

CURSO VIRTUAL
Bolivia y Ecuador en la seguridad alimentaria con soberanía

UNIDAD 2
**Marco histórico, legal y política pública sobre
seguridad alimentaria con soberanía en Ecuador**

Docente: Luis Córdova Alarcón



© Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica
Foto : Frairiver Carbajal

Instituto para el Desarrollo Rural en Sudamérica





© Córdova Alarcón Luis (2017). Guía Unidad 2. Marco histórico, legal y política pública sobre seguridad alimentaria con soberanía en Ecuador. En: Curso virtual. Bolivia y Ecuador en la seguridad alimentaria con soberanía. La Paz: IPDRS - Interaprendizaje. Campo virtual por la tierra y el desarrollo rural.

© Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica
www.sudamericarural.org
www.interaprendizaje.ipdrs.org
interaprendizaje@ipdrs.org

Av. 20 de octubre # 2396, casi esq. Belisario Salinas
Edif. María Haydee. Piso 12
Telf. 591-2-2115952
Casilla N° 9052

ÍNDICE

1. MARCO HISTÓRICO-TEORÉTICOS, CONTEXTOS Y DISCURSOS.	3
1.1 Seguridad y Soberanía Alimentaria: textos y contextos.	3
1.2 Claves para la interpretación del discurso del derecho	10
2. SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA: NORMATIVA CONSTITUCIONAL Y DERIVADA.	15
2.1 Antecedentes normativos.....	15
2.1.1 <i>Ley de Desarrollo Agrario (1994)</i>	16
2.1.2 <i>Constitución de 1998 y sus implicaciones</i>	17
2.2 Constitución de la República del Ecuador (2008)	22
2.2.1 <i>Mandato Constituyente No. 16</i>	23
2.2.2 <i>La soberanía alimentaria en la Constitución</i>	25
2.3 Legislación derivada.....	31
2.3.1 <i>Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, LORSA. (2009- Ref. 2010)</i>	31
2.3.2 <i>Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2014)</i>	32
2.3.3 <i>Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016)</i>	34
3. POLÍTICA PÚBLICA Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN ECUADOR	39
Conclusiones.....	42
Bibliografía	47

Capítulo 1.

1. MARCO HISTÓRICO-TEORÉTICOS, CONTEXTOS Y DISCURSOS

Este capítulo propone algunas coordenadas interpretativas sobre las concepciones¹ de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria desde el discurso del derecho. Se empieza por contextualizar los discursos producidos en torno a la cuestión alimentaria, insertándolos en un contexto internacional y se cierra brindando algunas herramientas conceptuales para el análisis jurídico y político que se desarrolla en los capítulos posteriores.

1.1 Seguridad y Soberanía Alimentaria: textos y contextos²

No existen textos sin contextos. Tomando esta idea, y antes de ir al análisis jurídico, es conveniente ensayar una breve contextualización en la que emergen los discursos de seguridad y soberanía alimentaria en Ecuador.

La "**cuestión alimentaria**" evolucionó en sus implicaciones políticas y jurídicas conforme se configuró y consolidó el orden liberal hegemónico comandado por Estados Unidos de América (EEUU)³. La creación de este nuevo orden internacional implicó una articulación hegemónica específica entre una determinada forma de relaciones socioeconómicas, una institucionalidad multilateral y un conjunto de ideas (discursos) que legitimen tal ordenamiento⁴. Tras la victoria de "los aliados" en la Segunda Guerra Mundial, EEUU dirigió este proceso valiéndose de la preeminencia económica que había alcanzado respecto a sus competidores europeos y de las condiciones en las que surgió la nueva institucionalidad internacional, en tres conferencias históricas.

- La conferencia de Bretton Woods (1944) en la que se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conocido como Banco Mundial (BM).
- La conferencia de San Francisco (1945) en la que se creó la Organización de Naciones Unidas y en su cúspide el Consejo de Seguridad con cinco miembros permanentes con derecho a veto⁵.

¹ Siguiendo a Sartori se entiende por concepción "un concepto a) en la primera fase en que se concibe; o bien b) todos los significados compatibles asociados a una palabra. Por eso, una concepción es un concepto impreciso y no estructurado" (2011:256). Esta es la situación en la que se encuentran ambos términos: seguridad alimentaria y soberanía alimentaria; sus sentidos aún son objeto de disputa.

² Para una revisión de la concepción de soberanía alimentaria y su evolución ver Heinisch (2013). Disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1365178640.pdf>

³ Sobre la configuración de este orden hegemónico liberal americano puede verse Ikenberry (2011).

⁴ Este planteamiento se basa en el método de estructuras históricas de Robert Cox ([1981] 2014).

⁵ Los cinco miembros permanentes son: EE.UU., la Federación de Rusia, la República Popular China, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Para comprender las razones de este diseño institucional en el Consejo de Seguridad ver Kennedy (2007: 83-113).

- La conferencia de La Habana (1946) en la que se intentó constituir la Organización Internacional de Comercio, pero que apenas logró culminar con la suscripción del Tratado General de Aranceles y Aduanas (GATT, por sus siglas en inglés).

Para más tarde –a partir de la Ronda de Uruguay en 1986– dar paso a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1994.

Al dominio y expansión del poderío económico de EEUU y la institucionalidad que emerge de este “multilateralismo hegemónico” le acompañarán diversos discursos enmarcados en las normas internacionalmente aceptadas⁶. Las teorías de la modernización y de las etapas de crecimiento económico, así como las del comercio internacional de la escuela neoclásica, sirvieron para legitimar las diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados, imponer la doctrina del “**libre comercio**” como única vía al desarrollo, entre otras ideas-fuerza duramente cuestionadas desde la periferia.

Desde entonces, buena parte de la tecnocracia gubernamental estadounidense así como ciertos sectores de los organismos internacionales, tales como la UNESCO, la FAO o la OMS, jugaron un rol protagónico de intermediación entre las demandas de los países periféricos y las expectativas de los detentadores de este nuevo orden internacional.

En este contexto hay que situar a la **emergencia del discurso de la seguridad alimentaria**, cuyo antecedente formal más relevante fue la **Primera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Alimentación de 1974** (Ver Cuadro 1). La visibilización que adquiere la cuestión alimentaria con la concepción de “seguridad” es comprensible, dadas las condiciones de un mundo bipolar que auspiciaba y se beneficiaba de la confrontación y el control social. Pero lo es también, en la medida que se despliegan lógicas bio-políticas aparejadas al avance del capital transnacional encarnado en las grandes corporaciones multinacionales⁷.

Sobre todo en América Latina, luego de la revolución cubana de 1959 que conmocionó a las élites norteamericanas ante el peligro de que se produjera un “efecto dominó” y otras naciones pasaran a la órbita de influencia soviética –como ocurrió con Cuba–, se desarrollaron varios programas que buscaban “administrar” los efectos sociales del capital monopólico y transnacional en la región y “desactivar” potenciales insurrecciones. La “**lucha contra la pobreza**” que emprendió el BM desde los años sesenta para vender la idea de un capitalismo con rostro humano, la “**revolución verde**”

⁶ En todo orden internacional hay unidades políticas –preferentemente Estados– que imponen las normas, otros que las obedecen y otros que optan por revisarlas y confrontar, constituyendo una proto-jerarquía internacional.

⁷ Por bio-poder Foucault entiende una nueva tecnología del poder que consiste en administrar la vida, disciplinar los cuerpos y regular a la población. “Ese bio-poder fue un elemento indispensable en el desarrollo del capitalismo; éste no pudo afirmarse sino al precio de la inserción controlada de los cuerpos en el aparato de producción mediante y mediante un ajuste de los fenómenos de población a los procesos económicos” (Foucault [1976] 2002: 170).

de la que se hizo eco la FAO y que la promocionó con ayuda de las fundaciones Rockefeller y Ford, de EEUU, son dos emblemáticas estrategias biopolíticas que serán reeditadas y actualizadas hasta nuestro días, bajos otros *slogans* y discursos, pero con propósitos similares⁸.

Cuadro 1. Principales hitos en la cuestión alimentaria y la situación en Ecuador

Hitos	Aspectos de (in)seguridad alimentaria	En Ecuador
La administración de Eisenhower promulga " <i>Agricultural Trade Development and Assistance Act</i> " de 1954, mediante la cual se crea " <i>Food for Peace</i> ".	EE.UU. crea un programa de asistencia alimentaria hacia el exterior, fomentando la producción endógena para vender alimentos a créditos de largo plazo con tasas de interés muy bajas e implementar la "donación de alimentos" como instrumento de política exterior.	En 1954 se lleva a cabo el primer censo agropecuario con el fin de obtener información que permita captar ayuda internacional (por ejemplo, "donaciones de alimentos").
La administración de John F. Kennedy (1961-1963) impulsa "Alianza para el Progreso".	Además de la provisión de inmensas cantidades de trigo por parte de EE.UU. hacia países como Ecuador, Perú y Bolivia; se contempla a la reforma agraria como una medida urgente para mejorar la "productividad agrícola".	En 1964 se promulga la Ley de Reforma Agraria y Colonización, concebida y ejecutada por la Junta Militar de Gobierno en consonancia con las exigencias del gobierno norteamericano.
Primera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Alimentación de 1974	Se proclama "el derecho inalienable de todo hombre, mujer y niño a no sufrir hambre o desnutrición para alcanzar el pleno desarrollo de sus	En 1974 se lleva a cabo el segundo censo agropecuario (el primero fue en 1954), confirmando el carácter inequitativo de la estructura agraria. El 66,8% de las propiedades inferiores a las 5 hectáreas disponían

⁸ En los años noventa, por ejemplo, el BM introdujo como medida paliativa frente a la pobreza la entrega de "bonos" o subsidios directos a los más pobres. En Ecuador se adoptó esta política en el gobierno de Jamil Mahauad W. (1998-2000) y se la ha mantenido hasta la actualidad bajo el denominativo de "Bono de Desarrollo Humano". Cabe señalar

	facultades físicas y mentales".	del 6,8% de la tierra; mientras que el 2,1% de las propiedades superiores a 100 hectáreas concentraban el 47,9% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA's).
Cumbre mundial sobre la Alimentación, 1996.	La Vía Campesina desarrolla un concepto de soberanía alimentaria como alternativa a las políticas neoliberales.	En 1990 se produce el primer levantamiento indígena, organizado por la CONAIE. Para 1998, su brazo político electoral, Pachakutik, obtiene las primeras representaciones en la Legislatura.
Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, de septiembre de 2001	Se consolida la noción de soberanía alimentaria como discurso contra-hegemónico y parte de un programa político democratizador.	En el año 2000 el presidente Jamil Mahuad es derrocado por una amplia movilización de los sectores indígenas y campesinos, así como por la insurrección de varios oficiales de mandos medios. Fue el corolario de la crisis económica desatada en 1999, tras el Feriado Bancario y la posterior dolarización de la economía.

Mención aparte merece el programa de ayuda denominado "**Alianza para el Progreso**", impulsada durante la administración de John F. Kennedy (1961-1963), ya que un importante componente era alimentario. En el marco de este programa EEUU entregó trigo, sémola de maíz, aceite, crías del pollo *broiler* y lácteos, alterando hábitos alimenticios y desplazando variedades y productos propios de la región. Pero América Latina y el Caribe no fueron la excepción, esta estrategia biopolítica se desplegó por todo el "tercer mundo":

"En 1954 el Congreso de EEUU aprobó la *Agricultural Trade Development and Assistance Act*, más conocido como *Public Law* o PL 480 que, en su inicio, permitía vender a gobiernos extranjeros alimentos a créditos, en condiciones favorables, vender y hacer donaciones gratuitas en casos de desastres o de apoyo a programas de desarrollo que distribuyeran alimentos entre sus beneficiarios y donar alimentos a través de agencias de caridad. En 1959, dentro de esta misma ley se estableció el **programa 'Alimentos para la Paz' (Food for Peace)**, con el cual EE.UU. prestaba dinero a otros países, con tasas de interés bajas, para comprar alimentos de EEUU. De esta manera, utilizó la PL 480 para beneficiar a sus agricultores e imponer sus políticas en los países receptores de la ayuda" (Coffey, Bravo & Chérrez, 2007:21).

Incluso las políticas regulatorias emprendidas tempranamente en Europa –a través de la Política Agrícola Común⁹– y en EUA son parte de esta tendencia que apuntala la agroindustria multinacional, la propiedad intelectual sobre semillas y la revolución biotecnológica que ha derivado en la proliferación de transgénicos¹⁰.

No obstante, que este sea el trasfondo político en la emergencia de la **“seguridad alimentaria”** no significa que deba ser desdeñada como herramienta de análisis o de política pública. Su importancia en la planificación gubernamental y, sobre todo, campesino-comunitaria es gravitante en el presente. Para los países periféricos, en especial los que se ubican en zonas tropicales como el Ecuador¹¹, el acceso y disponibilidad de alimentos constituye un problema estratégico para su supervivencia.

Con el fin de la Guerra Fría la agenda internacional sufrió cambios importantes. La cuestión alimentaria fue arduamente debatida en América Latina mostrándose los límites de la concepción de seguridad alimentaria, ya que el acceso y disponibilidad de alimentos no objetaba que los proveedores a nivel mundial sean las corporaciones transnacionales, relegando a la producción familiar y campesina en las periferias. El Banco Mundial (BM) lideró una nueva cruzada bajo la consigna de **“lucha contra la pobreza”**, a la par que junto al Fondo Monetario Internacional (FMI) desplegaban sobre América Latina un segundo momento del neoliberalismo: la reforma estructural del Estado y cambio institucional¹². La globalización financiera alcanzaba su cenit a fines de los noventa hasta que en el 2008 estalló la burbuja financiera originada en el sector inmobiliario de los EE.UU. que provocó un remesón en el centro de la economía-mundo capitalista¹³.

En este contexto surge la concepción de soberanía alimentaria, de la mano de La Vía Campesina, en el marco de la Cumbre mundial sobre la Alimentación en 1996. Aparece como respuesta al sentido pragmático y mercantilista que adquirió la cuestión

⁹ La Política Agrícola Común (PAC), que entro en vigor en 1962, transformó a los países de la Comunidad Europea en exportadores de alimentos, especialmente cereales. “En 1972, ya se habían reducido sus importaciones en un 20% respecto del periodo 1948-1952. En 1990, la Unión Europea exportó 27 millones de toneladas” (Coffey, Bravo & Chérrez, 2007:26).

¹⁰ En palabras de Samir Amin “La intervención del Estado y las políticas regulatorias en Europa como en EEUU para favorecer la sobreproducción (acompañada de subsidios) garantizan que las ganancias sean acumuladas no por los agricultores, si no por los segmentos que controlan el capital industrial, financiero y comercial, que se mueven más arriba y más abajo en la cadena alimentaria” (2013: 16).

¹¹ Una interesante argumentación al respecto puede verse en *Sociedades Comparadas* de Jared Diamond quien destaca que desde el punto de vista geográfico las principales razones de la pobreza de los países tropicales en comparación con los templados son dos: su menor productividad agrícola y sus mayores problemas sanitarios (2016: 23-48).

¹² Dávalos identifica tres momentos que habría vivido América Latina bajo el neoliberalismo. No son compartimentos estancos, sino “momentos en los que una determinada característica sirve de impronta para identificar al periodo pero que en verdad tiene continuidad permanente” Estos momentos son: 1) Ajuste macrofiscal y estabilización: 1982-1990; 2) Reforma estructural del Estado y cambio institucional: 1990-2007; 3) Privatización territorial, desposesión y criminalización social: 2000 en adelante (2010:57-62).

¹³ Para comprender las causas y consecuencias de esta crisis del sistema financiero occidental véase Varoufakis (2012).

alimentaria bajo el enfoque neoliberal¹⁴. Desde entonces múltiples actores han contribuido para dotarla de un sentido contra-hegemónico y anti-sistémico. Cómo se produce, quiénes lo hacen y cómo resolver el problema alimentario, son cuestiones interrelacionadas.

La declaración del **Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, de septiembre de 2001**, es elocuente al señalar:

“Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos por definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.

“La soberanía alimentaria únicamente es posible conquistarla, defenderla y ejercerla a través del fortalecimiento democrático en los Estados y en la auto-organización, iniciativa y movilización de toda la sociedad. Se requieren de políticas de Estado de largo plazo, una efectiva democratización de las políticas públicas y la construcción de un entorno social solidario”¹⁵.

PREGUNTAS CLAVE

1.- ¿Cómo surge la cuestión alimentaria?

Surge luego de la Segunda Guerra Mundial a partir de la configuración de un nuevo orden liberal hegemónico dirigido por Estados Unidos de América. El proceso de configuración del nuevo orden se da a partir de tres conferencias internacionales.

- La conferencia de Bretton Woods (1944) en la que se crean: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conocido como Banco Mundial (BM).
- La conferencia de San Francisco (1945) en la que se crean la Organización de Naciones Unidas y en su cúspide el Consejo de Seguridad con cinco miembros permanentes con derecho a veto.
- La conferencia de La Habana (1946) en la que se intentó constituir la Organización Internacional de Comercio, pero que apenas logró culminar con la suscripción del Tratado General de Aranceles y Aduanas (GATT, por sus siglas en inglés).

¹⁴ Al respecto Paúl Nicholson, miembro de la Comisión de Coordinación Internacional de La Vía Campesina, sostiene: “Tenemos que construir objetivos comunes –como la soberanía alimentaria– como una alternativa global al modelo neoliberal [...] Tenemos que transformar la sociedad” (2013: 39).

¹⁵ Declaración del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, septiembre de 2001.

De donde –a partir de la Ronda de Uruguay en 1986– se crearía la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1994.

2.- ¿Cuál es el trasfondo político que desencadena el origen del concepto “seguridad alimentaria”?

Dentro del proceso de institucionalización del poderío económico de EEUU, surgen una serie de discursos que se adecúan a lo internacionalmente aceptado, entre ellos, el discurso del “libre comercio” como la única forma posible de alcanzar el desarrollo, un discurso bastante cuestionado desde la periferia.

En 1974 se lleva a cabo la Primera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Alimentación que visibiliza por primera vez el tema de la cuestión alimentaria ligándola con la idea de seguridad.

3.- ¿Por qué el concepto “seguridad alimentaria” comienza a ser insuficiente?

Luego de la revolución cubana, las élites norteamericanas buscan impulsar una serie de programas destinados a desactivar posibles insurrecciones en otros países latinoamericanos. Algunos de ellos fueron: la “lucha contra la pobreza” que emprendió el BM para vender la idea de un capitalismo con rostro humano, la “revolución verde” de la que se hizo eco la FAO y que promocionó con ayuda de las fundaciones Rockefeller y Ford (ambas que, con nombres y slogans diferentes todavía funcionan), y el programa de ayuda denominado “Alianza para el Progreso”, impulsada durante la administración de John F. Kennedy (1961-1963), que se ocupaba sobre todo del tema alimentario.

En el marco de este programa EEUU entregó trigo, sémola de maíz, aceite, crías del pollo *broiler* y lácteos, alterando hábitos alimenticios y desplazando variedades y productos propios de la región, una estrategia empleada en todo el “tercer mundo”. Adicionalmente, dentro de dicha ley, se creó “Alimentos para la paz” (Food for peace) que consistía en otorgar créditos para la compra de alimentos a EEUU, estos créditos si bien tenían una tasa de interés baja, debían ser pagados.

4.- ¿Cómo surge el concepto “soberanía alimentaria”?

Surge de la mano de la Vía Campesina, en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1996 ya que el tema del acceso a los alimentos había empezado a debatirse en América Latina a partir de fines de los años 50. Este concepto surge como una respuesta a la visión mercantilista que el enfoque neoliberal tenía acerca de la producción y consumo de alimentos.

La declaración del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, de septiembre de 2001, señala: “Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos por definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”.

1.2 Claves para la interpretación del discurso del derecho

Para juristas y legos en la materia es común advertir que no siempre y no todas las normas que conforman el "sistema jurídico" se cumplen en la práctica. Esta falta de cumplimiento se verifica en *los hechos* y, por ello, para que el derecho sea válido no basta con que haya sido producido conforme lo prescrito en la Constitución y en las leyes, sino que sea acatado por los destinatarios de la norma. Este es el problema de la **efectividad** y de la **eficacia** del derecho, un asunto que merece atención porque ayuda a comprender el frecuente divorcio entre lo que dispone el derecho y lo que se cumple en la realidad¹⁶.

Uno de los exponentes latinoamericanos de la teoría crítica del derecho, Oscar Correas, conceptualiza al derecho en estos términos:

"Se trata de un discurso de carácter prescriptivo, producido por quien detenta el poder, que es reconocido como legítimo, o bien por la mayor parte de la población de un país, o bien por sus fuerzas armadas [entiéndase fuerza pública], y que organiza la violencia, la cual, precisamente se legitima por el reconocimiento de ese discurso como "derecho" (2015:22).

Esta definición recoge los elementos necesarios para concebir el derecho tal como se presenta en la realidad social y no como suele idealizarse en ciertos textos de doctrina jurídica. Analizando sus elementos se distinguirán las claves interpretativas que se busca.

a) El derecho es un discurso que se vale de un lenguaje prescriptivo para imputar una conducta. Es decir, la intención del **discurso del derecho** es orientar la conducta, determinar cómo *debe* actuarse. Para conseguirlo, este discurso construye un tipo específico de reglas, las **normas coactivas**, que siguen la siguiente fórmula: "si es A entonces *debe ser* B". Donde "A" describe un modelizador deóntico (prohibido, obligatorio, permitido o autorizado) y "B" una sanción. El ejemplo más evidente de este tipo de reglas que contiene el discurso del derecho se encuentra en las infracciones penales (delitos y contravenciones). Por ejemplo, en Ecuador, el Código Orgánico Integral Penal tipifica el delito de homicidio en su Art. 144: "La persona que mate a otra será sancionada con pena privativa de libertad de diez a trece años".

Además de estas normas coactivas que son las que le otorgan al derecho la capacidad de organizar la violencia del poder político, están los **principios**. Estas son *reglas abiertas* que no responde a la estructura antes indicada. Solo contiene un modelizador deóntico (prohibido, obligatorio, permitido o autorizado) pero sin establecer una sanción. Los principios cumplen un rol fundamental, sobre todo a nivel constitucional,

¹⁶ Al respecto Oscar Correas señala: "Se usa la palabra efectividad para referir el hecho de que los sujetos interpelados por el derecho, producen las conductas presumiblemente queridas por su productor". "Se usa la palabra eficacia para referir el hecho de que se han obtenido los resultados sociales esperados por el productor del discurso del derecho" (2010:91).

al determinar directrices sociales, económicas y políticas que debe cumplir el Estado, así como al establecer *derechos fundamentales* que limitan el poder estatal y protegen al más débil en toda relación jurídica¹⁷. Así por ejemplo, el Art. 13 de la constitución ecuatoriana contempla el derecho a la alimentación, cuando dispone:

"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".

El discurso del derecho es producido por el poder, o con mayor rigor, por quienes detentan el poder político, quienes al producirlo le imprimen al discurso un doble sentido: deóntico e ideológico. Por una parte, el discurso del derecho tiene un **sentido deóntico** (prohibido, obligatorio, permitido o autorizado), que es el descrito en líneas anteriores y que suele destacarse como el único sentido existente. Por otra parte, el discurso del derecho posee un **sentido ideológico** por el hecho de ser producido por quien detenta el poder político. Esto implica que la **intencionalidad prescriptiva** de este discurso no es ingenua o responde a una supuesta "razón natural", sino que persigue el establecimiento y preservación de un determinado orden social, para lo cual el derecho organiza la violencia del Estado con el fin de emplearla contra quienes no acatan las reglas del poder constituido.

b) Para que el discurso del derecho sea eficaz debe ser reconocido como legítimo.

En consecuencia, frente al discurso del derecho está el **discurso de reconocimiento**. Mientras el primero es producido por las élites que controlan el poder político, el segundo debe ser producido, en primer lugar, por la fuerza pública (Fuerzas Armadas y Policía), en segundo término, por el funcionariado público (burocracia, tecnocracia, empleados públicos) y, finalmente, por la sociedad civil.

Este orden de prelación en la elaboración del discurso de reconocimiento se explica por cuanto el derecho organiza la violencia como un monopolio exclusivo del Estado, de ahí que deban ser los cuerpos armados de la fuerza pública los primeros en reconocer el poder constituido. Un claro ejemplo son las dictaduras militares, como la dirigida por Augusto Pinochet en Chile (1973-1990). A pesar de existir un poder constituido democráticamente, tras el golpe de Estado contra el gobierno de Salvador Allende, Pinochet y la fuerza pública bajo su mando discriminó las normas jurídicas que serían reconocidas como legítimas e impuso otras nuevas. Aunque la sociedad civil no estuviera de acuerdo con el nuevo ordenamiento jurídico, bastó inicialmente con el reconocimiento de la fuerza pública para que se imponga un nuevo orden como poder constituido.

¹⁷ Una buena entrada para conocer el debate actual sobre los derechos fundamentales se encuentra en Ferrajoli (2001; 2004).

c) Por último, resta hablar sobre la **validez** y **legitimidad** del discurso del derecho. **Ambos criterios confluyen en los que se denomina norma fundamental o principio de reconocimiento** (Correas, 2010:114). Según la teoría positivista del derecho, para que una norma jurídica sea válida y legítima debió producirse en la forma prevista por una norma superior (validez) y respetando el contenido de tal norma superior (legitimidad). Esto le vuelve al derecho un **discurso tautológico**, ya que para ser justificado recurre a sí mismo una y otra vez, subiendo en la jerarquía de normas hasta llegar a una que se considera fundamental o fundante: **la Constitución**¹⁸.

Sin embargo, tal fundamento (Ley fundamental del Estado o Constitución) descansa en un mito políticamente conveniente: **el contrato social**. En esencia, la teoría política contractualista sostiene que "no existe un poder natural legítimo, porque solamente es legítimo el poder que se instituye a través del contrato social por los propios sujetos sobre los cuales se ejercerá, y sólo se conserva su legitimidad cuando es ejercido con el consenso de estos sujetos" (Salazar, 2006:22)¹⁹.

Además de las contradicciones a las que conduce esta teoría, como por ejemplo: ¿es posible concebir un poder soberano (poder constituyente) limitado por leyes positivas (como la Declaración Universal de Derechos Humanos)? Si es así ¿qué tan soberano (o libre para decidir) sería ese poder constituyente? Lo que realmente omite o invisibiliza son las relaciones de poder político, económico y cultural (o simbólico) que están presentes en la sociedad capitalista y que generan conflictos y diferencias que no siempre son resueltos, estabilizados o superados mediante el consenso, sino por la violencia que ejerce el más fuerte.

Si se aceptan las premisas anteriores será forzoso admitir que los criterios de validez y legitimidad del derecho son externos y no inherentes al propio discurso del derecho. A pesar de que se produzca un discurso de reconocimiento que le atribuya externamente validez y legitimidad al discurso del derecho, quienes están encargados de decidir en un caso concreto si una regla es o no válida y legítima –en el sentido aquí descrito– es el juez (quien personifica a la Administración de Justicia). **Por lo tanto, se vuelve otra vez a constatar que la aplicación y cumplimiento del derecho queda en manos de otra élite tecnocrática no siempre autónoma frente poder político, económico o simbólico: los jueces.**

Con estos elementos conceptuales y teóricos es posible comprender que la mera introducción de las nociones de seguridad y/o soberanía alimentaria en los textos

¹⁸ En Art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador establece una jerarquía normativa:

"El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. [...]".

¹⁹ La teoría política contractualista cuenta entre sus mayores exponentes a Thomas Hobbes, Juan Jacobo Rousseau y John Locke; y, además, es el fundamento del modelo de democracia liberal.

constitucionales o legales no basta. **Es imprescindible que los interpelados por el discurso del derecho actúen según lo esperado, produciendo un discurso de reconocimiento.** En este sentido, los mayores obstáculos se pueden hallar en los fallos y sentencias de los jueces y en las políticas públicas de los funcionarios gubernamentales. Ellos pueden incluso utilizar la terminología de la soberanía o seguridad alimentaria (en su sentido deóntico) pero perseguir fines opuestos (en su sentido ideológico). Cuando esto ocurre, el discurso del derecho se vuelve un mero discurso de aceptación del *statu quo*. **En lo que a la seguridad alimentaria con soberanía se refiere es necesario acompañar las conquistas constitucionales –o legales– con una praxis transformadora.** Si de parte de los sectores directamente involucrados, en especial, de los sectores campesinos y pequeños productores agrícolas, no existe una acción colectiva que luche por generar ese discurso de reconocimiento en la esfera pública, es muy probable que tales conquistas de derechos se conviertan en letra muerta.

Cuadro 2. El discurso del Derecho y el discurso de Reconocimiento

Tipo de discurso:	Discurso del Derecho	Discurso de Reconocimiento (del Derecho)
Sentidos que producen:	Sentido deóntico Sentido ideológico	Sentido deóntico Sentido ideológico
¿Quién lo produce?	Elite política (Gobierno, Legislatura)	1º Fuerza Pública 2º Burocracia y Jueces 3º Sociedad civil
Ejemplo:	El Art. 13 de la Constitución dispone: "El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria". Esta es un "principio" (no una norma coactiva)	1º La Fuerza Pública reconoce a la Constitución como fuente del orden público. 2º La burocracia desarrolla e implementa políticas públicas orientadas a garantizar la soberanía alimentaria. Los Jueces ponderan la soberanía alimentaria por encima de cualquier otro principio en sus sentencias. 3º La sociedad civil interioriza en sus prácticas culturales el respeto y fomento de la soberanía alimentaria.
Nota: Si los llamados a producir el discurso de reconocimiento del Derecho no actúan como se espera, las normas jurídicas serán inaplicables, ineficaces. Esto explica el encuentro y desencuentro entre la teoría y la praxis jurídica en torno a la seguridad y soberanía alimentaria.		

PREGUNTAS CLAVE

1.- ¿En qué consiste el problema de la efectividad y la eficacia del derecho?

Consiste en que a veces las normas jurídicas establecidas no son cumplidas a cabalidad en la práctica. Es decir, que los hechos no están en consonancia con lo que dicta la norma.

2.- ¿Cuáles son los elementos que se pueden identificar en la cita de Oscar Correas que permiten establecer las claves para comprender el derecho en la vida práctica?

La cita afirma:

"Se trata de un discurso de carácter prescriptivo, producido por quien detenta el poder, que es reconocido como legítimo, o bien por la mayor parte de la población de un país, o bien por sus fuerzas armadas [entiéndase fuerza pública], y que organiza la violencia, la cual, precisamente se legitima por el reconocimiento de ese discurso como "derecho" (2015:22).

A partir de ella, pueden identificarse los siguientes elementos en el discurso del derecho:

Normas coactivas: Son aquellas que contienen un principio que debe cumplirse y cuyo incumplimiento está sujeto a sanción. En caso de no cumplirlas, la fuerza pública puede actuar.

Principios: Son reglas abiertas, es decir, contienen un principio pero su incumplimiento no está sujeto a sanción. Su rol es más bien ideológico al interior de las normas constitucionales.

Discurso de reconocimiento: Que es el elemento que permite que el discurso del derecho sea legitimado. Es decir, el discurso del derecho es impuesto por un poder político, pero el discurso de reconocimiento parte de la fuerza pública, del funcionario público y de la sociedad civil.

Validez y legitimidad: del discurso del derecho. Ambos criterios confluyen en los que se denomina norma fundamental o principio de reconocimiento (Correas, 2010:114) ya que para que una norma jurídica sea válida debe producirse por una norma superior (validez) y respetando el contenido de tal norma superior (legitimidad). Esto vuelve al derecho un **discurso tautológico**, ya que para ser justificado recurre a sí mismo una y otra vez, subiendo en la jerarquía de normas hasta llegar a una que se considera fundamental o fundante: **la Constitución**.

En este sentido el único poder "legítimo" tendría que estar avalado por un contrato social.

3.- ¿Cómo tiene que obrarse para que la norma respecto de la soberanía alimentaria se efectivice?

En primer lugar, comprendiendo que la sola existencia de una norma es insuficiente. Es imprescindible que los interpelados por el discurso del derecho actúen según lo esperado, produciendo un discurso de reconocimiento. En este sentido, los mayores obstáculos se pueden hallar en los fallos y sentencias de los jueces y en las políticas públicas de los funcionarios gubernamentales. Ellos pueden incluso utilizar la terminología de la soberanía o seguridad alimentaria (en su sentido deóntico) pero perseguir fines opuestos (en su sentido ideológico). Cuando esto ocurre, el discurso del derecho se vuelve un mero discurso de aceptación del *statu quo*. En lo que a la seguridad alimentaria con soberanía se refiere es necesario acompañar las conquistas constitucionales –o legales– con una praxis transformadora. Si de parte de los sectores directamente involucrados, en especial, de los sectores campesinos y pequeños productores agrícolas, no existe una acción colectiva que luche por generar ese discurso de reconocimiento en la esfera pública, es muy probable que tales conquistas de derechos se conviertan en letra muerta.

Capítulo 2.

2. SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA: NORMATIVA CONSTITUCIONAL Y DERIVADA

2.1 Antecedentes normativos

El desarrollo normativo a nivel constitucional e infra-constitucional durante los años ochenta y noventa está vinculado a la construcción inacabada de un orden económico en Ecuador. Este orden fluctúa entre el impulso gubernamental por implantar el proyecto neoliberal y una continua oposición de diversos sectores sociales y políticos que impidieron el sostenimiento de las políticas –independientemente de su orientación– durante los sucesivos gobiernos, en el período 1981 - 2007²⁰. Se configuró un modelo económico híbrido, con grandes incoherencias como resultado de la coexistencia de elementos contradictorios en su interior (Freidenberg & Pachano, 2016: 249). De ahí que el discurso del derecho reflejara ese carácter inacabado del orden económico y, sobre todo, su falta de coherencia en el mediano y largo plazo.

Son distinguibles dos factores extrajurídicos que inciden en la producción del discurso del derecho durante el período 1981 – 2007:

- Las principales políticas públicas y reformas institucionales vienen preparadas desde fuera. La importancia que adquiere la tecnocracia de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del BM y del propio FMI, se vuelve determinante al supervisar la aplicación de las políticas neoliberales en el ordenamiento jurídico y en la reforma institucional, bajo el discurso de la “modernización el Estado”. La firma de “cartas de intención” con el FMI son la muestra más palpable.
- La preeminencia de actores no gubernamentales –ya sean fundaciones, ONGs, gremios empresariales, entre otros grupos de presión– en los procesos de negociación y aprobación de cuerpos normativos así como en la definición e implementación de políticas públicas²¹. Su influencia se expresa a través de estrategias de lobby en la legislatura y en la Presidencia de la República, así como generadores de corrientes de opinión favorables al modelo neoliberal. No obstante, esto es un claro indicador de la debilidad institucional del sistema político ecuatoriano y de la proliferación de actores con capacidad de

²⁰ Como bien lo demuestran Freidenberg & Pachano (2016) esta “construcción inacabada de un orden económico deriva de la ausencia de consensos en torno a la orientación de la economía [...] El modelo económico no resultó de los consensos sino más bien de las disputas” (233,249).

²¹ “La responsabilidad para derogar la Ley de Reforma Agraria fue asumida de forma militante por la Fundación ‘Instituto de Estrategias Agropecuarias’ (IDEA). Una serie de estudios con consultores nacionales y, luego con el apoyo de la Universidad de Utah (por intermedio de M. Whitaker), les permitió ‘justificar’ y luego dar forma a una propuesta de nueva Ley Agraria. Durante 1993 y 1994, Ilas Cámaras de Agricultura y Ganadería intentaron por todos los mecanismos que el Congreso apruebe su Ley de Desarrollo Agrario, hasta que lo consiguieron a mediados de 1994” (Brassel, Ruiz, & Zapatta, 2010: 20).

veto político que impedía la agregación de intereses y el logro de consensos duraderos.

Ya en este período (años 80' y 90 ') las políticas se orientarán a consolidar la presencia agroindustrial, incrementar la importación de alimentos e insumos para consumo interno, y convertir a las economías campesinas en sujetos de asistencia social (no productivos). Esto último implica que no se valora el potencial productivo de la pequeña agricultura familiar por parte de las élites que acceden al poder político. Para ellas, las políticas de Fomento agropecuario son concebidas como medidas asistencialistas para un sector que consideran inviable en términos económicos. Como se verá a continuación, esta realidad no se revierte durante el gobierno de la "Revolución Ciudadana" (2007–2017); al contrario, se agrava (Carrión, 2013:90–97).

2.1.1 Ley de Desarrollo Agrario (1994)

La cuestión alimentaria no aparecerá en el discurso del derecho sino hasta 1994, año en que se pone en vigor la Ley de Desarrollo Agrario que en su artículo 2 establece: "La presente Ley tiene por objeto el fomento, desarrollo y protección integrales del sector agrario que garantice la alimentación de todos los ecuatorianos e incremente la exportación de excedentes, en el marco de un manejo sustentable de los recursos naturales y del ecosistema".

Sin embargo, visto en su conjunto este cuerpo legal sirvió para (a) clausurar toda posibilidad de reforma agraria eliminando la legislación que le dio sustento desde la década de los sesenta²²; (b) fortalecer el discurso del "desarrollo rural" asentado en el protagonismo del mercado y las dinámicas del "libre comercio"; y (c) una reforma institucional creada para neutralizar y disuadir la conflictividad campesina por el acceso a la tierra, mediante la titularización de tierras y el canje de deuda externa para financiar la compra de tierras para los campesinos (Brassel, Ruiz & Zapatta, 2010).

El postulado más explícito sobre el enfoque con que se concebía la solución a la cuestión alimentaria consta en el artículo 16: "Garantizase la libre importación y comercialización de insumos, semillas mejoradas, animales y plantas mejoradas, maquinarias, equipos y tecnología, excepto de aquellos que el Estado o el país de origen los haya calificado como nocivos e inconvenientes para la preservación ecológica o del medio ambiente que pueda poner en riesgo el desarrollo sustentable

²² En 1964 se crea la Ley de Reforma Agraria y Colonización, inspirada en las ideas que habían formulado los ministros de la Organización de Estados Americanos (OEA) en su reunión de Punta del Este (Uruguay), en 1961. Ideas en sintonía plena con las propuestas por el programa de "Alianza para el Progreso". Luego, en 1970, ante la radicalización de la lucha por la tierra, Velasco Ibarra dicta el Decreto 1001 que declara abolido el trabajo precario en las zonas arroceras. En 1973, cobijada por la concepción desarrollista impulsada por la CEPAL, se aprueba una nueva Ley de Reforma Agraria que apuntaba al "desarrollo de las fuerzas productivas". Sin embargo, alegando el carácter confiscatorio que supuestamente contenían tales cuerpos legales amparados, las Cámaras de Agricultura y Ganadería pugnaron por una reforma legal que la consiguieron en 1979, aprobándose la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario con la que se les garantizaba la propiedad agraria a los grandes poseedores (Brassel, Ruiz & Zapatta, 2010: 18-20).

del ecosistema. No requerirán de autorización alguna, siempre y cuando cumpla con las Leyes Orgánicas de Aduanas y de Sanidad Vegetal y Animal."

Esta liberalización de las relaciones en el agro guarda consonancia con la "fase agroexportadora neoliberal excluyente" (Rubio, 2009) con la que se subordinarán las necesidades alimentarias del país a las exigencias del capital transnacional. "El modelo agrícola basado en el mercado y la privatización de cada elemento constitutivo de la agricultura ha venido operando desde hace mucho tiempo para lograr una cosecha perversa: el debilitamiento profundo de su autosuficiencia alimentaria, tanto a nivel comunitario como nacional" (Coffey, Bravo & Chérrez, 2007:13).

2.1.2 Constitución de 1998 y sus implicaciones²³

Para dimensionar los cambios normativos operados en la Asamblea Constituyente de 1997-1998, es necesario visualizar su antecedente: la Constitución de 1978. El retorno a la democracia fue controlado por la dictadura militar que organizó la "reestructuración jurídica del Estado" sin ir a una Asamblea Constituyente, "comenzó con el nombramiento de dos comisiones para preparar proyectos de Constitución, y una para preparar proyectos de leyes de elecciones y partidos" (Ayala Mora, 2014: 63).

Los proyectos de Constitución se sometieron a consulta popular (el 15 de enero de 1978) y triunfó el que se consideraba más progresista. Esta Constitución le asignaba al Estado un rol protagónico en la economía, estableciendo competencias exclusivas sobre sectores sensibles y estratégicos. El artículo 46 distinguía cuatro sectores básicos de la economía ecuatoriana: el sector público, el sector mixto, el sector comunitario o de autogestión y el sector privado; y en su primer numeral decía:

"1. el sector público, compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado.

Son áreas de explotación económica reservadas al Estado:

- a) los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo;
- b) los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones;
- c) las empresas estratégicas definidas por la ley.

El Estado ejerce sus actividades en las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia o magnitud, puedan tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social.

El Estado, excepcionalmente, puede delegar a la iniciativa privada el ejercicio de cualesquiera de las actividades económicas antes mencionadas, en los casos que la ley establezca." (Const. 1978)

²³ Para una visión histórica de los cambios constitucionales ver Ayala Mora (2014).

Esta disposición constitucional impedía la privatización de los activos públicos más importantes, convirtiéndose en un obstáculo jurídico para llevar a cabo las privatizaciones que recomendaban los panegiristas del Consenso de Washington. Sin embargo, valiéndose del último inciso de este texto constitucional que daba una posibilidad para "excepcionalmente delegar a la iniciativa privada el ejercicio de estas actividades", el gobierno de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik Garzozi (1992 – 1996) impulsaron una reforma jurídico-institucional para habilitar las privatizaciones, bajo el discurso de la "modernización del Estado"²⁴.

Un paso fundamental fue la creación del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) como entidad adscrita a la Presidencia de la República, desde donde se definirían las bases legales para impulsar la "modernización del Estado"²⁵. Para enero de 1993, Germán Peña Herrera, director del CONAM, hizo público el "Plan Maestro de Reordenamiento del Sector Público" en el que se determinaban las empresas a privatizarse y las que entraría en "reestructuración". La intención del gobierno no discriminaba lo que podría privatizarse²⁶.

El segundo paso fue la aprobación de la "Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestaciones de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada", publicada en el Registro oficial 349, del viernes 31 de diciembre de 1993, con la que se asimiló la figura jurídica de la "delegación" (de la que habla el último inciso del numeral 1, del art. 46, transcrito líneas arriba) a la "venta"²⁷.

A pesar de aquello, dada la incapacidad para generar consensos de largo plazo entre las mismas élites, el "proyecto modernizador" tuvo magros resultados. En las elecciones de 1996 llega a la Presidencia Abdalá Bucaram Ortiz, quien gobernó apenas 120 días, pues fue depuesto tras un golpe de estado que iniciaría un período de inestabilidad política hasta el año 2007. En su reemplazo asumió como "presidente interino" (figura que no existía en la Constitución) Fabián Alarcón Rivera, quien buscó

²⁴ Cabe indicar que Alberto Dahik Garzozi alcanzó la Vicepresidencia de la República luego de haber sido ministro de finanzas en el gobierno socialcristiano de León Febres Cordero (1984-1988). Sin embargo, como mandatario fue llevado a juicio político por peculado y abuso de fondos públicos y se exilió en Costa Rica durante dieciséis años para evadir el enjuiciamiento. Habiendo sido un ferviente neoliberal, fue llamativo que en el 2010 sea Rafael Correa, ya como presidente de la república, quien solicite a la Asamblea Nacional la amnistía para Dahik, aduciendo que fue un perseguido político por la "partidocracia"; es decir, los neoliberales. Finalmente Dahik retornó al país en el 2011 y actualmente se ha posicionado como "crítico" al gobierno de la revolución ciudadana y portavoz de las recetas económicas de la escuela neoclásica.

²⁵ El CONAM fue creado mediante Decreto Ejecutivo No. 143, del 25 de septiembre de 1992, asignándole como función principal: "coordinar con la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo las políticas para conducir el proceso de modernización del Estado y *establecer las bases de carácter legal*, económico, financiero, técnico, social, político y de recursos humanos, requeridos para su cumplimiento y someterlos a la aprobación del Presidente de la República".

²⁶ Cuando Alberto Dahik, vicepresidente de la república y cerebro político del gobierno, fue interrogado por un periodista sobre "¿qué entidades considera el gobierno que son susceptibles de privatizarse?", él respondió: "No hay institución del Estado que no sea susceptible de entrar en la modernización o en posibles privatizaciones" (Álvaro, 1993).

²⁷ El artículo 42 de la referida Ley establecía a la VENTA como uno de los procedimientos para ejecutar los procesos de desmonopolización, privatización y delegación de las actividades económicas y servicios públicos. Para conocer los pormenores del proceso de elaboración y aprobación de esta ley véase Córdova (2009).

legitimarse en el cargo llamando a una consulta popular para ir a una Asamblea Constituyente.

En 1997 se instala la Asamblea Constituyente en Sangolquí (provincia de Pichincha), al interior de un cuartel militar, con una mayoría de derecha integrada por el Frente Radical Alfarista (FRA) –partido al que pertenecía el presidente interino–, el Partido Social Cristiano (PSC) y la Democracia Popular (DP) que juntos sumaban 40 de los 70 asambleístas. El resultado fue una Constitución de corte liberal que restringió el rol del Estado, bajo la premisa del “estado mínimo”, priorizando la participación privada en la economía²⁸.

No obstante, el peso político que había adquirido el movimiento indígena organizado en la CONAIE (Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador), desde su primer levantamiento nacional en 1990, determinó que la nueva Constitución también recoja algunas de sus reivindicaciones. Por primera vez se declara al Estado ecuatoriano como “pluricultural y multiétnico” (Art. 1 Constitución de 1998); y el artículo 84 les reconoce a los pueblos indígenas los siguientes derechos colectivos:

“El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.
2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago de impuesto predial;
3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley;
4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras;
5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen;

²⁸ El artículo 247 de la Constitución (de 1998) permitía la exploración y explotación de los recursos no renovables (como los hidrocarburos) por empresas públicas, mixtas o privadas. De igual manera, el artículo 249 permitía que los servicios públicos de “agua potable y de riego, saneamiento ambiental, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar, sean prestados directamente por el Estado o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley [...]”. Con estas normas se desmontó los obstáculos de la Constitución anterior y se constitucionalizó la legislación privatizadora de la Ley de Modernización del Estado.

6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural;
7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad;
8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras;
9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley;
10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico;
11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe;
12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, animales, minerales ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella;
13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado;
14. Participar mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley; y,
15. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen" (Const. 1998).

De esta forma, la Constitución de 1998 volvía a traslucir el carácter "abigarrado" de la formación social ecuatoriana dando cabida a una diversidad de intereses y expectativas divergentes y contradictorias. Aunque en la parte "dogmática" se daba paso a un "proyecto de nación multicultural" (Valdano, 2007) que venía gestándose como alternativa a la "nación blanco mestiza", en la parte "orgánica" de la Constitución careció del soporte institucional suficiente para convertirse en una realidad.

PREGUNTAS CLAVE

1.- ¿Cuáles son los antecedentes normativos para hablar de un discurso de derecho respecto de seguridad y soberanía alimentaria?

Son distinguibles dos factores extrajurídicos que inciden en la producción del discurso del derecho durante el período 1981 – 2007:

- Las principales políticas públicas y reformas institucionales vienen preparadas desde fuera. (BID, BM y FMI "supervisando" la aplicación de medidas
- La preeminencia de actores no gubernamentales –fundaciones, ONGs, gremios neoliberales). empresariales, entre otros grupos de presión– en los procesos de negociación y aprobación de cuerpos normativos así como en la definición e implementación de políticas públicas.

Ya en este período (años 80' y 90') las políticas se orientarán a consolidar la presencia agroindustrial, incrementar la importación de alimentos e insumos para consumo interno, y convertir a las economías campesinas en sujetos de asistencia social (no productivos).

2.- ¿Cuál es el principio fundamental de la Ley de Desarrollo Agrario? ¿Cuáles son sus problemas?

El artículo 2 de dicha ley establece: "*La presente Ley tiene por objeto el fomento, desarrollo y protección integrales del sector agrario que garantice la alimentación de todos los ecuatorianos e incremente la exportación de excedentes, en el marco de un manejo sustentable de los recursos naturales y del ecosistema*".

Sin embargo, este cuerpo legal sirvió para (a) clausurar toda posibilidad de reforma agraria eliminando la legislación que le dio sustento desde la década de los sesenta; (b) fortalecer el discurso del "desarrollo rural" asentado en el protagonismo del mercado y las dinámicas del "libre comercio"; y (c) una reforma institucional creada para neutralizar y disuadir la conflictividad campesina por el acceso a la tierra, mediante la titularización de tierras y el canje de deuda externa para financiar la compra de tierras para los campesinos (Brassel, Ruiz & Zapatta, 2010).

Otro grave problema que debemos señalar se encuentra en el artículo 16 en donde se autoriza el ingreso y libre comercialización de insumos extranjeros, subordinando así las necesidades alimentarias del país a las exigencias del capital transnacional.

3.- ¿Cuáles fueron los antecedentes de la Constitución de 1998? ¿Cuáles fueron sus principales avances con relación al tema de la seguridad y soberanía alimentaria?

El principal antecedente a esta Constitución se encuentra en la Constitución de 1978 que fue aprobada por una consulta popular. En la Constitución aprobada, el rol fundamental en la economía recayó en el Estado. Si bien esta Constitución impedía la privatización, uno de los incisos que incorporaba permitía delegar a la iniciativa privada ciertas funciones. A partir de este resquicio se inició un proceso privatizador, amparado bajo la ley de Modernización del Estado donde se incorporó el término de "delegación" que en verdad quería decir "venta".

Ya iniciando una época de inestabilidad política, en 1997 se instala la Asamblea Constituyente en Sangolquí (provincia de Pichincha). El resultado fue una Constitución de corte liberal que restringió el rol del Estado, bajo la premisa del "estado mínimo", priorizando la participación privada en la economía. No obstante, el peso político que había adquirido el movimiento indígena organizado en la CONAIE (Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador), desde su primer levantamiento nacional en 1990, determinó que la nueva Constitución también recoja algunas de sus reivindicaciones. Por primera vez se declara al Estado ecuatoriano como "pluricultural y multiétnico" (Art. 1 Constitución de 1998); y el artículo 84 que reconoce a los pueblos indígenas algunos derechos colectivos. Sin embargo, este "proyecto de nación multicultural" fue únicamente dogmático ya que en la parte orgánica de la Constitución careció del soporte institucional suficiente para convertirse en una realidad.

2. 2 Constitución de la República del Ecuador (2008)

La mejor forma de caracterizar el período 1995-2005 es como una crisis de hegemonía de las élites, incapaces de articular un proyecto político propio ante el rotundo fracaso de las políticas neoliberales que fueron gestionadas a nivel transnacional y tutelado desde el exterior. Frente a la persistente ingobernabilidad²⁹, la tesis de ir a una Asamblea Constituyente caló en los sectores de la izquierda y organizaciones sociales que se “aferraron a la expectativa de que un cambio jurídico podría cambiar la realidad” (Ayala Mora, 2014:65).

Como bien lo señala Luis Tapia “la idea de una asamblea constituyente responde a una condición en la que ningún sector o fuerza social y política puede por sí misma convertirse en dirección y una nueva forma de articulación hegemónica” (2012:158). Esta interpretación del momento vivido en Bolivia es aplicable a la realidad ecuatoriana, donde el fraccionamiento de las élites fomentado por el propio sistema político impidió la articulación de una alternativa consensuada. A su vez, la ascendente lucha social y política protagonizada por el movimiento indígena y otros sectores de trabajadores contribuyeron a forjar una nueva subjetividad política que aglutinó las reivindicaciones excluidas en los períodos precedentes.

La conformación del “Movimiento PAIS” y la candidatura de Rafael Correa canalizaron ese acumulado histórico de luchas, al igual que las necesidades de ciertas facciones de clase dispuestas a una redistribución de poder con tal de preservar sus posiciones estructurales. En esa ambivalencia se desenvuelve el gobierno de la autodenominada “revolución ciudadana”, bregando por configurar un nuevo “bloque histórico” (Gramsci [1970], 2013) y experimentando un nuevo momento del proyecto neoliberal³⁰. La mayor fortaleza del nuevo liderazgo político fue el alto grado de legitimidad que alcanzó al cumplir sus ofertas de campaña, empezando por convocar a una consulta popular para ir a la Constituyente el mismo día que se posesionó en el cargo.

La Asamblea Constituyente (2007-2008) reunida en la ciudad de Montecristi (provincia de Manabí) fue integrada por una amplísima gama de representantes de diversos sectores sociales, políticos y económicos. Esta heterogeneidad determinó que la dinámica de discusión y aprobación de los textos constitucionales fuera heterodoxa, contradictoria y con poca rigurosidad técnico-constitucional. Al respecto Ayala Mora sostiene:

²⁹ La ingobernabilidad no fue más que un síntoma de la crisis de hegemonía, síntoma que se evidenció en los golpes de Estado contra Abdalá Bucaram (1996), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005).

³⁰ Dávalos (2014) sostiene que “Alianza País en realidad no representaría una salida al neoliberalismo, sino todo lo contrario: la puesta a punto de una renovación del modelo neoliberal, que se tradujo en la necesidad de reprimarizar la economía llevándola hacia un modelo extractivista y productivista, que metabolizó en la práctica institucional del Estado la energía de los movimientos sociales y criminalizó y persiguió a todos aquellos que lo enfrentaron. Una nueva dinámica sustentada en las reformas institucionales que son fundamentales para la convergencia de los Estados hacia los acuerdos definidos desde la globalización neoliberal y que he denominado, precisamente, como *posneoliberalismo*” (61).

"La Constituyente generó, como nunca antes, expectativas sobre la participación ciudadana. Pero no se cumplieron. La Constitución terminó siendo un texto enorme, farragoso y contradictorio; con artículos declarativos, definiciones inapropiadas, errores y ambigüedades. Muchas disposiciones se introdujeron por motivaciones coyunturales. [...] A pocos años de su vigencia, hay un virtual consenso de que existe contradicción entre la parte `dogmática´ de la Constitución, que es progresista y garantista, y la parte `orgánica´, que promueve el autoritarismo y limitaciones a la democracia" (2014:66).

En efecto, en varios aspectos el texto constitucional adolece de un vicio intrínseco: el gatopardismo. Para el tratadista argentino Néstor Pedro Sagüés este defecto consiste "en sancionar reglas que proclaman una transformación, pero que de hecho mantienen la situación preexistente. El término `gatopardismo´ deriva de la novela de Lampedusa, *Il Gatopardo*, uno de cuyos personajes afirma: `si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie´. El gatopardismo constituyente significa, pues, un simulacro de cambio" (2004: 252). Sin embargo, desde el punto de vista político, el principal vicio de la nueva Constitución fue el "hiperpresidencialismo" que engendró la nueva arquitectura institucional del Estado. Si el "presidencialismo reforzado" había sido ya un lastre durante buena parte de la vida republicana, la Constitución del 2008 profundizó sus secuelas, socavando gravemente las bases democráticas preexistentes³¹.

2.2.1 Mandato Constituyente No. 16

Además de discutir y aprobar un nuevo texto constitucional, la Constituyente dictó 21 mandatos e innumerables resoluciones con fuerza de ley³². Todo esto en ejercicio de los plenos poderes que se le había otorgado mediante consulta popular. Esta amplificación de competencias permitió que la Constituyente intervenga en asuntos de toda índole, atendiendo más a la coyuntura que a una mirada de mediano y largo plazo.

Con ese sentido se emitió el Mandato Constituyente No. 16 también conocido como "Mandato Agrario", pues surge como una respuesta coyuntural a la crisis económica y alimentaria mundial desatada desde el 2007. Fue concebido como un "programa de soberanía alimentaria", con una vigencia de dos años (hasta el 31 de diciembre de 2009) y cuyo objetivo era "incrementar la productividad, fomentar el crecimiento del sector agropecuario en el país y el ejercicio de actividades agropecuarias sustentables y responsables con la naturaleza y el ambiente" (MC., art. 1).

Los mecanismos de política pública emergente que disponía este Mandato son:

³¹ En cuanto al ejercicio del poder, Dieter Nohlen concibe al "hiperpresidencialismo" como la "concentración del poder en el Ejecutivo, aunque la constitución no lo prevé, supresión de los controles horizontales, ejercicio del poder con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios al borde de un sistema constitucional-democrático, estilo de decisión jerárquico-decisional". Y por "presidencialismo reforzado o dominante" "fuerte poder ejecutivo en cuanto a competencias, resultante de reformas constitucionales, racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo; estilo de decisión mayoritaria"(2013:151).

³² Todos los mandatos constituyentes pueden revisarse aquí:
<http://www.superley.ec/superley/mandatos.htm>

- Provisión de créditos a los productores para acceder a semillas, fertilizantes y otros insumos para cultivos preferentemente orgánicos. Los recursos serían financiados directamente asignándoles una partida del Presupuesto General del Estado.
- Creación de un "seguro agrícola" para mitigar los efectos de fenómenos naturales.
- Exención del pago de impuesto a la renta de las utilidades provenientes de la producción y de la primera etapa de comercialización dentro del mercado interno de productos alimenticios de origen agrícola, avícola, cunícola, pecuario y piscícola (cultivo de peces) que se mantengan en estado natural, y aquellas provenientes de la importación y/o producción nacional para la comercialización de insumos agroquímicos (herbicidas, pesticidas y fertilizantes).
- También se beneficiarían de la exención tributaria aquellos productores o importadores de agroquímicos que implementen paquetes de descuentos para micro y pequeños productores agrícolas.

En su artículo 2, el Mandato Constituyente precisaba que el programa "deberá tender a disminuir los costos de producción del sector, principalmente aquellos que se han incrementado debido a factores externos ajenos al manejo y administración de la política económica del Gobierno Nacional". Para Rosero, Carbonell & Regalado (2011) la mayoría de medidas del Mandato Constituyente en referencia beneficiaron directamente a industriales del sector de alimentos y no a los pequeños productores.

"Según datos proporcionados por el Servicio de Rentas Internas, SRI, en el año 2008, 414 contribuyentes se beneficiaron con el no pago del impuesto a la renta por 21'906.171,96 dólares; 108.603 personas no pagaron 131.171,96 dólares por concepto de RISE [Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano]. En el 2009, 280 personas se beneficiaron por el no pago de 11'788.032,07 dólares por concepto de impuestos a la renta y 110.590 contribuyentes fueron exonerados de pagar 1'429.385,00 dólares de RISE. Es decir, el Estado dejó de percibir en los dos años 33'694.204,03 dólares por concepto de impuesto a la renta y 1'561.036 dólares por RISE, un total de 35'210.240 dólares"(94).

Concedores del contenido de este Mandato Agrario, organizaciones de la sociedad civil discutieron y propusieron un Mandato Agrario Alternativo. Aunque no fue considerado por la Asamblea Constituyente, dejó manifiesta una crítica a la incoherencia con que actuaba el gobierno nacional y sus asambleístas en la Constituyente, ya que meses antes se habían aprobado textos constitucionales referentes a los principios de soberanía alimentaria que promovían el modelo agro-ecológico para disminuir la dependencia de agroquímicos, así como el subsidio directo al pequeño y mediano productor, entre otros aspectos.

2.2.2 La soberanía alimentaria en la Constitución

Los textos que finalmente se plasmaron en la Constitución sobre soberanía alimentaria fueron disputados intensamente debido a la sensibilidad de la temática y al activismo político de los actores más vulnerables³³. Visto de forma aislada respecto a otros capítulos de la Constitución, constituyen un avance significativo; pero ya que la interpretación constitucional exige una mirada de conjunto, hay que sopesar su trascendencia e importancia en el marco del diseño de la nueva Constitución. Por lo tanto, se empieza por identificar la estructura de la Constitución, ya que de eso depende la comprensión del discurso del derecho contenido en ella.

La Constitución está compuesta por nueve títulos:

1. Elementos constitutivos del Estado;
2. Derechos
3. Garantías Constitucionales
4. Participación y organización del poder
5. Organización territorial del Estado
6. Régimen de Desarrollo
7. Régimen del Buen Vivir
8. Relaciones Internacionales
9. Supremacía de la Constitución

Según esta disposición formal del articulado el deber del Estado de garantizar y respetar los derechos que reconoce la Constitución (artículo 3, numeral 1) se materializa a través del Régimen de Desarrollo, concebido como "el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*" (artículo 275).

Al Estado, o más específicamente a la Función Ejecutiva, se le asigna la tarea de articular este régimen de desarrollo y, por ende, la capacidad de incidir en todos los ámbitos de la actividad societal. La Constitución recupera el papel de la planificación estatal (mediante el Plan Nacional del Desarrollo amparado en el Régimen del Buen Vivir), pero al hacerlo, subordina toda actividad social a dicha planificación, creando un "Leviatán" con alcances inverosímiles. Lejos queda la prescripción teórica que le impone a la democracia constitucional una doble finalidad: "*limitar* el poder político y *distribuirlo* entre los ciudadanos" (Salazar, 2006:45).

Siguiendo este diseño, por una parte la Constitución reconoce el derecho a la alimentación en su *artículo 13*:

³³ Sobre el diseño de las nuevas políticas alimentarias en la Asamblea Nacional Constituyente véase Rosero, Carbonell & Regalado (2011:87-92).

"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".

Esta norma guarda relación con lo dispuesto en el *artículo 66.2* sobre los derechos de libertad, que reconoce y garantiza el derecho de las personas "a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios".

Por otra parte, en su **artículo 281** la Constitución determina una directriz para la política pública del Estado sobre la soberanía alimentaria:

La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Para ello, será responsabilidad del Estado:

1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.
2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.
3. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.
4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.
5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños u medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.
6. Promover la preservación y recuperación de la agro-biodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.

7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.
8. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiada para garantizar la soberanía alimentaria.
9. Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.
10. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como la de comercialización y distribución de alimentos que promuevan la equidad entre espacios rurales y urbanos.
11. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.
12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.
13. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos.
14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.

Además de estas disposiciones, la Constitución contempla una serie de directrices para la política pública, tales como:

- "Asegurar la soberanía alimentaria y energética", como objetivo de la política económica (artículo 284)
- Normar el uso y acceso a la tierra que siempre deberá cumplir la función social y ambiental (artículo 282)³⁴.
- Crear un fondo nacional de tierras, establecido por ley, que regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra (artículo 282).

³⁴ Al artículo 6 de la LORSA define la función social y ambiental en estos términos: "La función social de la tierra implica la generación de empleo, la redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. La función ambiental de la tierra implica que ésta procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares, que respete los derechos de la naturaleza y del buen vivir; y que contribuya al mantenimiento del entorno y del paisaje".

- Prohibir el latifundio (aunque sin definirlo) y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes (artículo 282).
- “El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad” (artículo 282).
- “Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por el Presidente de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrá introducir semillas y cultivos genéticamente modificados” (artículo 401).
- “El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales” (artículo 401).
- “La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua” (artículo 15).
- “El Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria (artículo 410).

“Las garantías, como se ha demostrado algunos años después de la Constitución de Montecristi, no son suficientes. Parecería que hay que pensar en los mecanismos de poder para establecer formas efectivas para respetar y garantizar los derechos. Es decir, la parte orgánica de la Constitución no debe ser visto como algo ajena a los derechos sino como algo intrínsecamente vinculado. Los derechos, cuando más numerosos y complejos, demandan una estructura de poder más democrática y más respetuosa de las normas. En este sentido, el presidencialismo es exactamente lo contrario: no es democrático y tiende a la concentración de poder, que es exactamente lo que evita los derechos” (2014: 301). A esta conclusión llega Ávila Santamaría luego de constatar que la ineficacia del discurso de derecho –en este caso constitucional– es un problema político.

PREGUNTAS CLAVE

1.- ¿Cuáles son los antecedentes políticos y sociales para la instauración de la Asamblea Constituyente de 2007-2008?

Entre 1995-2005 se desarrolló en Ecuador una crisis de hegemonía de las élites que se mostraron incapaces de articular un proyecto político propio. Para entonces, las medidas impuestas desde el exterior habían fracasado. Los sectores de izquierda comenzaron a promover la idea de una Asamblea Constituyente como una necesidad.

Con el triunfo del "Movimiento País", cuyo candidato fue Rafael Correa, se inició el proceso de convocar a una Asamblea Constituyente la cual fue instalada en Montecristi (provincia de Manabí) con una amplia gama de representantes. Sin embargo, esta misma heterogeneidad provocó que el resultado fuera un texto constitucional desorganizado y contradictorio.

2.- ¿Qué es el gatopardismo?

Según Néstor Pedro Sagüés se trata de un defecto que consiste "en sancionar reglas que proclaman una transformación, pero que de hecho mantienen la situación preexistente. El término 'gatopardismo' deriva de la novela de Lampedusa, *Il Gatopardo*, uno de cuyos personajes afirma: 'si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie'. El *gatopardismo* constituyente significa, pues, un simulacro de cambio" (2004: 252).

3.- ¿En qué consiste el Mandato Constituyente No. 16 o Mandato Agrario?

Surge como una respuesta coyuntural a la crisis económica y alimentaria mundial desatada desde el 2007. Fue concebido como un "programa de soberanía alimentaria", con una vigencia de dos años (hasta el 31 de diciembre de 2009) y cuyo objetivo era "incrementar la productividad, fomentar el crecimiento del sector agropecuario en el país y el ejercicio de actividades agropecuarias sustentables y responsables con la naturaleza y el ambiente" (MC., art. 1).

Para lograr estos fines proponía una serie de medidas entre las cuales sobresale la necesidad de disminuir los costos de producción de alimentos para los pequeños y medianos productores.

4.- ¿Qué artículos de la Constitución se ocupan de la soberanía alimentaria?

En primer lugar, la Constitución contempla el derecho a la alimentación en su **artículo 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".

Esta norma guarda relación con lo dispuesto en el **artículo 66.2** sobre los derechos de libertad, que reconoce y garantiza el derecho de las personas "a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios".

Por otra parte, en su **artículo 281** la Constitución determina una directriz para la política pública del Estado sobre la soberanía alimentaria:

La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Otros artículos que retoman el tema de la soberanía alimentaria son:

- "Asegurar la soberanía alimentaria y energética", como objetivo de la política económica (**artículo 284**)
- Normar el uso y acceso a la tierra que siempre deberá cumplir la función social y ambiental (**artículo 282**).
- Crear un fondo nacional de tierras, establecido por ley, que regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra (**artículo 282**).
- Prohibir el latifundio (aunque sin definirlo) y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes (**artículo 282**).
- "El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad" (**artículo 282**).
- "Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por el Presidente de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrá introducir semillas y cultivos genéticamente modificados" (**artículo 401**).
- "El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales" (**artículo 401**).
- "La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua" (**artículo 15**).
- "El Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria (**artículo 410**).

2.3 Legislación derivada

2.3.1 Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, LORSA. (2009- Ref. 2010)

Este texto legal fue concebido como una ley marco, es decir, un cuerpo normativo desde el cual se proyecten otros complementarios. Por eso se habla del régimen de la soberanía alimentaria, que se constituye por el conjunto de normas conexas, destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental (LORSA, artículo 1).

Esta es su mayor limitación, puesto que más allá de instaurar cierta institucionalidad para promover la soberanía alimentaria, los aspectos claves no fueron abordados. Por ejemplo en el Título II sobre "Acceso a los factores de producción alimentaria" (del Art. 5 al Art. 11) en vez de desarrollar las regulaciones específicas, se limita a realizar declaraciones de principios –como si no fuesen suficientes los contemplados en la Constitución– y deja que sean las "leyes correspondientes" a cada factor las que norme su acceso.

A nivel institucional se crea el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) como "el conjunto articulado de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidad, actores sociales, institucionales y estatales involucrados en la construcción participativa de propuestas de políticas públicas relacionadas con el régimen de la soberanía alimentaria" (LORSA, artículo 31.1). También se instituye la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) como "instancia de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas en esta materia desde la sociedad civil, y tendrá el carácter de Consejo Sectorial Ciudadano del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca..." (LORSA, artículo 32).

Aunque la LORSA les concede a ambas instancias voluntad política para generar discusiones participativas y propuestas, carecen de capacidad jurídico-política para lograr su cumplimiento, pues en todos los casos el Estado ejerce la rectoría de la política pública a través del Ministerio sectorial³⁵.

³⁵ Así lo confirman Rosero, Carbonell & Regalado (2011) cuando manifiestan: "mientras la Constitución del 2008 dio un salto cualitativo mediante la introducción del nuevo paradigma de la soberanía alimentaria, la LORSA frena la aplicación cabal de la norma constitucional [...] y mediatizan la participación social al someterla a la voluntad de las autoridades del ejecutivo" (102).

A pesar de todo lo indicado, la LORSA contiene algunas novedades que merecen mencionarse, a pesar de que no todas se estén cumpliendo. Crea un seguro alimentario (artículo 19) y un subsidio alimentario (artículo 20); introduce un necesario capítulo con medidas sobre "sanidad e inocuidad alimentaria" (del artículo 24 al 26) que ha mejorado las normas de calidad alimentaria en el país.

2.3.2 Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2014)

La Constitución establece en su artículo 318:

"El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.

La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley".

A pesar de que la Constitución preveía un plazo de 360 días para que la Asamblea Nacional apruebe una ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, luego de 18 versiones oficiales del proyecto de ley, finalmente fue aprobada a mediados del 2014³⁶.

La Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua que finalmente se aprobó tiene por objeto "garantizar el derecho humano al agua así como regular y controlar la autorización, gestión, preservación, conservación, restauración, de los recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua, la gestión integral y su recuperación, en sus distintas fases, formas y estados físicos, a fin de garantizar el *sumak kawsay* o buen vivir y los derechos de la naturaleza establecidos en la Constitución" (artículo 3).

Entre las novedades que incorpora esta ley está la de declarar el agua como "sector estratégico de decisión y de control exclusivo del Estado a través de la Autoridad Única

³⁶ La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, usos y aprovechamiento del Agua se expidió en el segundo suplemento del Registro Oficial 305 del 6 de agosto del 2014.

del Agua" (artículo 5). Esta entidad asume el control y la planificación sobre los usos, acceso y aprovechamiento del agua. Se contemplan dos formas de gestión del agua: pública y comunitaria (artículo 32). "La gestión comunitaria la realizarán las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y juntas de organizaciones de usuarios del servicio, juntas de agua potable y juntas de riego. Comprende, de conformidad con esta ley, la participación en la protección del agua y en la administración, operación y mantenimiento de infraestructura de la que se benefician los miembros de un sistema de agua y que no se encuentre bajo la administración del Estado".

Como parte del "sistema nacional estratégico del agua" (Artículo 15) se crea el "Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua" (artículo 19) colegiado y subordinado a la Autoridad Única del Agua. Como ya ocurre con la COPISA y otras instancias de participación sectorial, este consejo posee atribuciones limitadas, dejando en manos del Presidente de la República –quien nombra al titular de la Autoridad Única del Agua, con rango de ministro– la potestad para decidir. En definitiva, se anula la participación social y se impone un modelo vertical de decisión con capacidad de establecer prioridades a nivel local y nacional, sin considerar las necesidades de los sectores menos favorecidos por el acceso al agua.

El artículo 28 de la Ley contempla la elaboración y ejecución de un Plan Nacional de Recursos Hídricos y Planes de Gestión Integral de Recursos Hídricos por cuenca hidrográfica, al cual deben someterse incluso los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).

Aunque su texto desarrolla y guarda coherencia con el espíritu de la Constitución, es notorio que algunas omisiones dejan intocada la actual realidad sobre la tenencia de aguas. Por ejemplo, aunque la ley expresamente prohíbe la privatización del agua (artículo 6), nada dice sobre el acaparamiento privado del agua. La estructura agraria del Ecuador en zonas bananeras y de agro-industriales, entre otras, en el litoral han acaparado aguas subterráneas sin ningún control o limitación estatal. Esto influye de forma decisiva en el acceso desigual. Con esta omisión la ley deja intocada una injusta realidad.

Respecto a los usos del agua, el artículo 86 de la ley replica lo dispuesto en la Constitución, señalando que el orden de prelación entre los diferentes destinos o funciones del agua es: a) Consumo humano; b) Riego que garantice la soberanía alimentaria; c) Caudal ecológico; y, d) Actividades productivas; y precisa que "el agua para riego que garantice la soberanía alimentaria comprende el abrevadero de animales, acuicultura y otras actividades de la producción agropecuaria alimentaria doméstica...".

2.3.3 Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016)

Al igual que la ley que se acaba de comentar, esta fue aprobada luego de un largo periplo en el que el Ejecutivo jugó con los tiempos políticos hasta que finalmente logró su aprobación a principios del 2016. El texto fue promulgado en el suplemento del Registro Oficial 711 del 14 de marzo de 2016.

"Esta Ley tiene por objeto normar el uso y acceso a la propiedad de la tierra rural, el derecho a la propiedad de la misma que deberá cumplir la función social y la función ambiental. Regula la posesión, la propiedad, la administración y redistribución de la tierra rural como factor de producción para garantizar la soberanía alimentaria, mejorar la productividad, propiciar un ambiente sustentable y equilibrado; y otorgar seguridad jurídica a los titulares de derechos.

Además esta Ley garantiza la propiedad de las tierras comunitarias, el reconocimiento, adjudicación y titulación de tierras y territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afro-ecuatoriano y pueblo montubio, de conformidad con la Constitución, convenios y demás instrumentos internacionales de derechos colectivos".

Continuando con la lógica del "Estado de rectoría"³⁷ la ley crea la Autoridad Agraria Nacional, que será el ministerio del ramo, como instancia rectora, coordinadora y reguladora de las políticas públicas en materia de tierras rurales en relación con la producción agropecuaria y la garantía de la soberanía alimentaria" (artículo 32).

Atendiendo la necesidad para alcanzar la soberanía alimentaria, en su artículo 6 esta ley prevé que "los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos pueden declarar zonas industriales de expansión urbana en suelos rurales que no tienen aptitud para el desarrollo de actividades agropecuarias". Pero deja en manos de la Autoridad Agraria Nacional la potestad para decidir –"mediante informe técnico"– sobre la aptitud del suelo.

A tono con las exigencias que impone la soberanía alimentaria, la ley contempla como lineamiento de política agraria el "establecer un régimen preferencial de incentivos a favor de la agricultura familiar campesina, de los pequeños y medianos productores agropecuarios y de organizaciones campesinas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para el desarrollo de sus inversiones de conformidad con la Constitución y la Ley" (artículo 9, literal d).

Siguiendo esta línea, el artículo 10 de la ley dispone:

³⁷ Dávalos (2010) sostiene que "el *Estado de rectoría* es el *Estado necesario* del neoliberalismo, [...] puede acoger en una misma dimensión algo que aparece como una aporía: el fortalecimiento del Estado en un contexto de radicalización de la privatización de los sectores más sensibles de la sociedad. De esta manera mientras más se fortalece el Estado más se consolida la privatización de estos sectores, [...] no es el Estado que interviene como actor fundamental en los procesos económicos de asignación de recursos y de regulación social, sino aquel que traza el campo y las reglas de juego para los actores de la globalización, pero con el permiso y la venia de estos mismos actores" (248-252).

"A fin de estimular a las y los propietarios y posesionarios de tierras rurales y alentarlos a una producción sostenible, sustentable y orientada a garantizar la soberanía alimentaria, el Estado en sus diferentes niveles de gobierno, realizará las siguientes acciones:

a) Dictar medidas económicas y establecer productos y servicios para los pequeños y medianos productores que apoyen la asociatividad de las y los propietarios de pequeñas parcelas, constituyan asociaciones, agrupaciones o empresas comunitarias rurales;

b) Impulsar el desarrollo de programas y proyectos de emprendimiento productivo por parte de pequeños y medianos productores asociados, para vincularlos en programas de provisión de recursos monetarios para capital de riesgo, servicios financieros de apoyo, tecnificación, seguro agrícola y garantía crediticia.

c) Desarrollar programas sectoriales de producción, comercialización agraria y agro industria, con especial atención a las jurisdicciones territoriales con menor índice de desarrollo humano; y,

d) Fomentar procesos de integración o reagrupación de las pequeñas parcelas, producción y comercialización asociativa; y programas de información sobre el mercado, servicios financieros, tecnificación, entre otros.

La Junta de políticas y regulación monetaria y financiera, o la que haga sus veces, determinará una tasa de interés preferencial o específica para las operaciones de crédito que se produzcan en el sector agrario de la agricultura familiar campesina y de la economía popular y solidaria.

Estos beneficios se articularán a través de los mecanismos del Sistema Nacional de garantía Crediticia, Fondos de Capital de Riesgo y Fondo Nacional de Tierra".

Se crea el Fondo Nacional de Tierra "como instrumento de la política social para el acceso equitativo a la tierra por parte de organizaciones legalmente reconocidas de productores de la agricultura familiar campesina; con miras a la erradicación de la pobreza rural, la igualdad y la promoción de la justicia social para fortalecer la soberanía alimentaria y contribuir a democratizar el acceso a la tierra"(artículo 36).

Además, "para garantizar la soberanía alimentaria, la compraventa, arrendamiento o usufructo de tierras rurales productivas por parte de una o varias personas naturales o jurídicas deberá ser autorizada por la Autoridad Agraria Nacional cuando supere las doscientas hectáreas en la Sierra y estribaciones, mil hectáreas en la Costa y mil quinientas hectáreas en la Amazonía y Galápagos. [...] Para este fin, recibida la petición, la Autoridad Agraria Nacional en el plazo de treinta días autorizará la compraventa arrendamiento o usufructo, de los predios comprendidas en las superficies ya indicadas. Dicha autorización considera como único criterio, el que no se afecte la

soberanía alimentaria, de acuerdo con la metodológica que se establezca en el reglamento a esta ley" (artículo 19).

En su Capítulo II (del artículo 28 al 30), la ley define y reconoce distintas modalidades de agricultura familiar campesina, precisando que "su objetivo es la reproducción social de la familia en condiciones dignas que contribuyan a garantizar la soberanía alimentaria" (artículo 28)

Uno de los giros discursivo más alarmantes de la ley consiste en autorizar la participación de empresas públicas extranjeras y de compañías extranjeras privadas en proyectos agrarios, e inclusive para adquirir, arrendar o tomar en usufructo, tierras rurales en el territorio nacional. Todo esto "en garantía de la soberanía alimentaria" (Ver artículo 20). Este contrasentido podría explicarse por el afán gubernamental de legitimar la agro-industria y las necesidades de seguridad alimentaria de países como China, Arabia Saudita y muchos otros con graves problemas de abastecimiento para sus respectivas poblaciones.

Otro insólito aspecto de esta ley radica en el tratamiento que le da al latifundio. En el artículo 110 de "se considera latifundio a la propiedad rural de gran extensión ineficientemente aprovechada, de propiedad de una persona rural o jurídica que sobrepasa los máximos de superficie definidos por la Autoridad Agraria Nacional, de acuerdo con la zonificación productiva del país, a la infraestructura disponible, al tipo de cultivo o actividad agraria". Bajo estos lineamientos queda en manos de la Presidencia de la República la delimitación del latifundio. Esto además contravine lo dispuesto en el artículo 6 de la LORSA cuando dispone: "La ley que regule el régimen de propiedad de la tierra [...] definirá el latifundio [y] su extensión [...]".

Semejante tratamiento se le da a la "concentración de tierra rural" en el artículo 111, cuando se establecen los actos que la configurarían.

"a) La concentración o acaparamiento de tierras rurales que tenga como fin constituir o desarrollar esquemas de dominio o abuso del poder de mercado, mediante el ejercicio de prácticas que atenten contra la eficiencia de la producción agraria y afecten o distorsionen los precios justos y los mercados, en menoscabo del bienestar social y de las y los productores y consumidores;

b) La concentración que tenga como propósito la especulación con el precio de las tierras rurales productivas;

c) La concentración de tierras rurales que se encuentre ubicada en zonas sujetas a presión demográfica que requiera la ejecución de programas de redistribución para la democratización de factores y recursos productivos;

d) La concentración que afecte o pueda afectar, limitar, restringir o impedir por cualquier medio, la participación de los competidores, en especial, de los medianos y

pequeños productores de la agricultura familiar campesina o de la economía popular y solidaria, en materia de producción, precios y comercialización de alimentos;

e) La concentración de tierras rurales que tenga como fin crear o consolidar monopolios u oligopolios privados, en materia de producción y comercialización agraria o de alimentos y falseen o distorsionen la competencia;

f) La concentración atente contra los objetivos de la soberanía alimentaria; obstaculice la ejecución de los programas de redistribución y acceso equitativo a la tierra rural".

Como se lee en los literales a), b), e) y f), los "casos" que se considerarían acaparamiento de tierras rurales dependen de que se verifique o compruebe la intencionalidad del agente. En otras palabras, se establecen elementos subjetivos como parámetros para "combatir" la concentración de tierras.

Desde la perspectiva política – jurídica estos tres instrumentos normativos que se han revisado permiten concluir:

- Que ha primado una visión estatista-tecnocrática que restringe la participación real de las diversas formas organizativas de campesinos e indígenas en la toma de decisiones. Esto implica restarle capacidad de control democrático a los actores directamente involucrados, a la vez que facilita el anclaje de políticas agrarias a proyectos mineros, petroleros y agroindustriales de gran envergadura.
- Buena parte de los aspectos medulares en estos tres cuerpos legales quedan para ser regulados mediante reglamentos, a sabiendas de que la facultad reglamentaria la ejerce exclusivamente el Presidente de la República. Esta ha sido una práctica común durante los últimos treinta años –pero no por ello legítima–, donde los gobernantes de turno aprovechan las lagunas jurídicas de las leyes para llenarlas con normas reglamentarias ajustadas a las conveniencias de los intereses sectoriales que logran permearse en la agenda pública. Normas de menor jerarquía jurídica terminan imponiéndose sobre normas legales y, en más de un caso, sobre la propia Constitución.

PREGUNTAS CLAVE

1.- ¿En qué consiste la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, LORSA. (2009-Ref. 2010)?

La LORSA es una ley marco, es decir, un cuerpo normativo desde el cual se proyecten otros complementarios. Esta es su mayor limitación, puesto que más allá de instaurar cierta institucionalidad para promover la soberanía alimentaria, los aspectos claves no fueron abordados. Por ejemplo en el Título II sobre "Acceso a los factores de producción alimentaria" (del Art. 5 al Art. 11) en vez de desarrollar las regulaciones específicas, se limita a realizar declaraciones de principios y deja que sean las "leyes correspondientes" a cada factor las que normen su acceso. Entre sus medidas se encuentran:

- La creación del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) y la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) que no cuentan con la capacidad jurídica para llevar adelante verdaderos cambios.
- Crea un seguro alimentario (artículo 19) y un subsidio alimentario (artículo 20).
- introduce un necesario capítulo con medidas sobre "sanidad e inocuidad alimentaria" (del artículo 24 al 26) que ha mejorado las normas de calidad alimentaria en el país.

2.- ¿En qué consiste la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2014)?

La Constitución, en su artículo 318, declara al agua patrimonio nacional prohibiendo su privatización e instruyendo su manejo de manera exclusivamente pública y comunitaria.

La Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua se aprobó después de 18 versiones oficiales y tiene por objeto "garantizar el derecho humano al agua así como regular y controlar la autorización, gestión, preservación, conservación, restauración, de los recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua, la gestión integral y su recuperación, en sus distintas fases, formas y estados físicos, a fin de garantizar el *sumak kawsay* o buen vivir y los derechos de la naturaleza establecidos en la Constitución" (artículo 3).

Sus principales aportes son:

- Declarar el agua como "sector estratégico de decisión y de control exclusivo del Estado a través de la Autoridad Única del Agua" (artículo 5).
- Determinar que las comunas, comunidades pueblos y juntas de organizaciones realicen la gestión comunitaria del agua.
- Instruye la creación del "Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua" (artículo 19) colegiado y subordinado a la Autoridad Única del Agua, lamentablemente con funciones muy limitadas y supeditado al control gubernamental.
- Contempla la elaboración y ejecución de un Plan Nacional de Recursos Hídricos y Planes de Gestión Integral de Recursos Hídricos por cuenca hidrográfica, al cual deben someterse incluso los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).

3.- ¿En qué consiste la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016)?

Aprobada a principios del 2016 busca "normar el uso y acceso a la propiedad de la tierra rural, el derecho a la propiedad de la misma que deberá cumplir la función social y la función ambiental. Regula la posesión, la propiedad, la administración y redistribución de la tierra rural como factor de producción para garantizar la soberanía alimentaria, mejorar la productividad, propiciar un ambiente sustentable y equilibrado; y otorgar seguridad jurídica a los titulares de derechos."

Esta ley:

- Garantiza la propiedad de las tierras comunitarias.
- Garantiza el reconocimiento, adjudicación y titulación de tierras y territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
- Crea la Autoridad Agraria Nacional, como reguladora y coordinadora.

- Prevé que “los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos pueden declarar zonas industriales de expansión urbana en suelos rurales que no tienen aptitud para el desarrollo de actividades agropecuarias”. Pero deja en manos de la Autoridad Agraria Nacional la potestad para decidir –“mediante informe técnico”– sobre la aptitud del suelo.
- Contempla como lineamiento de política agraria el “establecer un régimen preferencial de incentivos a favor de la agricultura familiar campesina, de los pequeños y medianos productores agropecuarios y de organizaciones campesinas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para el desarrollo de sus inversiones de conformidad con la Constitución y la Ley” (artículo 9, literal d).
- Crea el Fondo Nacional de Tierra.
- Determina que la Autoridad Agraria debe autorizar todo usufructo de tierras rurales.
- Define y reconoce distintas modalidades de agricultura familiar campesina.
- Autoriza la participación de empresas públicas extranjeras y de compañías extranjeras privadas en proyectos agrarios, e inclusive para adquirir, arrendar o tomar en usufructo, tierras rurales en el territorio nacional, lo que resulta cuando menos preocupante.
- Otro tema preocupante respecto de esta ley es el tratamiento que le da al “latifundio” contradiciendo otras medidas.

El principal problema con esta ley se encuentra en que algunos de sus principios y artículos van contra las normas constitucionales y consiguen imponerse sobre ellas.

Capítulo 3.

3. POLÍTICA PÚBLICA Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN ECUADOR

De lo visto hasta aquí el enfoque que prioriza el discurso del derecho es el de la soberanía alimentaria; a diferencia del caso boliviano donde se utiliza la fórmula discursiva “seguridad con soberanía alimentaria”, cuyas connotaciones semánticas son otras. La “seguridad alimentaria” se menciona una sola vez en la Constitución (artículo 262.8³⁸) ecuatoriana. Sin embargo, con las nociones teóricas descritas en el primer capítulo, hay que advertir que el manejo del discurso de la soberanía alimentaria en el marco normativo ecuatoriano entraña un doble sentido ideológico. Por una parte, en muchas normas conserva el sentido contra-hegemónico de la concepción de soberanía alimentaria y sirve como herramienta de deslegitimación del poder político³⁹. Pero, por otra parte, se estira la terminología para dar cobertura a otras políticas en

³⁸ El artículo 262 de la Constitución señala: “Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias: 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional”.

³⁹ Los derechos humanos que recoge la Constitución juegan un papel político importante que responde a su genealogía, pues fueron creados para limitar o legitimar el poder (Avila Santamaría, 2014: 246).

juego (la agroindustria, por ejemplo) y, en el mejor de los casos, para confundirla con la seguridad alimentaria.

Con esta advertencia, se revisarán algunos aspectos relacionados con las políticas públicas frente a la soberanía alimentaria. Sin embargo, para conocer las políticas públicas relativas a la seguridad alimentaria, desde un enfoque de acceso a alimentos, se recomienda el trabajo de Calero León (2011).

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017 cuenta con 12 objetivos nacionales y sus respectivas políticas y lineamientos⁴⁰. El cambio más relevante de este Plan respecto a los anteriores (PNBV 2007-2009; PNBV 2009-2013) consiste en lo que el gobierno denomina como “cambio de matriz productiva”.

“El cambio de la matriz productiva se concibe como una transformación del patrón de especialización primario exportador y extractivista, avanzando hacia uno que privilegie la producción con valor agregado, basado en el incorporación de factores tecnológicos. Para ello, se plantea la diversificación productiva basada en la incorporación de valor agregado, el impulso de las exportaciones, sustitución de importaciones, la desconcentración territorial de la producción y el incremento de la productividad y competitividad” (SENPLADES – PNBV, 2013: 41-42; rf. Torres y otros, 2016: 42).

En agosto de 2013 el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) presentó el documento *El Sector Agropecuario, Acuícola y Pesquero en el Cambio de la Matriz Productiva* que plantea un conjunto de modificaciones en las políticas para el sector rural (Torres y otros, 2016:42) y que permite observar la orientación del gobierno en la materia (Ver Cuadro 1). Como bien lo señalan Torres y otros (2016) varios de estos proyectos vulneran determinados principios de la soberanía alimentaria:

- En relación a la producción de alimentos para el mercado interno “la propuesta de cambio de la matriz productiva potencia los monocultivos de determinados alimentos (soya y canola, caña de azúcar -para biocombustibles- maíz amarillo duro, café robusta, papa bastón, derivados lácteos, carne de cerdo, pasta de tomate, tableros de fibras, tableros de partículas, pulpa de papel, balsa-teca) fomentando la pérdida de la diversidad de producción alimentaria y considerando a los alimentos como productos mercantiles destinados al mercado mundial” (Torres y otros, 2016:45).
- “El cambio de la matriz productiva en el sector rural promueve la producción para la exportación generando dependencia del mercado internacional, bajo el contexto de la volatilidad de precios y elevando el riesgo de la insuficiencia de la oferta de alimentos para satisfacer la demanda interna”(Torres y otros, 2016:45).

⁴⁰ Para una revisión pormenorizada ver: <http://www.buenvivir.gob.ec/inicio>

- “La propuesta de cambio de la matriz productiva supone la modernización del agro por la vía agroindustrial” (Torres y otros, 2016:46), perjudicando uno de los principios básicos de la soberanía alimentaria: el fomento a la producción campesina y la agricultura familiar.

PREGUNTAS CLAVE

1.- ¿Por qué puede afirmarse que el manejo del discurso de la soberanía alimentaria en el marco normativo ecuatoriano entraña un doble sentido ideológico?

Porque, por una parte, en varias normas conserva el sentido contra-hegemónico de la concepción de soberanía alimentaria. Pero, por otra parte, se estira la terminología para dar cobertura a otras políticas en juego (la agroindustria, por ejemplo) y, en el mejor de los casos, para confundirla con la seguridad alimentaria.

2.- ¿Qué se entiende por “cambio de matriz productiva”?

“El cambio de la matriz productiva se concibe como una transformación del patrón de especialización primario exportador y extractivista, avanzando hacia uno que privilegie la producción con valor agregado, basado en el incorporación de factores tecnológicos.” (SENPLADES – PNBV, 2013: 41-42; rf. Torres y otros, 2016: 42).

3.- ¿Por qué se puede afirmar que varios proyectos presentados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) vulneran principios de la soberanía alimentaria?

- Potencia los monocultivos de determinados alimentos (soya y canola, caña de azúcar - para biocombustibles- maíz amarillo duro, café robusta, papa bastón, derivados lácteos, carne de cerdo, pasta de tomate, tableros de fibras, tableros de partículas, pulpa de papel, balsa-teca) fomentando la pérdida de la diversidad de producción alimentaria y considerando a los alimentos como productos mercantiles destinados al mercado mundial” (Torres y otros, 2016:45).
- Promueve la producción para la exportación generando dependencia del mercado internacional, bajo el contexto de la volatilidad de precios y elevando el riesgo de la insuficiencia de la oferta de alimentos para satisfacer la demanda interna” (Torres y otros, 2016:45).
- “La propuesta de cambio de la matriz productiva supone la modernización del agro por la vía agroindustrial” (Torres y otros, 2016:46), perjudicando uno de los principios básicos de la soberanía alimentaria: el fomento a la producción campesina y la agricultura familiar.

Conclusiones:

Para delinear el marco histórico-legal y de políticas sobre la seguridad y la soberanía alimentaria en Ecuador se optó por una estrategia interpretativa y no meramente descriptiva. La razón es que las tales concepciones han sufrido cambios importantes con el trascurso del tiempo, dado que responde a contextos históricos y políticos dinámicos. Los factores políticos domésticos son tan relevantes como los factores externos para dar cuenta de un fenómeno complejo como la "cuestión alimentaria". Lo importante es contar con una mirada de conjunto que permita aproximarse a la realidad ecuatoriana como parte de una narrativa histórica mayor, y no como un caso aislado o en desconexión. **Por ello las nociones de textos, contextos y discursos son claves para entender el encadenamiento entre la política constitucional, la política normativa y la política pública: tres discursos prescriptivos formulados desde el poder político pero instrumentalizado de forma independiente, como lamentablemente ocurre en Ecuador.**

La cuestión alimentaria en el orden hegemónico internacional liberal ha sido un arma bio-política explícita. Ante esta realidad emergen los discursos de "seguridad" y "soberanía" alimentaria. El primero tiende a gestionar tal dispositivo de poder y el segundo a oponérsele, pero a su vez, el sentido de ambos es y puede ser disputado políticamente. De ahí que mientras la política constitucional contempló la soberanía alimentaria en su sentido más contra-hegemónico, buena parte de la política normativa y la política pública siguen anclados al sentido más conservador de la "seguridad alimentaria". En definitiva, la acción pública va *resignificando* el discurso de la soberanía para legitimar al gobierno y ciertos protagonistas de la globalización neoliberal.

Lo anterior ilumina en retrospectiva el marco histórico-legal, constitucional y de políticas que desembocó en la realidad actual. No obstante, se hizo una diferenciación entre el período 1981 – 2007, caracterizado por la construcción inacabada de un orden económico que se volvió híbrido, dada la incapacidad de lograr consensos duraderos entre las élites para mantener políticas y el progresivo socavamiento del sistema político; y el período 2008-2016, en el que se experimentó una "refundación política" que ha derivado en un proceso profundamente autoritario y poco democrático, donde la estabilidad política no se sustenta en la fortaleza institucional sino en el control vertical de la sociedad.

En ese contexto interno es comprensible que la actual legislación (política normativa), en vez de apostarle a un cambio de modelo mediante la soberanía alimentaria, se haya adecuado a la lógica geopolítica de acumulación capitalista que requiere un "Estado de rectoría" para avanzar en el sometimiento de las economías locales a la exportación de *commodities*. Lo propio ocurre al revisar las políticas. Aunque en este documento apenas se mencionó las relacionadas con el "cambio de matriz productiva

en el sector rural", por ser el más próximo a la soberanía alimentaria, nuevamente se constata la falta de efectividad del discurso del derecho.

En fin, la producción del discurso del derecho no puede omitir el análisis de los factores políticos que confluyen para hacer posible tal producción discursiva. La constitucionalización del discurso de "soberanía alimentaria" en Ecuador y no del de "seguridad alimentaria", generan un amplio abanico de posibilidades para intervenir y transformar la realidad alimentaria mediante el diseño de políticas coherentes y efectivas. Ese es el desafío plantado por la nueva Constitución que al cabo de ocho años de vigencia aún está pendiente.

Anexo No. 1: Descripción y valoración de los proyectos que contemplan el cambio de la matriz productiva en el sector rural

Objetivos	Proyectos	Descripción	Presupuesto y alcance
Incrementar la productividad en los pequeños y medianos productores.	Proyecto Nacional de Semillas de Alto Rendimiento para agrocadenas estratégicas.	Incrementar la productividad de los cultivos de pequeños y medianos productores mediante la dotación de paquetes tecnológicos subsidiados que contienen semillas certificadas, fertilizantes, agroinsumos, asistencia técnica gratuita del MAGAP y seguro agrícola a 90.000 campesinos.	Costo: USD 211 185 516,25 (4 años) Alcance: Nacional, donde las condiciones sean favorables para el cultivo del maíz duro y suave, arroz, papa, fréjol, caña de azúcar y hortalizas, algodón.
	Proyecto de Reactivación del Café y Cacao Nacional de Fino Aroma	Reactivar la producción de café y cacao fino de aroma mediante el mejoramiento y establecimientos de nuevas plantaciones con la entrega a productores de plántulas o semillas de café robusta y arábigo, infraestructura, implementación de jardines clonales, incentivo para las organizaciones, asistencia técnica, capacitación, investigación y fortalecimiento asociativo de las cadenas productivas.	Costo: USD 130 958404,76 (10 años) Alcance: Carchi, Cotopaxi, Imbabura, Esmeraldas, Sucumbios, Manabí, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Orellana, Los Ríos, Guayas, El Oro, Bolívar, Loja, Napo, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe.
	Proyecto nacional de Innovación Tecnológica Participativa y Productiva Agrícola	Reactivación del agro a través de la optimización de procesos de asistencia técnica y extensionismo, complementando con dotación de tecnología innovadora, infraestructura y equipamiento tecnológico de punta a fin de mejorar las capacidades productivas tradicionales de los pequeños y medianos productores del sector agropecuario.	Costo: USD 441 053 721,78 (8 años) Alcance: Nacional, según las condiciones y características de los productores y territorios.
	PIDAASSE II Habilitación de Tierras Santa Elena	Implementar sistemas integrales de producción agrícola con tecnologías modernas y sostenibles en tierras comunales de la península de Santa Elena.	Costo: USD 65 772 286,00 (5 años) Alcance: Santa Elena.
	Proyecto Nacional de Producción Forestal para Fines Comerciales.	Establecer plantaciones forestales con fines comerciales mediante la instrumentación de un programa de incentivos económicos y la puesta en marcha de una estrategia de monitoreo y control técnico que aprovechan tierras improductivas, subutilizadas o con potencial forestal.	Costo: USD 192 186 507,00 (12 años) Alcance: Nacional

Reposicionamiento comercial de los pequeños y mediano productores.	Proyecto Nacional de Almacenamiento y Comercialización	Aumentar la capacidad de almacenamiento público a través de la construcción de nuevas plantas de silos y de la ampliación de las plantas de silos actuales para el control de precios en zonas productoras con alta concentración de pequeños agricultores y mejorar la comercialización en el país del maíz y arroz.	Costo: USD 189 900 641, 79 (Recursos fiscales 28,20% y préstamo internacional 71,80%) Tiempo: 7 años. Alcance: Guayas, Loja, Los Rios y Manabí.
Ampliar, diversificar e innovar los servicios técnicos rurales.	Proyecto Nacional de Ganadería Sostenible	Desarrollo y optimización de la productividad pecuaria del país, mediante la aplicación de mecanismos de identificación, trazabilidad, conservación de pastos, mejoramiento genético e implementación de centros de acopio que incrementen la producción pecuaria, fomentando la asociatividad y creación de cadenas cortas de comercialización.	Costo: USD 275 269 793,93 (8 años) Alcance: Nacional
	Estrategia de Reconvención ganadera – Agenda de Transformación Productiva Amazónica.	Reconvertir los sistemas extensivos de producción agropecuaria no acordes a la realidad agroecológica de la Amazonía hacia una agroproducción sostenible y vinculada de manera óptima al mercado, todo lo cual beneficiará a los productores y evitará el problema de sub o sobre utilización del suelo.	Costo: USD 426 215 211 (4 años) Alcance: El proyecto pretende intervenir aproximadamente en el 30% de la superficie ocupada con pastizales en la Región Amazónica Ecuatoriana – RAE.
	Plan de Maricultura y Piscicultura para el fomento acuícola en Ecuador.	Fortalecer las capacidades del sector acuícola, mediante equipamiento tecnológico, centros de reproducción artificial a pequeña escala, investigación, técnicas de manejo y selección genética, mejoramiento de infraestructura, asistencia técnica, capacitación en producción acuícola y fortalecimiento en cadenas de comercialización para los pequeños y medianos productores.	Costo: USD 12 171 486,67 (5 años) Alcance: Comunidades costeras del litoral ecuatoriano.
Democratización del acceso a los factores de la producción	Proyecto de acceso a tierras y legalización.	Contribuir a reducir la inequidad de acceso a la tierra para pequeños y medianos productores agropecuarios, mediante la adquisición, redistribución, legalización de predios estatales, privados y baldíos, utilizados por parte del Estado.	Costo: USD 191 529 276,00 (8 años) Alcance: intervención a nivel nacional, a excepción de Galápagos.
	Fomento a la producción agrícola a través del uso y aprovechamiento del recurso hídrico para el	Implementar riego tecnificado parcelario para pequeños y medianos productores agrícolas, a fin de impulsar la seguridad alimentaria y el cambio de la matriz productiva.	Costo: USD 205 129 629,27 (4 años) Alcance: 17 provincias del territorio nacional en los que se encuentran predios entregados

	desarrollo rural y la soberanía alimentaria.		por el plan tierra y zonas potenciales para tecnificar el riego parcelario, donde existe la necesidad de implementar sistemas de cosecha de agua para la producción, y en los que se localiza el área de influencia de los sistemas multipropósito.
	Proyecto de Agroseros para pequeños y medianos productores y pescadores artesanales de Ecuador.	Implementar un sistema de seguros subvencionado por el Estado, en beneficio de pequeños y medianos productores agropecuarios y pescadores artesanales del Ecuador, que les permita contratar pólizas de protección contra pérdidas de sus producciones, ocasionadas fundamentalmente por eventos climáticos y biológicos, o daños físicos.	Costo: USD 147 001 245,59 (7 años) Alcance: nacional.

Elaboración: Tomado de Torres et al., 2016:43,44.

Bibliografía

- Álvaro, M. (22 de enero de 1993). Vicepresidente Dahik afirma a EL COMERCIO que 1993 será un año clave". *El Comercio* .
- Amin, S. (2013). Soberanía alimentaria, justicia alimentaria y la cuestión agraria: una lucha por la convergencia en la diversidad. En E. Holt Giménez (Ed.), *Movimientos alimentarios unidos. Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios* (págs. 15-26). Barcelona: Icaria.
- Ávila Santamaría, R. (2014). Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano. En *Historia Constitucional. Estudios comparados*. (págs. 245-301). Quito: Corporación Editora Nacional - UASB.
- Ayala Mora, E. (2014). Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador. En E. Ayala Mora (Ed.), *Historia Constitucional. Estudios comparados* (págs. 13-121). Quito: Corporación Editora Nacional. UASB.
- Brassel, F., Ruiz, P., & Zapatta, A. (2010). La estructura agraria en el Ecuador: una aproximación a su problemática y tendencias. En F. Brassel, S. Herrera, & M. Laforge (Edits.), *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. (Segunda ed., págs. 17-30). Quito: Sistema de Investigación de la Problemática Agraria en el Ecuador, SIPAE.
- Calero León, C. J. (2011). *Seguridad alimentaria en Ecuador desde un enfoque de acceso a alimentos*. Quito: FLACSO-Ecuador / ABYA YALA.
- Carrión, D. (2013). Estructura agrícola y modelo de acumulación rural en el Ecuador: interacción entre campesinos, agroindustria y Estado. En F. Hidalgo, P. Lacroix, & P. Román (Edits.), *Comercialización y Soberanía Alimentaria* (págs. 75-98). Quito: SIPAE.
- Coffey, G., Bravo, A., & Chérrez, C. (2007). *La Cosecha Perversa. El debilitamiento de la soberanía alimentaria en Ecuador por las políticas de mercado y el rol de las Instituciones Financieras Internacionales*. Quito: Entrepueblos - Acción Económica.
- Córdova, L. (2009). *Ley de Modernización del Estado y su influencia en el despojo del patrimonio social y nacional del pueblo ecuatoriano. [Tesis de Abogado]*. Universidad Central del Ecuador, Carrera de Derecho. Quito: UCE.
- Correas, O. (2010). *Teoría del Derecho*. México: Fontamara.
- Correas, O. (2015). *Introducción a la Sociología Jurídica*. México: Fontamara.
- Cox, R. (2014). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales. Más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales* (24), 129 - 162.

- Dávalos, P. (2010). *La democracia disciplinaria. EL proyecto posneoliberal para América Latina*. Quito: Corporación para el Desarrollo de la Educación Universitaria, CODEU.
- Dávalos, p. (2014). *Alianza PAIS o la reinención del poder*. Bogotá: Desde abajo.
- Diamond, J. (2016). *Sociedades Comparadas*. (J. C. Menezo, Trad.) Bogotá: Penguin Random House.
- Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías. La ley del más débil* (4ta. ed.). Madrid: Trotta.
- Foucault, M. (2002). *Historia de la Sexualidad. La voluntad del saber*. (Vol. 1). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Freidenberg, F., & Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Gramsci, A. S. (2013). *Antología*. (M. Sacristán, Trad.) México: Siglo Veintiuno editores.
- Heinisch, C. (2013). Soberanía alimentaria: un análisis del concepto. En F. Hidalgo, P. Lacroix, & P. Román (Edits.), *Comercialización y soberanía alimentaria* (págs. 11-36). Quito: SIPAE.
- Huisman, H., & Lindert, P. (2011). De la aricultura al desarrollo sustentable y más allá. Una panorámica de cinco décadas de paradigmas y políticas de desarrollo rural. En E. Valdivia Carreón (Ed.), *La prolemática agraria* (págs. 13-32). Quito: SIPAE.
- Ikenberry, J. (2011). *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Kennedy, P. (2007). *El Parlamento de la Humanidad. La historia de las Naciones Unidas*. Barcelona: Random House Mondadori.
- Nicholson, P. (2013). Soberanía alimentaria: alianzas y transformaciones. En E. Holt Giménez (Ed.), *iMovimientos alimentarios unidos! Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios*. Barcelona: Icaria.
- Nohlen, D. (2013). *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción en trece lecciones*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Univesidad Católica del Perú.
- Prieto Sanchis, L. (2011). *Garantismo y Derecho Penal*. Madrid: Iustel.
- Rosero, F., Carbonell Yonfá, Y., & Regalado, F. (2011). *Soberanía alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador*. Quito: CAFOLIS-Grupo Apoyo.

- Rubio, B. (2009). *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México: Plaza y Valdés.
- Sagüés, N. (2004). *Teoría de la Constitución*. Buenos Aires: Astrea.
- Salazar Ugarte, P. (2006). *La democracias constitucional. UNa radiografía teórica*. México: FCE - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Sartori, G. (2011). *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Madrid: Taurus.
- Tapia, L. (2012). La configuración de un horizonte contrahegemónico en la región andina. En F. Hidalgo Flor, & Á. Márquez Fernández (Edits.), *Contrahegemonía y Buen Vivir* (págs. 147-163). Quito: Universidad Central del Ecuador - Universidad de Zulia (Venezuela).
- Torres, N., Vera , M., Gachet, F., & Boada, L. (2016). *Balance de la situación alimentaria y nutricional en Ecuador. Informe 2015*. Quito: FIAN Ecuador.
- Valdano, J. (2007). *Identidad y formas de los ecuatoriano*. Quito: Eskeletra.
- Varoufakis, Y. (2012). *El minotaruro global. EEUU, Europa y el futuro de la economía mundial*. (C. Valdés, & C. Recarey, Trads.) México: Paidós.