

La oportunidad perdida: marcha atrás de la agricultura campesina en Ecuador y Bolivia¹

Roxana Liendo

Introducción

Bolivia y Ecuador comparten una fuerte identidad indígena sobre todo de los pueblos andinos y un pasado común al haber sido parte del Imperio Inca; también comparten el proceso de conquista española que estructuró una sociedad desigual que originó la marginación de gran cantidad de su población, por ser indígena. Esta construcción de sociedades basadas en esta herencia colonial, no pudo ser revertida durante la vida republicana en la que compartieron regímenes autocráticos, modelos de desarrollo impuestos, basados en la extracción de materias primas minerales e hidrocarburos, que les han condenado a ser sociedades duales: modernizadas y ligadas al capitalismo mundial, por una parte, y conservando sistemas de producción apropiadas a sus culturas y ecosistemas sin introducción de adelantos tecnológicos, por otra; que han condenado a la mayor parte de la población a fuertes niveles de pobreza y marginación.

En este curso paralelo de la historia indígena y de la republicana, se sucedieron frecuentes rebeliones y resistencia de campesinos e indígenas, con puntos comunes de reivindicación por el territorio y la tierra, por apoyo efectivo desde los estados nacionales por una ciudadanía plena que los saque de la pobreza y marginación. Y, luego de oscuros momentos neoliberales que saquearon la riqueza de estos países, se dieron procesos de acumulación de fuerza popular que introdujeron gobiernos con propósitos de cambio en ambos países: Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador.

Estos gobiernos, en más de una década de gestión, cambiaron en las normas, el modelo de desarrollo hacia un paradigma que provenía de sus raíces andinas: el Vivir Bien en Bolivia y el Buen Vivir en Ecuador, de ello desprendieron un amplio marco normativo y programático, que en el ámbito del desarrollo rural, pretendía cambiar las formas de producción de manera que impulse la agricultura familiar y una vida digna a campesinos e indígenas, los resultados nos muestran que el modelo de desarrollo extractivista ha colocado la agricultura dentro de un modelo de desarrollo capitalista que mantiene estructuras del latifundio, incrementando la importancia de la agro-empresa, no sólo como exportadores sino como base de la seguridad alimentaria e impidiendo que se consolide la soberanía alimentaria de estos países.

1. El campesinado en Bolivia y Ecuador

Bolivia y Ecuador, en los Andes, poseen regiones con gran riqueza de recursos naturales, tierras, bosques, agua y diversidad biológica; la marginación de su población indígena campesina, durante gran parte de la vida republicana, hizo que gran parte de la producción

¹ Documento inédito presentado en el Coloquio « Le développement revisité. Regards croisés: intergénérationnelles, interdisciplinaires, interrégionaux », Louvain-la-Neuve, mars 2017

agrícola se realice en condiciones tradicionales, sin utilización de mecanización ni insumos químicos, conservando prácticas ecológicas y respetuosas del medio ambiente. En las últimas décadas, a impulsos de la Revolución Verde, promovida desde organizaciones internacionales, primero; y el modelo neoliberal después, se consolidó en estos países un modelo de desarrollo rural dual, con un sector campesino empobrecido, con producción volcada a la producción de alimentos de consumo interno, casi sin ningún apoyo, y la agroindustria volcada a la exportación de alimentos y recientemente de biocombustibles que se beneficiaron de la dotación de tierras, créditos y apertura de mercados de sucesivos gobiernos.

Tanto en Bolivia como en Ecuador se producen suficientes alimentos para abastecer a su población e incluso para exportar, los riesgos para la seguridad alimentaria vienen por el lado del acceso, el consumo y la oferta, debido al bajo nivel de ingresos y pobreza de la población, deficiencias de servicios básicos y los vaivenes de una oferta golpeada fuertemente por los efectos del cambio climático, donde los pequeños agricultores enfrentan riesgos cada vez mayores, fracaso recurrente, cada vez mayor pérdida de sus cosechas y una menor disponibilidad de agua y productos forestales, como leña y frutos silvestres.

Estos estados se inclinan por el modelo de producción agroindustrial, por la influencia de las grandes corporaciones en el mercado mundial de alimentos que, a través de una activa política de control de los precios, imponen modelos de desarrollo agrícola presionando abiertamente en la toma de decisiones políticas de los gobiernos.

Unas veinte multinacionales dominan los diferentes sectores de producción agrícola mundial: entre las más poderosas se encuentran Cargill, Archer Daniels Midland (ADM) Conagra, Sara Lee, Louis Dreyfus, Monsanto, Del Monte, Continental, que se encuentran tanto en Bolivia como en Ecuador efectuando exigencias y adecuaciones a los agricultores a través del uso de semillas y pesticidas, asesoramiento técnico y crédito, (Alianza para el Consumo Responsable y Solidario, 2014).

1.1 Principales características socioeconómicas

Superficie por uso y labor agropecuaria Bolivia

La superficie de Bolivia es de 105 millones de hectáreas², cerca de la mitad está cubierta por bosques, y un tercio es semidesértica o árida. Alrededor de 8 millones de hectáreas podrían ser clasificadas como de potencial uso agropecuario, incluyendo pastizales. Los datos de 2016 indican que cerca de 4 millones de hectáreas están en producción agropecuaria.

Durante décadas, diferentes gobiernos han brindado facilidades -en relación al acceso y tenencia de la tierra, impuestos, créditos blandos, entre otros- a la agroindustria que en gran parte está ubicada en los llanos orientales dedicada sobre todo al cultivo de soya, maíz, sorgo, sésamo y girasol. Según datos del Observatorio Agroambiental y Productivo del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, en el año agrícola 2012 la superficie cultivada fue de 3.313.859 Has, de las que 2.373.619 (71,6%) están dedicadas a productos

² <https://goo.gl/LVHyY5>

mayoritariamente exportables: soya (35,5%), maíz, sorgo, sésamo y girasol. Además la extensión dedicada a pastos para engorde de ganado vacuno, viene creciendo constantemente.

De esta forma, a partir de los datos del *Censo Agropecuario* citados por Eyzaguirre (2015): "...sólo el dos por ciento de las unidades productivas –establecidas en su mayor parte en el Oriente– controlan el 50 por ciento de las tierras cultivadas, y generan más del 60 por ciento del valor de la producción".

Ecuador

En Ecuador, el paradigma dominante está caracterizado, entre otras cosas, por la concentración de la tierra, el monocultivo, la vocación exportadora, la dependencia de insumos industriales y la generación de impacto negativo en el medio ambiente. Este tipo de modelo agroexportador crea dependencia. La tierra fue incautada en las épocas del neoliberalismo (1998-2000) y en los años 2006-2007 se planteaba que 2.500.000 has. serían entregadas a las organizaciones campesinas. En siete años de gobierno se alcanzó a redistribuir alrededor de 40.000 has (Gascón y Montagut, coord. 2011).

En Ecuador, la superficie de labor agropecuaria (cultivos permanentes, transitorios y barbecho, pastos naturales y cultivados) en el 2015 fue de 5,67 millones de hectáreas, la mayor superficie de suelo cultivable, 44,6%, está destinada a pastos cultivados (2,53 millones de has.) dada la importancia de la actividad ganadera. Los cultivos permanentes: caña de azúcar, banano y palma africana (cultivos principalmente para la exportación) representan el 26,15 % de la superficie con labor agropecuaria, siendo los cultivos de mayor producción a nivel nacional. Los cultivos transitorios representan el 16,76% de la superficie de labor agropecuaria, siendo el maíz duro seco, arroz y papa destinados al mercado interno (ESPAC 2015).

En los últimos años se ha impulsado el cultivo de nuevos productos como ser piña, palmito y quinua, atractivos por la demanda externa que existe.

En la década que se estudia, una de las principales acciones de atención a la pequeña y mediana agricultura, por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, dentro de un modelo de agricultura en el que la prioridad son los agro-negocios, ha sido la distribución, de urea y semillas, entregados por candidatos municipales o provinciales con fines políticos, y la provisión de asistencia técnica y comercialización.

También se ha entregado tierras a organizaciones comunales, con créditos a 15 años de plazo y al 12% de interés, por medio del Banco Nacional de Fomento. Los pequeños agricultores hicieron los esfuerzos necesarios para producir en esas tierras, pero en el momento de la comercialización se generaron disputas y la producción fue mayoritariamente adquirida por grandes productores. Algunas organizaciones están hoy en peor crisis que antes, por haber accedido a esas tierras con créditos bancarios.

Los gobiernos ecuatorianos que aplicaron políticas neoliberales impulsaron la liberalización del mercado de tierras (1994), la desaparición de entidades públicas de apoyo a los agricultores (ENAC, ENSEMILLAS), la reducción del Ministerio de Agricultura, la otorgación de incentivos para la agro exportación y a través de la apertura a las importaciones, reducción de aranceles (ingreso a la OMC en 1995) perjudicaron la producción interna.

De esta forma, Ecuador, según los datos del censo agropecuario del año 2001, presentaba el siguiente panorama:

- El 47,7% de pequeños propietarios poseía únicamente el 20% de la tierra de uso agrícola, en cambio el 3,32% de grandes propietarios acaparaba el 42,57% de la tierra de uso agrícolas
- Tierras improductivas en manos campesinas
- Riego sólo para el 14% de terrenos menores de 20 Has
- Sólo el 7% del campesinado con acceso a crédito formal
- Solo el 7% del campesinado con algún tipo de asistencia técnica
- Violación de los derechos laborales de trabajadores asalariados

Pudiendo ser un país prácticamente autosuficiente en alimentación, Ecuador actualmente compra casi el 100% de trigo, más del 90% de lentejas, cerca del 50% de maíz, buena parte de soya, manzana, uva, durazno e incluso papa.

1.2 Pobreza rural

Bolivia sigue siendo el país más pobre de Sudamérica; de acuerdo a los datos del Censo 2012, 50% de la población vive por debajo del umbral de pobreza, de los que más del 80% viven en el área rural -campesinos e indígenas-; entre los más afectados son los hogares conducidos por madres solas. Bolivia todavía registra uno de los más elevados niveles de hambre en América del Sur, 16,9% de bolivianos está subalimentado, sólo detrás de Guatemala que registra 21, 3%. El hambre está altamente concentrada en los departamentos de Potosí, Chuquisaca, Beni y Pando, especialmente en las comunidades rurales más remotas.

En Bolivia, de acuerdo a datos del Censo 2012, el 32,7% de su población vive en área rural, mientras que en Ecuador, el año 2015, la población rural era el 33%. En ambos casos, ese porcentaje acusa una continua disminución por procesos de migración campo-ciudad, estancando el crecimiento de la población rural.

La razón es que, a pesar de los avances logrados en los últimos años, en materia social y de democratización del sistema político, aún existen profundas desigualdades, mala calidad educativa en áreas rurales, abandono escolar debido al enrolamiento de adolescentes al mercado laboral; desigual distribución del ingreso: por ejemplo en Bolivia, un hombre que no es indígena, que vive en la ciudad y hace parte del quintil más rico de la población, estudiará en promedio 14 años, en comparación con los 2 años de estudio de una mujer pobre, rural e indígena (COSUDE, 2015).

En las mediciones realizadas para junio del 2016 en Ecuador, se registra una incidencia de la pobreza de 23,70%, que representa un aumento significativo de 1,69 puntos comparado con junio de 2015 (22,01%). La pobreza en el área urbana en junio 2016 se ubicó en 15,64% mientras que la pobreza en el área rural se ubicó en 40,91%. (Gascón y Montagut, coord., 2011). El porcentaje de población dedicada a la actividad agrícola ha bajado a 24 % el 2014 creciendo los sectores de manufactura (incluido el trabajo en el sector petrolero) y construcción.

En junio de 2016 la pobreza extrema a nivel nacional se ubicó en 8,57% frente al 7,36% del mismo mes del año anterior, por su parte, la pobreza extrema en el área rural pasó de 14,86% en junio de 2015 a 18,62% en junio de 2016.

2. Seguridad Alimentaria con Soberanía

En la última década, tanto en Bolivia como Ecuador se ha impulsado el concepto de seguridad alimentaria con soberanía, como uno de los valores esenciales que configuran el patrón de desarrollo enmarcado en el paradigma del Vivir Bien/Buen Vivir, relevando el importante papel de abastecer a la población de alimento suficiente y de calidad, respetando los ciclos vitales de la tierra, y garantizando la provisión de alimentos estratégicos mediante intervenciones en los complejos productivos integrales priorizados, privilegiando el abastecimiento del mercado interno, a precios accesibles, incluso recurriendo a la importación de alimentos, en casos extremos, y a la limitación de su exportación (Prudencio, J., 2010).

De esta forma, ambos estados se adhirieron al concepto de **seguridad alimentaria** originado en 1974, durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, cuando por primera vez se definió dicho concepto como resultado del debate internacional. El concepto siguió evolucionando hasta que en 1996, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), presentó la definición más conocida y aceptada: *"existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y preferencias alimenticias, a fin de llevar una vida activa y sana"*. En 2001, la FAO incorporó en su definición de 1996 el componente de acceso social a los alimentos, en tanto que mantuvo el enfoque multidimensional de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad.

En cuanto al término **soberanía alimentaria**, fue presentado por primera vez, en debate público internacional, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en 1996 en Roma, por Vía Campesina. Ese término fue definido de la siguiente manera: *"Soberanía alimentaria es el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural... de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para una seguridad alimentaria genuina"* (Vía Campesina 1996).

Esta definición tuvo transformaciones en los años posteriores llegando a la Declaración de Nyéléni, emitida en el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria realizado en Malí, en 2007, que señala que la soberanía alimentaria es *"el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo"*. La soberanía se considera como una precondition de la seguridad alimentaria.

En cuanto al concepto de Soberanía alimentaria, se renuevan las reivindicaciones campesinas en torno a la necesidad de una reforma agraria, cosmovisiones como las de los pueblos originarios o la defensa de las fuentes de vida (tierra, agua) y de la propia vida (Montagut, 2011).

3. Avances hacia la Seguridad Alimentaria con soberanía dentro del Vivir Bien/Buen Vivir

En América Latina, el siglo XXI inaugura una etapa de esperanza para los sectores populares, luego de vivir una dura etapa de políticas de ajuste estructural surgieron gobiernos que se identificaron con los sectores populares. Tanto Rafael Correa en Ecuador (2007-2017), como Evo Morales en Bolivia (2006-2019) encarnaron ese deseo de transformar sociedades injustas y marginadoras, en una visión de futuro que, retomando raíces culturales andinas, llamaron Vivir Bien (Bolivia) o Buen Vivir (Ecuador).

Este paradigma común, pretendía primero romper la mirada hegemónica del desarrollo como crecimiento y centrado en el ser humano, como paradigma de un desarrollo sostenible y equitativo con una mirada holística en la que las necesidades de las personas debían ser compatibles con respeto al medio ambiente, a los derechos de la madre tierra, en armonía con la comunidad y con la familia. Ambos países reconocieron, en nuevas Constituciones Políticas, su carácter plurinacional, intercultural y de respeto de derechos.

Al ser países con mayoría indígena, sector de la población que presenta mayores condiciones de pobreza, y en la que la principal actividad económica es la agricultura familiar, se esperaba que en el contexto de los respectivos "procesos de cambio", se buscaría remover las causas estructurales que empobrecen estos sectores, afectando fundamentalmente el acceso y la tenencia de la tierra que está en manos del latifundio, se proveería asistencia técnica que paralelamente coadyuvara a superar los crónicos niveles de bajos indicadores educativos de los pequeños productores, y se impulsaría con recursos económicos, a través de subvenciones y mejores condiciones de crédito, que transformarían sistemas económicos anacrónicos.

Un mandato dentro de la visión del Vivir Bien/Buen Vivir, tiene que ver con la seguridad alimentaria, donde todos tengan acceso a una alimentación suficiente y de calidad, agregando además que esta seguridad alimentaria debía ser alcanzada con soberanía, sin depender de las grandes transnacionales de alimentos.

Bolivia

El año 2009, se aprobó una nueva Constitución Política del Estado (CPE), que considera que un rol importante del Estado es impulsar el Desarrollo Rural Integral Sustentable. En los Arts. 405-409, indica que impulsará *"el fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, a través de la significación y el respeto de las comunidades indígenas originario campesinas en todas las dimensiones de su vida"*.

La Constitución Política del Estado contiene no menos de dieciséis referencias a la alimentación en varios artículos relacionados con la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria, la autonomía alimentaria, el derecho humano a la alimentación y los modelos de producción agrícola.

De los grandes lineamientos de la CPE se desprende un amplio marco normativo, "en el periodo 2006-2015 existen abundantes leyes y decretos que involucran a la agricultura: al menos 15 leyes y nueve decretos supremos afectan al desarrollo productivo agropecuario"

(Eyzaguirre, 2015). Según el autor, de este conjunto de normas, sólo tres leyes y tres decretos supremos involucran con mayor énfasis a la pequeña producción; sólo la Ley de regulación y promoción de la producción ecológica (N° 3525) se refiere de manera explícita a la agricultura familiar; explicitando que es una forma de producción que respeta el medio ambiente, promueve un manejo adecuado de los recursos naturales y la biodiversidad con el objetivo de que la producción de alimentos, buscando que éstos sean de calidad, inocuos para la salud humana y la biodiversidad, y accesibles para toda la población.

Ecuador

En el año 1994, dentro de la corriente neoliberal imperante en América Latina, el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996), promulgó la ley de Desarrollo Agropecuario que fue en realidad una ley para la "contra reforma agraria". Esta ley permitió acelerar la retirada del Estado de sus responsabilidades para regular el mercado, para proteger la producción nacional y profundizó las disparidades entre la pequeña y la gran producción agrícola (Muñoz, 2011).

De acuerdo a este autor, la actual Constitución Política ecuatoriana redefine el modelo de desarrollo para salir del sistema neoliberal hacia una nueva concepción que se resume en los artículos 275 y 276: *El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.*

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza (Art.276).

En ese contexto de un nuevo paradigma de desarrollo se integra la visión de Soberanía Alimentaria que está colocada en forma transversal en varias partes del texto constitucional, pero que se recoge principalmente en el art. 281: *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.*

En ambos países se pensó que se produciría un notable avance a favor de la agricultura familiar y comunitaria a través de acciones del Estado para su reactivación, consistentes en la aplicación de políticas diferenciadas dirigidas a estos sectores, como el crédito, la redistribución de bienes de producción, direccionamiento de las compras públicas hacia los pequeños y medianos productores; por otra parte, la crisis del capitalismo mundial general incertidumbre sobre la sostenibilidad de modelos de gobierno basados -en buena medida- en políticas sociales costosas que se han financiado con excedentes petroleros y mineros, que se ven disminuidos con la caída de los precios internacionales.

Si bien las Constituciones de ambos Estados consideran que la soberanía alimentaria es la finalidad de la propuesta de modelo agrario, en los hechos, en ambos países, la mayor parte de la superficie agrícola está destinada a producir para la exportación, en régimen de monocultivo, con una tenencia de la tierra estructurada en grandes latifundios y en un proceso de acumulación creciente de la tierra en manos extranjeras, que además implica usos que agotan la capacidad productiva del suelo.

En ambos procesos, sobre todo en el boliviano, se presentan fuertes contradicciones en el proceso de elaboración de nuevas leyes y reglamentos, y en lo que hace a la aplicación de lo que manda la Constitución, lo que es aprovechado por los grandes productores para forzar declaraciones ambiguas de autoridades de gobierno, en base a la presión organizada y unida del sector, que logra la aprobación de normativa a su favor.

En el caso ecuatoriano, con la Constitución de Monte Cristi se abrió un espacio para el pensamiento utópico, con la afirmación de principios éticos que debían permitir la revisión crítica de los principios económicos y su consecuente institucionalidad, no solo en lo jurídico sino también en lo relativo a las pautas de comportamiento y los valores morales predominantes. Pero el balance de los últimos cinco años de vigencia de dicha Constitución deja muchos saldos negativos en materia de los derechos de la Naturaleza: con el arranque de la minería a gran escala, la extensión de la frontera petrolera, el fomento en el uso de agroquímicos, los monocultivos para la producción de agro combustibles y la introducción de tecnología para la producción de transgénicos pese a la expresa prohibición constitucional (Acosta, et al., 2014)

En Bolivia, a partir del marco normativo y la institucionalidad existente, se han implementado tanto programas administrados por el gobierno central como por las municipalidades junto a la sociedad civil; en éste caso, principalmente iniciativas de desarrollo económico local para mejorar la producción de alimentos, el financiamiento proviene de los presupuestos municipales, con frecuencia complementados con contribuciones de donantes.

Las Organizaciones Económicas Campesinas Indígenas Originarias (OECAs), han realizado alianzas con los gobiernos municipales para que el abastecimiento de los programas de alimentación escolar se produzca mediante la compra de productos a grupos organizados de agricultores locales. Una reciente ley nacional promueve que siempre que sea posible se reduzca la dependencia de los alimentos importados, y asegurar la provisión de alimentos frescos y nutritivos para los escolares, lo que estimula la autosuficiencia alimentaria en las comunidades rurales.

Marco Normativo y principales programas del Ecuador

A partir del 2008 y en el marco de la nueva Constitución Política de la República, el Ecuador plantea un desarrollo endógeno del país, privilegiando la economía social y solidaria (Art. 283) y busca alcanzar la soberanía alimentaria, en este contexto se crea el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), que tiene la misión de ser facilitador de la compra pública y se emite la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública con la finalidad de convertir la contratación pública en un elemento que dinamice la producción nacional y la participación de los sectores micro empresariales y artesanales.

Programa de Provisión de Alimentos PPA

Ejecuta los procesos de compra y provisión de alimentos para las entidades públicas y programas sociales. Este programa está adscrito al Ministerio de Inclusión y Economía Solidaria

Instituto de Economía Popular y Solidaria IEPS

Adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social que propone y ejecuta políticas públicas; coordina, organiza y aplica planes, programas y proyectos que contribuyen a la construcción del Sistema Económico Social y Solidario y del Sumak Kawsay

Programa de Alimentación Escolar, CGAE

Creado como Programa de Colación Escolar cambia en 1999 a Programa de Alimentación Escolar, con el fin de proveer alimentación a escuelas fiscales en las cuatro regiones del país, entregando desayuno y almuerzo a los estudiantes en las escuelas. El 2011 cambia su nombre a Coordinación General de Administración Escolar y realiza la entrega de desayuno y refrigerio escolar.

Centros Infantiles del Buen Vivir

Inicialmente Instituto Nacional de la Niñez y la Familia, el 2007 pasa a ser parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social, actualmente ha pasado a ser proceso territorial con la participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

3.1 Los actores: campesinos en agricultura familiar

En América Latina y el Caribe, la agricultura familiar tiene un importante rol puesto que provee entre el 27% y el 67% de los alimentos de consumo diario; utiliza entre el 12% y el 67% de la superficie destinada a la producción agropecuaria y genera entre el 57% y el 77% del empleo agrícola (FAO 2011a). A los aportes de la agricultura familiar hay que sumar los de la agricultura de pequeña y mediana escala. A pesar de tales contribuciones conjuntas, son segmentos altamente vulnerables a las crisis e inestabilidad de los mercados.

El término de agricultura familiar (AF), deriva de la categoría "economía campesina" utilizada desde comienzos del siglo XX para diferenciar la producción de alimentos que se hacía con enfoque agroindustrial. En Bolivia y Ecuador persistió como modo de producción predominante hasta que, por influjo de la demanda internacional de alimentos, grandes superficies de tierra se dedican a la producción de exportables como ser soya y caña de azúcar, entre otros.

La agricultura familiar concilia la seguridad alimentaria con la conservación de los recursos naturales, la generación de empleo, la producción de alimentos más nutritivos y la lucha contra la pobreza, y aún tiene predominancia en términos poblacionales e inclusive existe un crecimiento en el número de unidades productivas, pero también es evidente que la importancia relativa de su contribución económica tiende a perderse debido a la cuantiosa contribución generada por la agroindustria.

A nivel internacional, se está rescatando su importancia, dado su importante papel en la mitigación del hambre y de la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición, la mejora de las condiciones de vida, la adecuada gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y el impulso del desarrollo sostenible, en particular en zonas rurales; de esta forma, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el año 2014 como el Año de la Agricultura Familiar. La definición más extendida y utilizada es la concebida por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): "La agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. La agricultura familiar es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola, gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar,

incluyendo tanto a mujeres como a hombres. Tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, la agricultura familiar es la forma predominante de agricultura en la producción de alimentos" (FAO 2015).

En América Latina, la expresión agricultura familiar fue reconocida oficialmente el año 2004, con la creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, cuyos países miembros elaboraron e implementaron en forma conjunta una definición única de agricultura familiar. El objetivo fue propiciar el reconocimiento mutuo de los agricultores familiares en cada país; con ese fin, se establecieron criterios generales para delimitar al sector y parámetros particulares de distinta magnitud para aplicarlos de acuerdo a la realidad de cada país (Salcedo y Guzmán 2014). En este ámbito se definió al término agricultura familiar "como aquel que hace referencia a un modelo de producción con rasgos económicos y sociales bien diferenciados de otros modelos, por la organización del sistema de producción y la utilización de los recursos naturales, así como los factores de producción, la mano de obra que utiliza los niveles de capitalización, el acceso a los mercados y que además viven en el lugar que trabajan" (Márquez y Ramos 2012).

Tanto en Bolivia como en Ecuador, hay un reconocimiento explícito de este tipo de producción agrícola, destacando sus rasgos de diversificación de la producción en armonía con la Madre Tierra, como garantía de soberanía alimentaria de las futuras generaciones y la promoción de un desarrollo productivo integral; abarcando y reconociendo, además a una heterogeneidad de sectores: campesinos con pequeñas parcelas agrícolas y pequeño hato ganadero de altiplano y valles interandinos; campesinos medios, muchos ligados a la agro empresa e indígenas de tierras bajas, vinculados a la producción agroforestal.

En estos países, la amplia diversificación provee a la mesa familiar de los principales productos de consumo como la papa, verduras, hortalizas y frutas. La diversidad de ecosistemas permite que se disponga de una oferta variada, en diferentes épocas del año y a bajos precios. Sin embargo, es una agricultura que, si bien ha mantenido las características de manejo agroecológico, sufre de retraso tecnológico, poco acceso a crédito y a insumos de calidad, baja cobertura de riego y deterioro de suelos debido a la sobreexplotación; factores que han llevado a que tenga bajos rendimientos que hacen a la producción familiar poco competitiva frente a la producción especializada.

La agricultura familiar, ligada a la producción de exportables, es un sistema de producción que se hace a costa de otros cultivos y representa un cambio del uso de suelo, dejando de producir de forma gradual una gran variedad de alimentos tradicionales y desarrolla procesos de diferenciación social y de desigualdad entre los campesinos.

A pesar de estas limitaciones, la agricultura familiar genera la mayor parte del empleo rural, con énfasis en empleo femenino, pues debido a la migración a las ciudades, son sobre todo las mujeres las que permanecen en el área rural enfrentando responsabilidades productivas, reproductivas y de representación familiar ante la organización comunitaria.

3.2 Compras públicas y agricultura familiar

Una de las políticas públicas que han aplicado estos países es la compra pública de alimentos, donde el Estado, en sus diferentes niveles, juega un rol importante en la circulación de recursos monetarios a través de la compra de productos alimenticios en los espacios locales, tratando de remplazar la donación de alimentos provenientes del exterior.

Los principales programas a los cuales se dirige la mayoría de las compras de alimentos son los programas de asistencia alimentaria y programas que atienden a la población vulnerable o en extrema pobreza.

En Bolivia se ha incrementado la cobertura del Programa del Desayuno Escolar, el 84% de los municipios lo proporcionan desde el año 2012, este programa contribuye a reducir la desnutrición aguda y crónica. En Bolivia, durante el año 2007, las compras públicas de alimentos llegaron a ser el 0.5% del Presupuesto General de la Nación (PGN), mientras que en el 2011, esa inversión llegó a 1315.3 millones de bolivianos correspondiente al 0.8% del PGN (Elías, 2013). Los principales productos adquiridos son leche y derivados, productos de harina y fruta son muy reducidos y de escaso procesamiento.

En el caso de Ecuador, las compras de alimentos representaron USD 47.77 millones entre 2008 y 2011, es decir, el 2.12% del total de las compras que realizó el Estado ecuatoriano.

La mayoría de las compras públicas de alimentos se realizan a través del Programa de Provisión de Alimentos que abarca casi 2/3 del total de compras.

Los pequeños productores casi no se benefician, en Bolivia no existe suficiente información y de acuerdo a Prudencio y Elías (2013), solo 25 OECAS accedieron a contratos con el sector público para proveer alimentos para el Desayuno Escolar en diferentes departamentos y municipios.

El caso de Ecuador es parecido ya que las denominadas entidades pequeñas acceden tan sólo al 0.98% del total de compras públicas entre 2008 y 2011, donde la leche y derivados llega al 28% del total del valor adjudicado, seguido de carne de res (11.71%) y azúcar (11.66%) y las raciones de emergencia. Sólo el 12% de pequeños productores organizados venden al Estado y enfrentan demora en los pagos, a pesar de los mecanismos creados por el BNF.

En Ecuador, la contratación de bienes y servicios presenta una modalidad diferente a las de Bolivia pues se rigen por la contratación normalizada y no normalizada, estableciendo catálogos electrónicos y clasificaciones por montos de dinero de ínfima cuantía o de subasta. Además del Sistema Nacional de Contratación Pública y otras reglamentaciones, se han establecido disposiciones legales para que los proveedores no sólo sean personas jurídicas sino también personas naturales que deben cumplir con una serie de requisitos, los que, además, incentivan el nivel de educación de los proveedores.

En el caso de Bolivia, tienen directa participación los ministerios de Salud y Deportes; el Ministerio de Defensa, el Comando General de la Policía; en el caso de Ecuador; el Instituto Nacional de Contratación Pública, INCOP; el Programa de Provisión de Alimentos, PPA y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Y por supuesto, los gobiernos municipales en cada uno de los países.

Dificultades que enfrenta el pequeño productor

Bolivia: escasa capacidad para ofertar productos locales en cantidad y calidad requeridos, limitaciones en el proceso de transformación de los alimentos, requerimientos legales y normativas difíciles de cumplir, limitado capital de operaciones, demora en los pagos por parte de los gobiernos municipales, escasa capacidad logística para la distribución/entrega de los alimentos. El mercado no está asegurado a mediano/largo plazo.

Ecuador: bajo nivel de escolaridad del pequeño productor campesino y el acceso a las TIC en el sector rural sigue siendo muy limitado, escaso uso del internet como fuente de

información pública, carencia de planes estratégicos y los actuales esquemas de funcionamiento favorecen la concentración de las compras en las industrias establecidas formalmente. Los pequeños productores agrícolas se desenvuelven en un mercado altamente competitivo y excluyente. Las normas y reglas que se imponen para asegurar la calidad del producto favorecen a un modelo de desarrollo que privilegia al capital. La concentración de la compra está en la provincia capital y en pocos productos.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública no recoge el espíritu del Art. 283 de la Constitución Política que define al sistema económico ecuatoriano como popular y solidario; por el contrario, favorece la concentración de recursos de las grandes cadenas de comercialización de alimentos y a medianos productores con alguna experiencia en estos procesos.

4. Resultados en Seguridad Alimentaria con Soberanía

Como resultado de la aplicación de políticas públicas en lo que respecta al desarrollo agrícola, la disponibilidad de alimentos en Bolivia y Ecuador tienen excedentes en los productos que son bienes exportables y déficit en los que componen la dieta diaria, lo que muestra el grado de dependencia de la importación de alimentos, que es crucial en trigo y harina de trigo, empezando a manifestarse en papa, tomate, maíz y frutas, lo que, a la larga, puede afectar seriamente la soberanía alimentaria.

En los últimos años y gracias a la bonanza provocada por los buenos precios de las materias primas, la importación de alimentos ha crecido notablemente, y se está importando dos o tres veces lo que se importaba antes de estos gobiernos. En ambos casos, tienen un fuerte peso los alimentos elaborados y cereales (trigo y harina de trigo).

Aparte de la importación legal, la reducción en la oferta de productos alimenticios nacionales, el aumento de la demanda en mercados locales y el bajo costo de los productos de otros países ha incentivado el contrabando de alimentos hacia los mercados nacionales; ingresan papa, verduras y hortalizas³, frutas⁴ y condimentos⁵, productos elaborados como sardina, leche, además de semillas transgénicas de soya y algodón entre otros; estos productos no llevan control de inocuidad alimentaria y muchos traen plagas y enfermedades que impactan en la salud humana y en la producción agrícola nacional.

El comportamiento de algunos sectores agrícolas pone en evidencia que muchas de las medidas adoptadas en relación con el desarrollo rural y la seguridad y soberanía alimentaria están desarticuladas de los niveles locales y son coyunturales, lo que impide que se consoliden como políticas públicas. Por otro lado, los programas instituidos en la normativa se encuentran dispersos, con bajos recursos y no fomentan la producción de base familiar y comunitaria que mantiene características de baja producción y escasos rendimientos.

Hace falta que estas políticas públicas sean parte de una estrategia seria de soberanía alimentaria, como parte de una visión integral de desarrollo que comprenda las nuevas relaciones campo-ciudad y mejoras en la calidad de vida rural, con una red fortalecida de

³ Acelga, arveja, camote, cebolla, lechuga, pimentón, pepino, tomate, zanahoria, zapallo

⁴ Ciruelo, durazno, kiwi, mandarina, mango, manzana, melón membrillo, naranja, plátano, pera, pomelo, uva, granadilla

⁵ Aji rojo y amarillo, ajo

organizaciones que consoliden las iniciativas productivas que existen, de manera que la agricultura familiar haga contrapeso al dominio del sector agro industrial.

A modo de conclusiones

Una de las principales obligaciones de los Estados boliviano y ecuatoriano ha sido construir modelos de desarrollo incluyentes con actores claves, como son los actores de la agricultura familiar, para la construcción de países más justos y con menos pobreza.

A pesar de lo instituido en ambas Constituciones y su respectivo marco normativo, la agricultura familiar todavía mantiene un limitado acceso a tecnologías adecuadas para mejorar y diversificar su producción, no se la ha vinculado de manera efectiva y permanente a los mercados ni cuenta con una institucionalidad y políticas que faciliten esos procesos, por lo que hacen falta políticas públicas eficientes que apoyen a este sector.

En la práctica, la conducta de los gobiernos se inclina en favor de la agroindustria, otorgando más facilidades a la inversión privada, impulsando la expansión de la frontera agrícola y buscando incrementar la exportación de alimentos. La matriz productiva vigente hegemoniza al sector empresarial en el ámbito agropecuario, desarrolla a gran escala la producción de materia prima para complejos industriales y genera una concentración de la tierra, es decir, se vive un proceso de neolatifundio que genera precarización de la agricultura familiar y procesos de exclusión social, precarización del empleo rural y expulsión de campesinos.

No se han reforzado inversiones ni acciones suficientes para fortalecer la seguridad alimentaria, desarrollo rural sostenible o la adaptación de la agricultura al cambio climático que contribuyan a mejorar la seguridad alimentaria con soberanía de la población del campo y de las ciudades, y contener la huida de la población rural hacia las ciudades.

Hay dependencia del paquete de la revolución verde referido al uso intensivo de productos, una profundización del monopolio de las cadenas en el ámbito productivo, monopolio del comercio de semillas y fertilizantes, concentración de alimentos balanceados, monopolio en cadenas del pollo, caña de azúcar, palma aceitera, transformación de empresas aceiteras y monopolio en la comercialización a través de los supermercados. Además del uso de transgénicos que, aunque prohibidos por ambas Constituciones, empiezan a ganar terreno.

Se analizó que el mundo demanda alimentos y energía, y el agronegocio local puede ser competitivo en el mercado internacional de alimentos y se buscó impulsar este modelo de desarrollo.

Bibliografía

Alianza para el Consumo Responsable y Solidario, 2014, *Políticas para la soberanía alimentaria en Ecuador y Bolivia: avances y desafíos*, FOBOMADE y Alianza para el Consumo Responsable y Solidario, La Paz
Gaceta Oficial de Bolivia, *Constitución Política del Estado*, febrero 2009

Instituto Nacional de Estadística, "Censo Nacional de Población y Vivienda, 2012 s Bolivia, *Censos Bolivia*. Obtenido de <http://censosbolivia.ine.gob.bo>

CEPAL. (2012). *Panorama Social en Latinoamérica 2012*

CEPAL, FAO, IICA. (2012). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas. Una mirada hacia América Latina y el Caribe*

Colque, G., Urioste, M., y Eyzaguirre, J. L. (2015). *Marginalización de la Agricultura Campesina Indígena*. TIERRA, La Paz, Bolivia

Comunidad Andina de Naciones CAN. (2010). *Información sobre seguridad alimentaria y Nutricional de la población indígena en los países de la Comunidad Andina. Décimo Séptima Reunión del Grupo Ad Hoc de Seguridad Alimentaria para Poblaciones Indígenas en la Comunidad Andina* Videoconferencia, 26 de febrero de 2010

Comunidad Andina de Naciones CAN (2011). *Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en la Comunidad Andina*, presentación Power Point

Comunidad Andina de Naciones CAN (2008). Situación Alimentaria en América Latina y el Caribe, *Boletín Noviembre-Diciembre 2008*. Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición

Eyzaguirre, José Luis (2015). *Importancia socioeconómica de la agricultura familiar en Bolivia*. TIERRA, La Paz, Bolivia

FAO. (11 de noviembre de 2015). *Año Internacional de la Agricultura Fami* FAO. (2011), *Concentración y Extranjerización de la tierra en América Latina*, recuperado el 10 de febrero de 2013 de <http://www.rlc.FAO.org/fileadmin/content/events/semtierras/acaparamiento.pdf>

FAO. (2014). *Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar: Propuesta Técnica*

FAO. (2014). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2013. Hambre en América Latina y el Caribe: acercándose a los Objetivos del Milenio*

FAO (2012). *Hacia el futuro que queremos. Erradicación del hambre y transición a sistemas agrícolas y alimentarios sostenibles*

FAO. (2008). Situación Alimentaria en América Latina y el Caribe, *Boletín Noviembre-Diciembre 2008*. Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición

Fundación Tierra. (2014). *Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra: Aplicabilidad en Bolivia y Perú de las "Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional"* La Paz.

Garner, E., y De la O, P. (2014). *Identifying the "family farm" An informal discussion of the*. Roma: FAO.

Gascón y Montagut, coord. (2011) *Estado, movimientos sociales y soberanía alimentaria en América Latina. ¿Hacia un cambio de paradigma agrario?*. 2ª. Edición, FLACSO, Ecuador

Gualán, R. (2014). Política Agraria: Avances y desafíos desde la mirada campesina. En Alianza para el Consumo Responsable y Solidario,

Houtart, F. (2015). El carácter global de la agricultura campesina. En F. Hidalgo, F. Houtart, y P. Lizárraga, *Agriculturas Campesinas en Latinoamérica, Propuestas y desafíos*

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (2012). *Situación de la seguridad alimentaria en las Américas (Documento para alimentar el diálogo de la 42.a Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos)*, San José-Costa Rica

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2016). *Reporte de Pobreza y Desigualdad -Junio 2016*, Ecuador

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2016). *Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua, ESPAC 2015*, Ecuador

Liendo, R. (2011). *Políticas de desarrollo rural y seguridad alimentaria (2006-2011)*. La Paz: Fundación TIERRA.

Márquez, S., y Ramos, A. (2012). *Las políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el Mercosur*. Montevideo: FIDA.

MDRyT. (2014). *Plan del Sector Desarrollo Agropecuario 2014 - 2018 "Hacia el 2025"*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

MDRyT. (15 de enero de 2016). *Audiencia Pública de Rendición de Cuentas Gestión 2015*. Obtenido de <http://www.ruralytierras.gob.bo/>

Muñoz, Juan Pablo, (2011), Constituyente, Gobierno de transición y soberanía alimentaria en Ecuador, en *Estado, movimientos sociales y soberanía alimentaria en América Latina. ¿Hacia un cambio de paradigma agrario?*. Gascón y Montagut, coord. 2ª. Edición, FLACSO, Ecuador

PNUD. (2010). *Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. "Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad"*, PNUD

Prudencio, J. y Elías B., Ed. (2014), *Compras Públicas: ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?*, Publicaciones Regionales del Proyecto Mercados Campesinos, N° 1, Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, La Paz

Prudencio, J., (2010), Desafíos de la globalización a los sistemas agroalimentarios en América Latina: retos externos y respuestas locales, en *Desafíos de la globalización a los sistemas agroalimentarios en América Latina*, Conferencia sobre América Latina NOLAN,

2010: Sociedad, Cultura y Naturaleza en América Latina Nuevas Tendencias Políticas, Dinamarca

Salcedo, S., y Guzmán, L. (2014). *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO.

UDAPE. (2015). *Diagnósticos Sectoriales 2015: Sector Agropecuario Tomo 8*. La Paz: UDAPE.

Anexo 1

Bolivia: Principales programas públicos de apoyo a la producción agrícola

(Bazurco, 2014)

- Proyecto Tierras Desarrollo Agrario.
- Programa de Mecanización – PROMEC.
- Programa Nacional de Fomento y Desarrollo Pecuario de Carne y Leche.
- Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques.
- Institución Pública Desconcentrada de Pesca y Acuicultura.
- Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal – INIAF.
- Unidad de Coordinación del Consejo Nacional Agropecuario de Producción Ecológica.
- Programa EMPODERAR:
 - Programa de Alianzas Rurales-PAR
 - Desarrollo Económico Territorial con Inclusión-DETI
 - Proyecto de Inversión Comunitaria en Áreas Rurales-PICAR.
- Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales - ACCESOS.
- Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria – PASA.
- Instituto Nacional de Seguro Agrario – INSA.
- Institución Pública Desconcentrada de Soberanía Alimentaria – IPDSA.
- Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria - SENASAG.