2.1), datos que sirven para mostrar la desigual estructura en la tenencia o control de la tierra, pero no necesariamente para identificar o caracterizar adecuadamente las unidades de agricultura familiar. Generalmente la agricultura familiar se ha considerado como sinónimo de la pequeña propiedad, esto la asocia o restringe al tamaño de la propiedad, pero dado que los sistemas de producción intensivos (hortalizas o flores), gracias al desarrollo tecnológico pueden producir grandes volúmenes en superficies pequeñas, el criterio de superficie resulta insuficiente.

Evidentemente, este problema no puede desconocer o dejar de lado el problema de distribución desigual de la tierra y su relación con la pobreza: según Carlos Larrea (2008), hay una relación innegable entre los escasos recursos productivos (minifundio), la pobreza y la desnutrición, lo cual además, tiene un sesgo de discriminación social; las zonas de mayor fragmentación, coincide que las zonas de mayor pobreza y de mayor presencia indígena.

Al mismo tiempo, la definición precisa de agricultura familiar (AF) en el Ecuador constituye un problema y exige ir más allá de la superficie como criterio. Un trabajo reciente de caracterización de la AF en el país fue elaborado por la FAO en el 2006 y estuvo a cargo de Sara Wong y Carlos Ludeña. En el mismo, utilizan la siguiente ruta metodológica para distinguir la agricultura familiar del resto de la superficie productiva:

A partir del Censo Nacional Agropecuario del año 2000, asumen que el número total de 842,882 unidades de producción agropecuaria en el Ecuador. Éstas corresponden a la totalidad de la superficie productiva del territorio nacional, equivalente a 12'355,831 hectáreas (tabla 2,1).

Para distinguir las UPAs de agricultura familiar proceden a filtrar la totalidad de las unidades en base a dos criterios. En primer lugar, según el tipo de propiedad, eliminan aquellas propiedades en donde el Estado o la Iglesia figuran como propietarios (esto es, sin distinción de las tierras comunales). Después de este primer criterio, las UPAs totales descienden a 837,435 y la superficie que representan es de 12'093,389 de hectáreas. El segundo criterio consistió en considerar la variable de 'Mano de Obra Permanente'. Por este criterio se eliminaron las UPAs que registran contratación de mano de obra permanente en un número superior al de los miembros de la UPA que permanecen en ella y se desempeñan labores agropecuarias. Aquí no hay, pues, una consideración del tamaño de las

12 El informe de la CEPAL sobre el impacto del TLC en el Ecuador (2005) utiliza la categoría de Unidades Productivas (UPA's) y están ordenadas según la capacidad productiva en relación a la cantidad de tierra y tecnología que disponen: 1 unidades de subsistencia (444.414 UPAs, y representan el 52,7%), 2) empresariales tradicionales (360,712 UPAs, representan el 42,8%), 3) empresariales de punta (37.755 UPAs, y representan el 4.5%).

UPAs: podrían ser identificadas como UPAs de agricultura familiar predios de menos de una hectárea hasta propiedades mayores a las 100 hectáreas.

Aplicados estos dos filtros al Censo Nacional Agropecuario del 2001, los autores establecen que para el Ecuador las explotaciones de agricultura familiar suman 618,684 unidades de producción, equivalentes a 6'452,878 hectáreas de la superficie productiva del territorio nacional. En términos de porcentajes, las UPAs de agricultura familiar representarían así el 73% del total de las unidades de producción, y ocuparían el 52% de la superficie productiva.

Además, Wong y Ludeña (2006) sostienen que la información del Censo Nacional Agropecuario resulta insuficiente para apreciar las unidades de agricultura familiar (tipo de propiedad y mano de obra), debido a que en la información censal no se consideran *los flujos de ingresos y gastos de los hogares rurales*, y por ello, consideran además la información de la Encuesta de Condiciones de Vida (1998). A partir de esto, los autores *estiman* que el peso real de la agricultura familiar en el Ecuador es mayor y controlan menos superficie (tabla 2.2). Constituyen el 88% de las UPAs totales, representan un total de 739,952 UPAs consideradas y la superficie productiva ocupada por UPAs de agricultura familiar representaría el 41%.

Tabla 2.2 Superficie y UPAs totales agricultura familiar

	Agricultura Familiar	Agricultura Empresarial, propiedades del Estado y la Iglesia	Total	% UPAs de AF
UPAs	739.952	102.930	842.882	88%
Superficie (has)	5.083.823	7.272.008	12.355.831	41%

Fuente: Wong y Ludeña, 2006.

Como se observa en la Tabla 2.3, la superficie que suman las unidades de agricultura familiar supera la superficie agregada de los primeros estratos que podrían ser considerados como 'naturalmente' de agricultura familiar. Significa que las UPAs de AF están también distribuidas en los estratos superiores de superficie mayores de 5 o 10 has y no definen límites máximos de propiedad, con lo cual podría argumentarse la existencia de UPAs familiares extensivas y de poca eficiencia.

Tabla 2.3 UPAs agricultura familiar, totales y tamaños promedio por tipo

Característica	Tipos de Agricultura Familiar			Total
	Subsistencia	Transición	Consolidada	
No. De UPAs	456.108	274.064	9.780	739.952
Hectáreas	2.510.254	1.932.621	640.948	5.083.823
Tamaño promedio	5,50	7,05	65,54	

Fuente: Wong y Ludeña, 2006

Sin embargo, la tabla 2.3, intenta presentar una tipología al interior de la AF y muestra que un proporción importante de la agricultura familiar (61%), se encuentra en estratos que como promedio tienen 5,5 has y menor a 5,5 has. Pero, considerando solamente las unidades de subsistencia, la superficie total ocupada por las mismas asciende a alrededor de 2.5 millones de hectáreas, un total que no se alcanzaría ni sumando todos los estratos hasta las 100 hectáreas de la Tabla 2.3, pero al mismo tiempo corre el riesgo de imaginar una mejor posición en el control de la tierra, lo cual nos parece falso.

El promedio de las 5,50 hectáreas, tampoco podría ser obtenido al dividir la superficie ocupada por los estratos inferiores entre el número de UPAs registradas ¿Cómo interpretar este fenómeno? Significa que no todas las UPAs de mayor tamaño son de agricultura empresarial –piénsese en la ganadería extensiva de ciertas zonas de la Sierra o en las extensiones de la Amazonía–; y por otro lado, no todas las unidades de pequeño tamaño son necesariamente familiares y campesinas –piénsese en las flores y los vegetales de invernadero.

El problema revela, la ausencia de criterios y datos suficientes para hacer una buena caracterización de lo que hoy es la AF y cual es su aporte real en la economía nacional. Sin embargo, los datos muestran que por un lado hay un problema de desigualdad en la distribución de la tierra, al tiempo que no hay criterios precisos que permitan entender cual es la complejidad y realidad, la agricultura familiar es una heterogeneidad que debe aún explorarse.

Tipología y distribución por regiones

Dentro de la heterogeneidad de situaciones, se ha subdividido a los tipos de agricultura familiar en tres grupos:

Agricultura familiar de subsistencia, considerada como aquella en donde la producción está orientada a la reproducción de la unidad familiar, aunque normalmente es insuficiente para tal fin y la mayor parte del ingreso familiar lo componen otras actividades extra-agropecuarias.

Agricultura familiar consolidada, cuya producción está fundamentalmente orientada al mercado, cuenta con recursos suficientes para la producción y contrata mano de obra de manera permanente.

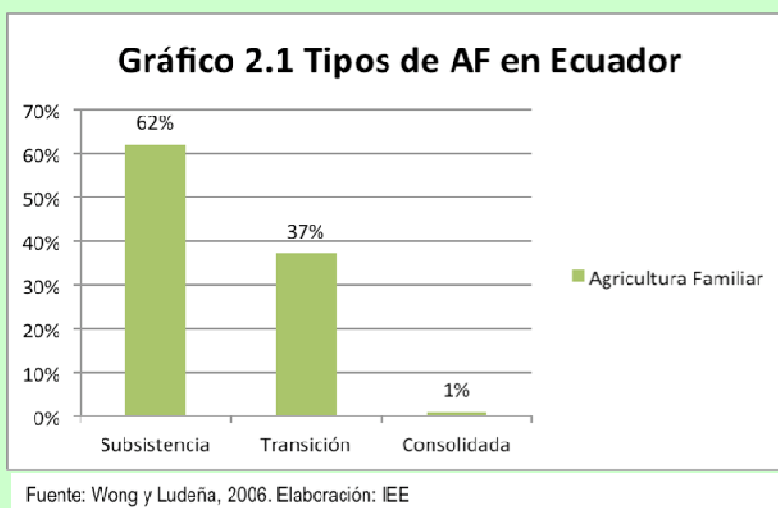
Agricultura familiar en transición, considerado como grupo intermedio entre las dos situaciones anteriores y que probablemente su recorrido no es de ascenso hacia la consolidación.

Tabla 2.4 Tipología y características agricultura familiar

Tipología	Características
Agricultura familiar de subsistencia	Acceso limitado a tierra y agua. Bajo nivel tecnológico y baja productividad Ingreso insuficiente para satisfacer necesidades familiares.
Agricultura familiar en transición	Controla recursos naturales con limitaciones. Alta dependencia de sector público y ONG. Barreras de entrada para integrarse a cadenas rentables; bajo capital propio y limitado acceso a financiamiento; poca capacidad de gestión; mediocre nivel tecnológico.
Agricultura familiar consolidada	Dependencia del sector público o asistencia privada (ONG). Cierta inflexibilidad para el cambio. Posibilidades de generación de excedentes y capitalización de los mismos. Debilidades en la gestión.

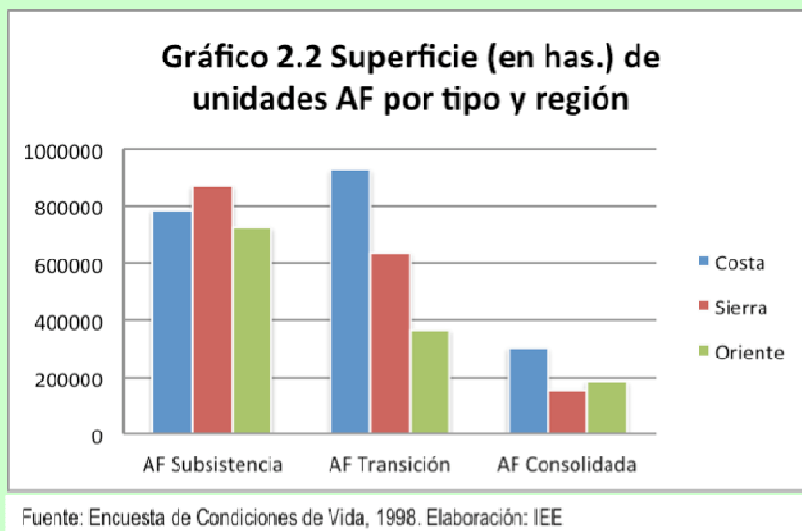
Fuente: elaboración a partir de Cuadro de 'Restricciones y Oportunidades de la AF' en FAO/BID (2007)

Bajo esta clasificación, en Ecuador alrededor de 456,000 UPAs (62%) corresponden a unidades de agricultura de subsistencia; algo menos de 275,000 UPAs (37%) pueden ser consideradas como agricultura en transición; y apenas 9,800 (1%) corresponden a unidades de agricultura consolidada.



El gráfico 2.1, muestra que la gran mayoría de las unidades de producción de agricultura familiar en el Ecuador presentan las características de la agricultura de subsistencia – Acceso limitado a tierra y agua, Bajo nivel tecnológico y baja productividad, Ingreso insuficiente para satisfacer necesidades familiares–, mientras que las unidades de producción consolidada, parecen una excepción resultado del control importante de tierra (65 has como promedio, tabla 2.3).

Esta distribución se mantiene, aunque de manera diferenciada, en cada una de las regiones. En la Costa, la superficie correspondiente a las UPAs de subsistencia es de 784,564 has., las UPAs en transición ocupan 927,179 has., y las unidades de agricultura familiar consolidada corresponden a 303,421 has. Para la Sierra, las unidades de subsistencia ocupan 869,401 has., las de transición ocupan 637,752 has., y las de agricultura familiar consolidada corresponden a 154,140 has. Finalmente, en el Oriente, las UPAs de subsistencia constituyen 726,215 has., las unidades en transición constituyen 366,655 has., y las de agricultura familiar consolidada corresponden a 183,357 has.



Agregando los totales regionales, tenemos que la agricultura familiar en la Costa ocupa 2'015,164 has, en la Sierra corresponde a 1'661,293 has, y en el Oriente 1'276,227 has están ocupadas por unidades de agricultura familiar. En términos de unidades productivas, la distribución regional es la siguiente:

Característica	Tipos de Agricultura Familiar			Total Agricultura Familiar
	Subsistencia	Transición	Consolidada	
Número de UPAs				
Total Nacional	456,108	274,064	9,781	739,952
Costa	142,648	121,677	4,249	268,575
	31%	44%	43%	36%
Sierra	284,118	140,784	3,559	428,461
	62%	51%	36%	58%
Oriente	29,342	11,603	1,972	42,917
	6%	4%	20%	6%

Fuente: Wong y Ludeña (2006), elaboración a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, 1998

El número de UPAs de agricultura familiar en la Sierra equivale alrededor de 1.6 veces el número de UPAs en la Costa. Además, la superficie de agricultura familiar en la Costa es mayor a la de la Sierra en algo más de 350,000 hectáreas. Como consecuencia, en términos generales, el promedio de la superficie de la que dispone cada unidad productiva es superior en la Costa. Afinando el análisis para cada subgrupo de agricultura familiar tenemos que las unidades de agricultura de subsistencia disponen en promedio de 3.06 has en la Sierra y 6.41 en la Costa; las unidades de transición disponen en promedio de 4.53 has en la Sierra y 7.62 has en la Costa; y las unidades de agricultura familiar consolidada disponen en promedio de 43.31 has en la Sierra y 71.41 has en la Costa. Sumados los subgrupos de subsistencia y transición representan en ambas regiones el 99% (Sierra) y 98% (Costa) del total de las UPAs dedicadas a agricultura familiar. Las unidades de agricultura familiar consolidada, en cambio, representan en la Sierra y en la Costa menos del 2% de las UPAs, y menos del 10% y 15% de la superficie ocupada por agricultura familiar, respectivamente.

Considerando los promedios señalados, cuando hablamos de agricultura familiar en el Ecuador, podríamos referirnos a unidades productivas de superficie inferior a las 10 hectáreas –la unidades de producción familiar consolidada representan el 1% y constituyen una categoría compleja de explicar dado que su tamaño promedio es de 65 has las constituye como unidades extensivas. En rigor, tomando en consideración los promedios establecidos, la agricultura familiar en la Sierra corresponde a las unidades menores a 5 has, mientras que en la Costa este tipo de agricultura se expresa mayormente en unidades menores a 7 has.

Los datos constatan y amplían una de las características comúnmente atribuidas a la agricultura familiar. Por un lado, en el marco del tamaño de la superficie de las unidades de producción, bajos los datos estrictos del censo agropecuario, las UPAs menores de 10 has. representan el 76%, controlan el 11% de la tierra y representan 636.375 posibles familias campesinas. Por otro lado, bajo el esquema de Wong y Ludeña, la suma de unidades de agricultura familiar de subsistencia y en transición que tienen como promedio menos de 7 o 10 has., podrían llegar a ser 730.172 Upas que controlan el 36% de la superficie agrícola. Pero nos interesa resaltar que, con los datos de Wong y Ludeña, las unidades más pequeñas corresponden a las unidades de subsistencia, y las unidades de subsistencia corresponden a la mayoría en las tres regiones –sólo en la Costa¹³ las unidades de transición (que cuentan en teoría con mejores condiciones) tienen un peso ligeramente superior (45%)–.

¹³ Hemos dejado de lado el análisis de los datos del Oriente porque, debido a las grandes extensiones de tierra cultivable disponible y el reducido número de productores presentes en la región, las cifras se distancian muy significativamente de las variaciones identificadas en las otras dos regiones –el promedio para las unidades de subsistencia, por ejemplo, es de casi 25 hectáreas.

Contribución de la agricultura familiar a la economía nacional

Para visualizar la contribución de la agricultura familiar a la economía nacional, se debe atender primero a una identificación de los productos generados por las agriculturas campesinas.

Tabla 2.6 Principales productos por tipo de AF y por región

Tipo	Región		
	Costa	Sierra	Oriente
Subsistencia	Arroz , banano, cacao, café, coco, culantro, maíz, maní, maracuyá, papaya, yuca, plátano	Arroz , alverja, banano, cacao, café, caña de azúcar, cebada, cebolla, fréjol, maíz, papas, yuca, plátano	Café, maíz, naranjilla, plátano, yuca, otras frutas
Transición	Arroz , banano, cacao, café, caña de azúcar, cebada, coco, maíz, maní, maracuyá, soya, yuca, plátano	Alfalfa, arroz , alverja, banano, cacao, café, caña de azúcar, cebada, cebolla, culantro, fréjol, maíz, papas, yuca, plátano	Café, caña de azúcar, ciruelas, maíz, maní, manzana, naranjilla, pimiento, plátano, otras frutas
Consolidada	Arroz , banano, café, maní, maracuyá, plátano	Alfalfa, alverja, maíz, papas	Caña de azúcar, maíz, naranjilla, otras frutas

Fuente: Wong y Ludeña, 2006; Censo Nacional Agropecuario 2001

Otra variante de identificación es posible al discriminar entre los productos cultivados solos o asociados. Dadas las condiciones descritas de los sistemas productivos, los productos que corresponderían a la agricultura familiar serían aquellos cultivos asociados. Así tenemos la siguiente distribución de productos presumiblemente campesinos según la condición del cultivo.

Tabla 2.7 Productos de agricultura familiar por tipo de cultivo¹⁴

Permanentes	Banano, cacao, café, caña de azúcar, maracuyá, naranja, plátano, tomate de árbol
Transitorios	Arveja (seca y tierna), cebada, fréjol (seco y tierno), haba, maíz duro seco, maíz suave, choclo, maíz suave seco, papa, tomate riñón, trigo, yuca
Dispersos en fincas	Achiote, aguacate, banano, cacao, claudia, chirimoya, ciruelo, cocotero, durazno, guaba, lima, limón, mandarina, mango, manzana, maracuyá, naranja, orito, papaya, pera, piña, plátano, tomate de árbol, toronja, zapote

Fuente: Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC), 2008

Elaboración: IEE

¹⁴ Las categorías de permanentes, transitorios y dispersos, hacen referencia a las formas de cultivo y ocupación de los cultivos en las fincas.

Comparando diferentes fuentes la conclusión es la misma. Las unidades de producción que presentan las características definidas para las agriculturas familiares exhiben como productos principales los cultivos básicos para la alimentación. La lista de los productos principales está compuesta por granos, cereales, tubérculos, hortalizas y una variedad de frutas. Tal es la contribución de la agricultura familiar en productos. En cuanto a la contribución en valor agregado a la economía nacional, para el corte considerado al año 2008¹⁵ los resultados en términos absolutos muestran lo siguiente. El maíz duro seco, a la cabeza, generó un valor agregado de alrededor de 43 millones de dólares para el año indicado. Le sigue la yuca con algo más de 25 millones, el maíz suave seco con 23.5 millones, el cacao con 23 millones y el tomate riñón con alrededor de 19 millones de dólares. En un estrato inmediatamente inferior sobresalen el fréjol seco con 15.5 millones, el banano con 12 millones y el maíz suave choclo con casi 11 millones.

El valor agregado total de los productos de agricultura familiar comparado con el valor agregado de la producción agrícola nacional puede apreciarse mejor en la siguiente tabla. Aquí el valor agregado agrícola neto corresponde al aporte de todas las actividades agropecuarias, agregando aquellas de agricultura empresarial y las de agricultura familiar. La siguientes dos columnas permiten distinguir el peso específico de la agricultura familiar.

Tabla 2.8 Valor agregado bruto de agricultura familiar / Valor agregado sector agrícola			
Dólares corrientes			
AÑO	Valor Agregado Agrícola Neto	Valor agregado Agricultura Familiar	Valor Agregado Agricultura Familiar /Valor Agregado Agricultura
2004	1.989.038.000,00	197.764.799,01	9,94%
2005	2.153.881.000,00	223.339.116,40	10,37%
2006	2.415.554.000,00	195.615.207,42	8,10%
2007	2.664.854.000,00	214.856.439,41	8,06%
2008	3.076.414.324,70	281.890.865,02	9,16%
2009	3.166.716.333,04	233.911.371,08	7,39%

Fuente: Encuesta de superficie y producción agropecuaria continua (ESPAC), 2004-2009. Elaboración: IEE, 2010

Así, se nota que para los últimos seis años la producción de la agricultura familiar ha aportado a la economía nacional con valores que han oscilado alrededor de los 200 millones

¹⁵ Los criterios de selección del 2008 como año representativo incluyeron la disponibilidad de información que permitiera identificar los productos generados por las unidades de agricultura familiar, y la disponibilidad de información relativa a los precios de los mismos para poder apreciar su contribución a la economía nacional (fuentes FAO y MAGAP). Ver más detalles en el anexo metodológico.

de dólares constantes. La excepción es el 2008 donde la agricultura familiar generó un valor agregado bruto de casi 282 millones de dólares corrientes. El peso de la producción familiar en el total generado por el sector agrícola ha variado alrededor del 9%, sin una clara tendencia observable¹⁶.

A modo de conclusión de esta sección, recogiendo los acápites anteriores, se puede apuntar que: Si bien se han reducido las grandes propiedades, hay un proceso de concentración y polarización de la estructura agraria en el Ecuador y que marca los altos índices de GINI en la concentración de la tierra. No se puede olvidar que las unidades de producción menores de 10 has. representan el 76,4% de las unidades, y que las menores de una ha., y por sí solas, representan el 30% de las UPAs y disponen de apenas el 0.8% de la superficie total.

Al mismo tiempo, la agricultura “familiar”, en términos de Wong y Ludeña, en Ecuador representa un sector aún más importante en la estructura agraria, constituye más del 80% de las unidades de producción que están fuertemente integradas al mercado, producen una importante diversidad de alimentos destinados al consumo interno (cereales, granos, tubérculos, hortalizas y frutas), en definitiva, es un modelo de producción que genera riqueza¹⁷ y son la base de un proyecto de Soberanía Alimentaria¹⁸.

Sin embargo, aunque los datos de Wong y Ludeña muestran que como unidad de producción pueden llegar a tener un promedio de 65 has y pudieran llegar a controlar el 50% de la superficie agrícola, ayuda a precisar la mayoría de las unidades de agricultura familiar presenta condiciones precarias que apenas le permiten “subsistir” (456.108 UPAs que disponen de 2510.254 has y que como promedio constituyen unidades de 5,5has), el modelo no es suficiente para entender una agricultura familiar en fincas de 60 has. y más, para los cuales la unidad familiar (padre, madre y cinco hijos) no es suficiente fuerza de trabajo para utilizar el medio explotado, sino es por medio del uso de tecnología que multiplique su trabajo o modelos extensivos y poco eficientes. Es decir, que los modelos usados son aproximaciones al un modelo de agricultura que es bastante más heterogéneo y exige herramientas de análisis más complejas.

Como aporte a la economía nacional, durante los últimos seis años, la producción de las unidades de agricultura familiar, aunque los datos no nos permiten dar datos exactos y no

¹⁶ Con respecto al PIB, en cambio, el valor agregado bruto de los productos de agricultura familiar representa apenas el 0.52% como promedio para el período observado. Ver anexo sobre agricultura familiar.

¹⁷ Los datos elaborados por AVSF, muestran que los análisis comparativos y de casos, entre pequeños agricultores familiares y modelos de producción como palma, banano, flores; la agricultura familiar, si bien no produce más empleo por unidad de superficie que las flores, frente al resto produce más empleo e ingresos familiares, y, frente a todos los modelos, es mucho menos agresiva con el ambiente (Chauveau, 2008).

¹⁸ La constitución del Ecuador 2008, el Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir 2009-2013, la Ley de Soberanía Alimentaria y el plan del Ministerio de Agricultura ganadería y Pesca, mencionan a los pequeños productores como sujetos prioritarios de la política pública en el marco de la Soberanía Alimentaria.

recogen todos los circuitos de comercialización, las aproximaciones muestran que ha constituido el 9% del valor agregado bruto del sector agrícola.

En síntesis, la desigual estructura y distribución de la tierra, en relación a la agricultura familiar campesina, muestra que desde 1954 hasta el 2001, a pesar de los crecientes procesos de democratización social y política, hay un problema persistente de concentración y desigualdad en la tenencia de la tierra, lo cual es un problema estructural de las limitadas condiciones de producción y de vida de las familias nivel local (Larrea, 2008).

III. Empleo, mujeres, pobreza y desnutrición en el campo

El Ecuador, conforme a la tendencia general de la región, ha asistido a un proceso de ‘feminización de la agricultura’ durante las últimas dos décadas. Si bien se registra una disminución de la fuerza laboral total empleada en tareas agrícolas durante los ‘90s, la fuerza laboral femenina dedicada a tales tareas aumentó en el mismo período (FAO, 1999: 12,13)¹⁹. De manera más específica, la ‘feminización de la agricultura’ puede ser interpretada como un aumento en las tasas de participación de las mujeres en el sector agrícola, ya sea como trabajadoras independientes o como trabajadoras agrícolas asalariadas –es decir, un aumento del porcentaje de mujeres económicamente activas en áreas rurales–; o como un alza en el porcentaje de mujeres en la fuerza laboral del sector agrícola en relación con el de hombres, ya sea porque más mujeres están trabajando y/o porque hay menos hombres en la agricultura (Katz, 2003: 33; Deere, 2005: 17)²⁰. Este aumento de participación en actividades agrícolas se vincula, usualmente, a las políticas neoliberales implementadas en la región desde los ‘80s. Entre otras, tales políticas han tenido como consecuencia el paso de cultivos tradicionales a cultivos de uso intensivo de mano de obra, y en base a datos nacionales y estudios de caso locales se registra que la incorporación de las mujeres a las actividades agrícolas se produce bajo dos tipos. Por un lado, aparecen aquellas que integran la fuerza laboral remunerada empleada en cultivos no tradicionales de exportación –flores, frutas y verduras–, y por otro, aquellas mujeres que constituyen la fuerza laboral asumiendo mayores responsabilidades ya sea como agricultoras principales o como trabajadoras familiares no remuneradas (Lastarria-Cornhiel, 2008: 5-6)²¹. Esta variedad de situaciones expresa las condiciones estructurales del mercado laboral de la región. El Ecuador no es la excepción.

Ya sea como trabajo remunerado, o bajo modalidades de economía campesina de autoconsumo, la fuerza laboral empleada en actividades agrícolas no depende únicamente de la agricultura para su subsistencia. Al contrario, existe una diversidad de actividades no agrícolas que componen el ingreso familiar. Pero además, frente al panorama, diversos sectores de la población han desplegado estrategias que para producir y comercializar alimentos y servicios necesarios para la subsistencia básica de las unidades familiares, y que escapan a las relaciones tradicionales de economía privada capitalista. Muchas de estas iniciativas han sido levantadas por mujeres, quienes tradicionalmente han sido responsables de la reproducción familiar. En años recientes, con matices que difieren del caso brasileño o

¹⁹ Food and Agricultural Organization (FAO). 1999, “Las estadísticas relacionadas con el género”, FAO: Roma.

²⁰ Katz, E., 2003, “The Changing Role of Women in the Rural Economies of Latin America”, en CUREMIS II: Volume 1 – Latin America and the Caribbean. FAO: Roma; Deere, Carmen Diana, 2005, “The Feminization of Agriculture? Economic Restructuring in Rural Latin America”. Occasional Paper 1, United Nations Research Institute for Social Development: Génova.

²¹ Lastarria-Cornhiel, Susana, 2008, “Feminización de la agricultura en América Latina y África. Tendencias y fuerzas impulsoras”, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago

de las experiencias en el Cono Sur, en el Ecuador han surgido iniciativas de asociación, comercialización, intercambio y consumo, que se asimilan al paradigma de la economía social y solidaria como alternativa al modelo de economía privada. Aunque no existe información sobre la participación de las mujeres en estos emprendimientos, es evidente que las mujeres son quienes, en mayoría, lideran las iniciativas.

Las mujeres, entonces, conforman la fuerza laboral empleada en actividades agrícolas remuneradas; sostienen las agriculturas familiares no remuneradas de autoconsumo; y son generadoras de riqueza por la vía de emprendimientos de economía social y solidaria. Los porcentajes que corresponden a la participación de las mujeres en cada uno de estos ámbitos no han sido averiguados, y la generación de riqueza (y el aporte real a la economía nacional) de las mujeres no ha sido cuantificado. Además de la dimensión cuantitativa, tampoco se ha trabajado sobre la relación entre estructura laboral de regiones específicas y emprendimientos concretos de economía alternativa. Es evidente, sin embargo, que determinadas configuraciones de mercado laboral agrícola permiten o restringen el tejido de determinadas iniciativas económicas alternativas.

Con estos antecedentes, el propósito de esta sección es caracterizar el panorama del empleo rural en el Ecuador y tratar de valorar el rol de las mujeres, a partir de aproximaciones usando las estadísticas disponibles sobre empleo, ocupación y PEA. Si bien estos indicadores no reflejan de manera exacta la situación del trabajo y (menos aún) del trabajo rural, sirven para aproximar los aportes del empleo rural a la situación nacional laboral en el caso ecuatoriano. Por otro lado, esta misma sección esboza las características más importantes que describen la exclusión de la población rural en el Ecuador, a partir de indicar su acceso a la nutrición y una situación económica por encima de la línea de pobreza.

Finalmente, antes de empezar con el detalle de las cifras, resulta importante definir algunas nociones para poder interpretar mejor los resultados del análisis. Deberá entenderse como Población Económicamente Activa (PEA) al grueso de la población que, estando en edad de trabajar, tiene la voluntad efectiva de hacerlo –busca trabajo y se encuentra en disposición de desempeñar alguna función económica. Dentro de la PEA, la Población Ocupada es la que actualmente se encuentra desempeñando alguna actividad productiva, a diferencia de la Población Desocupada que o bien no ha empezado a laborar o bien se encuentra en transición entre distintos empleos. A estas definiciones les acompaña, a lo largo de la sección, el adjetivo de ‘rural’ para indicar la población perteneciente a las zonas rurales, o ‘agropecuaria’ para indicar las actividades relacionadas con la agricultura y la ganadería.

Empleo y situación de las mujeres

La población ocupada a nivel rural representa en promedio para el período 2004-2008 el 35,23% de la población ocupada a nivel nacional. La PEA rural representa a su vez, el 34,63% de la PEA nacional. La población ocupada en agricultura, ganadería y caza, representa en promedio 25,17% de la población ocupada a nivel nacional, y constituye el 70,64% de la población ocupada en el área rural. La PEA agrícola es en promedio el 23,86% de la PEA nacional, y el 68,87% de la PEA rural.

En términos absolutos y relativos la población ocupada en agricultura, así como la PEA agrícola han decrecido desde el 2004 hasta el 2008, con una tenue recuperación entre 2004-2005, que luego se revierte siguiendo la tendencia descendente. La PEA agrícola como porcentaje de la PEA total ha descendido de 25,06% en el 2004 hasta el 22,19% para el 2008. De Igual manera la población ocupada en agricultura con respecto de la población ocupada a nivel nacional ha descendido desde el 26,57% al 23,34%. En términos absolutos la PEA agrícola desciende de 1'640,286 personas en el 2004 a 1'450,317 personas en el 2008. De manera general la tendencia es decreciente.

Las cifras indican que la población ocupada en el campo oscila alrededor del 25% de la población ocupada en cualquier empleo a nivel nacional. Esto significa que el campo absorbe la cuarta parte de los individuos ocupados a nivel nacional.

Tabla 3.1 Población rural económicamente activa, ocupada y ocupada en agricultura

AÑO	POBLACIÓN NACIONAL RURAL					
	Ocupados Rural./ Ocupados Total	PEA Rural/PEA	P. Ocupada. Agr/ Ocupada Total	P. Ocup. Agr/ Ocupada Rural	PEA Agr./ PEA Total	PEA Agr/ PEA Rural
2004	36,85%	35,52%	26,57%	72,11%	25,06%	70,56%
2005	35,69%	34,85%	25,75%	72,15%	24,38%	69,94%
2006	36,44%	35,42%	25,66%	70,42%	24,37%	68,79%
2007	35,17%	34,44%	24,53%	69,75%	23,31%	67,68%
2008	33,94%	32,94%	23,34%	68,77%	22,19%	67,37%

Fuente: ENEMDU 2004-2008. Elaboración: IEE/año

Así, los datos de la tabla 3.1, muestran que el sector rural es muy importante para la generación de empleo a nivel nacional (32% de la PEA) y a su interior, la población que depende de un trabajo directamente ligado a actividades agrícolas es altísima (68% de la Población Ocupada y 67,3% de PEA).

Por otro lado, comparando el *valor agregado bruto* (VAB) de la agricultura y con el empleo en términos de población económicamente activa dedicada a la agricultura y población ocupada en agricultura, tenemos que para el período 2004-2008 la contribución

per cápita se muestra ascendente (tabla 3.2). Eso se debe a, por un lado, la disminución de población efectivamente involucrada en la agricultura –como población ocupada o como población económicamente activa–, y por otro, el aumento del VAB en términos absolutos.

Tabla 3.2 VAB Agrícola per cápita (dólares corrientes)			
AÑO	VAB Agrícola	VAB Agrícola/PEA Agrícola	VAB Agrícola/Ocupados Agr.
2004	1.989.038.000,00	1212,61658	1225,34449
2005	2.153.881.000,00	1362,299289	1381,94556
2006	2.415.554.000,00	1463,759211	1484,25149
2007	2.664.854.000,00	1746,202866	1746,20287
2008	3.076.414.324,70	2121,201313	2143,06317

Fuente: BCE, INEC, series 2004-2008. Elaboración: IEE /año

Con respecto al empleo agrícola se puede apuntar que la población ocupada y aquella económicamente activa exhiben porcentajes similares con respecto a sus totales a nivel nacional –alrededor del 35%. La población involucrada en actividades agrícolas, igualmente considerando aquella ocupada y aquella económicamente activa, representan alrededor 69% de los totales a nivel nacional. De la población empleada y aquella económicamente activa a nivel nacional, entre el 25% y 26% corresponde a las personas dedicadas a la agricultura. Todas las cifras exhiben claramente tendencias decrecientes. Consecuentemente, la contribución per cápita al valor agregado bruto de la agricultura es cada vez mayor. Esto último porque si cada vez la población rural ocupada en actividades agrícolas decrece, la riqueza generada por la agricultura constituye lo que se puede considerar un ‘aporte cada vez mayor’ por cada individuo.

La situación de la mujer en el campo puede mostrarse considerando su acceso a la tierra según su condición de tenencia y sus condiciones de participación en el empleo agrícola. Con respecto a la tenencia tenemos que la mayoría de las unidades, bajo diversas formas de tenencia, figuran bajo el control de los hombres.

Tabla 3.3 Tenencia de la tierra

TENENCIA	MUJERES		HOMBRES		% CON RELACION A HOMBRES
	Número	%	Número	%	
Propia con título	938583	72.4	7942922	71.8	11.82
Ocupada sin título	86288	6.7	906267	8.2	9.5
Arrendada	5874	0.5	87317	0.8	6.73
Aparcería o al partir	7621	0.6	70336	0.6	10.84
Comunero o cooperado	44138	3.4	558725	5.1	7.90
Otra forma de tenencia	69369	5.4	440420	4.0	15.75
Tenencia mixta	144312	11.1	1053680	9.5	13.70
TOTAL	1296166	100	11059655	100	11.72

Tomado del Informe FAO – Ecuador. Fuente: SICA MAG –INEC, III Censo Agropecuario Nacional 2000

Además, al revisar los datos de los tamaños de las propiedades por género del productor se observa con facilidad que las mujeres producen ocupando apenas el 10 % de la superficie total de UPAS. Como se ven relegadas a los terrenos más pequeños que están por debajo de las 5 hectáreas, constituyen así el 32.1% de todas las UPAS y el 25 % de la superficie total.

Tabla 3.4 PERSONAS PRODUCTORAS SEGÚN TAMAÑO DE LA UPA

TAMAÑO DE LA UPA	HOMBRES		MUJERES		MUJERES COMO % DEL TOTAL	
	# UPAS	SUPERFICIE TOTAL	# UPAS	SUPERFICIE TOTAL	UPA	SUPERF
TOTAL	629150	11059666	213 731	1296167	25.4	10.5
Menos de 5 ha	363437	580339	171872	193886	32.1	25.0
De 5 a -10 ha	83681	572751	17385	116237	17.2	16.9
De 10 a -50 ha	132701	2975334	19750	414501	13.0	12.2
De 50 ha y +	49331	6931242	4723	571543	8.7	7.6

Tomado del Informe FAO – Ecuador. Fuente: SICA MAG –INEC, III Censo Agropecuario Nacional 2000

Luego, al revisar la vinculación a las actividades agropecuarias se advierten las siguientes diferencias.

Tabla 3.5 Productoras agrícolas/total actividades agropecuarias

AÑO	TOTAL ACTIVIDADES AGROPECUARIAS	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
2004	1.640.286	100	1.007.228	61	633.057	39
2005	1.581.063	100	1.017.102	64	563.961	36
2006	1.650.240	100	1.045.047	63	605.193	37

Fuente: ENEMDU 2004 - 2006

El cuadro muestra la participación activa en las tareas agrícolas por parte de las mujeres. Sin embargo, en las estadísticas el trabajo de las mujeres aparece muchas veces subvalorado, a pesar de implicar la reproducción familiar mediante la realización de tareas igualmente agropecuarias. Para finalizar, los siguientes cuadros muestran el registro diferenciado por género entre población económicamente activa e inactiva, y la población femenina efectivamente ocupada y perteneciente a espacios rurales. La población económicamente inactiva (PEI) se define como la agregación de población que (1) no está en edad de trabajar; (2) está incapacitada de cualquier forma para trabajar; o (3) no tiene voluntad para trabajar.

Tabla 3.6 PEA RURAL vs PEI RURAL

AÑO	PEA RURAL			PEI RURAL		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
2004	2.324.578	1.385.154	939.425	1.035.722	310.180	725.542
2005	2.260.666	1.396.319	864.347	1.221.485	377.882	843.603
2006	2.399.122	1.464.365	934.757	1.134.782	321.386	813.397
2007	2.254.970	1.416.849	838.122	1.311.335	396.806	914.529
2008	2.152.799	1.375.414	777.385	1.540.929	485.455	1.055.474

Fuente: ENEMDU 2004 - 2006

Tabla 3.7 Población Femenina Ocupada en el sector agrícola y PEA agrícola femenina

AÑO	PEA RURAL FEMENINA	POBLACION OCUPADA AGRICOLA FEMENINA	% RESPECTO A LA PEA RURAL FEMENINA
2004	939.425	633.057	67.39
2005	864.347	563.961	65.25
2006	934.757	605.193	64.74

Fuente: ENEMDU 2004 - 2006

Así, lo que nos muestran las cifras relacionadas con la población y el VAB, es que el sector rural no solo es importante en la producción, sino en la capacidad de generar y mantener una importante proporción de empleo nacional. Sin embargo, al mismo tiempo, las mujeres tienen menos oportunidades laborales que los hombres: descenso constante de en la PEA como un consecuente incremento en la PEI.

Pobreza y desnutrición en el campo

Las diversas fuentes sobre el tema nutricional en Ecuador coinciden en señalar que los problemas de deficiencias nutricionales se presentan tanto como desnutrición (en sus diversas formas) y como sobrepeso, a pesar de la paradoja de la existencia de suficientes alimentos y nutrientes para satisfacer las demandas básicas de la población. La más alta incidencia de los problemas, tanto en indicadores nutricionales como de malnutrición, como problema socioeconómico y cultural, se presenta en sectores de mayor depresión en

términos de derechos económicos y sociales y grupos de múltiple vulnerabilidad, donde la población infantil rural e indígena es la más afectada (niños y niñas menores de 5 años).

La desnutrición crónica es el principal problema en el país en términos nutricionales, afectando en promedio a 1 de cada 4 niños. Con la tendencia actual el país no alcanzaría, o alcanzaría apenas a cumplir el compromiso de reducir a la mitad dicho índice para el 2015. La diferencia con otros países de la región, es significativa. Colombia, Argentina o Brasil, en promedio, presentan un retardo en talla para la edad del 9,5%. Se destacan casos como el de Chile, donde el porcentaje registrado es de apenas el 1,4%. Ecuador exhibe uno de los valores de desnutrición crónica más altos de la región junto a Perú y Bolivia, incluso por encima de países como El Salvador (18.9%) que tiene niveles de ingreso similares (II Informe ODM Ecuador; MCDS 2010a). Históricamente el indicador de desnutrición crónica presenta una leve mejora en los últimos 30 años, comparando el 34% que reportó el estudio DANS en 1986, pasando a 26.8% en 1999, y bajando a 23.1% en 2004, según la ENDEMAIN. En el 2006 la tasa se acerca al 26% con datos de la ECV.

El promedio indicado de desnutrición crónica esconde profundas diferencias entre étnicas, área, región, de manera que los grupos más afectados son las poblaciones de niños y niñas indígenas de la Sierra centro en áreas rurales²².

En efecto, las siguientes tablas muestran una distribución de la desnutrición que esta marcada por las diferencias étnicas, genero y capo ciudad. Las primeras diferencias en el indicador que, a pesar de que los índices de desnutrición nacional son altos (27% hombres y 24% mujeres), las diferencias entre indígenas, negros y mestizos son abismales. La desnutrición crónica es casi doble en la población indígena (55.50 %) frente al promedio general, lo que indica que los niños indígenas, frente los mestizos y los afroecuatorianos, tienen más probabilidades de sufrir desnutrición crónica.

Tabla 3.8 Desnutrición crónica por grupo étnico y sexo, 2006

Etnicidad	Hombre	Mujer
Indígena	55.50%	44.90%
Mestizo(a)	24.30%	22.40%
Afroecuatoriano (a)	23.80%	11.20%
Otro(a)	0.00%	0.00%
Total	27.70%	24.00%

Fuente: Camacho, et al, 2010; MCDS 2010a. Elaboración a partir de Encuesta de Condiciones de Vida, 2006

²² Las provincias de Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi, presentan cifras de prevalencia de desnutrición crónica de 52.6%, 47.9% y 42.6%, respectivamente; es decir, en estas provincias, aproximadamente, uno de cada dos niños/as menor de cinco años de edad se encuentra desnutrido/a (MCDS, 2010a). Apúntese que en estas provincias la presencia de unidades de agricultura familiar productoras de alimentos en condiciones de subsistencia es considerable.

En la misma lógica, la tabla 3,9, muestra que los sectores rurales se ven más afectados por la desnutrición y, son los y las indígenas que viven en las zonas rurales, las que más sufren de desnutrición.

Tabla 3.9 Desnutrición crónica por grupo étnico y área, 2006		
Etnicidad	Urbana	Rural
Indígena	28.60%	57.80%
Mestizo(a)	19.40%	31.30%
Afroecuatoriano(a)	18.20%	17.40%
Total	19.70%	36.30%

Fuente: Camacho, et al, 2010; MCDS 2010a. Elaboración a partir de Encuesta de Condiciones de Vida, 2006

Y finalmente, al interior de las diferencias campo ciudad y de género, son los hombres los que se ven afectados por la desnutrición.

Tabla 3.10 Desnutrición Crónica por sexo y área, 2006			
Etnicidad	Hombre	Mujer	Total
Urbana (2000 y más)	21.70%	17.50%	19.70%
Rural (menos 2.000)	38.00%	34.60%	36.30%

Fuente: Camacho, et al, 2010; MCDS 2010a. Elaboración a partir de Encuesta de Condiciones de Vida, 2006

Los factores identificados como determinantes para la desnutrición son diversos, pero en este caso nos concentramos en aquellos relacionados con la producción y disponibilidad de alimentos para vincular el análisis a los acápite anteriores. La desnutrición, para Camacho *et al*, recogido también por la Agenda Social del MCDS, se debe básicamente al consumo de carbohidratos y falta de una alimentación equilibrada o cambio de patrones de consumo condicionada también por la migración urbana. La dieta inadecuada y poco variada conlleva insuficiente ingestión de calorías y proteínas, así como deficiencias vitamínicas y de minerales. Las menores prevalencias en los niños de la Costa y en las poblaciones afroecuatorianas (niños menores de 5 años) se atribuyen a la disponibilidad de proteínas provenientes del pescado a bajo costo común en su dieta, lo que sugiere que éste se ha convertido en un factor de protección contra la desnutrición.

Conforme Ramírez (2000), dada la producción alimentaria actual, no podemos explicar los problemas de nutrición de la población ecuatoriana como consecuencia de la disponibilidad de alimentos en el mercado, sino como la pérdida de derechos por parte de la población; es decir, de la capacidad de acceso a una canasta de alimentos nutritiva. Esta capacidad está limitada por la fuerte concentración de los recursos, incluyendo la distribución del consumo

alimenticio. En 1999, por ejemplo, el 10% de los hogares más ricos disponía, en promedio y en un momento dado, de siete veces más alimentos que el 10% de los hogares más pobres.

La investigación de Ramírez (2000) muestra, además, que la disponibilidad alimentaria suficiente y variada por sí sola no garantiza una nutrición adecuada, pues, en base a datos de la ECV 1998, se encuentra que inclusive en familias que tienen una disponibilidad calórica diaria por miembro superior al 140% de los requerimientos mínimos, se observan retardos de crecimiento (desnutrición crónica) en el 25% de los niños menores de cinco años, y peso insuficiente (desnutrición global) en cerca del 15% de los niños. De igual forma, aquellas familias que disponen de más de 50 tipos de alimentos en una quincena, muestran tasas de desnutrición crónica y global del 18% y 8%, respectivamente. Es decir, si bien los estratos de mayores recursos tienen acceso a la canasta de alimentos que requieren, sus formas de consumo no son necesariamente las adecuadas para asegurar que sus niños se desarrollen bien físicamente.

Otro elemento que muestra el estudio de Ramírez (2000) es que, una mayor disponibilidad alimentaria en los hogares (por compras, producción propia o donaciones), puede estar acompañada de una caída en la disponibilidad calórica. Esto se produce con mayor fuerza en los estratos más pobres de la población. En 1999, mientras el 10% más rico disponía diariamente para cada miembro del hogar de alimentos equivalentes a 3,226 kilocalorías (aproximadamente un 45% más de lo necesario), el 10% más pobre tenía existencias diarias por miembro equivalentes apenas a 1,079 kilocalorías, casi la mitad de lo mínimamente requerido. Los hogares de la Sierra rural son los que mayores problemas tiene para satisfacer sus requerimientos energéticos básicos, y por ende registran la mayor incidencia de desnutrición infantil en el país (SIISE et al. 2000).

Con esos indicadores se puede afirmar que un aumento de la producción de alimentos es condición necesaria, pero no suficiente, para aumentar la seguridad alimentaria. El problema radica en la ausencia de "derechos económicos" que tienen muchos ecuatorianos. En el caso de la alimentación, éstos se refieren a la capacidad de acceso o tenencia de una cantidad suficiente de alimentos, lo cual, a su vez, está relacionado al funcionamiento intrínseco de las instituciones económicas, políticas y sociales del país.

Lo anterior remite necesariamente a reseñar las condiciones del país en términos de pobreza. En efecto, la pobreza, definida como la incapacidad estructural de los hogares para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, es un problema masivo en el Ecuador. Aunque las cifras han disminuido, su carácter masivo es alarmante, afectando a cerca de la mitad de la población nacional si se considera la deficiencia en ingreso, mientras que la pobreza por consumo afecta a más del 34%. Por último, el 16% de la población se

encuentra en situación de pobreza extrema (Viteri, 2007). En el 2006 el coeficiente de Gini del consumo familiar por habitante era de 0.466, valor superior al de 1995 (0.434).

Entre 1995 y 2006 no se observan cambios significativos en la incidencia de la extrema pobreza, lo cual nos permite hablar de una década perdida en reducción de la extrema pobreza en el Ecuador. La información indica un deterioro pronunciado entre 1995 y 1999, seguido de una recuperación posterior. La recuperación desde 2000 a 2006 apenas regresa al nivel de antes de la crisis del 95 y se atribuye a un ciclo macroeconómico favorable, con una caída leve en los años siguientes. Sumando la pobreza más la pobreza extrema, encontramos que 1 de cada 2 ecuatorianos se encuentran en esa situación entre 2006 y 2008: 54.5% en diciembre de 2006, 53.2% en diciembre de 2007 y 50.5% en junio de 2008.

En el período 1995-2006, a pesar del crecimiento económico de 7% para todo el período de 11 años, la pobreza declina solamente en 2 puntos porcentuales. La falta de correspondencia entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza se debe al pronunciado aumento de la desigualdad social. El crecimiento acompañado de una mayor desigualdad reduce o elimina los efectos sociales del primero entre los grupos más vulnerables. El coeficiente de Gini del consumo por habitante asciende de 0.434 a 0.466 (Larrea, 2006).

Más en detalle, la pobreza según consumo a nivel nacional se incrementó del 39.3% en 1995 al 52.2% en 1999 y disminuyó al 38.3% en el 2006, mientras la extrema pobreza creció a nivel nacional del 13.8% en 1995 al 20.3% en 1999 y se redujo al 12.9% en el 2006; indicando que no existió reducción significativa de la extrema pobreza según consumo. (SENPLADES, 2009) El porcentaje de pobres con relación a la población total llegó al pico del 52% en 1999 como resultado del Fenómeno del Niño de 1998 y la crisis bancaria de 1999. Esta tendencia se revertió para el 2006, alcanzando el 38%, como resultado del incremento del precio internacional del petróleo, las remesas de los emigrantes y una recuperación del salario real (PNBV:144) El mejoramiento de los años siguientes a la crisis se han localizado palpablemente en las grandes y medianas ciudades de Sierra y Costa. Mientras la condición de pobreza no ha cambiado sustancialmente en el resto del país.

La pobreza afectó en mayor medida al área rural. Para las zonas rurales, más del 60% de la población, entre 1995 y 2006, vivía en hogares cuyo consumo era inferior al valor de la línea de pobreza. El contraste con el área urbana mostraba que para esta última área no más del 30% de la población se ubicaba bajo la línea de pobreza. Es decir, la población que vive en zonas rurales tiene un 147% más de probabilidad de ser pobre que la población asentada en zonas urbanas. Por su parte la extrema pobreza rural sufrió un aumento de casi 10 puntos del 1995 al 1999, bajando en 2006 a valores similares al inicio del período.

Para abordar matices y diferencias, Los indicadores de pobreza desagregados por grupo étnico demuestran una condición de exclusión a los grupos indígenas y afroecuatorianos, en ambos casos superiores sustancialmente a la media nacional: 67,8% en los indígenas y 43,4% en la población afroecuatoriana, brecha que se ha mantenido sin reducción en todo el período 1995-2006.

Tabla 3.11 Incidencia de pobreza y extrema pobreza de consumo por etnia (% de la población total)

Grupo étnico	2006	
	Pobreza	extrema pobreza
Indígena	67.8	39.3
Afroecuatoriana	43.3	11.6
Mestiza	30.8	8.3
Blanca	27.4	7.6
Otros	26.4	13.2
Nacional	38.3	12.9

Fuente: SIISE-INEC, elaboración a partir de ECV 2005-2006, INEC

La extrema pobreza registra un incremento de alrededor de 10 puntos entre 2006 y 2009, en la población indígena, según las estimaciones de Ponce y Acosta (2010). En los otros grupos humanos se mantiene una tendencia similar a la observada a nivel nacional, es decir, la reducción de la pobreza extrema o indigencia presenta un ritmo más lento que en años anteriores. Resultados similares se encuentran para el caso de la incidencia de la pobreza.

Ciertos parámetros para medir la pobreza no consideran las condiciones de vida concretas de los pueblos indígenas, ni toman en consideración las particularidades de la economía campesina, las otras formas de trabajo no sujetas al sistema monetario, ni los valores no mercantiles. Sin embargo, considerando los parámetros disponibles por el momento, es innegable que la pobreza afecta en mayor medida a indígenas y afroecuatorianos del área rural. Atendiendo a otros indicadores, el impacto diferencial por grupo étnico presenta la misma tendencia cuando se consideran las necesidades básicas insatisfechas. Este parámetro indica que entre los indígenas la incidencia de extrema pobreza se reduce de 50% a 32% entre 2005 y 2008, pero tiene un incremento de 10 puntos del 2008 al 2009 (32% y 42% respectivamente). En, contraste, la extrema pobreza en la población afroecuatoriana muestra una reducción de 10 puntos, y en la población mestiza baja 5 puntos entre 2005 y 2008, pero sube casi 3 puntos en el siguiente año (Ponce y Acosta, 2010).

En un análisis que combine la distribución de las unidades de agricultura familiar, el mapa de la pobreza y la desnutrición, y que considere las diferencias de género, la conclusión apunta a que las zonas en donde se registra mayor concentración de unidades de agricultura familiar, esto es, unidades mayormente productoras de alimentos, son las regiones en donde se observa mayores niveles de desnutrición y pobreza. Al mismo tiempo, se observa que las mujeres en particular tienen menores posibilidades de acceso a los recursos productivos (escasos) de los sistemas de agricultura campesina.

Las cifras presentadas en esta sección indican que efectivamente el campo es una potencial fuente de empleo, que absorbe no menos de la cuarta parte de la población ocupada a nivel nacional y que ofrece alternativas diversas además de las labores agrícolas propiamente. Sin embargo, al mismo tiempo la población rural es la más desprovista de servicios, la que se encuentra en peor situación nutricional y la que exhibe los mayores índices de pobreza. La población rural está compuesta además por minorías étnicas que reflejan, precisamente, la peor situación. El caso de los indígenas y afroecuatorianos rurales es aún peor que aquel de los que habitan zonas urbanas. Tales son las características socio-económicas de la población campesina.

IV. Inversión y política pública en agricultura

En esta sección se abordará primero la tendencia histórica del gasto público en agricultura, explicándola desde al menos tres elementos: la movilización social, el precio internacional del petróleo y el modelo económico impulsado desde los diferentes gobiernos en el período 1980-2010. Luego se describirá la estructura y funcionamiento del ciclo presupuestario, haciendo énfasis en las oportunidades de participación e influencia de la sociedad civil. La sección concluye, finalmente, con un análisis sobre el gasto público considerando las cualidades del gasto (funcional, por tipo, territorial) y las fuentes de financiamiento.

En el caso ecuatoriano, las políticas agrarias hacia los pequeños campesinos y por extensión a la agricultura familiar campesina, se han caracterizado según períodos históricos claramente identificados: un proyecto de Industrialización por Sustitución de Importaciones que va de 1960 a 1979 y cuyo objetivo era modernizar la agricultura e incorporar subordinadamente a los pequeños campesinos; un período de liberalización de la economía entre 1980 hasta el 2006 cuyo objetivo en el campo fue promover y fortalecer la exportación de materias primas (productos agrícolas no tradicionales y minería especialmente); y un período que inicia en el 2007 con lo que se ha dado por llamar el “gobierno progresista” de Rafael Correa, y que, en términos generales, se ha caracterizado por el reposicionamiento del Estado en el manejo de la economía y las políticas hacia el agro²³.

Es importante marcar que el neoliberalismo, según P. Ospina y F. Guerrero (2003), es un proceso que impactó sustancialmente las políticas e instituciones de atención al campo, y produjo tres procesos: la *reducción del Estado* (la privatización o eliminación de instituciones), que se acompañó de un traslado de la acción del Estado hacia los gobiernos locales y la sociedad civil²⁴, en especial a las ONGs; la *reprimarización de la agricultura* o una apuesta del Estado por la exportación de productos primarios en desmedro de los esfuerzos por la transformación o industrialización de la producción; y la *contra reforma agraria* o la apertura del mercado en la “regulación” del intercambio de los recursos productivos (tierra y agua, especialmente), lo cual ha permitido su reconcentración.

Tal orientación del Estado y de sus políticas, terminaron por desplazar a las familias campesinas y los pequeños productores como sujetos de las políticas públicas (Bretón,

²³ Es importante mencionar que las fechas constituyen una periodización más o menos aceptada, pero cada período tiene matices en las formas de aplicación y desarrollo de sus políticas.

²⁴ Con respecto a la situación de las mujeres, el proceso ha sido definido como una *feminización de la acción estatallocal*, dado que implicó un traslado o ruptura de las responsabilidades del Estado sobre los sectores que hasta hace poco eran sus prioridades, la salud, la educación, la seguridad, la vialidad e infraestructura, etc., y que fueron centrales en el bienestar de las mujeres y de las familias. El resultado fue una sobrecarga y multiplicación de los roles de las mujeres en el cuidado (M. Arboleda, 2009)

2008; Larrea, 1998)²⁵. La acción de resistencia de las organizaciones indígenas y campesinas promovió, como respuesta a sus demandas y movilización, además del incremento errático de la inversión pública en el sector agropecuario durante los noventa, el impulso de: por un lado, programas como el PRODEPINE que se encargó de financiar proyectos productivos en las comunidades indígenas y afrodescendientes y el PROLOCAL orientado a la atención de las demandas de las organizaciones campesinas –los dos últimos financiados por el Banco Mundial-; y por otro lado, una multiplicidad de ONGs que impulsaron un número importante de programas de desarrollo rural, donde el más significativo fue el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) que tuvo un importante programa para la compra de tierras como un mecanismo para solucionar los conflictos agrarios.

El resultado fue fragmentar la acción pública del Estado en la agricultura, todos antes mencionados estaban por fuera del control de Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), y terminaron impulsando una multiplicidad de acciones y una atomización de las acciones de desarrollo (Bretón, 2002). Y es en este contexto en el que se levanta la nueva acción del Estado.

Comportamiento de la inversión y la política pública

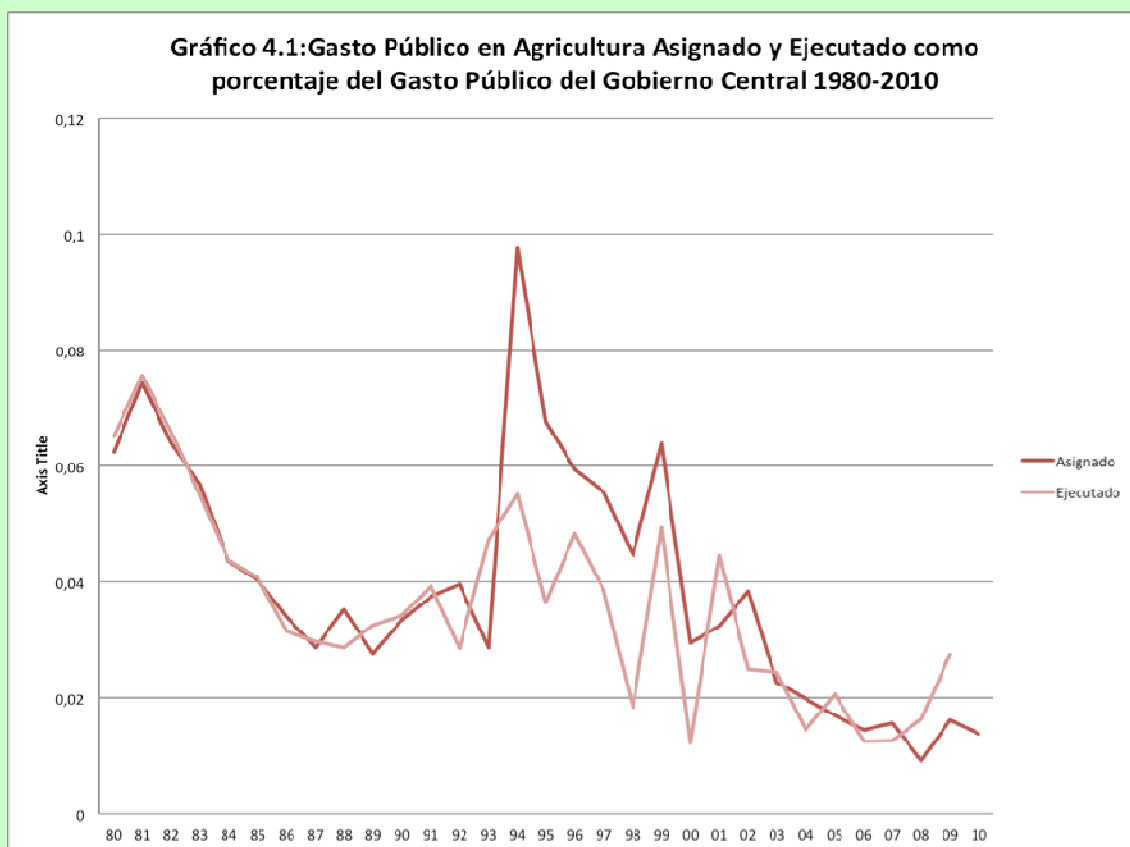
En términos generales, se puede observar que la inversión pública en el Ecuador, desde 1980 en adelante, está marcada por varios períodos que dependen, por un lado del precio del petróleo, y por otro, tal como ha sido planteado (Ospina y Guerrero, 2003), el avance de las reformas neoliberales y la acción de resistencia de las organizaciones indígenas y campesinas.

Considerando estos tres elementos, en el gráfico 3.1 observamos que desde 1980 hasta 1987, el peso de la agricultura en el gasto del gobierno central descendió un 51%, en coherencia con la aplicación de las políticas de ajuste estructural promovidas por el neoliberalismo, lo que supuso una des-institucionalización del sector agrario y la disminución de la intervención económica que el Estado había tenido durante los 70's gracias a los recursos petroleros. En 1980 el gasto en agricultura representaba el 6.24% del presupuesto del gobierno central, y para 1987 representaba apenas el 2.88%. Aunque, el descenso en el gasto también está ligado a la reducción internacional del precio del

²⁵ En el proceso de transformaciones socio-económicas neoliberales, como bien lo recoge L. North (2008), las clases de poder lograron hacer de los cambios económicos, políticos e institucionales, un proceso que mejorara su posición política y económica; en 1994 se formalizó la eliminación de la reforma agraria y se abrió el mercado de tierras con la aprobación de la Ley de Desarrollo Agrario. El conjunto de cambios institucionales impulsados por el neoliberalismo precarizó las relaciones laborales y eliminó los controles sobre el comercio y la sistema financiero, mientras que el mercado minorista fue paulatinamente ocupado por las empresas agroalimentarias (M. Zamora, 2004). Según Patricio Ruiz (2010), hoy hay 5 empresas que monopolizan el mercado de alimentos y la producción para la exportación.

petróleo, principal fuente de ingreso del Estado ecuatoriano²⁶, el cambio de orientación de las prioridades de la política hacia la agricultura es claramente responsabilidad de los gobiernos de turno

En este período se observa una fuerte correspondencia entre lo asignado y lo ejecutado, lo que refleja un férreo cumplimiento de la agenda de ajuste. La tendencia cambia cuando, debido al optimismo generado por el incremento del precio del petróleo en el período 86-87, el presupuesto de 1988 consideró un incremento del gasto público para agricultura (de 2.88% en 1987 a 3.52% en 1998). Esto al menos en términos de asignación, pues la ejecución queda muy debajo de lo previsto, en tanto los ingresos del Estado se ven perjudicados por una nueva caída del crudo a nivel internacional durante 1988, lo que se refleja en una disminución del peso de la agricultura en el presupuesto para 1989 (2.77%).



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: 1980-2010
Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos

Año en la fuente

El gráfico muestra que a principios de los 90's, aunque se mantiene la tendencia decreciente general, hay un cambio significativo, duradero y errático en el peso de la agricultura dentro del gasto público, que está claramente asociado a la movilización social

²⁶ Las estadísticas sobre el precio internacional del petróleo provienen de: Dow Jones and Company y US Bureau of Labor Statistics

indígena-campesina durante la década²⁷. En términos de asignación presupuestaria, la tendencia a crecer se mantiene hasta 1992 (3.96%), posiblemente como respuesta del Estado al primer gran levantamiento indígena de 1990 y toda la movilización en torno a la conmemoración de los 500 años de resistencia indígena que tiene su momento culminante en 1992.

Hacia 1994 se observa un incremento significativo del peso del presupuesto para agricultura en relación a una respuesta menos reactiva del Estado neoliberal y más acorde a su propuesta ideológica: la formalización de la contra-reforma agraria, en 1994 con la Ley de Desarrollo Agrario. Esto implica un incremento significativo del gasto previsto para agricultura en aquel año (9.7% asignado y 5.5% ejecutado), respondiendo a dos objetivos: (1) La aplicación de la Ley de Desarrollo Agrario que implicaba fuertes gastos en legalización de predios, y (2) Atenuar la lucha social mediante la titularización y otros gastos compensatorios, pero sin solucionar el problema de la tierra.

Las organizaciones indígenas, fortalecidas por los logros de su movilización y el reconocimiento internacional a sus luchas, enfrentan esta ley y reactivan las demandas por el acceso a la tierra.

Coyunturalmente, sin embargo, el comportamiento del peso de la agricultura en el presupuesto del Gobierno Central, también está asociado al precio del petróleo. Sube entre 1989 y 1990, lo que se refleja en un incremento del peso de la agricultura para este último año (3.34%). En 1991 se registra una nueva caída del precio internacional, lo que produce que la ejecución presupuestaria para 1992 se de a un nivel menor al presupuestado (2.86%). En 1993 el peso en el presupuesto del sector agrícola cae (de 3.96% a 2.88%) en consonancia con el segundo pico más bajo del precio del petróleo en la década.

Luego del 94, aparentemente ligado a un período de desmovilización de las organizaciones indígenas, (en busca de consolidar una opción electoral finalmente derrotada por el roldosismo en 1996), se genera una caída sostenida del peso de la agricultura en el gasto público asignado del Gobierno Central, manteniéndose alrededor del 5 % en lo asignado y 4% de lo ejecutado. Este descenso se mantiene a pesar que entre 1993 y 1996, el precio de petróleo tuvo una tendencia creciente. Lo ejecutado durante los noventa, se mantiene

²⁷ El primer levantamiento indígena en 1990, la macha de la Organización de Pueblos Indígenas de Puyo, el levantamiento indígenas por los 500 años en septiembre del 2002, el paro nacional y Proyecto Alternativo a la Ley Agraria, el levantamiento contra la Ley Agraria de 1994, movilizaciones por la campaña por el NO en referéndum para la privatización de áreas estratégicas del Estado, el paro y demanda por la constituyente en 1997, las movilizaciones contra Bucaram en 1997, las Asambleas de los Pueblos como crítica a la Constituyente de 1998, levantamiento contra Mahuad y sus políticas de retirar los subsidios al gas y la dolarización, toma del poder en el 2000, levantamiento contra las políticas de Noboa, 2002 levantamientos contra la anunciada firma del ALCA, Alianza con Gutiérrez y evidente crisis del Movimiento Indígena (Ospina y Guerrero 2003; Santillana y Herrera 2009).

siempre por debajo de lo asignado, y muestra un descenso significativo en 1995 (3.63% en ejecutado), cuando los recursos del Estado tuvieron que movilizarse para enfrentar el conflicto militar del Alto Cenepa.

La creación del CODEMPE y otras medidas compensatorias frente a la movilización del 97 que termina con la caída del presidente Bucarám, implica un ritmo algo más lento en la caída de la importancia del presupuesto en agricultura asignado para 1998 (4.46%). Es de notar que el descenso en el peso del gasto público en agricultura encuentra explicación en una reducción sostenido del precio del petróleo entre 1996 y 1998, encontrando uno de los picos más bajos del período analizado en 1998: el presupuesto para agricultura ejecutado realmente en este año llega apenas a 1.84% del gasto público total.

La tendencia decreciente del peso del gasto agrícola en el presupuesto se revierte en 1999, tanto a nivel de asignación (6.39%) como de ejecución (4.93%), como respuesta a las grandes pérdidas del sector por el fenómeno del niño de 1997-1998, el más fuerte del período estudiado²⁸.

Para el año 2000 sin embargo se produce la mayor caída del peso del gasto público en agricultura a nivel de ejecución presupuestaria (1.22%), en el marco de la crisis financiera que aqueja al país, y que devendrá en la dolarización de la economía.

Desde el 99 el Movimiento Indígena inicia un nuevo ciclo de movilización. En marzo contra el feriado bancario, el congelamiento de depósitos y las medidas privatizadoras de Mahuad; aunque se firman acuerdos estos no se cumplen. En julio del mismo año, “por la vida y contra el hambre”, rechazando el alza del precio de los combustibles, la facturación, las leyes privatizadoras y exigiendo un nuevo modelo económico; se firma un nuevo acuerdo, se instalan mesas de diálogo, pero el gobierno incumple todos sus compromisos. Finalmente en enero del 2000 se produce el gran levantamiento indígena que impulsa la caída del presidente, y luego de la traición de los altos mandos del ejército, la recomposición de la derecha en el poder a través de la posesión de Gustavo Novoa.

La respuesta del nuevo régimen es un incremento significativo del gasto público en agricultura para el 2001 (4.45% de lo ejecutado), a pesar que el precio del petróleo sufría una nueva caída desde finales del 2000.

En el 2001, el ciclo de lucha se mantiene, frente a la continuidad que da Noboa a las medidas de ajuste. El acuerdo llegado con el gobierno parece reflejarse en un crecimiento

²⁸A nivel nacional las pérdidas ascendieron a 2869,3 millones de dólares, de los cuales 1243,7 millones correspondieron al sector agrícola y pesquero. MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, OMS: El Fenómeno del Niño en el Ecuador (1999). Edición Digital: www.paho.org

presupuestado del peso en agricultura para el 2002 (3.84% de lo asignado). Pero el nivel de ejecución de lo ofrecido es mucho menor (2.49%).

Se consolida desde el 2002 una tendencia descendente del peso del gasto público en agricultura que coincide con un descenso de la movilización social y la presencia de gobiernos que buscan ser consecuentes con el ajuste neoliberal, a pesar que todo el período se vive un aumento muy importante del precio internacional del petróleo. En el 2005 se registra un leve aumento del peso del gasto público en agricultura que podría relacionarse con la movilización social que revoca el mandato a Lucio Gutiérrez (de 1.45% en 2004 a 2.06%). Esto a pesar que la movilización es más de tipo urbano.

El 2006 registra una nueva movilización indígena esta vez en contra del TLC y la anulación del contrato con la OXI. Con una correlación de fuerzas diferentes que marcan una ruptura en el ciclo de luchas iniciado en los noventa, se encuentra un Movimiento Indígena debilitado y nuevos actores “ciudadanos” que en el marco del gobierno de Alfredo Palacio presionan por un redireccionamiento de la política pública, lo que se refleja en un peso asignado a la agricultura que por primera vez en cuatro años deja de caer y se estabiliza entre 2006 y 2007 (1.45% y 1.57% asignado, respectivamente).

Aunque se registra un descenso del peso asignado al gasto en agricultura en el 2008 (0.92%), la ejecución muestra un ascenso importante (1.63%) que se mantiene hasta el 2009 (2.75% ejecutado), sin contar aún con datos de ejecución para el 2010. En términos de asignación el peso de la agricultura sube de manera importante el 2009 y existe una intención de reducirlo para el 2010. La reducción del peso de la agricultura en el presupuesto del gobierno central para el 2010 se refleja tanto en el índice relativo (cuando se comparan los recursos asignados con el presupuesto total), como en los valores absolutos (miles de dólares). Entre el 2007 y el 2008, periodo en el que asume la presidencia Rafael Correa, se nota un incremento moderado del presupuesto para agricultura: de 153 a 162 millones de dólares. Pero para el 2009, existe ya un importante incremento cuando el presupuesto asciende a 372 millones de dólares asignados y 453 millones ejecutados. Para el 2010 se produce una disminución del presupuesto asignado: 295 millones de dólares.

Se concluye entonces que existe por un lado, un tendencia decreciente desde 1980 como resultado de las políticas de ajuste estructural, un cambio importante pero insuficiente para cambiar la tendencia resultado de la organización y movilización social durante los noventa. Y finalmente, desde el 2008 un crecimiento absoluto del presupuesto destinado a la agricultura, pero que en términos relativos devela un descenso de su peso en el presupuesto del Gobierno Central en relación a los niveles de los 80 (2.75% en 2009 vs 7.57% en 1981).

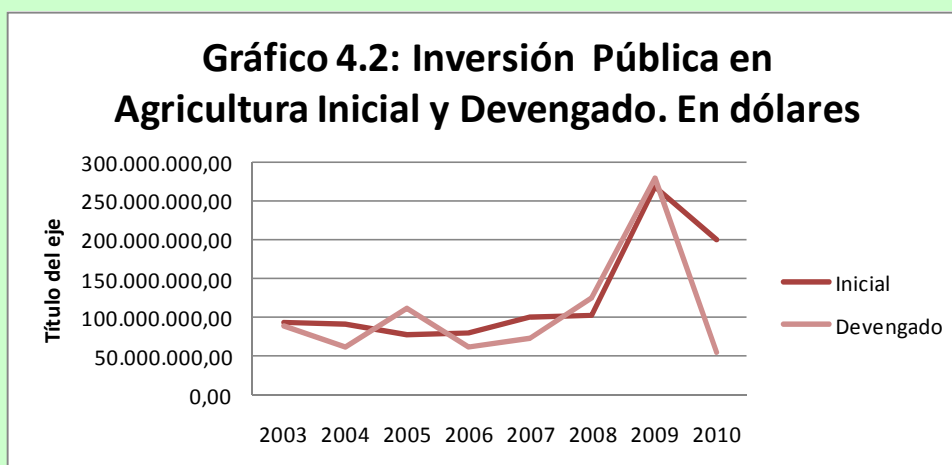
Características del gasto en el último periodo

Ahora nos interesa mostrar, en relación a las tendencias de la inversión y la política pública del periodo anterior al 2007, cuales son los cambios perceptibles del aumento de la inversión.

a) Asignación y ejecución de la inversión pública en agricultura

La presencia del Estado en la inversión, a partir del Gobierno de Rafael Correa, es notoria en el sector agrícola, ha sido el componente más importante del Gasto Público Agrícola en el período estudiado 2003-2010: mientras en el 2003 la asignación presupuestaria era de 61,8% del gasto en agricultura destinado a inversión, en el 2009 este porcentaje llega a representar el 72%, sufriendo para el 2010 un descenso (68%). En términos absolutos la inversión pública en el agro pasó de 93 millones de dólares en el 2003 a 268 millones en el 2009.

Considerando que la relación entre presupuesto inicial y devengado es una medida de la eficiencia institucional, el Gobierno de Correa alcanza un notable nivel de eficiencia, en la ejecución del presupuesto para inversión en agricultura, en el año 2009, donde el presupuesto devengado es solo 3,8% mayor al presupuesto inicial. En contraste, el año 2008 registró un presupuesto devengado 20,5% mayor que el inicial; y el 2007 un presupuesto ejecutado de 28,6% menor a lo asignado por el Gobierno de Alfredo Palacio para ese año cuando Correa se posesionó por primera vez como presidente. El mismo Alfredo Palacio para el 2006 tuvo un presupuesto ejecutado 23,3% menor a lo asignado y Lucio Gutiérrez en el 2005 un presupuesto ejecutado 42,5% mayor al presupuesto asignado.

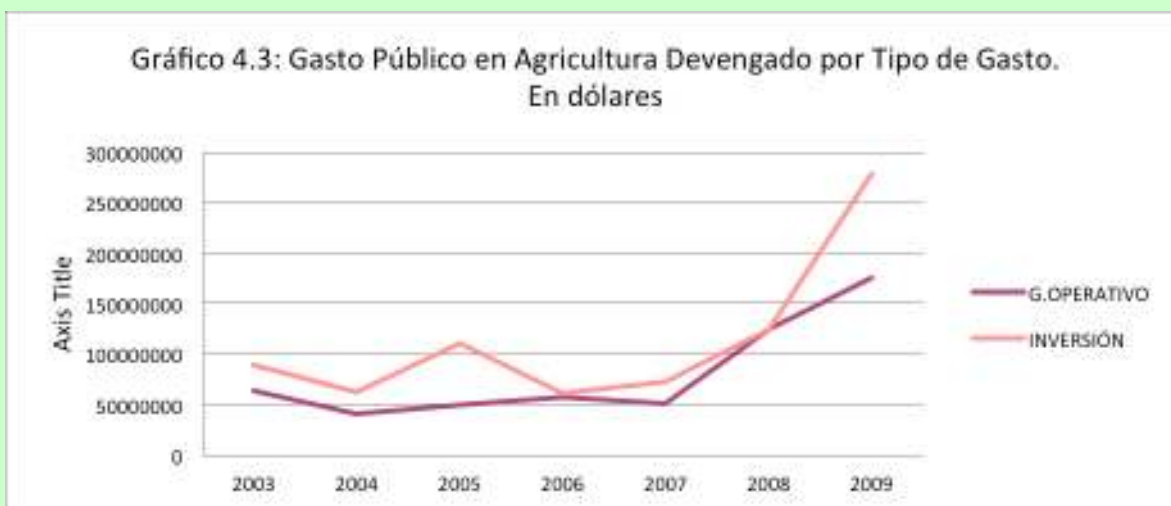


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: 2003-2010
Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

Así, vemos que el Gobierno de Correa ha realizado esfuerzos por mejorar la eficiencia en la ejecución de la inversión en agricultura, alcanza mejores resultados que los dos gobiernos que lo antecedieron y logra para el 2009 un grado notable de cumplimiento institucional a nivel de ejecución presupuestaria.

b) Análisis por tipo de gasto (de operación/de inversión)

El gasto operativo (gráfico 3.3), muestra lo que el Estado destina a las actividades operacionales, de administración y provisión de servicios públicos²⁹, y el de inversión financia actividades en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública. La relación entre estos dos tipos de gastos: mide si la institución se vuelca hacia el servicio público a través de la inversión o prioriza el gasto operativo que puede devenir en un incremento no funcional de la burocracia.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: 2003-2009

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

El gráfico nos muestra que en todo el período analizado (2003-2009) el gasto de inversión es mayor que el gasto operativo a excepción del 2008. Sin embargo, en comparación a la época abiertamente neoliberal (2003-2005), el asenso del gasto operativo indica una recapitalización del sector institucional agrícola, en términos de un incremento de recursos humanos, financieros y de capital. En el 2006, durante el gobierno de Alfredo Palacio, hay un intento débil por mejorar la operatividad del sector (39 millones en el 2004 frente a 56 millones para el 2006), y en el 2007 ya con Correa, un incremento de la inversión que no

²⁹ VITERI, María Elsa (2009): Distribución del Gasto del Gobierno Central: ¿En qué se utilizaron los recursos del Estado?. Discurso en la Junta de Gobernadores del BID, 30 de marzo del 2009. Edición Digital en el Informe Anual 2008, Cap. 5. En las finanzas ecuatorianas la cuenta gastos operativos se denomina “Gastos Permanentes” y contienen los gastos corrientes, de inversión y financieros que permiten la actividad de las instituciones del Estado.

puede ser sostenido por el aparato operativo del sector institucional agrícola, lo que obliga para el 2008 una recapitalización del sector (de 50 millones en el 2007 a 124 millones en el 2008 para el gasto operativo), sentando bases para un incremento muy significativo de la inversión en el 2009 (de 61 millones en el 2006 a 278 millones en el 2009 a nivel de ejecutado, asignándose para el 2010, 200 millones)³⁰.

Además, considerando los componentes del gasto operativo: El gasto o el rubro de financiamiento, se ha reducido significativamente; de 19% en el 2003 a 0,27% en el 2009, y muestra que el Estado se encarga de proporcionar los fondos para la operación del conjunto de instituciones estatales relacionadas al agro. El gasto o rubro de capital, también ha crecido moderadamente, dando cuenta de la mayor presencia del Estado durante el gobierno de Correa, de 0,50% ejecutado en el 2005 pasa a representar el 5,17% ejecutado en el 2008 y 1,95% ejecutado en el 2009, y nos indica que se han incrementado los equipos, maquinarias y otras herramientas para la operación de los funcionarios e instituciones públicas. Es decir que la institución estatal destinada a la agricultura, no solo incrementa su inversión pública y eficiencia, sino su inversión institucional necesaria para la ejecución burocrática de sus nuevos proyectos.

El rubro con mayor peso operativo es el gasto corriente: en promedio para los últimos ocho años, representa el 82%, y en promedio para los últimos 4 años representa el 92%.

c) Análisis por categorías funcionales 2003-2007

La serie histórica de gasto funcional se construyó hasta el 2007 (gráfico 3.4), el gobierno de Correa a través del Acuerdo Ministerial No.447 de diciembre del 2007, modificó los Principios del Sistema de Administración Financiera, eliminando el catálogo de cuentas funcional³¹ a nivel de ejecución institucional, y estableció un nuevo mecanismo en el cual el gasto funcional se registra solo a nivel de proyecto³². Esto vuelve incomparables las series históricas posteriores al 2007³³.

³⁰A pesar que el 2008 muestra un aparejamiento de la inversión (49,9%) y el gasto operativo (50%) , esto puede interpretarse como una recapitalización de la institucionalidad agrícola, en busca de una base operativa que permita incrementar la inversión, luego del proceso de desarticulación y descapitalización institucional llevada adelante por los gobiernos abiertamente neoliberales.

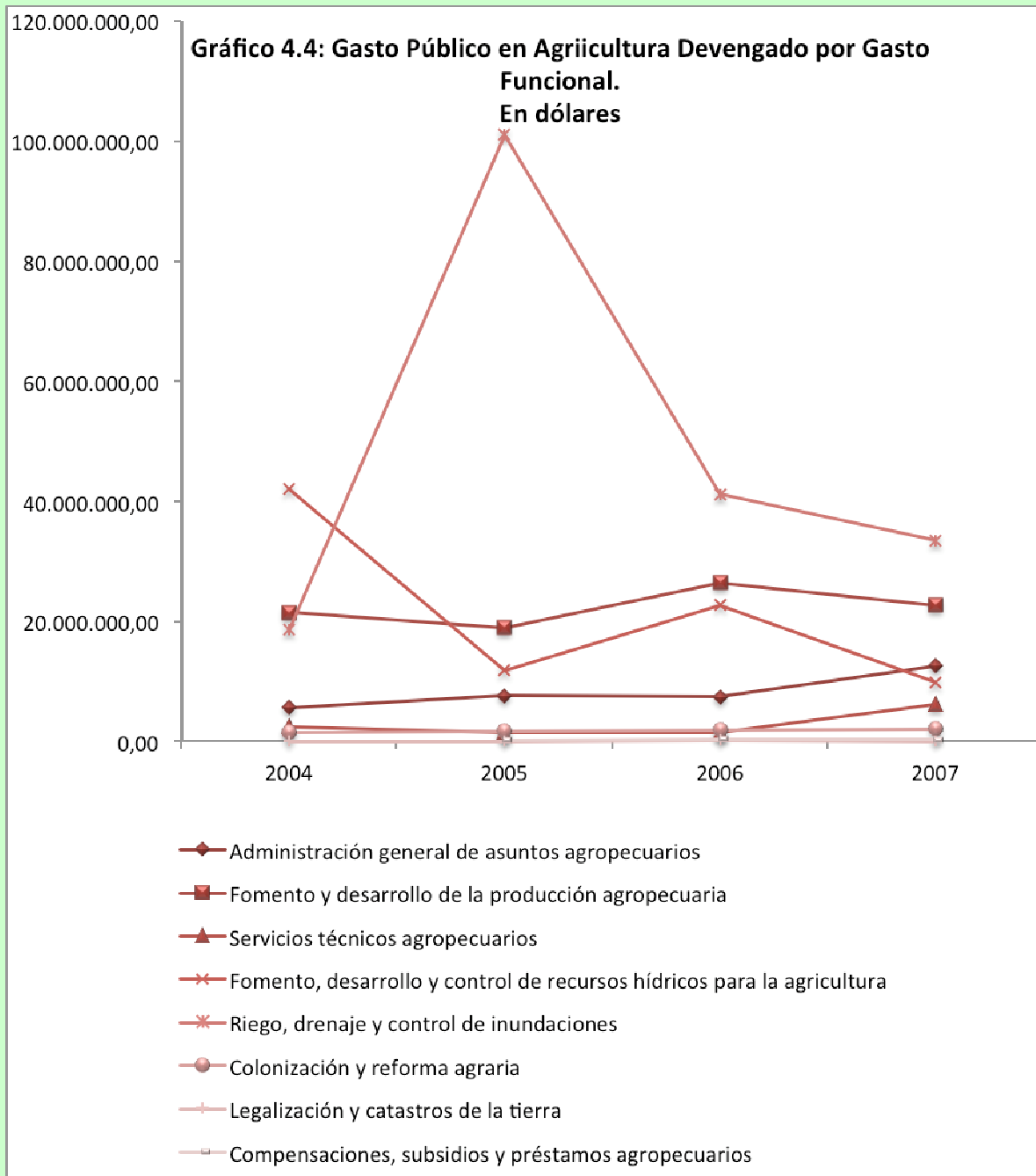
³¹ “...la información de los períodos 2001 al 2007 y del 2008 a la fecha, presentan diferente estructura presupuestaria de acuerdo a la Normativa vigente en esos períodos. La Normativa de los Principios del Sistema de Administración Financiera en la actualidad es la aprobada en Acuerdo Ministerial No 447 del 29 de diciembre del 2007 y sus respectivas modificaciones.” Patricio Rivera Yáñez, Ministro de Finanzas. Oficio No. MF-SP-DESL-2010-502915, del 8 de Octubre 2010 es un argumento que se repite.

³²Entrevista Byron Zúñiga. Funcionario del Departamento de Presupuestos del MEF. 29-09-2010. Cuaderno de Campo.

³³El catálogo de cuentas funcionales, al clasificar el gasto por su cualidad, era un instrumento esencial para medir la calidad del gasto y permitía observar si la política pública era concretada en el presupuesto.

A partir de los datos disponibles, es notoria la mayor presencia del Estado en el apalancamiento productivo, pero no hay indicios de un cambio significativo en los actores a los que beneficia. Pero como vimos en el gráfico 1.7 y 1.8 que analizan la balanza comercial, el claro que los sectores de exportación (tradicionales y no tradicionales) se han visto favorecidos por las políticas del gobierno.

En la medida que las grandes obras de infraestructura, los recursos destinados al crédito y al riego han beneficiado históricamente, en mayor proporción a los medianos y grandes productores se puede observar, por el destino y cualidad del gasto, que los beneficiarios siguen siendo los mismos, en desmedro de la agricultura familiar. Esto se debe a que las “Fronteras de Posibilidades de Producción” de los empresarios agrícolas son más grandes, diferencias que también son resultado de la acción pública o el Estado. Es decir, a cada unidad monetaria invertida por el Estado, los medianos y grandes, pueden poner como contraparte mayor cantidad de recursos (tierra, capital, trabajo), generando economías de escala y por tanto obteniendo de la inversión pública rendimientos proporcionalmente mayores y la larga se acentúa la polarización productiva entre una reducida capa de modelos productivos de punta, una capa mayor de medianos productores y una inmensa mayoría de pequeños productores que logran su reproducción gracias al procesos de inserción laboral precaria (proletarización) y la feminización del sector rural, un sector mayoritario que carece de políticas específicas.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: 2004-2007
 Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

Así, en el Presupuesto del Gobierno Central, las que mayor porcentaje reciben del total del gasto público en agricultura, son las cuentas de: “Riego, drenaje y control de inundaciones” (42,26% en promedio); “Fomento, desarrollo y control de recursos hídricos” (21,92%) y “Fomento y desarrollo agropecuario” (22,2%). Esta última cuenta, la de Fomento Agropecuario (crédito, investigación, obras de infraestructura, y riego), ha estado vinculada los últimos treinta años, primero con la modernización, luego con el fortalecimiento de la

agricultura para la exportación, y hoy con los negocios inclusivos que terminan en la promoción de la agricultura empresarial y de exportación.

Sobre los rubros que cubren las políticas agrarias y campesinas, aquellas relacionadas con la tierra y su redistribución, servicios técnicos y algunas medidas de compensación, subsidios o préstamos; se observa que tienen un peso menor en el período analizado (2004-2007): en promedio Colonización y Reforma Agraria han recibido 1,87% del presupuesto para agricultura; Legalización y catastros de tierra 0,19%; Servicios técnicos agropecuarios 3,13% y Compensaciones, subsidios y préstamos agropecuarios apenas el 0,22%.

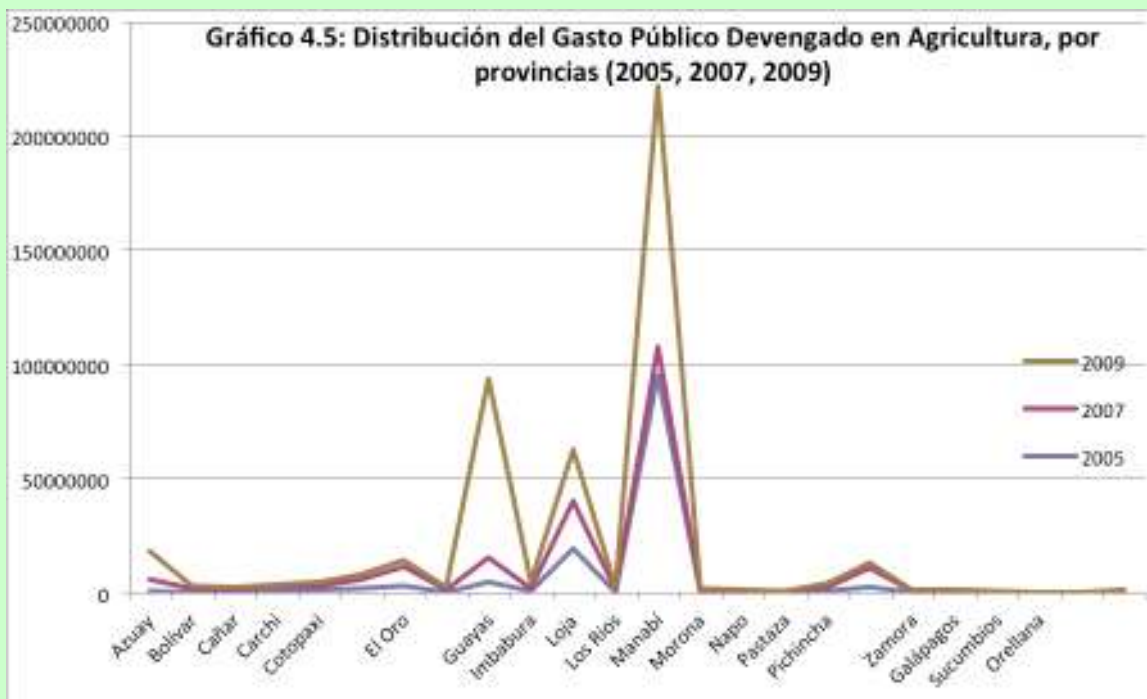
Para el 2007, único año con información funcional, estando Correa en el poder, vemos que la composición del gasto no es muy diferente: Para riego 38,09% del presupuesto, para fomento hídrico 11,33%, fomento agropecuario 25,96%, en total el 75,38% del presupuesto destinado a beneficiar fundamentalmente a los grandes y medianos empresarios agrícolas. Por el otro lado: colonización y reforma agraria 2,53%; Legalización y catastros 0,16%; Servicios técnicos agropecuarios 7,21% (aumento significativo estrechamente relacionado a una recuperación de la institucionalidad); Compensaciones, subsidios, préstamos 0,33%; en total 10,24% del presupuesto. Resta solo lo destinado a Administración de asuntos agropecuarios que se lleva el 14,38%.

d) Distribución territorial

De forma parecida, el análisis territorial (gráfico 3.5) muestra una inversión desigual; las provincias que reciben el mayor porcentaje del gasto público son aquellas donde se desarrollan grandes obras de riego o fomento hídrico. Esta es una tendencia que está presente desde la década de los ochenta, cuando se crea a nivel regional entidades encargadas de obras de riego e infraestructura que concentran gran parte del presupuesto³⁴. En el 2009 el Gobierno de Correa elimina esas entidades regionales, integrándolas a su propia estructura institucional para el manejo hídrico (INAR, SENAGUA) y mantiene en ejecución estas grandes obras (ver anexo, Estado y Políticas Agrarias).

Entre el 2005 y el 2009 se puede observar en la distribución del gasto por provincias una situación inicial de fuerte concentración del presupuesto en dos provincias Loja (14%) y Manabí (71%).

³⁴ “El CREA se organizó para el Austro, (...) PREDESUR (para Loja y Zamora). En Manabí se organizó el CRM y en la Cuenca del Río Guayas, CEDEGE.” *Ibíd.* P. 116



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: 2005, 2007, 2009
 Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

La información muestra, un intento redistributivo en el año 2007, ejecutado por Correa, pero planificado en el gobierno de Alfredo Palacio, cuando el peso de Manabí disminuye (14%) y algunas provincias ven incrementar su participación en el presupuesto agrícola: Guayas (12,19%), Tungurahua (10,08%), Loja (23,27%), El Oro (9,52%). Las provincias de la Sierra más Esmeraldas y Los Ríos, ven incrementado su presupuesto de manera más o menos homogénea.

Sin embargo, se produce finalmente, un retorno a la estructura desigual y concentrada del gasto en el 2009, con pocas diferencias. Manabí³⁵ vuelve a ocupar un papel preponderante (45,62%), Guayas³⁶ ocupa el segundo lugar (31,20%) y Loja³⁷ en tercero (8,89%/). Azuay (4,93%), Imbabura (1%) y El Oro (1,12%), acceden a un porcentaje moderadamente mayor, mientras todas las demás provincias vuelven a ocupar menos del 1% del presupuesto.

³⁵En Manabí la CRM ha administrado e iniciado hasta 2009, la construcción de grandes obras hídricas: Poza Honda-La Esperanza, Carrizal-Chone (primera y segunda etapa) y se proyectan otros proyectos como Sancán y Jama, que tienen potencial para generación hidroeléctrica.

³⁶Hasta el 2009 en Guayas, CEDEGE trabajaba en los proyectos Daule-Vinces, Daule-Pedro Carbo, Sistema de riego y drenaje Samborondón, Sistema de riego Tránsito de Santa Elena (registrado en Guayas antes del 2008), y Sistema de riego y drenaje margen derecha del Daule, con sus sub-sistemas: San Jacinto, Higuierón, El Mate y América-Lomas.

³⁷Loja, la provincia con el mayor déficit hídrico del país, inicia con PREDESUR varios proyectos, continuados hoy por SENAGUA: El proyecto de Riego Zapotillo, El Proyecto Sifón de Limones y los proyectos binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira.

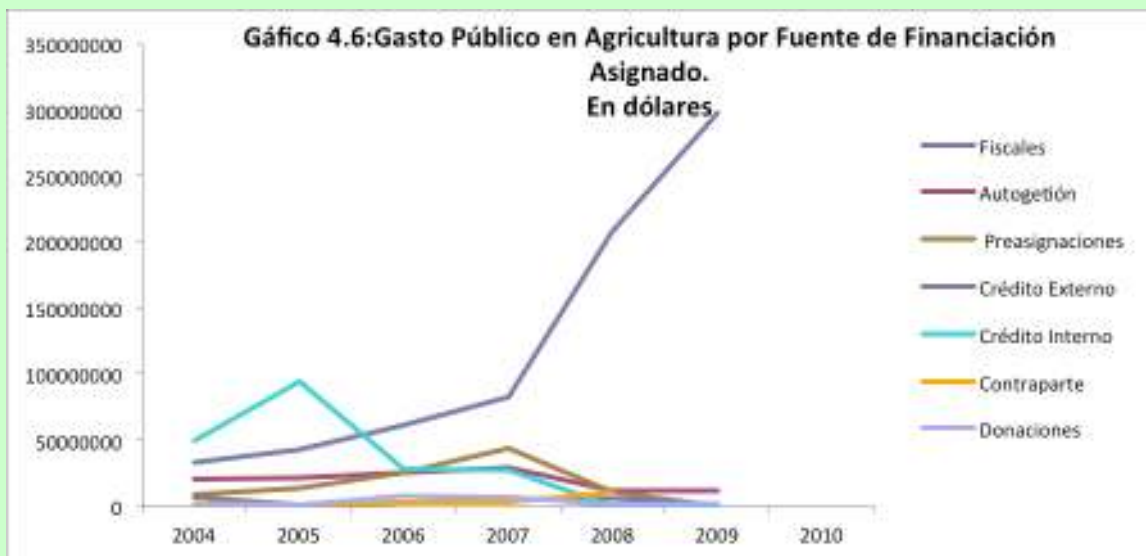
No puede pasar inadvertido que Manabí es un punto clave del proyecto multimodal Manta-Manaos, que busca articular a partir del puerto y el aeropuerto internacional un eje de desarrollo ligado al comercio exterior y fundamentalmente a los productos primarios de exportación. Además es una zona con alto potencial hídrico, lo que puede conectar la gestión en este sector con la posibilidad de mayor generación de energía eléctrica, elemento clave y privilegiado en el modelo de desarrollo planteado por el gobierno de Correa.

A estos factores puede deberse la distribución concentrada de recursos destinados al sector agrícola a nivel provincial.

Con respecto a la distribución del gasto por Zonas de planificación (SENPLADES), el peso de las provincias privilegiadas determina que las zonas a las que estas pertenecen sean las que tienen mayor peso, por lo que el análisis no resulta relevante. Con respecto a la distribución por regiones naturales se puede decir que la mayor proporción de gasto se la lleva la Costa (60,4% en promedio), luego la Sierra (36%), la Amazonía (2,9%) y la Región Insular (0,7%), en ese orden.

e) Las fuentes de recursos financieros

La composición de las fuentes de recursos, nuevamente nos muestran que hay una mayor presencia del Estado. En el 2004 el financiamiento del gasto público en agricultura provino principalmente del crédito interno (31,03%), en segundo lugar del crédito externo (23,76%) y sólo en tercer lugar de recursos fiscales (23,11%). La autogestión cubrió 14,17% y las preasignaciones el 6,49%. En el 2009, la situación se había revertido completamente: los recursos fiscales representan el 76% del Gasto Público en Agricultura. La Autogestión y las preasignaciones financian el 5% cada uno. Las donaciones representan el 3% y los Créditos Externos el 2%. Los créditos internos han reducido su peso de manera significativa, y mucho más a nivel de ejecución, que de asignación.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: 2004-2010
 Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

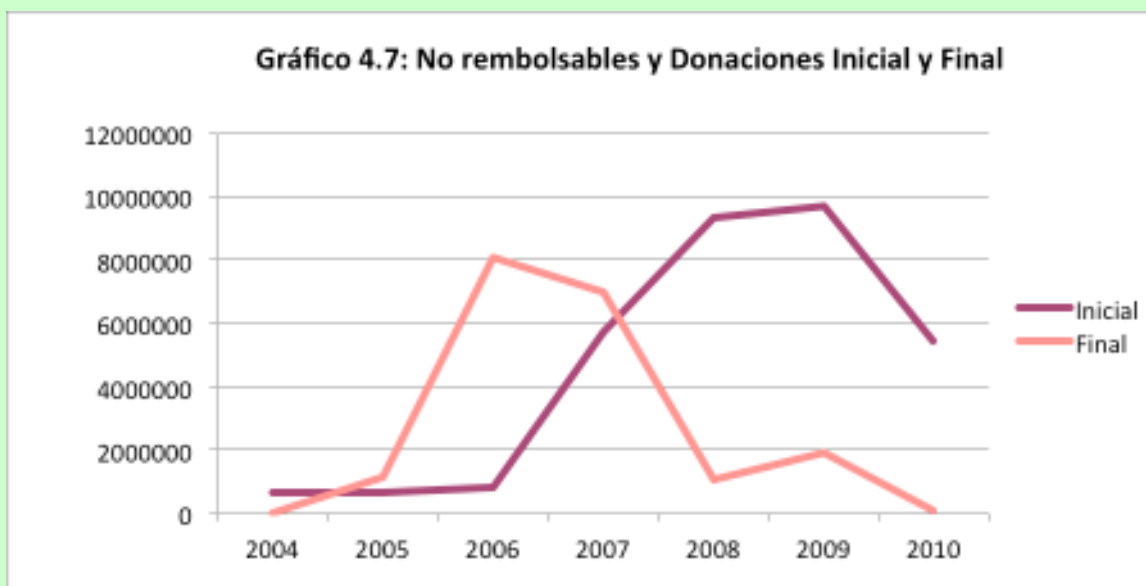
En el 2010 se produce una situación atípica en el gobierno de Correa: a nivel de asignación presupuestaria un incremento inusitado del gasto financiado mediante créditos externos (32%), que vienen a reemplazar en parte la participación del Estado en el gasto para el sector agrícola. Los recursos fiscales representan el 44%, y la autogestión el 7%. La cuenta Colocaciones Internas representa el 11%, los Créditos Internos el 3% y las donaciones el 2%.

El gobierno de Correa ha modificado la estructura de financiamiento dando un peso fundamental a los recursos fiscales y a la autogestión institucional, pero hacia el final del período crece el financiamiento mediante créditos externos (asignado 2010). Parece que el gobierno, frente a la caída del precio del petróleo en el 2009, temió que el nivel de gasto que habían tenido en los últimos tres años encontraría su límite en la restricción de sus ingresos, y previó financiar un importante tramo del gasto en agricultura con créditos externos—, pero esta no es una tendencia conclusiva: el precio del petróleo se ha recuperado, lo que implica que a nivel de ejecución presupuestaria el peso de créditos externos probablemente no sea tan alto.

f) La ayuda al desarrollo

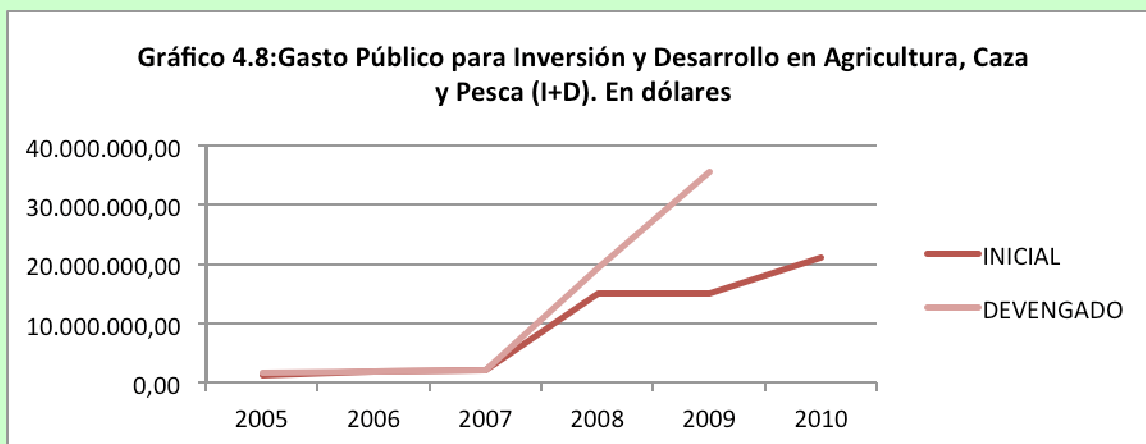
La ayuda externa al desarrollo agrícola es registrada en la cuenta “No reembolsables y Donaciones” dentro del Catálogo de Gastos por fuente (gráfico 3.7). El comportamiento de este rubro da cuenta de un movimiento que se percibe en todos los sectores donde ha intervenido la Cooperación Internacional: en la medida que el Estado muestra mayor presencia financiera y operativa, los fondos de ayuda se retiran.

Mientras en el 2006 el fondo de no reembolsables y donaciones ejecutó 8 millones de dólares, en el 2009 se ejecutó solo 1 millón. Existe además una fuerte diferencia entre lo asignado y lo ejecutado: en el período 2004-2007, lo ejecutado siempre fue mayor a lo asignado por los distintos gobiernos; a partir del 2008, cuando el Estado había mostrado su política de intervención económica, los valores asignados siempre son mayores y con mucho a lo que realmente logra ejecutar: el 2006 se asignó 832 mil dólares pero se ejecutó 8 millones de dólares, mientras en el 2009 *el gobierno preveía* contar con fondos no reembolsables y donaciones equivalentes a 9 millones 700 mil dólares, y sin embargo recibió solo 1 millón 951 mil.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: 2004-2010
Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

En oposición a lo anterior, lo invertido por el Estado para Investigación y Desarrollo (I+D) en Agricultura, Caza y Pesca (gráfico 3.8), ha crecido significativamente durante el gobierno de Rafael Correa. En el 2004 este rubro ascendía a 1 millón 661 mil dólares, mientras el 2009 se ejecutó un total de 35 millones 730 mil dólares.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: 2005-2010

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

La presencia del Estado ha significado una retirada de la ayuda internacional al desarrollo. Esta situación es preocupante pues resulta muy probable que los actores sociales a los que beneficiaba la Cooperación Internacional, no sean los mismos beneficiarios de la política pública del actual gobierno. Lo que implica que los sectores más vulnerables en el agro pueden quedar efectivamente desprotegidos.

Programas, planes y políticas en el sector agrícola

Como lo dijimos anteriormente, hay un proceso de recuperación y presencia del Estado, visto en el incremento de la inversión, en las fuentes de financiamiento y en la calidad del gasto. Sin embargo, la orientación de la política pública (agrarias, de fomento agropecuario y campesinas), mantienen una tendencia a favor de los medianos y grandes productores y en detrimento de la AFC.

Hacia el 2007, en un contexto de transformaciones socioeconómicas neoliberales y de precarización de la agricultura campesina y de las mujeres rurales, en el Ecuador, además del evidente incremento de la inversión pública y mejoras en la calidad del gasto, hay un proceso de reestructuración de las políticas hacia el campo, especialmente de las que están en manos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP) y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), en el cual no profundizaremos dada la falta de información³⁸. Así, si comparamos los proyectos y programas relacionados con el agro, vemos que a diferencia del neoliberalismo, hay un intención de ampliar y centralizar la acción de la política pública en el Estado.

³⁸ La información solicitada no fue entregada oportunamente y no pudo ser objeto de análisis de la presente consultoría.

Tabla 4.1: Políticas e instituciones de atención a la agricultura³⁹

	Industrialización por Sustitución de Importaciones 1960 – 1979	NEOLIBERALISMO 1980-2006	“Retorno” del Estado 2006 - 2010
Políticas o instituciones agrarias	IERAC (reforma agraria)		Subsecretaría de Tierras con el Plan Tierras (PLAN Tierras)
Políticas o instituciones de fomento agropecuario	BNF INERHI INIAP ENAC ENSEMILLAS CEDEGE CREA PRODESUR CRM (Cosse, Política Agraria, 1984)	INIAP CADERS (programa de negocios inclusivos) 2KR (proyectos inclusivos) SESA INDA PROFORESTAL (programa de fomento forestal) CEDEGE CREA PRODESUR CRM	UNA CADERS INIAP CEPA SESA PROFORESTAL SIG tierras PIDAASSE Seguro Agrícola Programa Nacional de Cárnicos Programa Nacional de Negocios rurales Inclusivos (PRONERI) Proyecto Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible Plan Nacional de Reactivación en el Sector Agropecuario PROERA Y PRONAPO
Políticas o instituciones campesinas	El eje más importante es la ampliación de una red de instituciones y servicios que mejoraron sus oportunidades, pero que impulsaron políticas dirigidas a los medianos y grandes productores vinculados a productos de exportación o canales de intermediación interna. FODERUMA DRI	INCCA (instituto nacional de capacitación agropecuaria)	INCAA INAR Programa nacional de innovación tecnológica y productividad agrícola (Escuelas de la Revolución Agraria ERAs) Unidad 2KR

Fuentes: (Chiriboga, 1991; Cosse, 1984; Ospina y Guerrero, 2003; MAGAP, 2010)

El cambio más importante, en comparación con la tendencia neoliberal e incluso con el *Plan Agropecuario 2006-2017* elaborado por el gobierno de Alfredo Palacio⁴⁰, es el

³⁹ Manuel Chiriboga, al hacer el análisis de las políticas agrarias entre 1960 y 1982, plantea o clasifica las políticas en: las agrarias o de tierras, las de fomento agropecuario o modernización y las campesinas (cuya intención es la incorporación de los campesinos a las necesidades de acumulación del capital), y además, reconoce que el contenido y profundidad de cada una de ellas está definido históricamente por las relaciones de fuerza y las presiones de los distintos sectores (Chiriboga, 1984:98). En nuestro caso, usamos metodológicamente la misma clasificación para mantener y facilitar la reflexión.

reposicionamiento, al interior del MAGAP, de los pequeños productores y las comunidades costeras como sujetos de las políticas públicas, aunque esta, como lo mostramos más adelante no sea una inclusión clara de la economía campesina y las mujeres queden excluidas⁴¹.

A pesar que durante la administración del ministro Ramón Espinel ha planteado que hay una burocracia pesada que dificulta el avance de las reformas⁴² y un contexto legal conservador (la neoliberal Ley de Desarrollo Agropecuario de 1994 que sigue vigente); las políticas que se han desarrollado son principalmente las de fomento agropecuario y se acompañan de un conjunto de requisitos que tienden seguir fortaleciendo una capa de productores medios y viables, lo cual ha sido una tendencia histórica del ministerio (tabla 3.1 y 3.3)

Una mirada sobre el carácter de sus proyectos y programas, muestran que:

- Con pocas excepciones como proyecto 2kr (enmarcado en la tendencia de negocios inclusivos), los objetivos de los proyectos, no definen claramente si están destinados a familias campesinas y pequeños agricultores.
- Los sujetos o el “tipo de beneficiarios de los proyectos”, definen sectores más que caracterizar si son o no pequeños o mujeres productoras -sean estas (os), pescadoras, agricultoras, emprendedoras, silvicultoras, microempresarias o acuicultoras.
- En el caso de los requisitos, en cambio observamos que las exigencias de estos, marcan “tipos” de productores y no productoras. Se exige asociatividad, cuando generalmente las mujeres se ven restringidas de la posibilidad de asociarse. En algunos casos los requisitos formales institucionales –ámbito público normalmente dominado por los hombres-, y los requisitos técnicos exigidos, son del tipo que no suelen estar en manos y posibilidades de los pequeños campesinos. Con lo cual, el “tipo” de campesino

⁴⁰El plan Agropecuario 2006-2017 elaborado en el gobierno de Palacio, a pesar de distanciarse del modelo neoliberal, está orientado a políticas de fomento agropecuario para medianos productores y agronegocios. Comparte elementos comunes con el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir: recuperar la institucionalidad, la inclusión de los pequeños productores, un nuevo proceso de modernización tecnológica de las actividades, la incorporación de campesinos a los mercados, la investigación, estándares de calidad y sanidad, y una relación más controlada con los mercados. Pero el Plan Estratégico 2009 del MAGAP, muestra una definición más clara de sus grupos prioritarios (familias campesinas y comunidades costeras), una ampliación de los sectores de intervención (las actividades pesqueras y acuícolas), una política redistributiva, la incorporación de los sujetos de la constitución (medio ambiente, soberanía alimentaria), el fortalecimiento de las organizaciones, mejores condiciones de mercado a través del manejo y apoyo pos cosecha.

⁴¹ De los 29 proyectos recogidos en la pagina www.infoproduce.gov.ec y que corresponden al MAGAP, 17 de ellos incluyen a los pequeños campesinos (58%), pero ninguno incluye a las mujeres como población objetivo. Aunque también están las familias y las comunidades como población objetivo y estas pueden en algún caso ser otros mecanismos de inclusión para las mujeres, es evidente que las mujeres son marginadas del proceso.

⁴²G. Cosse en 1991, planteaba ya que los técnicos del ministerio tienen una cultura “técnica” orientada a la mediana producción bajo los clásicos paradigmas de desarrollo y revolución verde, los cuales no saben relacionarse con los pequeños campesinos.

definido, hace referencia a los campesinos medianos productores (con capacidad de acceso a la tecnología, información o asesoramiento) y formalmente organizados.

- Muchas de las acciones están dirigidas a los negocios de inclusión y acceso a mercados, lo cual, está dirigido más a medianos productores o economías campesinas consolidadas y en capitalización.

Los datos brindados por la Subsecretaria de Planificación y en concordancia con los planes del MAGAP, muestran no solo que la mayor parte de las políticas que se han elaborado o fortalecido son *políticas de fomento agropecuario*, sino que por su peso en la distribución de la inversión están orientadas a fortalecer productores ligados a cadenas productivas vinculadas a agronegocios (los proyectos **marcados**).

Programa/Proyecto	Valor
PROGRAMA NACIONAL DE ALMACENAMIENTO* **	\$96.755.080
PROGRAMA SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN E INFORMACIÓN DE TIERRAS RURALES – SIGTIERRAS	\$27.058.944
PROGRAMA NACIONAL DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, PARTICIPATIVA Y PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA.	\$21.835.795
PROGRAMA NACIONAL DE CÁRNICOS*	\$17.329.729
PROYECTOS PROFORESTAL **	\$9.409.173
RIEGO PARCELARIO EN COTOPAXI, TUNGURAHUA, CHIMBORAZO Y BOLÍVAR	\$6.127.891
PROGRAMA NACIONAL DE NEGOCIOS RURALES INCLUSIVOS PRONERI**	\$5.269.081
PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE LA FIEBRE AFTOSA EN EL ECUADOR 2008-2012*	\$4.562.262
PLAN TIERRAS	\$4.117.257
PROYECTO 2KR**	\$3.752.345
PROYECTO COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA Y DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE*	\$2.356.316
SANIDAD AGROPECUARIA E INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS*	\$1.705.233
SEGURO AGRÍCOLA*	\$1.304.584
PROERA**	\$1.109.882
PROGRAMA EMERGENTE DE REACTIVACIÓN AGRÍCOLA DE LAS PROVINCIAS DE ORELLANA, SUCUMBIOS Y NAPO. PROERA Y PRONAPO**	\$1.038.063
HABILITACIÓN DE TIERRAS PARA USO AGRÍCOLA EN PENÍNSULA DE SANTA ELENA EN EL MARCO DEL PROYECTO PIDAASSE FASE I	\$500.000
PLAN PILOTO DE MARICULTURA PARA CAPACITACIÓN	\$352.800
CENSO PESQUERO SISTEMA DE INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DEL SECTOR PESQUERO	\$148.512
ESTACIÓN DE REPRODUCCIÓN DE PECES DE AGUA DULCE	\$114.813
REPRODUCCIÓN DE LA CACHAMA PARA ABASTECER DE ALEVINES A LOS PRODUCTORES DE ACUACULTURA RURAL	\$100.000
PLAN NACIONAL DE REACTIVACIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO 2007-2011 **	\$69.028
BANCO DE GERMOPLASMA PARA LA PRESERVACIÓN Y USO DEL POTENCIAL GENÉTICO DEL BOVINO CRIOLLO*	\$63.093
DIFUSIÓN DE TECNOLOGÍA Y COCIMIENTO EN ACUACULTURA A NIVEL RURAL	\$61.337

REGULACIÓN Y RECAMBIO DE ARTES Y APAREJOS DE PESCA	\$38.663
CAPACITACIÓN IMPULSADO POR LA DEMANDA DE CAMPESINOS Y MICRO EMPRESARIOS EN ZONAS RURALES*	\$20.000
CATASTRO DE FLORES DE EXPORTACIÓN Y FUNCIÓN DE SU RENTABILIDAD Y USO DEL SUELO	\$11.476
PROYECTO DE FORMACIÓN DE EMPRENDEDORES RURALES POR COMPETENCIAS LABORALES*	\$2.790
CULTIVO DE LA TILAPIA CHITRALADA (OREOCHEROMIS SP) EN REPRESAS COMO MEDIDA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL EMBALSE DAULE - PERIPA	\$0
TOTAL	\$205.214.147
Fuente: Subsecretaría de Planificación del MAGAP, 2010	
* se enfocan en medianos productores	
** negocios inclusivos o fortalecimiento de cadenas de valor	

Además, en el cuadro anterior vemos que de los 15 proyectos más importantes del MAGAP, solo en 4 están claramente mencionados o identificados los pequeños productores o las familias campesinas como actores importantes, pero dichos proyectos no son los más importantes en la estructura de financiamiento. Los más importantes son: el programa emergente de reactivación agrícola en las provincias del norte de la Amazonía, cuyo objeto es *“la siembra de una hectárea de café o cacao, dirigido al desarrollo de la competitividad y mejoramiento de las cadenas de valor”*, luego el programa de mejoramiento de riego en las provincias centrales en donde efectivamente sí hay un peso importante de población indígena; el proyecto 2 KR destinado a familias productoras y que busca *“Incrementar la producción, la productividad y la rentabilidad de las organizaciones campesinas... Además, convertir a las organizaciones agro-productivas en empresarios generadores de bienes intermedios o finales”*; y el Plan Tierras que aparece en el discurso como el proyecto redistributivo más importante del ministerio⁴³, pero sus presupuesto es apenas de 4 millones y de momento no tiene muchas oportunidades de aplicarse hasta que no se levanten las restricciones conservadoras de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994.

El proyecto más importante es el Programa Nacional de Almacenamiento con 96 millones de dólares y que tiene como objetivo la implementación de un sistema de almacenamiento y de compras públicas (para mantener los precios internos y protegerlos del mercado externo) *en zonas para pequeños y medianos productores de arroz y maíz, ligados a importantes gremios de medianos productores*, y en el caso del maíz, fuertemente ligados a la

⁴³ Es importante mencionar que el Plan Tierras, es el proyecto más ambicioso del actual Ministerio, se propone bajar los índices de GINI en la concentración de la tierra de 0.80 según el censo 2001 a 0,69 en el 2058, para lo cual debería, vía expropiación (pago del valor del terreno al propietario), afectar 2.500.000 hectáreas listas y en buenas condiciones para producir. Según sus cálculos, contando el apoyo o articulación a los programas del MAGAP, consolidación parcelaria, capacitación e infraestructura y servicios, esto debería mejorar los ingresos en 285 dólares de 375.000 familias. Actualmente las metas del Plan Tierras para el 2010, metas que no podrán cumplirse, son: redistribuir 20 000 has estatales, revisar y titular 12.000 has en la isla Puná, afectar 18 000 has en la Península de Santa Elena y titular 400 000 has de territorios indígenas (Presentación Ministro del MAGAP, Ramón Espinel, Quito 2010)

producción de alimentos para animales en un mercado monopólico⁴⁴. El siguiente proyecto más importante es el SIGTIERRAS cuyo propósito es la consolidación de información sobre el manejo, uso y control de la tierra, con el objetivo de fortalecer la acción del Estado sobre los catastros, la planificación territorial de la producción y manejo de incentivos, etc. El tercer proyecto de importancia, con cerca de 23 millones de dólares, es el Programa Nacional de Innovación Tecnológica Participativa y de Productividad Agrícola, implementado a través de las ERAs, las Escuelas de la Revolución Agraria; se trata de un programa que sin bien está direccionado a pequeños campesinos, ha sido levantado desde mandato presidencial y cuestionado por su “tiente político”.

Finalmente, la información nos muestra que hay un proceso de reinstitucionalización, sea por un creciente número de programas y proyectos de fomento agropecuario, sea por la subordinación de instituciones que funcionaban con mucha autonomía del MAGAP en los 90, o sea, por el mayor peso de la inversión pública en sector agropecuario y del mayor peso del Ministerio en el presupuesto –hay que considerar que la inversión pública pasó de 150 millones en el 2006 a casi trecientos millones al 2009, y el Magap, al 2010, tiene presupuestado 138.940.694,92 de lo asignado al sector, 266.080.656,51 dólares (ver anexo: Inversión pública en el sector agropecuario a julio del 2010)–. Sin embargo, las políticas y proyectos muestran también que carecen de mecanismo adecuados de inclusión para las mujeres rurales y los proyectos no están diseñados para hacerlo. Los requisitos y orientaciones de los programas, han puesto de manera explícita a los medianos productores, campesinos con capital económico y simbólico, tierras y recursos, como sujetos de sus acciones. Estos requisitos no incluyen o limitan la participación de la agricultura familiar campesina de subsistencia y minifundista, y a las mujeres rurales más empobrecidas, el resultado es que las políticas terminan creando un proceso de mayor diferenciación campesina y dependencia con el mercado.

Tal como en décadas anteriores (tabla 3.3), no hay políticas agraristas importantes y las políticas campesinistas no son claramente diferenciadas y fuertemente impulsadas. El conjunto de las inversiones del estado termina manteniendo las herencias de modelos anteriores: no elimina los problemas estructurales que sostienen el modelo primario agroexportador y mantiene a los campesinos (la agricultura y economía familiar campesina) en un posición subordinada al modelo.

⁴⁴ Según, Patricio Ruiz, la cadena del maíz es una cadena monopolizada por PRONACA (Ruíz, 2010) y tenemos varios testimonios que denuncian problemas de operatividad y coordinación que terminan excluyendo a los pequeños campesinos.

Posición de la Economía familiar campesina en los distintos modelos de desarrollo rural			
	Industrialización por Sustitución de Importaciones 1960 – 1979	NEOLIBERALISMO 1980- 2006	“Retorno” del Estado 2006 - 2010
Proyecto hacia el campo	Industrialización por sustitución de importaciones y el fortalecimiento del mercado interno. Modernización de la agricultura para la exportación y el mercado interno. La integración de los campesinos al mercado y al desarrollo nacional.	El fortalecimiento de la agroexportación y el mercado de alimentos. Reducción del Estado y de las políticas hacia los pequeños y medianos productores. Un recambio de las exportaciones tradicionales por un impulso de los productos no tradicionales.	Soberanía alimentaria como horizonte constitucional, sustitución de importaciones y democratización de los recursos como objetivos del PNBV. Incremento importante de la inversión pública en la agricultura
Sujetos de la acción estatal	Las haciendas vinculadas a la exportación de productos tradicionales. Los campesinos medianos en la Costa. Los husipungueros en la Sierra	Agroempresas o agronegocios Medianos y grandes productores vinculados a la exportación	Se fortalecen los medianos y grandes productores vinculados a la producción de exportación y la producción de alimentos para la demanda interna
Posición de la AFC y la EFC en el proyecto	Campesinos como productores de alimentos baratos para reducir el valor de los salarios Campesinos como mano de obra barata para el desarrollo de la industria Y la producción de materias primas para el fortalecimiento de los sectores modernos de la economía	Los pequeños campesinos desaparecen como sujetos de políticas pública agraria Los campesinos pobres como sujetos vulnerables al interior de programas de acción focalizada	Hay declarativamente un reposicionamiento de los pequeños productores y de las comunidades costeras. Pero los AFC, se mantiene al interior de programas de bienestar y carece de políticas campesinistas o redistributivas claras.

Fuentes: Chiriboga 1984, Cosse 1986, Larrea 1998, Larrea 2006, Bravo 2008.

Así, si en los 90, las políticas campesinas estaban en manos de programas del Estado y ONGs (tabla 3.2), hoy es un sector de la población que parecen estar siendo atendidos por el Ministerio de Inclusión Social y Económica (MIES); aunque no tenemos suficientes datos de las políticas del MIES vinculan los Bonos de Desarrollo e Inclusión Social con programas de desarrollo productivo, el crédito de desarrollo humano canalizado a través del en el BNF, el monto canalizado por esta vía en el 2010 fue de 319 millones, un valor que su pera el presupuesto del mismo MAGAP.

El problema central este esquema es que no hay políticas redistributivas dirigidas al campo, en una sociedad de enormes desigualdades y con sectores étnicamente marginados,



las políticas no están destinadas a superar los problemas de pobreza, sino a fortalecer a sectores medios de cadenas de valor agrícola.

V. Escenarios y perspectivas

Reflexiones sobre soberanía alimentaria y retos de las agriculturas campesinas productoras de alimentos

Es perceptible que el modelo de producción agrícola en el Ecuador, aunque con variaciones en su peso e importancia, no ha cambiado en sus elementos fundamentales, y sigue orientado hacia la producción primaria agroexportadora. El peso de la agricultura en la economía nacional ha crecido en términos de volumen de producción y de recursos utilizados. Esto a pesar de que, en términos generales, las condiciones de intercambio han sido desfavorables casi durante todo el período analizado (los precios al interior, la devaluación de la moneda y el valor de las exportaciones). Esta tendencia es posible en la medida en que reproduce o se sostiene en una compleja estructura de desigualdades:

1. El incremento real de la producción y el volumen de las exportaciones agrícolas, se ha caracterizado por un creciente peso de las exportaciones no tradicionales, (intensiva en capital y en el uso de tecnología), lo que exige (“en el tiempo” y en teoría), un menor uso y presión sobre la tierra y una relación laboral estable con los trabajadores agrícolas. Sin embargo, el crecimiento del volumen de las exportaciones y el incremento del peso de las exportaciones no tradicionales, no se traduce en un cambio estructural o en mayor bienestar de la población. Incluso, como bien lo observa Larrea (2006), es un modelo extractivo que impacta fuertemente la naturaleza y el medio explotado.
2. Sobre el carácter de las exportaciones y la alimentación, el Ecuador muestra un superávit agrícola y de alimentos, pero es observable que las exportaciones no están orientadas en una política de soberanía alimentaria. Es un superávit alimentario en frutas y otros productos de exportación, pero hay déficit en cereales y otros alimentos básicos, sobre los que no hay políticas públicas de fomento. Eso da cuenta del modelo de desarrollo orientado a la agroexportación. Así, si bien la producción, exportación e importación de alimentos puede garantizar una seguridad alimentaria, sin embargo, no se puede afirmar lo mismo con respecto a soberanía. Los alimentos básicos con más bien deficitarios.
3. Aunque en términos absolutos ha aumentado la superficie productiva y la población rural, la concentración de los activos productivos (especialmente la tierra y el agua), medidos por el índice de Gini, no ha variado sustancialmente desde 1954. Contradictoriamente, ha crecido el número de las pequeñas Unidades de Producción Agropecuaria (en especial las relacionadas con la AFC), se ha incrementado la

superficie explotada, la frontera agrícola, al mismo tiempo que aumenta la fragmentación de los predios, revelando que, las relaciones sociales de producción basadas en la concentración de recursos, permanece intacta.

4. Aunque no haya datos precisos de la importancia de la producción de AFC en el PIB, es relevante observar el peso abrumador de la agricultura familiar de subsistencia en la composición del total de UPAS y de su peso en las regiones. Es decir que, lejos de si la presión modernizante de las políticas de desarrollo rural o fomento agropecuario logran o no transformarlas en sistemas de producción “modernos”, la fuerte presencia de la agricultura familiar campesina en el campo, es un indicador de su vitalidad y capacidad de reproducción. Esta capacidad de la AFC, se explica en parte por sus intentos de diversificación a través de la migración en busca de ingresos complementarios, y la feminización del campo, lo que se muestra en los datos sobre Población Ocupada en el Agro y su estructura por género.
5. El deterioro de las condiciones de intercambio, visto en el menor peso relativo de la agricultura en el PIB nominal, muestra un menoscabo de los precios en finca y por extensión de las condiciones de vida de las familias campesinas. Un contexto que limita o condiciona la AFC debido a la creciente incorporación de sus productos al mercado (la venta al mercado tiene un peso importante en la estructura de sus ingresos). Pero además, el contexto es aún más complejo en la medida que hay un incremento de la PEA rural, así como una mayor incorporación de las mujeres a los “sectores modernos de la economía”, sin que esto se traduzca en la reducción de las brechas salariales entre hombres y mujeres o entre el campo y la ciudad. Estas brechas condicionan los ingresos que provienen de la venta de su fuerza de trabajo fuera de la finca, modalidad claramente identificada hoy en sus estrategias de sobrevivencia.
6. La situación social en el campo revela un incremento de la desigualdad. La pobreza, que se ha caracterizado históricamente por brechas étnicas y de género, también aumenta, señal de persistentes y complejas relaciones de opresión y marginación hacia las poblaciones afrodescendientes e indígenas. Se muestra además que las mujeres son el sector de la población más afectado: son pocas las mujeres que tienen propiedad sobre la tierra, crédito, capacitación; aparte que trabajan como promedio 22 horas más que los hombres.

Sin decir que hay un cambio sustancial de las políticas orientadas al agro, un eje de reflexión importante a partir de los datos es: el cambio en la magnitud de la inversión y algunas características de la política pública desde los gobiernos de Palacio (2006) y Correa (2007 en adelante).

1. El elemento más significativo es el incremento relativamente sostenido desde el 2006 del gasto y de su eficiencia en la agricultura, que rompe con la tendencia decreciente desde 1980. Sin embargo, el incremento del peso de la agricultura en el presupuesto del Gobierno Central, no es aún comparable con los efectos positivos, aunque erráticos, de la movilización social de los noventa contra las políticas de ajuste estructural. Lo distintivo de estos gobiernos es el incremento de su eficiencia ligada a un proceso de reinstitucionalidad del Estado y de la política pública.
2. El incremento del presupuesto y del gasto no son, sin embargo, una garantía de cambio sustancial en las condiciones de la AFC. Los datos muestran que la inversión mantiene un sesgo regional desde los noventa y que, luego de un esfuerzo redistributivo del gobierno de Palacio, la inversión se concentra nuevamente en unas pocas provincias vinculadas con los intereses de extracción minera, agroexportación y ejes nodales de comercialización (Loja, Guayas y Manabí). Una concentración territorial del gasto que perjudica a las provincias más pobres, donde hay mayor presencia de indígenas y afrodescendientes.
3. El análisis de las características del gasto por categorías funcionales, muestra que el énfasis está en el riego y el fomento agropecuario, dos ejes que históricamente han favorecido a los grandes y medianos productores. Aunque, en el Ministerio de Agricultura existen algunas reorientaciones de la inversión hacia los pequeños productores y las comunidades costeras, las políticas más importantes están vinculadas a productores medianos en mejores condiciones de aprovechar las acciones de inversión estatal. Si bien, se mencionan a los pequeños productores y familias en algunos de los proyectos del ministerio, la agricultura de subsistencia y las mujeres no están incluidas claramente en las nuevas políticas del MAGAP. En el caso de las mujeres, la invisibilización es total.
4. Otro cambio importante en la política pública del último período es el efecto normativo de la Constitución del 2008 y del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir. En estos instrumentos legales se posicionaron varios sujetos y derechos que son importantes para la agricultura (derechos de la naturaleza, a la soberanía alimentaria), y se planteó la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo ligado al Buen Vivir, la planificación y la participación. Sin embargo, aunque hay intentos de transformar y subordinar las instituciones al Plan Nacional, estos han sido insuficientes para garantizar un cambio real: **a.** Los procesos e instancias de participación abiertos en el proceso de planificación son verticales y asumen a las organizaciones solo como actores consultivos; **b.** Los cambios institucionales han sido insuficientes para cambiar los cercos ideológicos de la burocracia interna que apuesta por los productores “viables”, lo que hace que las políticas y proyectos del MAGAP sigan dirigidos a medianos productores ligados a agronegocios o negocios inclusivos de cadenas largas; **c.** La

agricultura familiar de subsistencia y las mujeres rurales, están siendo atendidas por las políticas de inclusión social y económica del MIES, lo que indica una forma particular de ver a estos actores: los excluye como sujetos productivos y los representa como objetos de asistencia social.

Reflexiones sobre posibilidades abiertas por el nuevo modelo

Los datos muestran un escenario complejo para las mujeres y la agricultura familiar campesina, sobre todo porque desde 1980 en adelante, las políticas públicas y las acciones del Estado no se han orientado a revertir la tendencia primario agroexportadora.

Si bien ha habido y hay un conjunto importante de acciones del Estado hacia el campo, sean como políticas de fomento agropecuario, campesinas o agrarias, la tendencia general es fortalecer un “tipo de campesino” mediano productor y grande que dispone de los recursos necesarios para aprovechar e invertir las acciones estatales. Mientras que las mujeres rurales y la AFC ha sido desplazada de la acción concreta del Estado –no hay políticas agrarias o campesinas duraderas en el tiempo, e importantes en la democratización de los recursos productivos–.

En este escenario de presión sobre la AFC, el periodo abierto por Palacios y luego ampliado por Correa, crea un nuevo marco de oportunidades que no son muy claras.

Es evidente que el incremento sustancial de la inversión pública –el cual no solo es en agricultura sino de inversión social– se traducirá en un contexto de mejores condiciones para las familias campesinas. Aunque, es notable que la mayoría de estas acciones no tienen una especificidad por la AFC y las mujeres rurales.

Mejorar el carácter y la especificidad de la política pública es una acción deseable y podría ser posible en la medida en que; hay un marco normativo y de orientación de la política pública que re posiciona a las mujeres, los pequeños productores, la agricultura campesina y la soberanía alimentaria. Sin embargo, su aplicación depende en mucho de; por un lado, la capacidad del Estado para reformar sus instituciones y adaptarlas no solo al marco normativo, sino a las nuevas realidades del campo. Y por otro lado, pesa la acción política de las organizaciones de mujeres y de campesinos para agendar sus demandas y propuestas.

En este sentido, las estructuras de participación están presentes en todos los niveles y van respaldadas por metas de la constitución y las nuevas herramientas de planificación. Esta “conjunción”, crea por un lado, la oportunidad de fortalecer la acción política y pública de las organizaciones en las esferas nacionales, pero por otro lado, como los espacios de participación están “abiertos” en todas las instituciones de gobierno y en todos sus niveles, es imposible para las organizaciones ocupar todos los espacios y es difícil ubicar las acciones y espacios que le son prioritarios.

Finalmente, un problema de los procesos de participación del nuevo periodo es que, si bien las acciones de la movilización social en los 90 impulsaron una inversión pública “errática” pero sostenida, las características de la participación consultiva para las organizaciones, les exige nuevos marcos de acción y de dialogo con las instituciones públicas. Diálogos para el cual los funcionarios y las instituciones no están preparados, y que históricamente no han recogido las demandas más importantes de las organizaciones.

Bibliografía

- Bretón, Víctor, 2002, «Cooperación al desarrollo, capital social y neo-indigenismo en los Andes ecuatorianos».» *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 73
- Bretón, Victor, 2008, «Las contradicciones de las ONG de desarrollo rural. La trayectoria del FEPP en Chimborazo, 1981 – 2000.» En *Desarrollo Rural y Neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparada*, Liisa North and John D. Cameron (eds.), Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.
- CEPAL 2005, Los Impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador – Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador.
- Camacho, G.; Larrea, C.; Hernández, K. *et al.*, 2010, Indicadores de la diversidad en el Ecuador y recomendaciones para las políticas públicas.
- Cismil, 2007, *II Informe Nacional de los ODM Ecuador, Objetivo 1*. Quito: Cismil.
- Cosse Gustavo, 1986, “Las políticas estatales y la cuestión regional en Ecuador”, en Miguel Murmis, *Clase y región en el agro ecuatoriano*, Quito: Corporación Editora Nacional.
- Cosse, Gustavo, 1984, *Estado y Agro en el Ecuador*, 1ra Edición . Quito, Pichincha: FLACSO - Coorporación Editora Nacional
- Chiriboga, Manuel, 1984, “El Estado y las políticas hacia el sector rural (1979 – 1982)”, en *Ecuador agrario: ensayos de interpretación*, Quito: ILDIS, serie El Campo.
- Chauveau, C. (2008). Reflexiones sobre la función socioeconómica de la tierra y del modelo de desarrollo agrario. In S. H. Frank Brasell, *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas y nuevos argumentos* (pp. 189-203). Quito, Ecuador: Sistema de Investigaciones de la Problemática Agraria en el Ecuador.
- De Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet y André Fargeix, 1991, *Adjustment and equity in Ecuador*, OECD.
- García Pascual, Francisco, 2005, “El sector agrario del Ecuador: incertidumbres ante la globalización”, en Íconos No. 24, FLACSO, pg. 71-88
- INEC, 2009, *Ecuador: La desnutrición en la población indígena y afroecuatoriana menor de cinco años*. Quito: INEC.
- Larrea, Carlos, 2006, *Dolarización, Crisis y Pobreza en el Ecuador*. CLACSO
- Larrea Carlos, 2008, “Tenencia de la tierra, cambios agrarios y etnicidad indígena en el Ecuador, en Liisa North y John D. Cameron, *Desarrollo Rural y Neoliberalismo: Ecuador en una perspectiva comparada*, Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, Quito.
- Larrea, Fernando, 1998, *Políticas agrarias y economías campesinas en el Ecuador*. Disponible en www.fmra.org.
- MCDS, 2009, Agenda Social 2009-2011. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

- MCDS, 2010a, Mapa de la Desnutrición Crónica en el Ecuador. Quito: MCDS, Dirección de Análisis e Investigación.
- MCDS, 2010b., Sistema de Información de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional -SISSAN - en Ecuador. Documento de presentación, mayo 2010)
- North, Liisa, 2008, «Neoliberalismo versus programa rural: Temas principales.» In *Desarrollo Rural y Neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparada*, Liisa Noth y John D. Cameron (eds.). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.
- Organización Panamericana de la Salud, 2008, Perfil de Sistema de Salud: Ecuador, monitoreo y análisis de los procesos de cambio y reforma. Washington, D.C.: OPS.
- Ospina, Pablo y Fernando Guerrero, 2003, *El poder de la comunidad; Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Quito, Pichincha: CLACSO.
- Ponce, Javier y Alberto Acosta, 2010, Pobreza en la “revolución ciudadana” o ¿pobreza de revolución? *Rebelión*, 16/nov/2010
- Ramírez, René, 2002, *Distribución alimentaria y problemas nutricionales en el Ecuador*. En: *GESTIÓN*: 95, mayo.
- Ruíz, Patricio, 2010, *Concentración de la Tierra y Comercialización de productos estratégicos*. Informe, Sistema de investigaciones de la Problemática Agraria del Ecuador, Quito: SIPAE.
- SENPLADES, 2009, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES, 2010, Informe resultados reducción de la pobreza y la desigualdad (2006 – 2010) Quito: SENPLADES, mayo 2010.
- Wong, Sara y Carlos Ludeña, 2006, *Caracterización de la agricultura familiar en Ecuador*, FAO/BID
- Zamora, Miguel, 2005, «La rápida expansión de los supermercados en el Ecuador y sus efectos en las cadenas agropecuarias.» *Ecuador Debate* (Centro Andino de Acción Popular) No. 64