

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Maestría de Investigación en Desarrollo Sostenible y Cambio Climático

**Soberanía Alimentaria: principios constitucionales y política pública clave frente al cambio climático. Tensiones alrededor de su aplicación en el territorio, inequidad en el acceso a agua y tierra**

**Estudio de caso, parroquia de Quichinche, cantón Otavalo**

Ana Karina Andrade Rivadeneira

Tutora: Ana Lucía Bravo Robles

Quito, 2021





## **Cláusula de cesión de derecho de publicación**

Yo, Ana Karina Andrade Rivadeneira, autor de la tesis intitulada “Soberanía Alimentaria: principios constitucionales y política pública clave frente al Cambio Climático. Tensiones alrededor de su aplicación en el territorio, inequidad en el acceso a agua y tierra. Estudio de caso, parroquia de Quichinche, cantón Otavalo”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

[Fecha]

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

El sistema agroalimentario mundial actual ha provocado, entre otros problemas, la concentración de la tierra y agua en las manos de terratenientes, empresas agroindustriales u otras grandes entidades comerciales; además es responsable de generar entre el 21 y 37% del total de emisiones de GEI a nivel mundial. Mientras, los efectos del cambio climático son más adversos en las poblaciones más vulnerables que dependen de medios de subsistencia agrícola.

Ante este escenario, la Soberanía Alimentaria es una propuesta política que se entiende como el derecho de los pueblos a controlar su sistema agroalimentario; en Ecuador constituye un sector estratégico para la aplicación de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, y, según la Constitución del año 2008, está concebida como un objetivo estratégico del Estado, responsable de promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra y agua. Los Planes Nacionales de Desarrollo en teoría buscaban la democratización de los medios de producción, no obstante, en la práctica hay claras contradicciones. A partir de 2013, se posiciona nuevamente un discurso productivista para la lucha contra la pobreza y se centra en el cambio de matriz productiva, lo que desplaza a la política de Soberanía Alimentaria, y se da paso al fortalecimiento de los agronegocios y la agroindustria, apoyado por la legislación secundaria. Las cifras indican que a nivel nacional hasta el año 2017, la concentración de la tierra y el agua en pocas manos no ha variado. Además, en el país las medidas de adaptación y mitigación vinculadas a la Soberanía Alimentaria principalmente han sido técnicas, locales y a nivel de proyectos específicos.

En la parroquia de San José de Quichinche la agricultura es la rama de actividad más importante, principalmente para el autoconsumo y un porcentaje menor se destina a la venta. Sin embargo, las cifras analizadas indican que el agua y la tierra se mantiene concentrada en manos privadas, dificultando la producción de cultivos agroecológicos para el autoconsumo y la venta. La planificación territorial para la soberanía alimentaria y a través de los PDOT también se aleja de los preceptos constitucionales. En la parroquia no se han implementado medidas de cambio climático orientadas a la Soberanía Alimentaria, y los objetivos de cambio climático provinciales no se centran en el acceso a agua y tierra para reducir la vulnerabilidad de los productores a los efectos de un clima cambiante.

Palabras clave: Soberanía Alimentaria, Cambio Climático, Política Pública, concentración, acceso, agua, tierra, agricultura, Quichinche.



A mi hermosa y amada familia por su gran apoyo.



## Tabla de contenidos

Figuras y tablas .....	11
Introducción.....	13
Capítulo primero. Contexto mundial sobre el surgimiento de la Soberanía Alimentaria y su relación con el cambio climático .....	17
1. Sistema Agroalimentario Mundial (Régimen Alimentario Corporativo y Globalización Neoliberal).....	17
2. El Cambio Climático y su relación con el Sistema Agroalimentario Mundial .....	28
3. Soberanía Alimentaria.....	31
Capítulo segundo. Situación nacional de la Soberanía Alimentaria respecto al acceso a agua y tierra y su vinculación con el cambio climático.....	35
1. La Soberanía Alimentaria y el acceso a agua y tierra en la Constitución del Ecuador.....	35
2. Leyes para la Soberanía, agua y tierra en Ecuador .....	41
3. Planificación Nacional .....	54
4. Política relacionada con el cambio climático.....	59
5. Situación actual del acceso a agua y tierra en el Ecuador.....	62
6. Situación del cambio climático en Ecuador y su relación con acceso a agua y tierra.....	68
Capítulo tercero. Estudio de caso sobre la aplicación de la Soberanía Alimentaria en la parroquia de Quichinche – Acceso a agua y tierra .....	71
1. Características de la parroquia San José de Quichinche .....	71
2. PDOT Provincial, cantonal y parroquial.....	77
3. Acceso a agua y tierra en la parroquia San José de Quichinche .....	79
4. La Soberanía Alimentaria en Quichinche .....	89
5. Percepción del cambio de clima en la parroquia de Quichinche .....	95
Conclusiones.....	97
Lista de referencias.....	101
Anexos .....	111



## Figuras y tablas

Figura 1. Índice de Gini de distribución de la tierra según estimaciones .....	63
Figura 2. Porcentaje de autorizaciones y caudales por orden de prelación – Periodo 2008 – 2019.....	85
Figura 3. Percepción de la variabilidad climática en los productores de la feria Sumak Muyu de Quichinche .....	96
Tabla 1. Caudales autorizados por grupo de usuario para los periodos 1974 – 2007 y 2008 – 2019.....	83
Tabla 2. Orden de prelación – Periodos: 2008 – 2017 y 2008 - 2019.....	85
Tabla 3. Tamaño de las UPA en la Parroquia de San José de Quichinche.....	88
Tabla 4. Comunidades y barrios que participan en la feria Sumak Muyu.....	90



## Introducción

En Ecuador, los procesos de despojo y apoderamiento de la tierra comienzan desde la colonización española. Posteriormente, se establece un sistema hacendatario en la Sierra a partir del despojo de tierras a las comunidades indígenas, que fueron obligadas a desplazarse a laderas y montañas. Desde inicios del siglo XX, en el país se crean las condiciones políticas para favorecer la agroexportación que se sustenta en la concentración de la tierra en pocas manos, en grandes plantaciones en la Costa, y en extensas haciendas en la Sierra. Después de las reformas agrarias y a pesar de la lucha de organizaciones sociales, indígenas y campesinas, el dominio de la agroexportación y la estructura de inequidad en la distribución de la tierra y el agua es una constante en la realidad agraria nacional.

La teoría de los regímenes alimentarios permite analizar las relaciones de poder desde una perspectiva agroalimentaria, y se divide en tres periodos de la historia capitalista reciente. Durante el segundo régimen agroalimentario, se ubica la Revolución Verde que propagó a nivel mundial la agricultura industrial con profundas consecuencias ambientales y sociales como la pérdida de diversidad genética, contaminación de fuentes de agua, degradación del suelo, emisión de gases de efecto invernadero, incremento de la vulnerabilidad de los cultivos a plagas, enfermedades y eventos climáticos extremos; así como la imposición de las políticas hegemónicas que agudizaron la concentración de agua y tierra en manos de terratenientes y empresas agroindustriales a costa del despojo y desplazamiento de la agricultura familiar campesina.

De igual manera, durante el tercer régimen agroalimentario conocido como neoliberal (al ser parte del proyecto de globalización neoliberal), se impone el predominio de las transnacionales, el comercio internacional y la agricultura industrial, profundizando aún más los impactos ambientales y sociales en la agricultura a pequeña escala generados en el régimen anterior.

Ante esta realidad, la Soberanía Alimentaria surgió desde las organizaciones campesinas a nivel transnacional como una respuesta a los impactos de la globalización neoliberal en la agricultura; y su rol para hacer frente a las causas y efectos del cambio climático se hace cada vez más evidente. En el país, la Soberanía Alimentaria se incluyó en la Constitución de la República del año 2008, y a partir de ese momento se expidieron

leyes y políticas para su aplicación, Planes Nacionales de Desarrollo, y Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, e instrumentos de planificación en materia de cambio climático. La presente investigación busca evidenciar si a partir de la Constitución de 2008, ha cambiado la concentración de agua y tierra a nivel nacional y en el territorio analizando la situación específica de la parroquia de San José de Quichinche.

### **Pregunta central**

La pregunta central de la investigación es: ¿En qué medida los principios constitucionales de soberanía alimentaria, incluida en la planificación nacional de mitigación y adaptación al cambio climático, se aplican en la política agraria de la parroquia San José de Quichinche del cantón Otavalo, con énfasis en acceso a recursos productivos: agua y tierra?

### **Objetivos específicos**

Para dar cuenta de la pregunta central, se ha considerado los siguientes objetivos específicos:

- Contrastar los postulados de la Constitución con las políticas y metas formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y la Política Nacional de Cambio Climático referentes a la Soberanía Alimentaria.
- Examinar las contradicciones existentes entre las acciones de las instituciones estatales encargadas de la producción de alimentos y las acciones para el fomento de la soberanía alimentaria a nivel nacional y como medida de mitigación y adaptación al cambio climático.
- Identificar las disputas en relación al acceso a recursos productivos (agua y tierra) entre los diferentes actores de la producción agraria.

### **Metodología**

La metodología que se utilizó para la investigación fue:

- Recopilación de información cartográfica, documentos nacionales y del área de estudio en: Secretaría del Agua (SENAGUA), Ministerio de Agricultura (MAG), Ministerio del Ambiente (MAE), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
- Revisión bibliográfica relevante para el estudio.

- Revisión de la legislación nacional, Planes Nacionales de Desarrollo, Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y demás documentos que contengan políticas que influyan en el sector agrícola nacional.
- Entrevistas a actores locales: Presidenta de la Junta Parroquial de San José de Quichinche, Representantes de las organizaciones sociales (FICI, UCINQUI), representante de la feria agroecológica de la parroquia.
- Encuesta a productores agroecológicos de la parroquia.
- Procesamiento y análisis de la información en Excel, SPSS y ARCGIS.

### **Estructura del documento**

El presente documento se dividió en tres capítulos. En el capítulo primero, se analiza el contexto histórico y político dentro del cual se enmarca la situación agraria del mundo, y el acaparamiento de agua y tierra en la región; para posteriormente describir los orígenes de la Soberanía Alimentaria, sus pilares (entre los que se encuentra el acceso a agua y tierra para los pequeños productores), y su rol fundamental para la adaptación y mitigación del cambio climático.

Dentro del capítulo segundo, se contrastan los postulados de la Constitución de 2008 con la legislación secundaria, las políticas y metas formuladas en los Planes Nacionales de Desarrollo, políticas nacionales, y la Estrategia Nacional de Cambio Climático; para finalizar con el análisis de la situación actual del país en cuanto al acceso a agua y tierra; y las medidas y acciones adoptadas en materia de cambio climático que se vinculan a la Soberanía Alimentaria.

Finalmente, el capítulo tercero analiza la situación actual del acceso a agua y tierra en la parroquia de San José de Quichinche, empezando por el abordaje de las metas y políticas contenidas en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, identificando su relación con la planificación nacional, así como la relevancia de estos para el cumplimiento de los mandatos constitucionales y la legislación vigente en materia de cambio climático, Soberanía Alimentaria, y acceso a agua y tierra. El desarrollo de este capítulo requirió del análisis de cifras oficiales, que se complementaron con entrevistas a líderes locales, y una encuesta realizada a los productores de la parroquia que participan en la única feria agroecológica de Quichinche, para constatar la situación y conflictos en el acceso a recursos productivos, así como la percepción de los productores ante el cambio climático.



## **Capítulo primero**

### **Contexto mundial sobre el surgimiento de la Soberanía Alimentaria y su relación con el cambio climático**

La presente investigación empieza con el análisis del contexto histórico y político dentro del cual se enmarca la situación agraria del mundo. En este capítulo, se identificará la problemática del sistema agroalimentario mundial, sus efectos en el acceso a agua y tierra, así como su relación con el cambio climático. Para posteriormente, ubicar a la Soberanía Alimentaria como una respuesta al sistema agroalimentario actual, que impulsa el acceso a agua y tierra para los pequeños productores, y a la vez es importante para la adaptación y mitigación del cambio climático.

#### **1. Sistema Agroalimentario Mundial (Régimen Alimentario Corporativo y Globalización Neoliberal)**

En la década de los años 70, Louis Malassi, para quien el sistema agroalimentario es característico de la etapa del desarrollo capitalista en la que la agricultura se industrializa, define el sistema agroalimentario como el conjunto de cuatro subsectores y sus interrelaciones: el de las empresas que abastecen a la agricultura de servicios y medios de producción (por ejemplo fertilizantes, semillas, maquinaria), el subsector agropecuario, el subsector de las industrias agrícolas de transformación y el subsector de la distribución. Además, destacó la importancia de analizar para cada producto los flujos e interrelaciones dentro de cada subsector. En definitiva el sistema agroalimentario es un concepto que engloba las actividades de producción, distribución y servicios relacionados con las necesidades de alimentos y materias primas de origen agropecuario (da Silva 1991).

En otras palabras: “un sistema agroalimentario incluye todas las actividades, desde la producción primaria agropecuaria hasta que el producto que llega a las manos del consumidor, incluyendo servicios relacionados, provisión de insumos y crédito, en las que se involucran aspectos políticos, económicos, de mercado, tecnológicos, organizacionales e institucionales” (Terán Romoleroux 2013, 48).

El sistema alimentario mundial es definido por el IPCC (2020,10) como “todos los elementos (medioambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras e instituciones, entre otros) y las actividades que están relacionados con la producción, el procesamiento, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos, y los productos de esas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y medioambientales a nivel mundial”.

Mientras la FAO (2017,4) lo define como “la suma de los diversos elementos, actividades y actores que, mediante sus interrelaciones, hacen posible la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos”. Además, el Estado es un actor fundamental, siendo responsable de normar, regular y direccionar la implementación de un sistema alimentario, e involucrarse en el funcionamiento de los mercados. Otros actores que intervienen son el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, la academia, las asociaciones de productores y consumidores; a la vez que el sistema alimentario se encuentra influido por factores económicos, geopolíticos, sociales y ambientales; e interactúa con otros sistemas como el energético, transporte, etc. (FAO 2017).

Por lo tanto, el sistema agroalimentario no se puede conceptualizar por separado del proceso de desarrollo económico y de la acumulación de capital. Este análisis estructural del sistema agroalimentario fue realizado por Friedmann y McMichael en 1989 desde una perspectiva histórico política, es decir, el sistema agroalimentario al ser parte del sistema capitalista tiene una lógica de escala mundial, que se replica a escala local y nacional, a través de la práctica política del Estado. Es así como surge la teoría de los regímenes alimentarios (Hernández Moreno y Villaseñor Medina 2014).

El concepto de régimen alimentario es histórico y metodológico (McMichael 2009a), surgió para explicar el rol estratégico de la agricultura y la alimentación en la construcción de la economía capitalista mundial (McMichael 2009b), examina momentos en la historia de las relaciones alimentarias capitalistas y en la historia del capitalismo en sí; es una forma de análisis que permite facilitar y organizar la comprensión de los cambios significativos en las relaciones de poder globales desde una perspectiva agroalimentaria (McMichael 2016) porque examina las relaciones dentro de las cuales se producen los alimentos, y a través de las cuales se produce y reproduce el capitalismo y sus contradicciones (McMichael 2009a).

Por lo tanto, “los regímenes alimentarios son estructuras globales, gobernadas por reglas, que manejan la producción y el consumo en una escala mundial.” (Holt-Giménez

2009) Estas dinámicas se combinan para crear un régimen y duran según la conexión internacional entre la producción agroalimentaria y las relaciones del consumo dentro y a través de los espacios nacionales (McMichael 2009b), según las tendencias de acumulación de capital global (Otero 2013b).

El concepto del régimen alimentario se ha asociado con períodos particulares de hegemonía y transiciones hegemónicas en la historia capitalista reciente (McMichael 2009a). Permite interpretar la historia capitalista e identificar períodos de relaciones alimentarias mundiales relativamente estables y períodos de transición inestable (McMichael 2009b, 143). La evolución histórica de los regímenes alimentarios (que va en conjunto con la evolución del sistema capitalista) se ha dividido en tres etapas.

El primer régimen o régimen de colonización, dominado por el Imperio Británico, se ubica de 1870 a 1930, desde finales del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial. Se basaba en la expansión de la frontera agrícola para producir alimentos baratos (Otero 2013a) y facilitar la acumulación de capital, debido a que todavía no estaba presente la agricultura moderna (Otero 2013b).

Este periodo representó el primer mercado mundial, inmerso en la mercantilización del trabajo y de los alimentos, con efectos significativos en las clases sociales (Hernández Pérez, Reseña: Philip McMichael. Regímenes Alimentarios y cuestiones agrarias. 2016). Se caracterizó por la imposición de monocultivos en las colonias Británicas y el establecimiento de sectores agrícolas nacionales en los Estados colonos emergentes (Estados Unidos, Canadá y Australia) para importar granos básicos y ganado a Europa, lo que produjo la sobre explotación de suelo virgen en el Nuevo Mundo, y comprometió sus sistemas alimentarios y recursos ecológicos (McMichael 2009b).

El segundo régimen se ubica de 1950 a 1970, estuvo dominado por Estados Unidos, surge después de un periodo de transición entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, antes que extensivo, fue intensivo, (Otero 2013a), reforzó una forma de acumulación intensiva - capitalista establecida en la especialización de mercancías (granos básicos y alimentos procesados), Estados Unidos otorgó subsidios a los productores y estableció una política de control de precios para los alimentos (Hernández Pérez 2016).

Este periodo permitió la propagación mundial del modelo capitalista de agricultura industrial (Holt-Giménez 2009), se basó en el paradigma de la agricultura moderna, de las nuevas tecnologías identificadas con la Revolución Verde, apoyada en

petroquímicos, maquinaria, semillas híbridas y monocultivos que generaban un superávit productivo (Otero 2013b). Estos excedentes fueron distribuidos a algunos países del Sur Global (por ejemplo países de Centroamérica) mediante programas de ayuda alimentaria, a través de los cuales se desestimuló producción local de alimentos y su sustitución por productos importados (Daza, Artacker y Lizano 2020), y se forzó la apertura de mercados a los excedentes de empresas agroproductoras del Norte (Holt-Giménez 2009), lo que permitió que Estados Unidos se consolide como el granero del mundo y fortalezca su hegemonía; además se crearon vínculos entre compañías transnacionales con los países del Sur para dividirlos en agriculturas especializadas vinculadas a cadenas globales de suministros, generando una “nueva división internacional del trabajo agrícola” centrada en las mercancías (commodities), expandiendo las relaciones de mercado (McMichael 2009b).

El tercer régimen comienza en la década de los 80 hasta la actualidad, es denominado régimen alimentario corporativo (Hernández Pérez, Reseña: Philip McMichael. Regímenes Alimentarios y cuestiones agrarias. 2016) aunque también se lo llama régimen alimentario neoliberal (Otero 2013b), surge a partir de las políticas impulsadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) orientadas a favorecer el libre comercio y los intereses de las grandes empresas transnacionales y las grandes potencias; así este régimen es un sistema transnacional, es dependiente de los combustibles fósiles, está dominado por monopolios e instituciones internacionales (Archer Daniels, Midlands, Cargill, Monsanto, Wal-Mart, el Banco Mundial, el FMI, la OMC y USAJD), y se caracteriza por la concentración mundial de los sectores de insumos, procesamiento y venta de los alimentos, así como el incremento de semillas modificadas genéticamente y patentadas (Holt-Giménez 2009). También, se basa en la homogenización de la producción de alimentos, es decir se fomenta el cultivo de pocas variedades con altos rendimientos, en detrimento de la agrobiodiversidad, tal es así que nueve especies concentran el 75% del consumo mundial; además está orientado al uso intensivo de capital e insumos químicos y paquetes tecnológicos (Martínez y Zárate Baca 2020).

Según Otero (2013b, 53): “El neoliberalismo consiste en la postura ideológica y las prácticas que proponen que la mejor forma de lograr el bienestar humano se da mediante la liberación de las libertades y las destrezas empresariales individuales dentro de un marco institucional que se caracterice por sólidos derechos de propiedad privada, mercados libres y libre comercio [...]”. Este discurso neoliberal ha sido hegemónico

desde los años 80, y significó la entrada al mercado mundial y la globalización, libre acceso a la modernización sobretodo tecnológica, y al flujo de alimentos (Simbaña 2012).

La globalización neoliberal o el globalismo neoliberal surgió durante las administraciones de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan en Estados Unidos, significó la expansión de la lógica mercantil a todos los ámbitos de la vida (Lander, La ciencia neoliberal 2008), se enfoca en el crecimiento del comercio internacional, la globalización de las inversiones, así como las actividades de producción, procesamiento y distribución (Martínez y Zárate Baca 2020), se caracteriza por denigrar la intervención estatal y exaltar al sector privado y al libre comercio (Otero 2013b). Esta fase neoliberal del sistema agroalimentario transnacional implicó la liberación de los mercados mundiales valiéndose del FMI y el Banco Mundial, y acuerdos con la OMC (Holt-Giménez 2009).

Bajo esta premisa, de acuerdo a Hernández Pérez (2016, 552), citando a McMichael (2013):

[...] la seguridad alimentaria fue encomendada al “buen funcionamiento” del mercado mundial, lo que significó una nueva forma de hacer gobernanza dependiente de los dictados institucionales financieros internacionales, del retiro de la producción estatal de los mercados nacionales a través de una política neoliberal de “ajuste estructural” para asegurar los circuitos transnacionales, e impulsada por la nueva tecnología de la Segunda Revolución Verde. De esta forma, la pieza central de este nuevo régimen se encuentra en que combina el monopolio privado y el patrocinio de subsidios gubernamentales por parte de los países del norte que desvalorizan los bienes básicos en el ámbito mundial, modelando un régimen alimentario que se caracteriza por una forma de dominio político de los países del norte sobre los del sur. (Hernández Pérez 2016, 552)

Por lo tanto, el régimen alimentario corporativo es parte de un proyecto de globalización neoliberal, en el cual los gobiernos sirven a los mercados, y se impone la lógica del mercado y de las corporaciones transnacionales (Hernández Pérez, 2016); este régimen está al servicio de la acumulación de capital a escala mundial, involucra un conjunto relaciones que privilegian la agricultura corporativa, a expensas de la agricultura a pequeña escala y las ecologías locales (McMichael 2009a).

Bajo el neoliberalismo, el Estado recortó programas sociales, pero siguió siendo un actor central para facilitar el dominio de las grandes agroempresas (en la producción y distribución de alimentos – concentrada en grandes cadenas de supermercados) a través de regulaciones, acuerdos internacionales y legislación nacional impuestos por la agenda neoliberal, en la cual las agroempresas son los actores económicos principales, logrando dominar la producción agrícola y el mercado de una manera oligopólica, ejerciendo

presión sobre los productores que se ven enfrentados a un número reducido de vendedores de insumos, procesadores y minoristas (Otero 2013b, 56).

En este régimen, la neoliberalización y la privatización aceleran la circulación de alimentos a nivel mundial, reestructuran la producción y la venta minorista de alimentos en las líneas corporativas para la fijación de precios y su aumento; esto significa que los productores reciben precios bajos por sus productos, mientras que los demás actores (procesadores, comerciantes, minoristas) tienen la capacidad de incrementar los precios de los alimentos (McMichael 2009a).

Las reformas neoliberales tuvieron consecuencias profundas y negativas en el sector agrícola de América Latina, Según Otero (2013b, 63), la liberación económica general significó:

- Fin de las políticas de proteccionismo<sup>1</sup> unilaterales.
- Apertura de los mercados agrícolas.
- Reducción o eliminación de aranceles y permisos de importación.
- Privatización o eliminación de las entidades gubernamentales de crédito rural, infraestructura y asistencia técnica.
- Revocación o fin de reformas agrarias.
- Impulso de políticas agrarias orientadas a la exportación en detrimento de políticas centradas en mercados domésticos.

El mismo autor enfatiza que estas políticas neoliberales únicamente se aplicaron parcialmente en países capitalistas avanzados, ya que estos continúan protegiendo el sector agrícola a través de subsidios, lo que pone a los productores latinoamericanos en desventaja competitiva (63).

Este régimen expresa las contradicciones sociales y ecológicas del capitalismo (McMichael 2009a), al ser un sistema transnacional enormemente vulnerable a los impactos económicos y ambientales (Holt-Giménez 2009), y al poner las ganancias por encima de factores ambientales, de la salud, los valores comunitarios y el comercio justo (Otero 2013b).

---

<sup>1</sup> "El proteccionismo es una política económica que tiene como fin promover el desarrollo de la industria nacional al favorecer la producción local frente a la competencia extranjera. Por lo tanto, resguarda las economías nacionales ante la amenaza de importación de productos que significan competencia para la industria nacional; para esto se utilizan mecanismos como la política tributaria, aranceles, cuotas de importación y salvaguardias, incremento de tasas aduaneras e impuestos a productos que provengan del exterior; además de medidas internas como subsidios o incentivos a la producción nacional e impuestos más bajos" (Pozo 2016).

Se establecen relaciones de precios y créditos como mecanismos para la acumulación a través del despojo (McMichael 2005); por primera vez se ve la confrontación entre los agricultores con los precios del mercado mundial, aquellos que no están en posibilidad de competir con los mercados subsidiados o monopolizados son víctimas del desplazamiento y el despojo, así este régimen es mostrado como una forma de garantizar la seguridad alimentaria pero al mismo tiempo es causante de la miseria de las poblaciones rurales, siendo esta una consecuencia devastadora de la integración a los mercados mundiales (Hernández Pérez 2016).

La acumulación por despojo se realiza a través de mecanismos generales de ajuste estructural para devaluar y privatizar los activos en el Sur global y también por mecanismos particulares para el desplazamiento de la agricultura campesina (McMichael 2005), un ejemplo del sistémico proceso capitalista de acumulación mediante la desposesión es a través de la apropiación de tierras y la colonización del mercado de semillas por semillas genéticamente modificadas y patentadas (Holt-Giménez 2009). De esta manera, los productores tienen menos control sobre dónde, qué y cómo producen y el precio al que venden sus productos (Otero 2013b). Actualmente, más de mil millones de familias se dedican a la agricultura, sin embargo, tan solo el 25% de los productores controla dos tercios de la producción, y únicamente 6 empresas se encargan del 90% del comercio (Martínez y Zárate Baca 2020).

El sistema agroalimentario mundial actual ha provocado la agudización de la pobreza y el hambre, el desplazamiento y la precarización de la agricultura familiar campesina, la reconversión de tierras para la agroexportación (McMichael 2005), es altamente dependiente de insumos y de los combustibles fósiles, haciéndolo extremadamente vulnerable al cambio climático (Daza, Artacker y Lizano 2020), además de ser uno de los principales causantes del mismo, tornándolo insostenible en términos ecológicos y sociales (Otero 2013b). Todas estas características han motivado el surgimiento de movimientos de soberanía alimentaria (McMichael 2005).

Así mismo en los últimos 20 años, se ha evidenciado procesos de degradación de los recursos naturales y la concentración de tierras y mercados, agudizando la competencia desigual por recursos y espacio (FAO 2017). El sistema agroalimentario global actual está impulsado por una poderosa industria alimentaria transnacional, y a la vez tiene fuertes vínculos con todas las crisis, incluida la crisis climática y la crisis del agua por ejemplo, la agricultura especialmente industrial acapara el 70% de las

extracciones de agua dulce, e incluso en algunos países en vías de desarrollo puede llegar al 90%, lo que afecta directamente a todo el ciclo del agua (GRAIN 2019).

En América Latina la extracción de agua se ha duplicado y la mayor parte se destina a la agricultura, y a esto se le suma la contaminación por agrotóxicos que también han provocado la degradación de los suelos. Se estima que el 40% de tierras degradadas en el mundo se encuentran en lugares con tasas de pobreza elevadas, donde los agricultores tienen menor acceso a tierra y agua, con explotaciones pequeñas y suelos de mala calidad, vulnerables a la degradación y a las alteraciones climáticas. En América Latina, las pequeñas explotaciones coexisten con medianas y grandes, donde se reproduce un esquema de desigualdad. Además, la concentración de agua y tierra se encuentran entre los factores determinantes limitantes para garantizar la seguridad alimentaria de los más vulnerables (FAO 2017).

El presente estudio se centra en la situación del acceso a agua y tierra, cambio climático y soberanía alimentaria, cuya relación directa con el sistema agroalimentario global actual y el régimen agroalimentario corporativo se detallan a continuación.

Las consecuencias en la agricultura de América Latina han sido la concentración de la propiedad de la tierra, el despojo, la enajenación de los modos de producción de los campesinos, el debilitamiento de los pequeños productores, quienes han sido considerados “ineficientes”, y al no contar con la capacidad financiera de acceder a maquinaria e insumos y adoptar el modelo de agricultura moderna, se han visto en la necesidad de buscar otras fuentes de ingreso como asalariados en fincas grandes y capitalizadas, debido a su debilitamiento en la capacidad de producir suficientes alimentos para el autoconsumo y el mercado local, mientras otros quedaron desempleados lo que también impulsó la migración interna y externa (Otero 2013b; Lasso R. 2020).

Los países de América Latina presentan distintas formas de despojo. El sistema agroalimentario globalizado fomentó la concentración de la tierra y agua en las manos de terratenientes, empresas agroindustriales u otras grandes entidades comerciales. En América Latina<sup>2</sup> el acaparamiento de tierras se basa en tres elementos interconectados:

Primero, el acaparamiento de tierras es esencialmente un “acaparamiento del control”. La acumulación de capital conlleva al control de la tierra y otros recursos asociados como el agua, y por lo tanto involucra relaciones de poder. Segundo, el acaparamiento de tierras incluye dos dimensiones, la adquisición de tierras y transacciones de capital a gran escala. Tercero, el acaparamiento de tierra reciente se da básicamente como resultado y dentro

---

<sup>2</sup> Basado en un estudio realizado en Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia, Argentina, Guatemala y México.

de la dinámica de las nuevas estrategias de acumulación de capital en el marco de la convergencia de la crisis alimentaria, energética, financiera, el cambio climático y la incorporación de nuevos centros de capital global, así como de la demanda creciente de cultivos de uso múltiple. (Borras Jr., y otros 2013, 106)

Las prácticas de acaparamiento han llevado a implantar monocultivos para la exportación en las tierras más fértiles ocasionando la degradación de los recursos naturales (Lizano 2020), y el desplazamiento de comunidades locales indígenas, campesinas, afrodescendientes, despojándolas de sus medios de vida (afectando la producción de alimentos para el consumo interno); esto se da a través de compras legales o ilegales, o expulsión (Oxfam Internacional 2016).

En el mundo, la mayoría de los 600 millones de granjas son pequeñas granjas, el 70% tienen una superficie menor a una hectárea y ocupan solo el 7% de toda la tierra agrícola, sin embargo tienen un rol esencial en asegurar la seguridad alimentaria (Committee on World Food Security 2020), pues producen alrededor del 80% de los alimentos del mundo en términos de valor y son la mayor fuente de empleo del mundo (FAO 2014).

Un estudio realizado por Oxfam Internacional (2016), publicó resultados sobre la desigualdad en la distribución de la tierra en América Latina, utilizando como fuente los censos agropecuarios y/o encuestas agropecuarias. Los resultados indican que:

América Latina es la región del mundo más desigual en cuanto a la distribución de la tierra. El coeficiente de Gini<sup>3</sup> para la tierra – un indicador entre 0 y 1 donde 1 representa la máxima desigualdad– es de 0,79 para el conjunto de la región, siendo 0,85 en América del Sur y 0,75 en América Central. Se trata de niveles de concentración muy superiores a los observados en Europa (0,57), África (0,56) o Asia (0,55) [...] Comparada con la distribución del ingreso – respecto a la cual América Latina también es la región más desigual del mundo– la distribución de la tierra es todavía más inequitativa. El coeficiente de Gini regional respecto al ingreso es de 0,48 frente al 0,79 respecto a la tierra, y también más alto que en África Subsahariana (0,43), América del Norte (0,37) o Asia del Este y Pacífico (0,37). (Oxfam Internacional 2016, 21)

Además, en la región, el 1% de las fincas de mayor tamaño concentra más de la mitad de la superficie agrícola. Es decir, el 1% de las fincas acapara más tierra que el 99% restante. Se trata de explotaciones agropecuarias que tienen en promedio más de 2.000 hectáreas (23), y el 80% de las fincas más pequeñas ocupan menos del 13% de la tierra, su superficie promedio es de 9 hectáreas en América del Sur y 1,3 hectáreas en América Central; mientras más pequeño es el tamaño de la finca, los hogares campesinos tienen

---

<sup>3</sup> El coeficiente de Gini es la forma más habitual de medir la desigualdad en aspectos como la riqueza o el ingreso y como fuente de información.

mayor vulnerabilidad (26). La concentración de la tierra en América Latina es mayor que en la década de 1960 cuando se emprendieron esfuerzos de reforma agraria en la región, ahora las fincas pequeñas tienden a desaparecer, mientras grandes propiedades cada vez tienen mayores extensiones, además ha acentuado la desigualdad y beneficiado a las élites (29). La conclusión es que:

Los censos confirman un problema histórico bien conocido: la mayor parte de la tierra ha sido acaparada por la gran propiedad, mientras que las explotaciones de pequeño tamaño han quedado arrinconadas a una fracción marginal del territorio. Si además del tamaño, los datos permitieran tomar en cuenta su valor en base a criterios como la calidad del suelo, la proximidad a los mercados, la disponibilidad de agua, el acceso a vías de transporte y otras características que condicionan la productividad, la desigualdad probablemente resultaría mucho mayor. (27)

En el mismo estudio se menciona que el extractivismo en el sector agrícola se ha ido acentuando, y se encuentra concentrado en la soja, la palma de aceite y la caña de azúcar que se han extendido en los últimos veinte años, la soja principalmente en Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay; la caña de azúcar en Brasil, México, Colombia, Argentina y Centroamérica; y la palma extendiéndose cada vez más en Colombia, Ecuador, Honduras, Brasil, Costa Rica, Guatemala, México y Perú, ocupando territorios amazónicos principalmente (34).

La incorporación de la agricultura familiar al modelo agroexportador, generalmente ha sido patrocinada por los Estados, ha llevado a los campesinos a ser trabajadores en su propia tierra, sin garantías ni derechos laborales a cambio del aseguramiento del mercado para la comercialización y la provisión de paquetes tecnológicos por parte de corporaciones (39). Además, el aporte del sector agroexportador al ingreso público ha sido mínimo en comparación a los beneficios que obtienen las grandes empresas, no obstante se ha evidenciado un sesgo hacia las industrias extractivas y agroexportadoras en las políticas públicas lo que ha ocasionado el abandono de la inversión en la agricultura familiar campesina e indígena, el desmantelamiento de los créditos estatales, seguros agrícolas y asistencia tecnológica, siendo esto fundamental para reducir la pobreza rural y la desigualdad, considerando que cuatro de cada cinco explotaciones agrícolas en América Latina son pequeñas fincas familiares (Oxfam Internacional 2016).

El acaparamiento de la tierra viene acompañado del acaparamiento del agua. Más del 80% de todas las granjas en el mundo son de agricultura familiar campesina, tienen una superficie menor de 2 hectáreas, cultivan el 12% de la superficie agrícola del mundo

y contribuyen a más de la mitad de la producción agrícola nacional en muchos países, no obstante, el 74% de las personas que viven en la extrema pobreza habitan en zonas rurales quienes en su mayoría son pequeños propietarios que sufren de inseguridad alimentaria y se dedican a la agricultura (WWAP - Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de la UNESCO 2019).

De acuerdo al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA (2017), América Latina tiene el 46% de los recursos hídricos mundiales, pero una distribución muy desigual. El riego agrícola es poco utilizado, apenas el 13% de la superficie cultivable cuenta con riego a pesar de que a mediados del siglo los gobiernos y organismos internacionales destinaron recursos para ampliar la infraestructura de riego en la década de 1980 “el 30% de los préstamos agrícolas del Banco Mundial se destinó al establecimiento de sistemas de riego, mientras que los organismos de ayuda destinaron más de USD 2000 millones por año en esa década a proyectos de riego.” (IICA 2017, 3).

Según el mismo Instituto, a nivel mundial, entre 1900 y 1960, las tierras de riego crecieron a una tasa de 1% por año y alcanzó el 2,3% entre 1972 y 1975, para después disminuir paulatinamente hasta menos del 1% en los siguientes años, debido a los altos costos de obras de irrigación pues ya se habían utilizado las mejores tierras y fuentes acuíferas y a esto se sumó a la falta de presupuesto de los gobiernos, por lo tanto, es necesario incrementar las superficies irrigadas y la eficiencia en su uso, pues el 40% de los alimentos se obtienen de la agricultura de riego (IICA 2017).

Existen amplios contrastes entre países, pero también al interior de ellos, “la agricultura de riego está concentrada en las zonas de agricultura comercial más modernas, donde los agricultores tienen mayores recursos para inversiones, tecnología, créditos y acceso a mercados” (IICA 2017, 54). A pesar de las inversiones que se han realizado en infraestructura hídrica a nivel mundial, la mayoría de los pobladores rurales no se han beneficiado de las mismas, pues estas se han centrado en las áreas más productivas, obstaculizando el acceso al agua con fines agrícolas para los pequeños agricultores, quienes tampoco reciben atención para formalizar “la asignación de derechos de uso del agua, ni a través de la asignación de subsidios públicos para el establecimiento y explotación de infraestructura de riego” (WWAP - Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de la UNESCO 2019).

## 2. El Cambio Climático y su relación con el Sistema Agroalimentario Mundial

La agricultura tiene una estrecha relación con el medio ambiente. La agricultura moderna separa las actividades agrícolas de la base de los recursos de la cual es dependiente, “el desarrollo del sistema alimentario implica cambios en el ambiente natural [...]. El alcance de este cambio puede difícilmente ser sobreestimado” (Goodman y Redelift 1991, 201). La agricultura industrial es altamente dependiente de los agroquímicos, la mecanización y las operaciones de irrigación, lo que la hace inevitablemente dependiente de los combustibles fósiles (Altieri y Nicholls 2012), a la vez que constituye uno de las causantes del cambio climático.

En 2020, el IPCC publicó un informe especial sobre el cambio climático y la tierra, donde se describe que el sector agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU), generó el 13% de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el 44% de metano (CH<sub>4</sub>) y el 81% de óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), que se emitió a la atmósfera a nivel mundial durante 2007 - 2016, es decir, constituye el 23% (12,0 +/- 2,9 GtCO<sub>2</sub> e año<sup>-1</sup>) del total de emisiones netas de Gases de Efecto Invernadero (GEI) procedentes de las actividades humanas en el mundo (IPCC 2020).

Si se consideran las emisiones asociadas con las actividades del sistema alimentario mundial (elementos y actividades relacionadas con la producción, procesamiento, distribución, preparación y consumo de alimentos y sus productos derivados), el porcentaje de aportación se incrementa (FAO 2016; IPCC 2020). Las emisiones agrícolas y el cambio de uso de suelo (deforestación y degradación de las turberas) suman entre el 16 y 27% del total mundial; y las emisiones más allá de la actividad agrícola, relacionadas con el sector de la energía, transporte y la industria para producir alimentos constituyen entre el 5 y 10% del total de emisiones antropogénicas. Por lo tanto, el sistema alimentario mundial generaría entre el 21 y 37% del total de emisiones de GEI a nivel mundial<sup>4</sup>. Estas cifras tienen diferencias regionales y se prevé que sigan aumentando (IPCC 2020).

Según el IPCC (2020), la agricultura contribuye al cambio climático y a la vez es vulnerable al mismo. Los riesgos relacionados con el clima para los medios de

---

<sup>4</sup> Un estudio de la organización GRAIN (2011) concluye que el sistema alimentario industrial transnacional es responsable de entre el 44 y 57% de los gases de efecto invernadero de origen antrópico. Esta afirmación es producto de un análisis de los aspectos ligados a la agricultura y que generalmente son excluidos de la contribución de este sector al cambio climático, tales como deforestación, el uso de fertilizantes, maquinaria pesada que requiere de combustibles fósiles, la crianza de ganado que contribuye a la liberación de metano y los cambios en el uso de suelo.

subsistencia, la seguridad alimentaria y el suministro de agua aumentarán con el calentamiento global de 1,5°C y serán mayores con un calentamiento de 2°C. El riesgo será mayor para los países menos adelantados, y en las poblaciones más vulnerables y desfavorecidas que dependen de medios de subsistencia agrícola y algunos pueblos indígenas (IPCC 2020), los pequeños productores de los países en desarrollo son considerados altamente vulnerables ante el cambio climático (FAO 2016).

Los efectos del cambio climático en la agricultura se diferenciarán por regiones. Según Maslin (2014), las estimaciones indican que se registrarán cambios en los rendimientos de los cereales, siendo los países del trópico los más afectados. Conforme se incrementa la temperatura, los impactos son más significativos. En los países del Sur se pronostica un aumento de las precipitaciones que afectarán los cultivos por la erosión e inundaciones, se registrará un incremento en los ciclones tropicales que dañará los cultivos en las regiones costeras, así como, el incremento del nivel del mar que podrían salinizar los acuíferos (Maslin 2014).

Los efectos del cambio climático en la productividad de cultivos son adversos y van en aumento en la mayoría de países en desarrollo; además dos tercios de la población mundial en situación de extrema pobreza (750 millones de personas), depende de la agricultura como medio de vida, por lo que son afectados directamente con repercusiones en la seguridad alimentaria (FAO 2016). Las reducciones de los rendimientos serán menores si el calentamiento se limita a 1,5°C, especialmente en cereales (maíz, arroz, trigo y probablemente otros) en América Central y del Sur (IPCC 2020).

El impacto del clima en la disponibilidad de recursos hídricos también origina preocupación. El calentamiento observado se ha vinculado a cambios en el ciclo hidrológico a gran escala como aumento de vapor de agua en la atmósfera, variación en la precipitación, retroceso de los glaciares y casquetes polares y cambios en la humedad del suelo y escorrentía (IPCC 2014). El cambio climático afectará la producción agrícola debido a alteraciones en la intensidad, estacionalidad y cantidad de precipitación, aumento en el riesgo de sequías y disminución de las reservas de agua y humedad del suelo (Pérez, Nicklin, y otros, Cambio Climático en la Zona Alto - Andina: Implicaciones y estrategias de adaptación para pequeños agricultores 2010).

De acuerdo al IPCC (2008), la productividad de los sistemas agrícolas depende de la distribución espacial y temporal de la precipitación y evaporación, y de la disponibilidad de agua dulce para el riego. La producción mundial de alimentos depende de la precipitación y de recursos hídricos disponibles para el riego, más del 80% de las

tierras agrícolas del mundo depende de la lluvia, tan solo el 18% de las tierras agrícolas cuentan con riego y producen aproximadamente la mitad del suministro mundial de cereales, debido a que el riego incrementa la productividad entre 2 a 3 veces. En América del Sur, una de las regiones donde la producción agrícola es especialmente vulnerable, ya se ha evidenciado incremento de las precipitaciones en la Cuenca Amazónica, lo que genera daños en los cultivos, erosión de suelos e imposibilidad para cultivar por inundación, sin embargo, eventos como sequías también se pueden ver a nivel local. Se espera que en la mayoría de las regiones del mundo el cambio climático incremente la demanda de riego, pero la mayor afectación se daría por el aumento en la frecuencia de los eventos climáticos extremos. De manera general, la agricultura a pequeña escala es altamente vulnerable y la situación se agrava por factores socioeconómicos y condiciones medioambientales difíciles ya existentes (IPCC 2008), así los impactos del cambio climático en la agricultura se agravan por la estructura del sistema agroalimentario mundial. Las personas más empobrecidas son afectadas en mayor medida por los desastres naturales entre otras razones, a causa de la falta de control sobre los recursos (Windfuhr y Jonsén 2005).

El incremento de temperaturas también favorecerá la proliferación de plagas y alterará su distribución geográfica (Altieri y Nicholls 2008), lo que sumado a las enfermedades emergentes ya están afectando la producción de cultivos (FAO 2016).

El calentamiento del suelo puede provocar la pérdida de la materia orgánica, acelerando su descomposición. Al reducirse la humedad del suelo, se limita el crecimiento de raíces y la descomposición de materia orgánica haciéndolo vulnerable a la erosión por viento. Este factor puede agravarse por el aumento de la intensidad de los vientos (Altieri y Nicholls 2008). Las regiones más vulnerables son las zonas altas y áreas inundables donde se ubican las poblaciones más pobres. En estas áreas también se asientan muchos agricultores de subsistencia especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático, principalmente por pérdidas en la productividad.

Desde el año 2030, los efectos del cambio climático en la productividad agrícola serán más notorios y afectarán principalmente a los productores de países en desarrollo por las consecuencias en la seguridad alimentaria, no únicamente por el cambio climático, sino también por el aumento del precio de los alimentos debido a la escasez de suministros alimentarios (FAO 2016).

Como ya se mencionó, el sistema agroalimentario actual es uno de los motores del cambio climático, y a la vez constituye un obstáculo para enfrentarlo. El sistema

imperante es extremadamente concentrador de recursos, depende de grandes capitales para su funcionamiento, emplea un modelo tecnológico depredador y contaminante, afectando profundamente a los pequeños campesinos y a la agricultura familiar campesina. Con esta premisa, surge la necesidad de buscar alternativas como la Soberanía Alimentaria.

### **3. Soberanía Alimentaria**

La Soberanía Alimentaria es una propuesta política (Ortega-Cerdá y Rivera-Ferre 2010; Windfuhr y Jonsén 2005) que se originó en el marco de las luchas campesinas de América Latina y surge desde las organizaciones campesinas organizadas a nivel transnacional como una respuesta, una alternativa y a su vez un rechazo al modelo industrial de producción de alimentos, los impactos de la globalización neoliberal en la agricultura campesina, al comercio internacional y la mercantilización de los alimentos (Carvajal 2009; Gortaire A. 2016; Rivero Santos 2017), partiendo del principio de que “el alimento no es una mercancía, es un derecho humano”, y del derecho de los pueblos de cada país a producirlos (Stédile y De Carvalho 2013); y para contrarrestar el concepto de seguridad alimentaria que abarcaba únicamente el acceso a los alimentos (Carrera, La soberanía alimentaria en la Constitución. Conceptos e implicaciones. 2010), y no contemplaba las condiciones de su producción, es decir, dejaba de lado la discusión en torno a acceso, propiedad, distribución de agua y tierra, insumos, alimentos sanos, comercialización y acceso a mercados (Terán Romoleroux 2013).

La seguridad alimentaria se aproxima más a un concepto técnico, mientras que la Soberanía Alimentaria es esencialmente un concepto político (Windfuhr y Jonsén 2005). El concepto de Soberanía Alimentaria apareció en el sur global (Rivero Santos, Hacia un estado del arte y un marco conceptual de la soberanía alimentaria 2017), fue lanzado por el movimiento social la Vía Campesina en 1996 durante el Foro de la Organización de la Sociedad Civil de Roma, organizado por un comité de planificación internacional independiente formado por organizaciones de la sociedad civil; y que posteriormente presentado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en el mismo año (Vía Campesina 2018). En este se establece que:

“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.” (Nyéléni 1996)

En el año 2001 se llevó a cabo el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria en La Habana, Cuba donde se reunieron 400 delegados de organizaciones campesinas, indígenas, asociaciones de pescadores, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales de 60 países, con la finalidad de analizar las causas del hambre y la malnutrición en el mundo, la profunda crisis de la agricultura campesina, y la pérdida de soberanía de los pueblos, para construir alternativas viables y estrategias a escala local, nacional y global. Considerando que:

Las políticas económicas, agrícolas, pesqueras y comerciales impuestas por el Banco Mundial, el FMI y la OMC, auspiciadas por las corporaciones transnacionales, han profundizado la brecha entre países ricos y pobres y dentro de ellos y la desigual distribución del ingreso; han agravado las condiciones de producción de alimentos y el acceso a una nutrición sana y suficiente para la mayoría de los pueblos, incluso de los llamados países desarrollados. [...] La sustentabilidad de los sistemas alimentarios no es una cuestión solamente técnica. Constituye un desafío que implica la más alta voluntad política de los Estados. La lógica de la ganancia genera una situación de insustentabilidad de los sistemas alimentarios al sobrepasar los límites a la producción permitidos por la naturaleza. La sustentabilidad de los sistemas alimentarios no es viable en el sistema actual de comercio y en el contexto de la liberalización promovida desde la OMC y los organismos financieros internacionales. (Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria 2001, 1)

En la Declaración del Foro se manifiesta que la exclusión de millones de personas al acceso de bienes y recursos productivos como la tierra y el agua son consecuencia de determinadas políticas económicas, agrícolas y comerciales a escala mundial impuestas por los países del norte global y las corporaciones. En el documento se define que:

[...] Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a 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. (Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria 2001, 4)

Además, en el mismo documento se establece que entre varios aspectos primordiales, la soberanía alimentaria implica la aplicación de procesos radicales de reforma agraria que permitan a los campesinos e indígenas el acceso equitativo a los recursos productivos, especialmente tierra, agua y bosque, y a los medios de producción.

Posteriormente, en 2007 se realizó el Foro Internacional de Nyéléni para la Soberanía en Seingue (Mali), donde la definición estableció seis pilares de la soberanía alimentaria, que se ha convertido en la principal plataforma y referencia internacional: 1) Priorizar los alimentos para los pueblos, 2) Reinvienda a los productores de alimentos,

3) Localiza los sistemas de alimentación, 4) Promueve el control local, que entre otros aspectos, garantiza los derechos de acceso a la tierra, agua, semillas se encuentren en manos de los productores 5) Desarrolla conocimiento y habilidades, 6) Trabaja con la Naturaleza (Comisión Internacional de Dirección de Nyeleni 2007).

Además, la Soberanía Alimentaria tiene un enfoque de derechos, entre los que se incluye el derecho de los agricultores de pequeña escala a acceder a los recursos para la producción de alimentos, siendo este un aspecto clave para mejorar la situación de los productores a pequeña escala, por lo que está formulada como una alternativa de políticas a la agricultura industrial (Windfuhr y Jonsén 2005).

De esta manera, la Soberanía se entiende como el derecho de los pueblos a controlar su sistema agroalimentario, y la respuesta práctica para conseguirlo es la agroecología (Gortaire A., Agroecología en el Ecuador. Proceso histórico, logros y desafíos. 2016). La soberanía alimentaria consiste en un cambio sistémico en la manera de producir alimentos y la interacción con los recursos naturales, “comprende movimientos que trabajan por la agroecología y las semillas campesinas, la justicia climática y medioambiental, los derechos de las personas campesinas, la reforma agraria y la dignidad y los derechos de las personas migrantes y de las trabajadoras y los trabajadores asalariadas/os, pescadoras y pescadores y demás (Vía Campesina 2018).

La soberanía alimentaria está estrechamente ligada a los principios agroecológicos pues los sistemas de producción sustentados en la agroecología son biodiversos, resilientes, eficientes energéticamente, aportan las bases científicas, metodológicas y técnicas para una nueva “revolución agraria”, por lo tanto, pretenden transformar los sistemas de producción de la agroindustria hacia un nuevo paradigma que promueve la agricultura local y la producción de alimentos por campesinos y familias urbanas y rurales; de igual manera, los sistemas agrícolas indígenas contribuyen y dan un impulso al concepto de soberanía alimentaria y sistemas agroecológicos en escenarios de cambio climático, crisis económica y energética (Altieri y Toledo 2011).

La agricultura familiar ha desarrollado estrategias diversas para enfrentar los fenómenos climáticos extremos (Altieri y Nicholls 2008). Varios autores como Altieri y Nicholls, así como organismos internacionales como la FAO, han resaltado la importancia de adoptar prácticas agrícolas sostenibles que incrementan la resiliencia al cambio climático por ejemplo la diversificación y el uso de una amplia variedad de cultivos.

Según M. Altieri (2001,2), “la agroecología emerge como una disciplina que provee los principios ecológicos básicos sobre cómo estudiar, diseñar y manejar agroecosistemas que son productivos y a su vez conservadores de los recursos naturales y que, además, son culturalmente sensibles y socialmente y económicamente viables”.

La agroecología estudia las relaciones ecológicas y culturales, cuestionando los modelos de desarrollo agrarios. Por este motivo, es definida tanto como ciencia, porque estudia la estructura y función de los agroecosistemas y sus relaciones ecológicas y culturales, así como discurso político y acción social puesto que el agroecosistema también es concebido como centro de disputas, eje de posiciones ideológicas contrastantes, articulador de reivindicaciones sociales y de derechos colectivos, así como, aglutinador de la cultura, está íntimamente relacionado con el acceso a la tierra y agua, critica fenómenos de dependencia transnacional y uso de sustancias tóxicas, tiene bases filosóficas de apego y respeto a la vida y la apertura inequitativa de mercados, sustitución de intermediarios, etc. (Sociedad Científica latinoamericana de Agroecología 2009)

La implementación de la Soberanía Alimentaria, así como su evaluación en la práctica es abordada en pocos trabajos, y tampoco hay estudios que midan el cumplimiento de sus objetivos, por lo que los sistemas alimentarios locales permiten el estudio de la soberanía alimentara a escala territorial; este enfoque local es necesario puesto que está sujeto a presiones externas. En este sentido hay tres marcos analíticos: el régimen alimentario para explicar las condiciones estructurales de acumulación en el modelo agroindustrial; el sistema agroalimentario que desde el territorio analiza los procesos de producción, consumo y resistencias que permite generar prácticas alternativas; y la agroecología dentro del ámbito científico, que realiza críticas al modelo agroindustrial y propone técnicas prácticas en el terreno (Rivero Santos, Hacia un estado del arte y un marco conceptual de la soberanía alimentaria 2017).

La población rural empobrecida ha sido desatendida durante la elaboración de políticas nacionales e internacionales, que se centraron en inversiones para la agroindustria, mientras prevalece la inseguridad en el acceso a recursos como agua y tierra, lo que ha empeorado su situación de vulnerabilidad (Windfuhr y Jonsén 2005).

El análisis de la aplicación de la Soberanía Alimentaria se puede realizar a través de 5 ejes: acceso a recursos, políticas agrarias, seguridad y consumo alimentario, transformación y comercialización y modelos de producción (Ortega-Cerdá y Rivera-Ferre 2010). Este estudio se centrará en el acceso a recursos, específicamente a agua y tierra.

## Capítulo segundo

### **Situación nacional de la Soberanía Alimentaria respecto al acceso a agua y tierra y su vinculación con el cambio climático**

La Soberanía Alimentaria fue reconocida en la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 y posteriormente se expidieron leyes con el objetivo de garantizar su cumplimiento. En este capítulo, se contrastará la legislación secundaria, los instrumentos de planificación nacional y en materia de cambio climático con la Constitución de 2008 para identificar el cumplimiento o no de las premisas relativas a Soberanía Alimentaria, específicamente en acceso a agua y tierra.

#### **1. La Soberanía Alimentaria y el acceso a agua y tierra en la Constitución del Ecuador**

Las reformas agrarias de los 60s y 70s<sup>5</sup> facilitaron la consolidación del capitalismo en el sector agrario ecuatoriano, e impulsaron la redistribución de tierras menos fértiles y menos aptas para la agricultura, que a su vez contribuyó a la construcción de la idea del campesinado ineficiente e improductivo, lo que posibilitó implantar la idea de la modernización como la solución a estos problemas, para lo que se crearon instituciones<sup>6</sup> que se vincularon a institutos tecnológicos y universidades para la imposición de este modelo modernizador (G. Lasso 2019, 83-84). A partir de 1994, se impulsa la inserción del sector agrario en el capitalismo agroalimentario internacional, situando a las leyes del mercado y la competitividad como elementos nucleares de las políticas agrarias (Brassel 2008).

Históricamente, los gobiernos han mantenido una relación directa con las élites económicas quienes fueron beneficiadas por el Estado (ver anexo 1); en 2007, Rafael Correa llega al poder con un discurso anti-neoliberalista y anti -imperialista, y una postura crítica a los privilegios de las élites económicas y políticas, sin embargo, en la práctica en

---

<sup>5</sup> Las reformas agrarias se describen en el capítulo 3.

<sup>6</sup> Instituto Ecuatoriano de Geografía y Antropología (IEGA), Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERA), Banco Nacional de Fomento (BNA) para financiar la adquisición de nuevas tecnologías.

el ámbito agroalimentario beneficiaría los procesos de acumulación de las élites económicas (G. Lasso 2019).

El Buen Vivir o Sumak Kawsay considerado como sistema, junto a los Derechos de la Naturaleza es una respuesta de resistencia al neoliberalismo y sus efectos. El concepto del Buen Vivir<sup>7</sup> fue construido por los pueblos indígenas del área Andina de Sudamérica, involucra dimensiones sociales, culturales, económicas, ambientales, epistemológicas y políticas como elementos interdependientes. Por lo tanto, para garantizar el Buen Vivir se debe considerar a la Naturaleza como sujeto, más no como un objeto de explotación, control y sometimiento tal como lo dicta la filosofía occidental capitalista. “Los planteamientos del Buen Vivir provenientes del gobierno y expresados en la Constitución (2008), sin embargo, no rompen en la práctica ni en el discurso con las propuestas convencionales de desarrollo”, no sugiere ningún significado construido colectivamente, además para el entonces presidente el extractivismo era un medio para alcanzar el Buen Vivir (G. Lasso 2019, 88).

La Soberanía Alimentaria fue incorporada en la Constitución de la República del Ecuador 2008 dentro del capítulo donde se establecen los Derechos del Buen Vivir<sup>8</sup>. En Ecuador, el concepto de soberanía alimentaria fue impulsado por las organizaciones campesinas desde finales de los años 90 para argumentar las consecuencias negativas del ingreso del Ecuador a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1997, posteriormente fue empleado en oposición al TLC con Estados Unidos en 2004, y en 2009 argumento contra un acuerdo de asociación entre Ecuador y la Unión Europea (Carvajal 2009). Al mismo tiempo que las mismas organizaciones comenzaban a impulsar prácticas como la recuperación de saberes, diversificación productiva y agroecología, iniciativas de agricultura sostenible y economía solidaria, ferias de alimentos, canastas comunitarias, mercados directos para revitalizar los sistemas alimentarios locales y hacer frente a la intermediación especulativa. La propuesta planteada tuvo cabida en la Asamblea Nacional Constituyente, donde se plasmó en la nueva constitución un modelo

---

<sup>7</sup> El concepto se rige bajo el principio de la armonía y el equilibrio, “la vida humana no puede pervivir sin la Naturaleza” (Simbaña 2011, 222), de allí nace el concepto de la Pachamama (madre). El Buen Vivir no depende del desarrollo económico, ni del crecimiento económico y tampoco del extractivismo, sino de la defensa de la vida (223).

<sup>8</sup> A nivel mundial varios países han adoptado la soberanía alimentaria como marco político, tal es el caso de Senegal, Mali, Bolivia, Nepal, Venezuela y Egipto, siendo Ecuador el primero en reconocerla en su Constitución (Vía Campesina 2018), considerado como “aspecto medular para construir las nuevas estrategias para el ámbito rural, rescatando lo campesino y agrario” (Carvajal 2009, 9). De esta manera, se ubica un horizonte alternativo al régimen alimentario corporativo, dando un papel protagónico a la agricultura de pequeña escala (Giunta 2018).

de agricultura alternativo a la modernización neoliberal (Giunta 2018).

El proceso político para incluir la soberanía alimentaria en la Constitución de 2008 se dio en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 2007 en Montecristi a la que llegaron más de 1000 delegaciones de organizaciones sociales (Terán Romoleroux 2013, 61). El contexto de desgaste generalizado de las cámaras de agricultura y asociaciones de ganaderos, explica la ausencia de estas en la elaboración de la Constitución, no obstante, empresas alimenticias como PRONACA y Supermaxi sí tuvieron incidencia en las deliberaciones de manera directa o por medio de asesores y algunos funcionarios del gobierno; así mismo, se pudo evidenciar la heterogeneidad de posturas políticas, por un lado, los delegados del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) apoyaban la propuesta de soberanía alimentaria, mientras que el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social abogaban por los encadenamientos productivos de las grandes empresas agroindustriales y de distribución (Rosero, Carbonell Yonfá y Regalado 2011, 88). A partir del análisis que hizo el Colectivo Agrario<sup>9</sup> de las propuestas y posturas presentadas de diferentes organizaciones<sup>10</sup> campesinas e indígenas, se elaboró la propuesta que marcó los debates para la Mesa 6<sup>11</sup>, 9 y sus asesores. El texto aprobado por la Mesa seis<sup>12</sup> para el primer debate en la ANC fue cuestionado por las organizaciones campesinas e indígenas por no incorporar las propuestas de estos actores y favorecer al agronegocio, plantear la posterior elaboración de leyes y reglamentos, entre otros temas (90) Por este motivo, surgió una reunión entre los representantes de todas las organizaciones sociales, campesinas e indígenas, donde se acordó el texto conocido como “consenso de Quito”; el debate del texto se centró en temas como la definición de actores de la soberanía alimentaria, el rol del Estado, entre otros, y específicamente la expropiación de tierras propuesta por las organizaciones campesinas, que tuvo la oposición de algunos sectores del ejecutivo (92). En definitiva:

---

<sup>9</sup> Conformado por Intermón Oxfam, Instituto de Estudios Ecuatorianos, Colectivo Agro-Ecológico, Fundación Heifer, Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales-CAFOLIS.

<sup>10</sup> Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), CONFESUNASSC- Coordinadora Nacional Campesina (CNC), CONAIE, Ecuarrunari.

La FENOCIN y la CONFESUNASCC-CNC a través de los documentos publicados por la mesa de Políticas Públicas en el folleto “Propuesta de las organizaciones Sociales para la ANC” (Cafolis, 2008), planteó que la soberanía alimentaria sea tomada como un eje estratégico del nuevo modelo de desarrollo, conjuntamente con el apoyo a la pequeña y mediana producción campesina, el acceso a la tierra.

<sup>11</sup> La Mesa 6 recibió 250 propuestas, entre ellas sobre Soberanía Alimentaria

<sup>12</sup> La responsabilidad del procesamiento y redacción de la sección de Soberanía Alimentaria estuvo a cargo de la Mesa Seis de Trabajo, Equidad e Inclusión Social (Rosero, Carbonell Yonfá y Regalado 2011)

El debate se produjo en torno a los alcances de la soberanía alimentaria sustentada en la agricultura familiar o economía campesina y pesca artesanal, entre la posición radical – en el sentido de ir a las raíces del problema de la inseguridad alimentaria– que plantea el tema de acceso a los recursos productivos como tierra, agua, créditos, asesoría técnica, capacitación, la prohibición de los OGM y una posición “light” que buscaba introducir el paraguas de la soberanía alimentaria sin abordar los puntos críticos con la expectativa de hacerlo posteriormente a nivel de leyes y reglamentos.

[...] Los actores de la gran producción agroindustrial para la exportación no lograron marcar el debate, como lo hicieron en las leyes de reforma agraria del siglo XX, y las posiciones “realistas” fueron ampliamente derrotadas en el segundo debate (Rosero, Carbonell Yonfá y Regalado 2011, 92).

De esta manera, la Constitución Ecuatoriana del año 2008 introdujo el concepto de soberanía alimentaria que fue moldeado a través de los años por movimientos sociales, y que tiene implicaciones políticas profundas (Carrera 2010). El Ecuador se convirtió en uno de los primeros países del mundo en reconocer la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico del Estado (Jácome López y Landívar García 2009).

La Constitución del Ecuador de 2008 promueve el régimen de soberanía alimentaria, los derechos de la naturaleza y del buen vivir. Desde esta perspectiva integral, la soberanía alimentaria es abordada en varios artículos dentro del texto constitucional<sup>13</sup>. Es así que en primer lugar se establece *que el Estado ecuatoriano promoverá la Soberanía Alimentaria* (EC 2008, art. 13), *se coloca a la soberanía alimentaria por sobre la soberanía energética* al establecer que esta última no se alcanzará a costa de su detrimento (EC 2008, art. 15), al tiempo que prohíbe:

[...] el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria. (EC 2008, art. 15)

Claramente se pone una distancia entre el paradigma tecnológico característico del sistema agroalimentario mundial y del neoliberalismo que lo había impulsado en los últimos años.

En la Constitución del 2008, la Soberanía Alimentaria adquiere tal relevancia que incluso tiene un capítulo<sup>14</sup> específico para su tratamiento. En este se establece que la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico del Estado, y que el Estado debe garantizar que “las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la

<sup>13</sup> Los artículos 13, 15, 281, 282, 284, 304, 318, 334, 410, 413 y 423.

<sup>14</sup> Capítulo tercero del Título VI acerca del Régimen de desarrollo

autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente” (EC 2008, art. 281). Para esto, Estado tendrán entre sus responsabilidades:

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 y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.
6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad 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 apropiadas 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 las de comercialización y distribución de alimentos que promueva 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. (EC 2008, art. 281)

Este artículo es de especial relevancia pues se establece la defensa de los modos históricos de los pueblos campesinos e indígenas para la producción, elaboración y consumo de alimentos adecuados, al tiempo que se protege a la producción local, se fomenta la agroecología, se brindan facilidades financieras a los pequeños y medianos productores, se impiden prácticas monopólicas, se brinda apoyo a los circuitos cortos de comercialización, se protege el patrimonio natural; y se pone como prioridad el acceso a los factores de producción entre estos la tierra y el agua, con la finalidad de evitar el acaparamiento y suprimir las desigualdades en el acceso a ellos. De esta manera, a través de este artículo se incluyen los pilares de la Soberanía Alimentaria.

De igual manera, lo antes mencionado se fortalece en la Constitución al establecer que la política económica tendrá como uno de sus objetivos asegurar la soberanía alimentaria (EC 2008, art. 284), mientras que la política comercial, entre otros fines, deberá contribuir a garantizar la soberanía alimentaria y reducir las desigualdades internas (EC 2008, art. 304).

Específicamente en lo que respecta a acceso a agua y tierra, la Constitución de 2008 cuenta con artículos donde hace referencia a ambos aspectos. Dentro del capítulo de Soberanía Alimentaria se establece que *“El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.”* (EC 2008, art. 282)

En el mismo sentido, referente a la democratización de los factores de producción menciona que:

El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá:

1. Evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos.
2. Desarrollar políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de producción. (EC 2008, art. 334)

Es decir, al tiempo que se prohíbe el acaparamiento de tierras y agua, también el Estado debe promover su redistribución. Nuevamente se puede evidenciar un planteamiento alejado de las políticas neoliberales. A partir de la Constitución se crea las bases para la desprivatización y la distribución de recursos productivos, en este caso agua y tierra (Herrera Stalin, Daza y Alvarado 2019). Además, se establece que el régimen de desarrollo tendrá entre sus objetivos recuperar y conservar la naturaleza para garantizar a las personas y colectividades el acceso equitativo al agua y suelo (EC 2008, art. 313).

Respecto al agua, la Constitución establece que: *“El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.”* (EC 2008, art. 12) Se prohíbe expresamente su privatización y su gestión será exclusivamente pública o comunitaria, esta será fortalecida por el Estado, que a su vez será responsable de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinen a riego para la Soberanía Alimentaria, y el aprovechamiento de este recurso requerirá de su autorización (EC 2008, art. 318). Al ser un sector estratégico, el Estado se reserva el derecho de su

administración, regulación, control y gestión (EC 2008, art. 313), así como también garantizará la conservación, recuperación y manejo integral del agua, y la regulación de actividades que puedan afectar la calidad y cantidad de esta (EC 2008, art. 411). Además, el Estado será responsable de la provisión del servicio público de agua de riego (EC 2008, art. 314). Sin embargo, los gobiernos provinciales tienen la competencia de planificar, construir, operar y mantener los sistemas de riego, fomentar la actividad agropecuaria, y formular los planes de ordenamiento territorial, de forma articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial (EC 2008, art. 263). De igual manera, la soberanía energética no podrá afectar el derecho agua (EC 2008, art. 15). Además, establece que el orden de prelación será: consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas (EC 2008, art. 318).

En relación a la tierra y los derechos colectivos, la Constitución reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas los derechos de: conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles; mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y su adjudicación gratuita; y participar en el uso, usufructo y administración de los recursos renovables que hallen en sus tierras (EC 2008, art. 57). Adicionalmente, reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra (EC 2008, art. 60).

Finalmente, en referencia al cambio climático, la Constitución determina que “El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y *protegerá a la población en riesgo*.” (EC 2008, art. 414). Lo último es relevante ya que hace mención a la población más vulnerable, que, de acuerdo a lo analizado en el capítulo anterior, está conformada por los pequeños productores campesinos a causa de la implementación del sistema agroalimentario industrial y la imposición de políticas neoliberales a nivel mundial.

## **2. Leyes para la Soberanía, agua y tierra en Ecuador**

Durante el gobierno de Correa, se identificaron prácticas como el lobby y la presión de las élites por medio de las Cámaras o empresas en el proceso elaboración de marcos legales (ver anexo 2), sin embargo, estas prácticas no siempre fueron positivas para los proponentes, este fue un gobierno en disputa “lo que se evidencia en la existencia de diversas visiones en los marcos legales” (G. Lasso 2019, 100). Por ejemplo, la Ley

Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA) se puede decir que “favorece una visión campesinista y por lo tanto los intereses y posición de los movimientos sociales alineados a los sectores indígenas y campesinos” (100), a pesar de que “frena la aplicación cabal de la norma constitucional y los reglamentos y ley reformativa mediatizan la participación social al someterla a la voluntad de las autoridades del ejecutivo.” (Rosero, Carbonell Yonfá y Regalado 2011, 102)

No obstante, la Ley de Tierras y la Ley de Recursos Hídricos son favorables a las empresas y grupos económicos, como resultado del lobby y la presión de las empresas y sus gremios, así como la intervención de funcionarios públicos que viabilizaban sus propuestas por razones ideológicas, vínculos cercanos o actos de corrupción (100). El análisis de las leyes y políticas de interés para este estudio se presenta a continuación.

### **2.1. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria**

La construcción de la LORSA tuvo dos tendencias polarizadas y una tercera conciliadora. Por un lado, las grandes empresas<sup>15</sup> agropecuarias que se involucraron directamente, o a través de funcionarios a favor de la agroexportación, representaban una postura conservadora; por otro lado, las organizaciones campesinas e indígenas, entre otros actores<sup>16</sup> defendían el mandato constitucional de soberanía alimentaria y el cambio radical de las políticas agrarias; finalmente, algunos profesionales vinculados a las instituciones del Estado y a la cooperación internacional adoptaron una postura conciliadora entre seguridad y soberanía alimentaria (Rosero, Carbonell Yonfá y Regalado 2011, 97). La LORSA se aprobó en febrero de 2009, en primer debate, pero no procesó “a fondo los temas críticos de las nuevas políticas agrarias y el legislador prefirió derivarlos a un espacio de participación ciudadana dependiente del MAGAP, como mecanismo para postergar las decisiones sobre temas conflictivos como la redistribución de tierras” (98). Las organizaciones sociales elaboraron un texto con observaciones para ser discutido en segundo debate; el nuevo texto acordado en segundo debate tuvo la objeción parcial del presidente, con modificaciones en favor de agrocombustibles, grandes productores, camaroneras, grandes distribuidoras de alimentos, y limitaba la capacidad de la Conferencia de Soberanía Alimentaria. Esta objeción parcial entró en vigencia por el “ministerio de la ley”<sup>17</sup> (99)

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, PRONACA, SUPERMAXI, NESTLÉ

<sup>16</sup> Profesionales del desarrollo, organizaciones privadas de desarrollo social.

<sup>17</sup> No se debatió en la Asamblea Nacional en el pleno de la Comisión de Legislación y Fiscalización

la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA) fue publicada en el Registro Oficial en mayo de 2009. El texto cuenta con limitaciones, el veto debilitó el contenido de la ley, y afecta las disposiciones constitucionales (99). Posteriormente, se tramitó la Ley Orgánica Reformatoria de la LORSA<sup>18</sup> el 27 de diciembre de 2010. A la par, en diciembre de 2010, se aprueba el Código de la Producción que institucionaliza la agroexportación<sup>19</sup> (100)

La Ley tiene la finalidad de establecer mecanismos para institucionalizar la Soberanía Alimentaria como un objetivo estratégico del Estado conforme al mandato constitucional, para “garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente” (EC 2009, art. 1).

En la LORSA se determina que *el régimen de Soberanía Alimentaria se constituye por normas conexas para establecer políticas públicas agroalimentarias*<sup>20</sup> (EC 2009, art. 1). También establece dentro de las responsabilidades del Estado establecer “incentivos para la utilización productiva de la tierra y desincentivos para la falta de aprovechamiento o acaparamiento, y otros mecanismos de redistribución de la tierra” (EC 2009, art. 3).

Adicionalmente, la LORSA cuenta con un título específico para el acceso a los factores de producción. En cuanto al agua, determina que su uso y acceso se regirá por la Ley que trate los recursos hídricos; su uso para riego se asignará de acuerdo a la prioridad constitucional (EC 2009, art. 5).

Respecto a la tierra, establece que su uso y acceso deberá cumplir la función social y ambiental<sup>21</sup>. Además, el acceso equitativo deberá ser regulado por la Ley elaborada para el régimen de propiedad, “privilegiando a los pequeños productores; en esta también se definirá el latifundio, su extensión, acaparamiento y concentración de tierras, establecerá

---

<sup>18</sup> La Ley Reformatoria incluye la definición del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN), el mandato a la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) para coordinar con los espacios de participación ciudadana, entre otros; pero tendrá que tramitar sus propuestas a través del Ejecutivo.

<sup>19</sup> Garantiza el fomento a la producción de alimentos para el mercado interno y de commodities para la exportación.

<sup>20</sup> Priorizando los alimentos provenientes de la pequeña, micro, y mediana producción campesina, a la vez que se respeta y protege la agrobiodiversidad, y las formas tradicionales de producción “bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental” (EC 2009, art. 1)

<sup>21</sup> 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. (EC 2009, art. 6)

procedimientos para su eliminación y los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental” (EC 2009, art. 6). Respecto a la participación social, la LORSA indica que se contará con amplia participación social para la construcción de leyes y políticas públicas referentes al régimen de soberanía alimentaria, por lo que se conformó el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) como “el conjunto articulado de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, actores sociales, institucionales y estatales” (EC 2009, 31.1). Su coordinación estará a cargo de la presidente o presidenta de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria<sup>22</sup> (EC 2009, 34). Por lo expuesto, la LORSA intenta establecer los mecanismos para que el gobierno cumpla el mandato constitucional y a partir de ella se plantea un marco jurídico donde la tierra y el agua tienen un rol primordial en la Soberanía Alimentaria (IPDRS 2020).

La Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), que entró en vigencia el 05 de mayo de 2009, es limitada, pero se alinea a la Constitución, sin embargo, la aplicación ha tenido poco avance (Rubio 2011). Las demás leyes que entraron en vigencia posterior a la LORSA han sido motivo de conflictos y controversias. La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, y la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, entre otras, son ejemplos claros de las contradicciones existentes entre la Carta Magna, la legislación vigente y su aplicación, que se analizará al final del capítulo. Cabe destacar que en la LORSA no se hace referencia al cambio climático, sin embargo, posterior a su entrada en vigencia, y previa expedición de la Ley de Aguas y la Ley de Tierras, el gobierno generó y publicó instrumentos para la gestión del cambio climático que hacen referencia a la Soberanía Alimentaria, a los que se hará mención posteriormente.

## **2.2. Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua**

Entre los últimos meses de 2008 y a mediados de 2009, en el país se debatió los contenidos de la Ley de Aguas, y en este periodo se desarrollaron disputas por los contenidos y alcance del texto, se llevaron a cabo movilizaciones sociales que “cuestionaban el sentido y los contenidos que el gobierno daba a las políticas del agua y

---

<sup>22</sup> Una instancia debate y generación de propuestas conformada por representantes de la sociedad civil, seleccionados mediante concurso público. Dentro de las atribuciones de esta instancia está “Generar un amplio proceso participativo de debate, con el objeto de *elaborar las propuestas relacionadas con las leyes que regulen, entre otros temas: el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas*” (EC 2009, 34)

a su proyecto de nueva legislación” (Zapatta 2017, 72). En 2010, la Asamblea Nacional estuvo a cerca de aprobar el proyecto de Ley en segundo debate, sin embargo, no fue posible gracias a la presión ejercida por la movilización indígena y campesina liderada por la CONAIE, y la Asamblea Nacional resolvió realizar una consulta prelegislativa<sup>23</sup> a los pueblos indígenas, que se llevó a cabo en 2014 (73). Finalmente, el 24 de julio de 2014 se aprobó la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento de Agua (LORHUAA), y esta entró en vigencia el 6 de agosto del mismo año desde su publicación en el Registro Oficial N° 305. Cabe mencionar que la ley de acuerdo a la primera disposición transitoria de la Constitución debía aprobarse en un plazo máximo de 360 días, para garantizar la formalización y distribución equitativa del recurso. Por este motivo, las organizaciones sociales se manifestaron para su cumplimiento, y que el contenido de la ley incluya la corrección de la desigualdad de la distribución del agua, que históricamente ha estado en manos de grandes terratenientes y agroexportadores, perjudicando a los pequeños productores campesinos e indígenas. Sin embargo, finalmente este proceso demoró 5 años.

Posteriormente, el 20 de abril de 2015 se expide el Reglamento a esta Ley, mediante Decreto Ejecutivo N° 650. Los cuestionamientos a los contenidos de la ley y su reglamento continuaron por parte del movimiento indígena y organizaciones de usuarios de sistemas de agua, e incluso se ha puesto en duda la constitucionalidad de varios artículos (Zapatta 2017, 73). El detalle del contenido se analiza en los siguientes párrafos.

Entre los principios de la ley se encuentra que el Estado *garantizará el acceso equitativo al agua*, la gestión participativa, y exclusivamente pública o comunitaria del agua (EC 2014, art. 4 y 6). La *prohibición de privatización del agua* y del otorgamiento de autorizaciones perpetuas para su uso o aprovechamiento estipulada en el artículo 6 de la LORHUAA es una manera de garantizar el acceso al recurso. Sin embargo, esta prohibición tiene una excepción, pues la iniciativa privada podrá participar en “el desarrollo de subprocesos de la administración del servicio público cuando la autoridad competente no tenga las condiciones técnicas o financieras para hacerlo” (EC 2014, art.

---

<sup>23</sup> Aunque las organizaciones comunitarias fueron convocadas a la consulta prelegislativa tomando como referente la versión diecisiete del proyecto de ley, el texto que sirvió de base para la aprobación de la ley fue en realidad una versión dieciocho (que jamás fue públicamente conocida, y menos debatida). Los temas de la consulta, los sujetos de la consulta y el procesamiento de sus resultados estuvieron definidos y controlados por la Asamblea Nacional (conformada mayoritariamente por el partido político del presidente Correa). Los resultados de la consulta no son considerados como vinculantes.

7). Esto contradice lo estipulado en el artículo 6 y puede incrementar la vulnerabilidad de la población al acceso de recursos hídricos<sup>24</sup>.

El acaparamiento vulnera el acceso y uso del agua. Al respecto, la LORHUAA en el artículo 129, determina que el acaparamiento es la utilización del recurso en caudales mayores a los necesarios que perjudique a terceros. Sin embargo, no contempla las actividades que demandan enormes cantidades de agua y perjudican a terceros, como por ejemplo la agroindustria. Además, nuevamente la determinación o no de acaparamiento queda en manos de la Autoridad Única del Agua (AUA), quien en caso de acaparamiento cancelará las autorizaciones<sup>25</sup>. El reglamento a la ley tampoco especifica los criterios para definir o no un caso de acaparamiento, solamente se detalla el procedimiento administrativo.

Respecto a la redistribución del agua, se establece que la Autoridad reasignará los caudales revertidos para atender “la garantía del derecho humano al agua, el riego para la soberanía alimentaria y a efectivizar el acceso socialmente equitativo al uso y al aprovechamiento productivo del agua” (EC 2014, art. 130). En la ley la equidad y redistribución del agua para riego tan solo incluye el aumento de infraestructura y tecnificación, sin considerar transformaciones reales en actividades históricamente acaparadoras.

En relación a la prelación, la LORHUAA, mantiene lo estipulado en la Constitución: a) consumo humano, b) riego que garantice la soberanía alimentaria, c) caudal ecológico y d) actividades productivas. “El agua para riego que garantice la soberanía alimentaria comprende el abrevadero de animales, acuicultura y otras actividades de la producción agropecuaria alimentaria doméstica; de conformidad con el Reglamento de esta Ley” (EC 2014, art. 86). El reglamento mantiene el mismo orden, pero no se define el procedimiento para determinar el caudal y “otros criterios y parámetros que sirvan para delimitar, a efectos del otorgamiento de autorizaciones, el riego para la soberanía alimentaria, abrevaderos, acuicultura y actividades de la producción agropecuaria alimentaria doméstica” (EC 2015, art. 84), lo cual se resolverá

---

<sup>24</sup> La privatización de los servicios de agua potable es una negocio rentable para las grandes transnacionales, en el caso del Ecuador se puede citar el ejemplo de la empresa Interagua en Guayaquil, que no ha logrado dotar de agua a gran parte de la población y ha incumplido el contrato en varias ocasiones (Hidalgo, y otros 2009).

<sup>25</sup> La AUA contaba con un plazo de 360 días desde la promulgación de la ley para revisar los casos de acaparamiento, concentración o acumulación de concesiones de agua de riego, y cancelar de ser el caso las autorizaciones en un plazo de 180 días adicionales.

a través de una comisión conformada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, el Ministerio de la Producción y la Secretaría del Agua.

En la misma línea, el riego para la Soberanía Alimentaria se entiende como aquel que realizan “preferentemente la producción agrícola campesina, las organizaciones económicas populares y la pesca artesanal, 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” (EC 2015, art. 83). Esta visión de soberanía alimentaria difiere de la establecida en la Constitución como objetivo estratégico, y la reduce a una agricultura marginal, así como también excluyen los demás pilares de la Soberanía Alimentaria.

La LORHUAA establece el orden de prioridad para el aprovechamiento del agua *en actividades productivas*, incluyéndose como principal actividad el “riego para la producción agropecuaria, acuicultura y agroindustria de exportación” (EC 2014, art. 94).

La equidad, solidaridad y responsabilidad ambiental constan como principios para la gestión del riego y drenaje (EC 2014, art. 40). Sin embargo, en el mismo artículo, se menciona que uno de los objetivos de la gestión del riego y drenaje es ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia en función del cambio de la matriz productiva. Tomando en consideración que el cambio de matriz productiva daba prioridad a la agroindustria (EC Vicepresidencia de la República del Ecuador 2014), la distribución del caudal de riego deja de ser equitativa, partiendo de que la definición de acaparamiento en la LORHUAA no contempla las actividades que demandan abundante cantidad de agua, como el cultivo de banano, brócoli y flores que son productos de exportación (Sistema de Investigación de la Problemática Agraria en el Ecuador 2010), reduciendo la disponibilidad del recurso para garantizar la soberanía alimentaria; y aumentando la vulnerabilidad al cambio climático.

El artículo 42 de la LORHUAA, establece que la formulación de los planes de ordenamiento territorial deberá observar las directrices de la gestión integral del agua establecidas por la Autoridad Única. Además, el artículo 35 establece como principio que la planificación para la gestión del agua debe considerarse en los planes de ordenamiento territorial. Según el artículo 28, la planificación hídrica se realizará “sobre la base del Plan Nacional de Recursos Hídricos y Planes de Gestión Integral de Recursos Hídricos por cuenca hidrográfica”. Sin embargo, los planes hídricos son formulados por la Autoridad Única del Agua y tan solo se ponen a consideración del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua, limitando de esta forma la participación. Además, el Consejo

también estará conformado por sectores industriales y los Consejos de Cuenca que son instancias lideradas por la SENAGUA (EC 2014, art. 15, 19, 25; EC 2015, art. 1, 22-29), lo que enfrentaría a pequeños, medianos campesinos con grandes productores y empresas agroindustriales, mineras, hidroeléctricas y petroleras.

La LORHUAA reconoce que la naturaleza tiene derecho a la conservación de las aguas<sup>26</sup>. Sin embargo, la conservación, protección y preservación del agua por parte de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades ejercida dentro de sus territorios es restringida por las atribuciones Estatales (EC 2014, art. 72). En relación al cambio climático, la Ley determina que es obligación del Estado formular y generar políticas públicas orientadas a “adoptar y promover medidas con respecto de adaptación y mitigación al cambio climático para proteger a la población en riesgo” (EC 2014, art. 83).

En conclusión, tomando como premisa que la gestión de adaptación requiere, entre otros aspectos, el acceso al agua y el involucramiento de los sectores más vulnerables, la LORHUAA dificulta la gestión de adaptación de los pequeños y medianos productores campesinos al cambio climático en materia de recursos hídricos por las razones expuestas anteriormente.

### **2.3. Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales**

Durante el gobierno de Rafael Correa existe una marcada separación entre los proyectos propuestos por las organizaciones sociales que piden la redistribución de la tierra, la prohibición de la expansión de los monocultivos para la exportación y la agroindustria, mientras que el Estado<sup>27</sup> y los capitales del agronegocio impulsan el aumento de la productividad y la agroexportación (Daza 2016, 112). Entre 2008 y 2012, cuando todavía las políticas agrarias se relacionaban con el Régimen de Soberanía Alimentaria, las organizaciones sociales y campesinas realizaron aportes a los cuerpos normativos, siendo la redistribución de los recursos productivos como el agua y la tierra

---

<sup>26</sup> Abarcando la protección de las fuentes, mantenimiento del caudal ecológico, preservación del ciclo hidrológico, protección de la contaminación y la recuperación y restauración de los ecosistemas afectados por la contaminación del agua y la erosión del suelo (EC 2014, art. 64). Además, establece la corresponsabilidad en la conservación de agua subterránea (EC 2014, art. 118), y estipula la corresponsabilidad en la vigilancia y protección de las reservas declaradas de óptima calidad (EC 2014, art. 84)

<sup>27</sup> El Estado “condujo el *deseo* de las poblaciones indígenas y campesinas por mejorar sus condiciones de vida, a través del aumento de la productividad y negando la posibilidad de la redistribución de la tierra como su *bienestar*.” (Daza 2016, 112)

una de las demandas clave para las leyes. En 2012<sup>28</sup>, se da la “Marcha por el Agua y la dignidad de los pueblos” (Daza 2014, 14), y paralelamente la Red Agraria<sup>29</sup> entregaba una propuesta de Ley de Tierras con el respaldo de más de 40000 firmas; el discurso presidencial en ese entonces se centraba en la importancia de la productividad, y le restaba importancia a la definición del tamaño del latifundio, al mismo tiempo que el Estado comenzaba a dar una respuesta represiva a la protesta social<sup>30</sup> (Daza 2016, 113). A partir de 2013 hasta 2014, la soberanía alimentaria es desplazada por el discurso del cambio de la matriz productiva que direcciona las normativas y dinámicas estatales, a partir del cual se firma el Acuerdo Comercial con la Unión Europea en julio 2014, se da prioridad a productos para agrocombustibles<sup>31</sup>, y nuevamente se prioriza la Ley de Tierras en la agenda legislativa<sup>32</sup> (Daza 2014, 16), la Vicepresidencia de la República genera opinión pública a favor del agronegocio y la agroindustria, en este sentido, “la estrategia de transformación productiva es producir más, producir mejor, producir cosas nuevas [...], pero no repartir tierras” (Daza 2016, 114), mientras que:

El enfoque propuesto por las organizaciones indígenas y campesinas se fundamenta en la redistribución de la tierra y la reconstitución de los territorios ancestrales, elementos que reinventa la propuesta de reforma agraria y actualizan las nuevas problemáticas en el campo, definiendo como horizonte de emancipación la soberanía alimentaria frente al modelo de acumulación del capital en el campo, que impulsa la productividad de la tierra como solución (Daza 2016, 114).

Entre 2012 y 2016, las élites agroindustriales a través del Estado lograron, a través de la Ley de Tierras, vaciar de sentido las demandas indígenas y campesinas en torno a la redistribución de la tierra, y se consolida a la productividad como fin para el progreso económico (117). En 2015 se realizó la consulta prelegislativa sobre el proyecto de Ley de Tierras en la que participaron el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE), la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), la Confederación Nacional Afroecuatoriana, la Asociación de Negros del Ecuador, entre otros; no obstante la CONAIE se ausentó del proceso al considerar que el texto no responde las aspiraciones del movimiento (OCARU 2015).

---

<sup>28</sup> Hasta 2012 se habían presentado 8 propuestas de Ley de Tierras y Territorios y un Mandato Comunitario para la Ley de Tierras. Las propuestas de ley de SIPAE, MPD y Red Agraria son los cuerpos normativos que recogen planteamientos de las organizaciones campesinas e indígenas (Daza 2014, 17-18).

<sup>29</sup> Cercana al régimen de Alianza País

<sup>30</sup> Los paros, marchas, cierre de vías, huelgas solidarias empiezan a ser calificadas como acciones de desestabilización al régimen, traición a la Patria, sabotaje y terrorismo (Daza 2016, 113)

<sup>31</sup> Soya, canola y caña de azúcar

<sup>32</sup> Entre 2014 y 2018, Alianza País (movimiento gobiernista) tiene la mayoría legislativa para la aprobación de la ley y redistribución de la tierra (Daza 2014, 18).

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales<sup>33</sup> fue aprobada por la Asamblea Nacional el día 07 de marzo de 2016, y publicada el 14 de marzo de 2016, y su Reglamento fue expedido el 11 de enero de 2017. Su objetivo es:

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 afroecuatoriano y pueblo montubio, de conformidad con la Constitución, convenios y demás instrumentos internacionales de derechos colectivos. (EC 2016, art. 2)

La ley tiene entre sus principios el “acceso equitativo a la tierra rural: *el Estado establece políticas de redistribución que permitan el acceso equitativo a la tierra rural*” (EC 2016, art. 7); y la “prohibición de latifundio y de la concentración de la tierra rural, *el Estado hará efectiva la prohibición del latifundio e impedirá la concentración de la tierra rural*” (EC 2016, art. 7). Es este aspecto está apegada al mandato de la Constitución<sup>34</sup>.

Entre los lineamientos de política agraria se encuentran:

- b) Asegurar el acceso equitativo a la propiedad a quienes se encuentran en posesión agraria de conformidad con esta Ley,
- c) Apoyar el desarrollo económico rural del sector agropecuario, en concordancia con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, el plan nacional agropecuario y la planificación hídrica nacional,
- d) 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. (EC 2016, art. 9)

---

<sup>33</sup> La Ley aprobada incorporó las propuestas de asambleístas oficialistas una de ellas elaborada por la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura; y dejó de lado propuestas de relevancia recogidas por los asambleístas de FEINE y del Movimiento Popular Democrático (MPD), así como de la COPISA.

Tanto la Ley de Tierras aprobada y su reglamento liquidaron las posibilidades redistributivas plasmadas en la Constitución. La redistribución se limita al mercado de tierras, a una simple transacción de compra-venta. (Yulán Morán 2017)

<sup>34</sup> Dentro de los fines de la ley se encuentran: normar el uso sustentable y el acceso equitativo a las tierras rurales con aptitud agrícola, redistribuir las tierras rurales estatales en favor de las organizaciones campesinas, fortalecer la agricultura familiar campesina, y establecer procedimientos para fijar límites máximos a la propiedad de la tierra; mecanismos de control y eliminación de la concentración de tierras, hacer cumplir la función social y ambiental de la propiedad de la tierra rural, y promover la producción sustentable de las tierras rurales y de alimentos sanos, suficientes y nutritivos para garantizar la Soberanía Alimentaria, e incentivar el mejoramiento de la productividad agropecuaria de conformidad con la Constitución (EC 2016, art. 8).

En un principio la Ley se apega a la Constitución, pero posteriormente muestra una clara tendencia hacia el mantenimiento del sistema alimentario agroindustrial y se aleja de la definición de Soberanía Alimentaria establecida en la Constitución.

En el contexto de la ley, la Soberanía Alimentaria se orienta a la productividad y deja de lado sus demás características (asemejándose a la seguridad alimentaria), y se direcciona al fomento de la agricultura industrial,<sup>35</sup>. Estas características también se encuentran plasmadas en las condiciones para cumplir la función social como mantener los promedios de producción y productividad, que se aprovechen las obras de riego para mejorar la productividad. De igual manera, la función ambiental se limita a parámetros técnicos y prácticas productivas, dejando de lado los preceptos de la Constitución.

En la misma línea, la ley determina que, entre las acciones para alentar a los propietarios de tierras rurales hacia una producción sostenible, sustentable y que garantice la Soberanía Alimentaria, se encuentran el desarrollo de programas de producción agraria y agroindustria enfocado a sectores con menor índice de desarrollo humano (EC 2016, art. 10) y que:

La Autoridad Agraria Nacional proporcionará a las y los productores de la agricultura familiar campesina, de la economía popular y solidaria y a las y los pequeños y medianos productores, mecanismos de información, asistencia técnica y financiera, capacitación, innovación y *transferencia tecnológica*, fomento, infraestructura rural, equipamiento, apoyo al acceso a mercados y circuitos alternativos de comercialización; a fin de apoyarlos en el uso y aprovechamiento eficiente y sostenible de la tierra. (EC 2016, art. 33)

Esto podría implicar la imposición de prácticas de agricultura convencional en los pequeños productores más empobrecidos.

Además, para garantizar la Soberanía Alimentaria, la ley establece que la compraventa, arrendamiento o usufructo de tierras rurales productivas requiere autorización de la Autoridad Agraria Nacional cuando supera las doscientas hectáreas en la Sierra y estribaciones, 1000 ha en la Costa y 1500 ha en la Amazonía y Galápagos (EC 2016, art. 19), también se permite a las empresas extranjeras adquirir, arrendar o tomar en usufructo tierras rurales para proyecto de producción agraria, en una extensión que no se dé lugar a concentración (EC 2016, art. 20). La venta o arriendo se realiza a través de

---

<sup>35</sup> Esta afirmación se basa en que la ley establece que la función social “presupone que el sistema productivo agrario establecido en el predio mantenga una producción sostenible y sustentable para garantizar la soberanía alimentaria [...], la generación de trabajo familiar o de empleo, el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de producción, agro industria y exportación agropecuaria” (EC 2016, art. 11), y el Estado establecerá políticas, estímulos e incentivos para que se cumpla la función social de las propiedades de agricultura familiar campesina<sup>35</sup> (EC 2016, art. 11)

contratos agrarios (EC 2016, art. 92 - 99). Lo detallado anteriormente facilitaría la extranjerización de la tierra y su mercantilización, además no está acorde con la definición de Soberanía Alimentaria.

Respecto al latifundio, una condición para que el predio rural con aptitud productiva cumpla la función social es que por su extensión no constituya un latifundio ni concentración de tierra rural (EC 2016, art. 11). La ley determina que latifundio<sup>36</sup> es:

[...] la propiedad rural de gran extensión ineficientemente aprovechada, de propiedad de una persona natural o jurídica que sobrepase 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. (EC 2016, art. 110)

Además, la ley establece que, *se puede realizar expropiación agraria*<sup>37</sup> *cuando exista latifundio o concentración de tierra*<sup>38</sup>, se excluyen las tierras de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y territorios ancestrales, sujetas al régimen comunitario de la tierra contemplado en la Constitución y las unidades de producción inferiores a 25 ha en la Sierra, 75 en la Costa y 100 en la Amazonía y Galápagos (EC 2016, art. 107).

En definitiva, la Ley prohíbe el latifundio, pero no se establece la superficie del mismo para dar paso a la expropiación.

Respecto a la concentración de tierra rural, la Ley la define como:

[...] dominio o a la posesión legal de tierras rurales aptas para la producción agraria, en uno o más predios, por una o más personas naturales o jurídicas u operadores económicos nacionales o extranjeros, en forma directa o indirecta o mediante:

la captación de acciones, participaciones, derechos o cualquier otro título que otorgue derechos y se compruebe los siguientes casos:

- 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

<sup>36</sup> La Autoridad Agraria Nacional debía definir después de dos años de la expedición de la Ley la superficie de tierra rural que constituye un latifundio (disposición transitoria décimo cuarta).

<sup>37</sup> La expropiación en materia de tierras rurales consiste en un acto administrativo de la Autoridad Agraria Nacional, mediante el cual se afecta el derecho a la propiedad de un predio, apto para la producción agraria, incurso en una o más causales de expropiación, *previo el pago del valor respectivo*, de acuerdo con el avalúo municipal correspondiente a la expropiación. Estos predios solamente pueden ser destinados a la producción dentro de los programas de redistribución de tierras de la Autoridad Agraria Nacional (EC 2016, art. 102).

<sup>38</sup> Se excluyen las tierras de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y territorios ancestrales, sujetas al régimen comunitario de la tierra contemplado en la Constitución y las unidades de producción inferiores a 25 ha en la Sierra, 75 en la Costa y 100 en la Amazonía y Galápagos (EC 2016, art. 107).

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. (EC 2016, art. 111)

La concentración de tierras rurales está prohibida y será declarada por la Autoridad Agraria Nacional, además es causal de expropiación (EC 2016, art. 112).

En definitiva, se prohíbe el latifundio y la concentración, ambos se establecen como causales de expropiación, pero no se determina la extensión del latifundio para su eliminación, y la declaración de concentración está a cargo de la Autoridad Agraria Nacional, lo que imposibilita ejecutar políticas de redistribución, frenando la distribución equitativa de la tierra rural.

En lo referente al acceso equitativo a la tierra, la ley establece que este se garantizará a partir de la aplicación de políticas redistributivas con fines productivos a las “personas que forman parte de organizaciones de campesinos y campesinas sin tierra o de la economía popular y solidaria dedicadas a las actividades agrarias, con poca tierra o tierra de baja calidad o con restricciones al uso o al derecho de propiedad” (EC 2016, art. 24), quienes pueden acceder a *programas de redistribución de tierra del patrimonio estatal o que han sido expropiadas de acuerdo con esta Ley* (EC 2016, art. 15). Se dará prioridad a las familias campesinas en condición de extrema pobreza, a quienes transferirá extensiones de tierras productivas no inferiores a una UPA con apoyo financiero y capacitación técnica (EC 2016, art. 16, 68, 71). Es decir, la redistribución<sup>39</sup> de la tierra implicaría una deuda para los productores rurales más empobrecidos, poco afín a los principios de la Soberanía Alimentaria.

La política agraria de adjudicación, redistribución, uso y acceso equitativo a tierras rurales, y el cumplimiento de la función social y ambiental, será dirigida por el Estado y ejecutada a través de la Función Ejecutiva (EC 2016, art. 31), y la Autoridad Agraria Nacional tendrá entre sus funciones *expropiar* tierras rurales que no cumplan con su función social o que constituyan latifundio, y *adjudicar las tierras rurales de acuerdo a los programas de redistribución, establecer medidas para prevenir la concentración de*

---

<sup>39</sup> La redistribución implica la transferencia de dominio de las tierras que han llegado a formar parte de las tierras rurales estatales a cualquier título. No incluye a las tierras rurales estatales que se encuentren en posesión agraria de conformidad con esta Ley (EC 2016, art. 71).

*tierras rurales y regulará su adquisición o arrendamiento y establecer mecanismos para evitar la especulación* (EC 2016, art. 32). Finalmente, los GADs podían adjudicar tierras rurales en el plazo de dos años a partir de la promulgación de la ley.

Como se puede ver, la Ley de Tierras y la Ley de Aguas redujeron las expectativas sobre la distribución equitativa de los recursos productivos en el país, siguen favoreciendo a la agroindustria en detrimento de la agricultura familiar campesina. La reforma agraria aún sigue pendiente, mientras los grandes grupos agroindustriales siguen beneficiándose (Herrera Stalin, Daza y Alvarado 2019)

La Constitución de la República del año 2008 prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, sin embargo, la implementación de una política redistributiva realmente efectiva bajo la legislación actual no es factible, porque uno de los impedimentos es que en la Ley el latifundio no se define según su tamaño sino por ser ineficientemente aprovechada, por no cumplir el principio de productividad (IPDRS 2020).

En conclusión, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales se orienta hacia el fomento de la agroindustria y la productividad, impulsa la adopción de tecnologías por parte de los pequeños y medianos productores y apunta hacia la agroindustria, incentiva la modernización tecnológica, no garantiza la Soberanía Alimentaria y debilita a la agricultura familiar campesina.

Al no definir la extensión del latifundio, no se puede hacer efectiva su prohibición y expropiación, (que constituye un pago para el terrateniente y no le perjudica); adicionalmente, su definición queda a criterio de la Autoridad Agraria Nacional, al igual que la declaración de concentración. La ley deja abierta la posibilidad de la extranjerización de las tierras y también su mercantilización. Las políticas de redistribución planteadas en la ley están ligadas al endeudamiento de los pequeños productores de la agricultura familiar campesina.

Finalmente, la Ley no hace mención al cambio climático de manera explícita en ninguno de sus artículos.

### **3. Planificación Nacional**

#### **3.1. Planes Nacionales de Desarrollo**

De acuerdo a la Constitución del año 2008, “el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la

programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.” (Art. 280). Por lo tanto, se establece la vinculación entre la planificación nacional, y la planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que a su vez utilizarán como referencia los criterios y lineamientos de la Estrategia Territorial Nacional, y se articularán con las políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo (EC SENPLADES; CONGOPE; AME; CONAJUPARE 2010).

Según Alberto Acosta (2009), el proceso posterior a la aprobación de la Constitución requiere de una sociedad movilizadora que impulse la consecución de los logros constitucionales para impedir que las nuevas leyes y políticas vacíen de contenido histórico a la Constitución. En este aspecto, la planificación nacional contenida en el Plan Nacional de Desarrollo o Buen Vivir también debe estar alineada a los preceptos constitucionales. La planificación es el medio para alcanzar el Buen Vivir, y el Plan Nacional es el principal instrumento para el diseño de la política pública (EC Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2013).

Con este antecedente, se analizará la manera en que se abordó la Soberanía Alimentaria en el contexto de acceso a agua y tierra en el Plan Nacional de Desarrollo. Posterior a la aprobación de la Constitución de 2008, hasta el año 2017, el país contó con dos Planes de Desarrollo:

- Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013
- Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017

Los dos Planes Nacionales de Desarrollo (PND) o Planes Nacionales del Buen Vivir (PNBV) reconocían los problemas estructurales que dificultan la supervivencia de los pequeños productores campesinos, señalando especialmente que el agua y la tierra se concentran en manos de grandes propietarios (EC Consejo Nacional de Planificación 2009), y que “la mayor parte de la reforma agraria aún está pendiente” (EC Consejo Nacional de Planificación 2013). Por ejemplo, el PNBV 2009 – 2013, menciona que entre el 1 al 4% de los regantes hacendados controla del 50 al 60% de los caudales totales de agua disponible, igualmente, el 47,7% de pequeños propietarios tiene tan solo el 2,04% de la tierra agrícola, mientras el 42,57% de la tierra es acaparada por el 3,32% de los grandes propietarios (EC Consejo Nacional de Planificación 2009). Así mismo, el PNBV

2013 – 2017 indica que, el 52% de las tierras agrícolas se encuentra concentrada en el 5% de propietarios, mientras que un 60% de pequeños productores son propietarios de tan solo el 6,4% de las tierras (EC Consejo Nacional de Planificación 2013).

Es decir, hasta el año 2013, después de aproximadamente 5 años de vigencia de la Constitución de 2008 y casi 4 años de vigencia de la LORSA, no hubo un avance significativo en el cumplimiento del acceso y redistribución de agua y tierras.

Los dos planes buscaban la democratización de los medios de producción<sup>40</sup> en sus políticas, a través de la ampliación del acceso a riego para los pequeños productores, y su redistribución para garantizar la Soberanía Alimentaria, así como el fomento del acceso equitativo a la tierra para erradicar la concentración y el latifundio. Por ejemplo, en el PNBV 2009 – 2013 se propuso impulsar las condiciones productivas para alcanzar la soberanía alimentaria (EC Consejo Nacional de Planificación 2009), y en el PNBV 2013 – 2017 se mencionó que la Ley de Recursos Hídricos sería un instrumento para facilitar la distribución del agua. En el último plan se establece como objetivo impulsar la transformación de la matriz productiva, con las políticas de fomentar la producción y productividad, promover la inclusión y redistribuir los factores y recursos de la producción, y lineamientos como, identificar la tierra concentrada y acaparada con aptitud agrícola, impulsar la democratización social y ambientalmente responsable del acceso a la tierra e incrementar la cobertura y el acceso equitativo al riego, así como ampliar y mejorar la provisión y acceso al servicio público de riego (EC Consejo Nacional de Planificación 2013). La propuesta del cambio de matriz productiva posteriormente se plasmó en la Estrategia Nacional para el Cambio de Matriz Productiva, con un enfoque orientado hacia el impulso de la agroindustria para la exportación, contrario a lo que plantea la Soberanía Alimentaria.

Además, los plazos para la aprobación y entrada en vigencia de las leyes para garantizar el acceso equitativo a agua y tierra no se cumplieron conforme a lo determinado en la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA), y la legislación nacional publicada posterior al PNBV 2013 – 2017 tampoco permite el cumplimiento de lo establecido en la Constitución 2008 respecto al acceso a agua y tierra. La Ley de Recursos Hídricos fue aprobada en el año 2014 (1 año después de la vigencia del PNBV),

---

<sup>40</sup> En el PNBV 2009 – 2013, los objetivos 1 y 11, así como las políticas 1.4 y 1.8 y 11.5 están relacionados con agua y tierra y se enfocan en la democratización de los medios de producción.

En el PNBV 2013 – 2017, los objetivos 2, 7, 8, 10 y 11, y las políticas 2.1, 2.4, 2.11, 7.6, 8.2, 10.4, 10.9 y 11.4 tienen lineamientos estratégicos relacionados con el acceso a agua y tierra.

y como se mencionó anteriormente es un instrumento que no garantiza la distribución equitativa del agua. De igual manera, la Ley de Tierras fue aprobada en el 2016, aproximadamente un año antes de finalizar el PNBV 2013 – 2017, y tampoco garantiza el acceso equitativo y la redistribución de la tierra.

Cada uno de los instrumentos de planificación contó con metas específicas. Por ejemplo, el PNBV 2009 – 2013 planteó “Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra hasta el 2013” (EC Consejo Nacional de Planificación 2009), mientras que el PNBV 2013 – 2017 propuso “Disminuir la concentración de superficie regada a 60 veces.” (EC Consejo Nacional de Planificación 2013). Sin embargo, en este último, ya no se establece una meta respecto al acceso a tierra, únicamente incluye como indicador de apoyo al Coeficiente de Gini<sup>41</sup> de la tierra, a pesar de que el acceso equitativo y la redistribución de la tierra está incorporada en varios objetivos y políticas, incluso dentro del cambio de matriz productiva.

Finalmente, los GAD deben formular sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, considerando las particularidades de cada localidad o territorio, a través de un proceso participativo (EC Consejo Nacional de Planificación 2009). Para lo cual, los PNBV incluyen como complemento a la Estrategia Territorial Nacional (ETN) con el fin de reforzar la articulación entre la planificación nacional y territorial (EC Consejo Nacional de Planificación 2009), dividiendo el territorio en zonas de planificación, donde se identifican dinámicas y particularidades para cada una. La provincia de Imbabura se encuentra en la zona uno junto con Carchi Esmeraldas y Sucumbíos, en la que se establece una línea de acción enfocada a la gestión integral de cuencas hidrográficas alineada a la propuesta de cambio de matriz productiva (EC Consejo Nacional de Planificación 2013).

Entre otros instrumentos de planificación nacional, articulados a los Planes Nacionales del Buen Vivir y publicados desde 2009 hasta 2017 se encuentran:

- Plan de fomento de acceso a tierras de los productores familiares del Ecuador - Plan Tierras 2009<sup>42</sup>.
- Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (2013)
- Plan Nacional de Riego y Drenaje (2012 – 2027)

---

<sup>41</sup> Según el PNBV, el coeficiente de Gini reportado en el PNBV es del año 2011, entregado por el INEC – ESPAC. La línea base del coeficiente de Gini en el PNBV 2013 – 2017 fue de 0,78.

<sup>42</sup> El Plan de Tierras del MAGAP publicado en 2009 avanzó con la titulación de 401.554,26 ha de territorios ancestrales, el 97,5% ubicados en la Amazonía y el resto en la Costa (EC Consejo Nacional de Planificación 2013).

- Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (2014)

En 2007, el MAGAP publicó el documento “Políticas para el Agro Ecuatoriano 2007 – 2020” y en 2009 presentó el documento “Políticas de Estado para el Agro 2009 – 2013”, ambos fueron elaborados con base en uno anterior desarrollado sin el involucramiento de las organizaciones campesinas e indígenas como actores relevantes en las políticas agrarias. En 2009, se presentó el Plan Haciendas que contemplaba la intervención de 35 predios en beneficio de 2161 familias que debían pagar a través de crédito las tierras otorgadas, además el modelo de gestión se enfocaba, entre otros aspectos, al fomento de empresas agrícolas asociativas centradas en la agroindustria. Posteriormente, en ese mismo año, la nueva administración del MAGAP abandona el Plan Haciendas, se abre el diálogo con organizaciones campesinas, y se propone impulsar la redistribución de los predios de las instituciones del Estado a través del Plan Tierras (Rosero, Carbonell Yonfá y Regalado 2011). El análisis de la gestión en 2010 determinó que las metas propuestas no se cumplirían, y que “la matriz de inversión de los fondos fiscales sigue siendo la misma. Los fondos fiscales financian al sector privado de la economía en clara oposición a la Constitución [...]” (79) Entre las limitaciones del proceso de redistribución de la tierra a través del Plan Tierras se encuentra la influencia de los representantes de los agro-negocios ubicados en puestos estratégicos del gobierno, el poder que ejerce la burocracia tradicional en contra de la soberanía alimentaria, además de falencias administrativas y la falta de coordinación entre instituciones estatales (81). Las políticas agropecuarias del MAGAP no han permitido el cumplimiento de la Constitución, ni del PNBV, y a pesar de la retórica campesinista, no se ha cambiado el modelo de acumulación centrado en el agronegocio (84). Los instrumentos normativos que dificultaron la distribución de las tierras antes de la aprobación de la Ley de Tierras son: Código de la Producción 2020, Agenda de transformación productiva 2010, Cambio de Matriz Productiva y Energética 2013, PNBV 2013 – 2017, Sustitución Selectiva de Importaciones del MAGAP 2013 y 35 propuestas para el socialismo del Buen Vivir (Daza 2014, 14)

El proyecto del gobierno incluía aspectos estructurales clave entre estos, como se ha evidenciado en el análisis de los dos Planes Nacionales del Buen Vivir, se encuentra la promoción del acceso equitativo a los medios de producción. No obstante, hay contradicciones dentro de la misma propuesta. En el discurso de cambio de matriz productiva se propuso impulsar industrias estratégicas, entre ellas la producción de pulpa

de papel, sin considerar los problemas que originarían, por ejemplo, la afectación a la seguridad alimentaria y problemas distributivos, especialmente por el uso de tierra por parte de capital privado para reemplazar cultivos, bosques naturales, por monocultivos de eucalipto y pino; se estima que se requerirían 120000 ha de bosque y 210000 ha de bosque de eucalipto, y se agudizaría la concentración de la tierra (Acosta y Cajas Guijarro 2018). Otro ejemplo, fue la priorización de cadenas estratégicas (sistema denominado de negocios inclusivos) que tengan una alta demanda a nivel internacional e integrasen a una gran cantidad de pequeños y medianos productores, lo que terminó privilegiando “el modelo primario exportador que se pretendía desestructurar a través de la Estrategia de Cambio de Matriz Productiva.” (G. Lasso 2019, 90)

Adicionalmente, según Acosta y Cajas Guijarro (2018), se incumplieron 10 de las 13 metas propuestas en el objetivo 10 que hace referencia a la matriz productiva, entre ellas la disminución de la concentración de la superficie regada. En definitiva desde la aprobación de la Constitución de 2008 hasta el año 2017, se mantiene “una distribución en extremo desigual e intacta de la tierra y del agua” (250), y entre otros aspectos se evidencia la reprimatización de las exportaciones, la dependencia de la importación de productos primarios continua intacta, la concentración sostenida de la tierra y el agua como medios de producción agrícola; al final el país se mantiene subordinado a las “lógicas de acumulación primario exportadora” (30). Ecuador continúa siendo un país primario exportador, el Estado sigue dependiendo de las rentas petroleras y no existe un cambio estructural, ni un desplazamiento en el eje de poder (Pástor Pazmiño 2015). Como se puede observar, la planificación nacional ha recogido elementos de la Constitución sobre la soberanía alimentaria y el acceso a agua y tierra, no obstante, en la práctica hay claras contradicciones.

#### **4. Política relacionada con el cambio climático**

Después de la aprobación de la Constitución<sup>43</sup> 2008, se declara como Política de Estado la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático<sup>44</sup>, y se le asigna a la Autoridad Ambiental Nacional el mandato de formular y ejecutar una estrategia nacional.

---

<sup>43</sup> Los artículos 413 y 414 de la Constitución de la República de 2008 se relacionan directamente con la gestión del cambio climático. Los artículos que se relaciona de manera indirecta son: 12, 13, 14, 15, 66, 71, 72, 73, 74, 313, 395, 400, 401, 402, 404, 405, 408, 410, 411.

<sup>44</sup> Decreto Ejecutivo 1815, Publicado en el Registro Oficial 636 de 17 de julio de 2009.

Posteriormente, se crea el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC)<sup>45</sup>, que tendrá entre sus atribuciones, coordinar, dictar y facilitar la ejecución integral de las políticas nacionales pertinentes al cambio climático, la Estrategia Nacional de Cambio Climático; y promover y solicitar la preparación de investigaciones, estudios e insumos técnicos y legales para el desarrollo y ajuste de la política, entre otras.

En 2012, se publica la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) 2012 – 2025, que se declara como Política de Estado<sup>46</sup>. Este instrumento tiene principios, sectores prioritarios de intervención, visión, líneas estrategias, objetivos, resultados, lineamientos para la acción y mecanismo de implementación. Las dos líneas estratégicas son adaptación y mitigación<sup>47</sup>. La *agricultura* es el sector priorizado en ambas líneas estratégicas, en adaptación el sector se denomina *Soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca*, y se incluye uno adicional llamado *Patrimonio Hídrico*. (EC Ministerio del Ambiente del Ecuador 2012).

Cabe resaltar que uno de los principios de la estrategia es la protección de grupos vulnerables, es decir poblaciones y zonas más vulnerables. Los lineamientos de acción en la ENCC 2012 – 2025 relacionadas con la soberanía alimentaria y la agricultura se encuentran dirigidos a medidas técnicas y con orientación a la modernización para aumento de la productividad, así como el fomento de uso de herramientas de ordenamiento territorial y la reconversión productiva para alcanzar la Soberanía Alimentaria, sin embargo, no hay uno específico que se refiera explícitamente al acceso equitativo a la tierra o a su redistribución. En cuanto a recursos hídricos, se plantea sobre todo a la construcción de infraestructura y al diseño de proyectos con enfoque de adaptación, y se menciona la identificación e implementación de medidas para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones por acceso a recursos hídricos; así como fomentar la optimización del uso y aprovechamiento sobre la base de la equidad para reducir la vulnerabilidad frente a la escasez; y la vinculación con la planificación territorial ligada a los impactos que el cambio climático. No obstante, tampoco se menciona la distribución equitativa de los recursos hídricos para la agricultura familiar campesina en relación con la agroindustria, por ejemplo.

---

<sup>45</sup> Decreto Ejecutivo 495, Publicado en el Registro Oficial N.º 636 el 20 octubre de 2010

<sup>46</sup> Acuerdo Ministerial Nro. 95

<sup>47</sup> La primera se plantea para reducir la vulnerabilidad social, económica y ambiental a los impactos del cambio climático, y la segunda para reducir las emisiones de GEI.

Los sectores de la agricultura pueden contribuir a la mitigación del cambio climático y son los únicos con la capacidad de almacenar carbono (FAO 2016) por ejemplo, las prácticas agrícolas que aportan a ambos fines son el aumento de materia orgánica en el suelo, el control de la erosión, la gestión de fertilizantes, la gestión mejorada de cultivos (IPCC 2020), lo que está plasmado claramente en la ENCC 2012 – 2025.

Pero los esfuerzos deben ir más allá. Se debe considerar que el mismo sistema agroalimentario actual es un obstáculo para la aplicación de medidas verdaderamente efectivas. Los pequeños productores se enfrentan a dificultades para mejorar sus medios de subsistencia y esto se agudiza con la vulnerabilidad ante el cambio climático (FAO 2016). *La inseguridad en la tenencia de la tierra incrementa la vulnerabilidad y reduce la capacidad adaptativa de las personas, comunidades y organizaciones* (IPCC 2020), junto con otros limitantes las barreras tecnológicas, biofísicas, socioeconómicas, financieras (como la falta de acceso a crédito) que afecta particularmente a los hogares más pobres que no pueden presentar garantías y *a mujeres productoras que no tienen títulos de propiedad* (FAO 2016). Dentro de varias medidas que el IPCC (2020) plantea para lograr resultados positivos en la adaptación y mitigación, se encuentra, en primer lugar, políticas relativas a la tierra incluida su redistribución. Este aspecto no ha sido considerado en la planificación nacional para afrontar el cambio climático plasmada en la ENCC.

La adaptación al cambio climático requiere de estrategias sociotecnológicas desarrolladas a lo largo del tiempo, e innovaciones que se originen de la racionalidad organizativa andina (Earls 2009), como el mantenimiento de la diversidad genética, captura de agua lluvia, manejo de cuencas, la conservación de fuentes de agua, entre otros (Pérez, Nicklin, y otros 2010), lo que se ha plasmado en la ENCC 2012 – 2025. Sin embargo, no se puede negar que la vulnerabilidad de la agricultura familiar se incrementa por factores económicos, culturales, sociales y políticos que tienen un papel fundamental en las estrategias y sus resultados (Valdivia, y otros 2014). Las medidas de adaptación y mitigación se deben diseñar específicamente para cada contexto pues los agricultores pequeños no cuentan con la misma capacidad de respuesta que los agronegocios, considerando el grado de exposición y la capacidad de adaptación, recomienda medidas para los sistemas de producción en pequeña escala, entre ellas inversiones en riego y otros elementos de gestión del agua como políticas (FAO 2016).

En el anexo 3 se resume los objetivos que se relacionen únicamente con el acceso a agua. No se evidenció ningún objetivo alineado con el acceso a tierra.

Hasta aquí se analizó el marco normativo y de planificación nacional que se relaciona con Soberanía Alimentaria en el pilar de acceso a agua y tierra y cambio climático. Entre 2008 - 2012, en el sector agropecuario ecuatoriano las políticas agrarias tenían una relación más estrecha con la Soberanía Alimentaria tal y como fue planteada en la Constitución de 2008. Sin embargo, partir de 2013 se posiciona nuevamente un discurso productivista para la lucha contra la pobreza y se centra en el cambio de matriz productiva, lo que desplaza a la política de Soberanía Alimentaria, y se da paso al fortalecimiento de los agronegocios y la agroindustria (Daza 2015), que se ven reflejadas en la aprobación de la legislación secundaria . En el anexo 4 se encuentra una matriz comparativa que resume los contenidos en la normativa y la planificación nacional, y en el anexo 5 el orden cronológico del marco normativo analizado.

## **5. Situación actual del acceso a agua y tierra en el Ecuador**

### **5.1. Acceso a tierra**

Posterior a la Constitución de 2008, se planteó un cambio en la estructura agraria del Ecuador. No obstante, hasta el año 2017, la concentración de la tierra no ha variado, y no se hizo un intento para que esto cambie (Acosta y Cajas Guijarro 2017), la exclusión e inequidad en el campo persisten, como se hizo evidente en el análisis legal y de planificación nacional. Las cifras corroboran lo antes mencionado. El coeficiente de Gini<sup>48</sup> permite constatar el grado de concentración de la tierra. Con base en el valor del índice de Gini de los Censos Nacionales Agropecuarios que se llevaron a cabo en 1954, 1974 y 2000, se puede observar que las reformas agrarias no tuvieron un impacto importante en la redistribución de la tierra, pues los valores del coeficiente se mantienen sobre 0,8 (ver anexo 6).

El último Censo Nacional Agropecuario se realizó en el año 2000, fecha en la que se tiene el último coeficiente de Gini oficial. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), entidad rectora en esta materia, comienza con el levantamiento de información agropecuaria a través de la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria (ESPAC), misma que puede ser utilizada para realizar estimaciones con representatividad a nivel nacional y provincial. Con esta información se realizó el cálculo del índice de Gini para

---

<sup>48</sup> Este coeficiente se expresa en valores de 0 a 1. Mientras más cercano a 1, mayor es la desigualdad.

el año 2017, con la finalidad de identificar el estado de la concentración de la tierra al finalizar el último PNBV. Los datos entre 2002 y 2013 se obtuvieron de Acosta y Cajas Guijarro (2018). Se puede observar que los cambios entre 2008 y 2017 son mínimos, incluso es mayor en el último año, es decir la desigualdad en la distribución de la tierra se mantuvo hasta finales del PNBV 2013 - 2017.

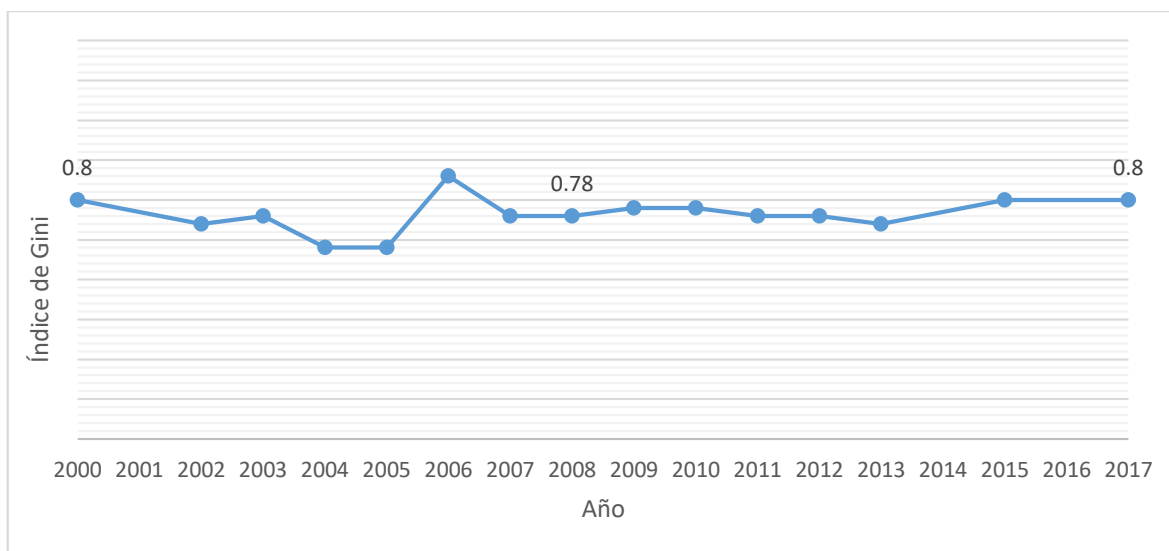


Figura 1. Índice de Gini de distribución de la tierra según estimaciones  
Fuente: Acosta y Cajas Guijarro (2018) y ESPAC (2017)  
Elaboración propia

Al realizar el análisis a nivel regional, en el año 2000, en todas las regiones, las explotaciones mayores a 500 ha representaban menos del 1%, pero concentraban 18% de la superficie agrícola en la Sierra y en la Costa, y el 12% en la Amazonía (Martínez Valle 2014); en la Sierra se encuentran las provincias con mayor desigualdad en el acceso a la tierra, con un índice de Gini que supera valor el nacional de 0,80. Estas son Imbabura (0,84), Cañar (0,82), Pichincha (0,81), Azuay (0,81) y Tungurahua (0,80), y en la Costa, Guayas se ubica entre las más desiguales con un valor de 0,80 (Guzmán, y otros 2017).

Según estimaciones para el año 2012, la tendencia se mantiene y la Sierra sigue siendo la región con mayores altos índices de desigualdad, en la Costa no se observan variaciones mayores y la Amazonía es la región con menos concentración. En la Sierra, estas cifras a nivel provincial podrían explicarse por la subdivisión de la tierra por herencia y la conservación o crecimiento de propiedades grandes (ver anexo 8). Por ejemplo, en Cotopaxi, podría incidir la presencia de negocios agroexportadores como brocoleras y florícolas que podrían provocar la reconcentración de la tierra (Guzmán, y

otros 2017, 36). Respecto a Imbabura o Cañar se observa en las estimaciones que la desigualdad disminuye ligeramente entre el año 2000 y las estimaciones para el 2012:

En estos casos es probable que el éxito económico de sectores antes ligados a la tierra y ahora vinculados a la artesanía, comercio o turismo, haya animado el mercado de tierras y propiciado una distribución favorable a dichos sectores propensos a invertir las ganancias obtenidas en otros sectores en compra de tierras. Otro factor que pudo intervenir es la creciente conurbación y/o rururbanización del campo, dado el importante crecimiento del sector de la construcción en los últimos años. Hay que señalar que, en caso de Imbabura existen otros conflictos relacionados con la tierra como es el caso de la “extranjerización” en el cantón Cotacachi ligado al turismo residencial, dobles residencia o compra de tierras de jubilados extranjeros cuya consecuencia es la especulación sobre el precio del suelo. (37)

Además, el análisis de la desigualdad en el acceso a la tierra también se puede realizar en función del tamaño de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA). El proceso de globalización neoliberal tuvo consecuencias en el campo (García Pascual 2006). De acuerdo a las cifras del último Censo Agropecuario del 2000, el 63,5% de unidades de producción tiene menos de 5 hectáreas, y únicamente ocupan el 6,3% de tierras agrarias, de estas el 29% tenía menos de una hectárea y solo el 0,8% de la tierra. Por el contrario, las grandes explotaciones de más de 100 hectáreas representaban aproximadamente el 2,3%, pero ocupaban el 42,6% de la superficie de tierras agrarias (ver anexo 9). Es decir, la mayor cantidad de tierra se encuentra concentrada en pocas manos. Las pequeñas unidades de menos de 5 hectáreas corresponden a agricultura familiar campesina, y registran un promedio de 1,4 ha/unidad o 0,9 ha/unidad si solo se considera la tierra cultivada (García Pascual 2006).

Al comparar los resultados del Censo Nacional Agropecuario del 2000 con el estudio de Guzmán, y otros (2017) para el año 2012, se observa que la desigualdad se mantiene. En 2012, las fincas pequeñas de menos de 1 ha hasta 10 ha representaban el 80,76% de las explotaciones y ocupaban el 15,43% de la superficie de tierra. Mientras que las fincas de más de 50 ha tienen el 49,31% de la superficie, pero conforman tan solo el 3,69% de las explotaciones (ver anexo 7). A nivel nacional, la mayoría de las fincas pequeñas (menos de 10 ha) se localizan en la Sierra, donde se ubican pequeños productores que controlan el 14% de la superficie, pero representan el 87% de explotaciones, mientras que el 2% de las unidades productivas concentra el 47% de la tierra disponible en la región. Las fincas medianas (entre 10 y 50 ha) se ubican mayoritariamente en la Amazonía y en Esmeraldas, mientras que las fincas grandes (más de 50 ha) se ubican en Santa Elena, Tungurahua y Morona Santiago. Finalmente se concluye que la estructura agraria de concentración de la tierra se mantiene en pocas

manos, se evidencia el microparcelamiento de la propiedad de la tierra, y crece la importancia de medianos productores que son relevantes para la estructura de acumulación capitalista en el sector agrícola del país, generalmente ligados a la agroindustria y la explotación forestal, además de constituir un elemento dinamizador en el mercado de tierras (Guzmán, y otros 2017).

A pesar de las desigualdades en el acceso a la tierra, y lo planteado en el PNBV, hasta el año 2017, último año de análisis de la presente tesis, el gobierno manifestó su oposición a la reforma agraria y se enfocó en el crecimiento de la productividad, el actor hegemónico continuó siendo la burguesía agroexportadora, es así que la política se movió entre la agroindustria y el agronegocio, con una visión de modernización sin reforma (Pástor Pazmiño 2015).

Históricamente, la agricultura familiar campesina ha sido afectada por la concentración de tierras para la agroindustria generando extrema pobreza en áreas rurales y limitando la capacidad productiva de los pequeños agricultores. La realidad que se evidencia en territorio dista de lo que establecen los instrumentos nacionales de planificación. Las cifras nacionales sobre inequidad en el acceso y concentración de agua y tierra, elementos clave para la soberanía alimentaria, difieren de los preceptos constitucionales, estrategias y planes nacionales y locales.

## **5.2. Acceso a riego**

La concentración de la tierra viene acompañada del control sobre otros recursos productivos, fundamentalmente el agua de riego (Brassel, Herrera y Laforge 2008). Según Carrión y Herrera (2012), los pequeños productores que tienen UPA menores a 10 ha, disponen de menos tierra y pueden regar hasta el 26% de la superficie, mientras las propiedades grandes mayores a 50 ha, pueden regar el 51% de la superficie, de acuerdo a los datos del último Censo Nacional Agropecuario del 2000 (ver anexo 10).

Además, el riego está concentrado en cultivos de exportación. En 2014, la ENIEP indicaba que casi toda la superficie de cultivos para exportación cuenta con riego, mientras que, para los cultivos de consumo interno, que en su mayoría son provistos por la agricultura familiar campesina (60%), la superficie regada es menor (EC SENPLADES 2014). Además, la desigualdad también se da en el cobro por riego<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> “Las economías campesinas pagan más por riego que las empresas agroindustriales: por ejemplo, por cada 100 dólares que gana una bananera, paga por concepto de riego entre 0,05 y 0,4 dólares,

La ausencia de riego dificulta mejorar la productividad del suelo, y gestionar la época seca, lo que perjudica aún más a los pequeños productores porque tienen un sistema de cultivo estacional, es decir dos cosechas por año. Otro inconveniente es la distribución del caudal. Si bien, las autorizaciones de aprovechamiento de riego pueden ser pocas en cuanto a sistemas privados, los caudales que estas tienen son muy superiores a los sistemas comunales o públicos (Carrión y Herrera 2012, 94). De acuerdo a los datos del último Censo, los sistemas privados controlan el 64% del caudal, mientras los sistemas comunales apenas el 13%. Los pequeños y medianos productores recibe entre el 6 y 20% del total de caudales, mientras los productores más grandes (entre el 1 y 4% de usuarios) controlan alrededor del 60% de los caudales otorgados para riego.

Los sistemas privados tan solo sirven al 1% de beneficiarios, pero acaparan más del doble del caudal. Mientras, los sistemas comunales sirven a la mayoría de beneficiarios (86%), con tan solo el 13% del caudal (ver anexo 11).

En 2018, la Autoridad Única del Agua realizó un análisis sobre la dotación de agua para riego en función del tamaño de las UPA (ver anexos 12 y 13), en el que se encontró que:

[...] la mayor cantidad de agua autorizada para riego se encuentra concentrada en la gran propiedad, o sea en pocas manos [...] las autorizaciones para propiedades mayores a 100 hectáreas suman 1.881 adjudicaciones, que concentran un total de 357 mil litros por segundo, mientras que para las UPA con superficies menores a 2 hectáreas, las autorizaciones de uso alcanzan las 24.686, asignando caudales de 10 mil l/s.

[...] cuando se contrasta la superficie regada con el caudal autorizado, se aprecia que las UPA con superficies mayores a 100 hectáreas, poseen en total superficies que suman 860 mil hectáreas con adjudicación de 357 mil l/s; mientras que las UPA con tamaños de entre 0 y 2 hectáreas cubren superficies de apenas 16 mil hectáreas y tienen adjudicación por 10 mil l/s. Las UPA de mayor tamaño, siendo muy pocas, concentran la mayor superficie bajo riego, mientras que la inmensa mayoría de las UPA con acceso al riego, que son las de menor tamaño, manejan una reducida superficie bajo riego. En síntesis, en los últimos años no ha cambiado la situación de inequidad de acceso a los principales factores de producción: tierra y agua. (EC Secretaría del Agua 2019, 68)

En 2017, menos de la cuarta parte de la superficie cultivada contaba con riego, y de esta se privilegiaba sobre todo a cultivos de exportación como flores, banano, cacao, caña de azúcar y palma africana. Las cifras de la ESPAC (2017) indican que apenas el 21,38% de la superficie cultivada contaba con riego, el 100% de la superficie para flores permanentes y transitorias tienen riego, mientras que el 31,96% de la superficie de cultivos permanentes cuenta con riego; y solo el 32,52% del área para cultivos

---

mientras que las economías campesinas, por cada 100 dólares que ganan, deben gastar de 1,2 a 30 dólares” (Carrión y Herrera 2012, 94).

transitorios. La superficie total cosechada con infraestructura para riego en el 2017 fue de 1'088.228,94 ha (ver anexo 14). El 45% de esta superficie corresponde a *cultivos permanentes*, entre los cuales, el banano, cacao, caña de azúcar y palma africana representan el 37,8% de la superficie con riego a nivel nacional. De igual manera, los cultivos transitorios tienen el 33% de superficie con riego, entre ellos, el arroz, maíz duro seco, papa y soya (ver anexo 15) representan el 25,9% del área con infraestructura de riego a nivel nacional (el arroz abarca el 21,5% de la superficie regada, mientras que el maíz duro, la papa y la soya suman el 4,4%). Es decir, tan solo 8 cultivos (4 principalmente para exportación y 4 que para exportación y/o consumo interno) ocupan el 63,7% de la superficie total cosechada con infraestructura para riego.

Si bien el acaparamiento del agua para riego se da por medios formales, también ocurre a través de mecanismos ilegales e informales, es decir sin que cuente con el otorgamiento del Estado. Según la Secretaría del Agua (2019), el acaparamiento por medios informales e ilegales se comprueba al comparar la superficie en producción de algunos cultivos (flores, banano, brócoli, palma africana y caña de azúcar principalmente destinados a la exportación) con las superficies de los mismos que cuentan con derechos de agua legalmente otorgados por el Banco Nacional de Autorizaciones de Agua (BNA), donde se observa una diferencia importante, el área autorizada con derechos de agua está entre el 8 y 49,5% del área cultivada (EC Secretaría del Agua 2019). Esta situación por lo general afecta a los pequeños productores (ver anexo 16).

De acuerdo a los datos analizados, se constata que el modelo productivo y de desarrollo rural no ha cambiado en la práctica, ha centrado sus políticas en el apoyo a productos agroindustriales y de exportación tradicionales (banano, palma africana, maíz duro, café, cacao), bajo un modelo modernizador productivista (G. Lasso 2019, 111). Esto se explica a través de las estrategias de poder<sup>50</sup> que viabilizan la hegemonía de los grupos económicos para generar políticas que beneficien sus procesos de acumulación, o frenar

---

<sup>50</sup> “A lo largo de los distintos gobiernos que antecedieron al gobierno de Rafael Correa ya se observa la influencia de la creación del régimen de verdad, expresión de la estrategia poder-saber-discurso, facilitando la incursión de un modelo modernizador en la agricultura. Durante el gobierno de Correa, a pesar de la supuesta la ruptura con los grupos económicos dominantes, este régimen de verdad y la relación poder-saber-discurso se constituye en una de las principales estrategias de poder que viabilizó y facilitó el mismo proceso de acumulación. La expresión de esta estrategia se visibiliza en una especie de bipolaridad entre discursos y políticas en el gobierno de la Revolución Ciudadana. [...] Por un lado, Correa y su movimiento político Alianza PAIS mantienen un discurso crítico con las élites económicas, reconociendo los procesos de acumulación basados en el usufructo del estado y el poder político y en la injusticia social [...] A pesar de esto, otros discursos y otra política beneficiaron estos procesos de acumulación. Un modelo neodesarrollista dominaba el pensamiento tanto del presidente Correa como de la gran mayoría de los funcionarios que tenían a su cargo la política agroproductiva” (G. Lasso 2019, 105).

políticas que perjudiquen estos procesos: 1) a través de su participación política, ocupando cargos públicos de jerarquía superior, o 2) la presión en los espacios públicos o en la institucionalidad pública por medio de sus gremios (G. Lasso 2019, 105).

## **6. Situación del cambio climático en Ecuador y su relación con acceso a agua y tierra**

En el año 2016, como parte de los compromisos que Ecuador tiene frente a la CMNUCC, el país presentó su Tercera Comunicación Nacional (TCN), un documento que reporta los avances en medidas de mitigación y adaptación, así como sus fuentes de emisión y absorción de GEI. En el año 2012<sup>51</sup>, el sector agricultura emitía el 18,17% de los GEI del país; de estas, el 43,43% corresponde a la fermentación entérica (metano originado por procesos digestivos del ganado) y el 46,37% a suelos agrícolas (emisiones de N<sub>2</sub>O producidas en el suelo resultado del nitrógeno agregado a través de fertilizantes sintéticos, residuos animales, entre otros) (EC Ministerio del Ambiente del Ecuador 2016)

Una evaluación de la vulnerabilidad al cambio climático de la agricultura y del recurso hídrico en los Andes de Colombia, Ecuador y Perú, concluyó que en estas zonas se tendría un incremento<sup>52</sup> de 1,7°C hasta 2050 y el buen manejo de las cuencas hidrográficas sería fundamental para la regulación hídrica en las partes altas y medias; además:

Las provincias de Carchi, Imbabura, Bolívar, Loja y Azuay requieren políticas diferenciadas hacia productores rurales pobres altamente dependientes de la producción agrícola, ya que serían los más afectados ante el cambio climático [...] en cuanto al cultivo de la papa, el gran reto será ofrecer a los productores variedades tolerantes a altas temperaturas y evitar que este cultivo se desplace hacia las zonas de páramo. (EC Ministerio del Ambiente del Ecuador 2016, 368)

En el país se han realizado estudios<sup>53</sup> sobre percepción de cambio climático que se registraron en la TCN. El sector agrícola es una de las áreas temáticas de estos estudios, al ser altamente vulnerable y constituir la fuente de subsistencia de muchas familias rurales.

---

<sup>51</sup> Último Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero Publicado por el Ecuador (INGEI)

<sup>52</sup> De acuerdo a proyecciones de clima futuro registradas en la TCN, se estima que entre 2011 – 2040, la temperatura media anual cambiaría entre 0,6°C y 0,75°C, que afectaría en mayor medida a la Costa, la Amazonía y Galápagos; y para mitad de siglo el cambio sería de 0,9°C y 1,7°C; mientras que para finales de siglo se incrementaría entre 0,9°C y 2,8°C, que afectaría en mayor medida a la Amazonía y Galápagos.

<sup>53</sup> El 72% de ellos se realizó en la región Sierra en comunidades altamente vulnerables al cambio climático de las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha y Chimborazo, donde se producen eventos extremos a causa de la variación de temperaturas. El 14% de los estudios se realizó en la Costa (Manabí y Guayas) y el otro 14% en la Amazonía (Napo)

Respecto a la percepción de la variabilidad climática se concluyó que el 93% de los encuestados percibe cambios en los regímenes de lluvia, el 81% percibe incremento de temperatura en el ambiente, 77% disminución de la cantidad de lluvias y 71% percibe la aparición de eventos extremos como mayor frecuencia de heladas, sequías y vientos fuertes. Además, sobre los impactos del cambio climático en la producción agropecuaria, el 75% de los encuestados indica que ha tenido pérdida de cultivos en el último año debido a este fenómeno, el 70% manifestó el incremento de enfermedades en animales y el 56% percibe el incremento de plagas y enfermedades en los cultivos. Adicionalmente, el 85% percibió una disminución de la cantidad de agua para riego, y el 82% afirmó que percibe una disminución de agua en quebradas y acequias (EC Ministerio del Ambiente del Ecuador 2016). A partir de estos estudios se identificaron las medidas de adaptación de acuerdo a las necesidades y que en su mayoría hacen uso del conocimiento tradicional de las comunidades, como cambios en las fechas de siembra, diversificación de cultivos, cosecha de agua lluvia, entre otros (ver anexo 17).

Las medidas de adaptación y mitigación en el país principalmente han sido técnicas, locales y a nivel de proyectos específicos (ver anexo 19); en un menor porcentaje se orientaron a políticas de igual manera locales, orientadas a aspectos técnicos. Por ejemplo, en cuanto a la gestión de recursos hídricos (ver anexo 18), se identificaron 17 medidas, principalmente ubicadas en la Costa (ver anexo 20), clasificadas en físicas (76%), tecnológicas (53%) y políticas/política pública (24%), estas últimas se refieren a la inclusión de la variable de cambio climático en los PDOT y/o Planes y Estrategias Locales de Cambio Climático, fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias, Planes Provinciales de Riego y Planes de Manejo Adaptativo de Cuencas (EC Ministerio del Ambiente del Ecuador 2016). En ninguna medida relacionada con recursos hídricos se evidencia un enfoque hacia la redistribución del agua para riego en el territorio en favor de la agricultura familiar campesina, sino más bien proyectos puntuales de construcción de reservorios y mejoramiento de sistemas de conducción de agua.

Lo mismo ocurre en el sector de agricultura tanto en mitigación como en adaptación donde las medidas se orientaron a prácticas agrícolas, gestión de recursos hídricos (principalmente a nivel de infraestructura), desarrollo de capacidades y también planificación del desarrollo y emisión de políticas locales en 40 GAD dirigidas a la producción, manejo de desechos, fortalecimiento de capacidades, mitigación, políticas (11%), reforestación, agua y ecosistemas (ver anexo 21, 22 y 23). La mayoría de medidas

fueron impulsadas desde proyectos de la Autoridad Ambiental Nacional, pero hubo implementadores como el MAGAP, SENAGUA, INIAP, GAD, comunidades y organizaciones a nivel provincial, productores agroecológicos, entre otros; y principalmente en la región Andina, seguido por la Amazonía y la Costa. En la Sierra las medidas se han implementado a nivel provincial (20%), cantonal (40%) y parroquial (20%). Los objetivos de las medidas de adaptación se agruparon en 3 categorías: enfrentar la severidad de eventos climáticos extremos, disminución de deslaves y manejo de plagas y enfermedades en los cultivos.

Las fuentes de financiamiento en la mayoría de las iniciativas locales provienen de fondos internacionales y algunas fuentes nacionales centradas en la Autoridad Ambiental Nacional. Además, es importante recalcar que las iniciativas de adaptación no cuentan con evaluación de los impactos de las acciones, solamente en algunos casos se evalúa la ejecución de actividades, por lo tanto, no es posible conocer la sostenibilidad de estos proyectos después de que finalizan.

La inequidad en el acceso a agua y tierra también se hace evidente a nivel territorial. Este análisis se desarrolla en el siguiente capítulo.

## Capítulo tercero

### Estudio de caso sobre la aplicación de la Soberanía Alimentaria en la parroquia de Quichinche – Acceso a agua y tierra

El presente capítulo analiza la situación actual de equidad en acceso a agua y tierra en la parroquia de San José de Quichinche, así como la forma en que la planificación nacional influye en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y en el cumplimiento o no de los mandatos constitucionales y la legislación vigente. Se parte de la descripción de las características de la parroquia, para posteriormente ahondar en los contenidos de la planificación territorial a nivel provincial, cantonal y parroquial, y finalmente con cifras oficiales, entrevistas, y encuestas evidenciar la realidad de la problemática de acceso a agua y tierra, y su vinculación con la vulnerabilidad de la población al cambio climático.

#### 1. Características de la parroquia San José de Quichinche

La parroquia rural de San José de Quichinche pertenece al cantón Otavalo, ubicado en la provincia de Imbabura (ver anexo 24).

Inicialmente la zona de Quichinche estuvo habitada por la Confederación de Cayapas-Colorados que fue perdiendo sus características originales luego de la conquista de los Incas. Posteriormente, esta zona fue ocupada por los españoles quienes se apoderaron de las tierras productivas, y sometieron a la población indígena a una situación de explotación con las encomiendas y obrajes, que permaneció vigente por más de 300 años. Respecto al origen de las comunidades de la parroquia, el PDOT 2015 – 2019 indica que:

Las comunidades se originaron con los trabajadores de haciendas que se ubicaron a lo largo de la vía Intag y vía Selva Alegre, en terrenos poco productivos y accidentados. Posteriormente con las diferentes luchas reivindicativas de los pueblos indígenas fueron comprando y adquiriendo unas pequeñas extensiones de terreno cultivable, como es el caso de Agualongo de Quichinche, Panecillo, Perugachi y Cambugán. (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial 2015, 42)

Un par de años antes del inicio del primer régimen alimentario o régimen de colonización, ocurrió el terremoto de Ibarra (16 de agosto de 1868), y después de este hecho, los moradores de Quichinche solicitaron la creación de la parroquia, petición que

fue aceptada por la Municipalidad de Otavalo, y se le otorga vida jurídica con el Registro Oficial No. 106 del 25 de octubre de 1886.

Durante el régimen alimentario de colonización, en 1908, el ex Presidente Eloy Alfaro dicta la Ley de Beneficencia conocida como Ley de “Manos Muertas”, que se la considera un primer intento del Estado para producir cambios en la estructura agraria, afectando a los latifundios de las órdenes religiosas. Consecutivamente, a inicios de los años 60, surge el movimiento campesino e indígena, comienzan los intentos de modernización en la clase terrateniente, y la influencia de la primera reforma agraria efectuada a partir de la revolución cubana (Brassel 2008).

Durante el segundo régimen alimentario, en 1964, la Junta Militar de Gobierno se dicta la Ley de Reforma Agraria y Colonización, y la Ley de Tierras Baldías y Colonización, y se crea el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) (Gondard y Mazurek 2001, 16); pero los planteamientos no reflejaban las aspiraciones de los movimientos campesinos e indígenas, sino que acogían las directrices del Programa Alianza para el Progreso promovido por los Estados Unidos para América Latina. Por lo que, dinamizó aún más la exigencia por la tierra, y nacen nuevas organizaciones indígenas y campesinas, y la consigna “tierra para quien la trabaja” se extiende por el país.

En 1973, el gobierno militar nacionalista de Rodríguez Lara dicta una segunda Ley de Reforma Agraria y Colonización (17), en la que estaba plasmada la concepción del desarrollo de las fuerzas productivas, la reforma agraria sería un mecanismo para que los grandes y medianos productores de tierra se sientan obligados a modernizarse en el sentido capitalista, es decir, se conviertan en empresarios agrícolas (Brassel 2008). Los años posteriores hubo presiones de los latifundistas y las Cámaras de Agricultura y Ganadería para que se derogue o modifique la legislación agraria.

En 1979, el Consejo Superior de Gobierno dicta una nueva Ley de Reforma Agraria, esta fue la tercera y última Ley de Reforma Agraria (Gondard y Mazurek 2001, 17) o llamada también de Fomento y Desarrollo Agropecuario que tuvo como objetivo fortalecer la perspectiva empresarial de medianos y grandes empresarios de la tierra.

Posteriormente, en el tercer régimen o régimen alimentario corporativo o neoliberal, durante los años 80, el discurso de desarrollo rural toma fuerza y reemplaza al de reforma agraria, que es la que se mantuvo vigente por casi 25 años. En 1994, se promulga la Ley de Desarrollo Agrario, nuevamente por presión de las Cámaras de

Agricultura y Ganadería, y se deroga la legislación de reforma agraria. A través de esta ley:

Se promueve el mercado de tierras, se elimina la restricción de transferencia de propiedades, la mediana y gran propiedad tienen garantía del Estado, se autoriza el fraccionamiento de tierras comunales y su transferencia a terceros, vía mercado, se elimina el IERAC, para reemplazarlos por el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA). (Brassel 2008, 20)

La configuración de las comunidades presentes en la parroquia es el resultado de las reformas agrarias aplicadas a nivel nacional (Suárez 2016). San José de Quichinche tiene 24 comunidades indígenas<sup>54</sup> y una cabecera parroquial con 6 barrios, posee diversidad étnica y cultural, el 77,23% de los habitantes corresponden a población indígena, 21,86% mestizos, 0,85% blancos y 0,06% afroecuatorianos. Por lo tanto, en su mayoría los habitantes hablan Castellano y Kichwa como lengua materna, sin embargo, este último se está perdiendo en la población más joven (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial 2015).

Además, Quichinche registra altos índices de pobreza, con el 62% de pobreza extrema y un 92% de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) según el Censo de Población y Vivienda del INEC en 2010; y la tasa de escolaridad<sup>55</sup> es baja con 4,76 años de estudios promedio, la tasa de asistencia a educación básica es de 92,50%, y a bachillerado es de 38,81%; mientras que el analfabetismo llega al 27,7% (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial 2015).

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 2010, la parroquia tenía 8476 habitantes (aproximadamente al 8% del total cantonal), 51% son mujeres y 49% hombres, la mayoría de la población son niños, adolescentes y jóvenes con edades entre 5 y 24 años, seguido de personas entre 50 y 74 años y una mínima cantidad en edades superiores a los 75 años. En 2020, según proyecciones poblacionales, en Quichinche existirían 10166 habitantes. Al comparar la evolución de la población entre censos<sup>56</sup> se identificó que la tasa de crecimiento es menor entre los dos últimos, lo que se explica por factores migratorios, que se deben a distintas causas, por ejemplo, el desplazamiento o migración desde la parroquia hacia Otavalo o Quito por parte de los jefes de familia, mujeres y jóvenes entre 15 y 18 años para trabajar en la agricultura, albañilería o trabajo doméstico,

---

<sup>54</sup> Las comunidades tienen representantes: presidente, vicepresidente, síndico, vocales principales y suplentes, electos en asambleas comunitarias.

<sup>55</sup> Número promedio de años lectivos aprobados en instituciones de educación formal por la población, desde el primer año de primaria hasta postgrados, por las personas de 15 años y más.

<sup>56</sup> 1990, 2001 y 2010

mientras que, la población de las comunidades altas migra por estudios o para mejorar las condiciones de vida (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial 2015).

En el inicio del tercer régimen alimentario o régimen alimentario corporativo, en los años 80 y 90, las comunidades logran acceder a tierras por medio de luchas y confrontación con las haciendas, gracias a la formación de asociaciones y cooperativas, además la producción se inclina también hacia la ganadería. En esta época los jefes de familia comienzan a vender su fuerza de trabajo fuera de la zona, lo que se intensifica en los años 90 y continúa en la actualidad (Murillo 2008).

La población económicamente activa (PEA) de la parroquia está conformada por 64,1% de hombres y 35,8% de mujeres. La agricultura es la rama de actividad más importante en la parroquia (ver anexo 27), principalmente para satisfacer las necesidades alimenticias de sus habitantes. Es así que, el *25,69% de la PEA se dedica a la agricultura y ganadería*, esta actividad cubre el 80% de los alimentos demandados por los hogares de la parroquia y el 20% restante las familias lo compran o intercambian. Los cultivos más comunes son el maíz, fréjol, zambo, haba, papa, trigo, arveja, hortalizas, cultivos frutales (mortiño, naranjilla y mora). De acuerdo al diagnóstico participativo realizado en 2015 y registrado en el PDOT 2015 - 2019, se observó el incremento de cultivos como el chocho, cebada y quinua; y una disminución en el cultivo de maíz y trigo, entre 2011 y 2015, que de acuerdo al PDOT se debe a la aplicación de estrategias de soberanía alimentaria impulsadas por entidades gubernamentales como el MAGAP, para el rescate de cultivos ancestrales. *Las haciendas ubicadas dentro de la parroquia ocupan el 24,39% del territorio* (aproximadamente 5.047 has), cuyas actividades se enfocan en la producción de leche, que es entregada a empresas lácteas. (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial 2015), a través de compañías o empresas familiares (Murillo 2008).

Por otro lado, la actividad pecuaria está orientada a la crianza de animales menores como cerdos, ovejas, gallinas y cuyes, principalmente destinados a la comercialización. *Un 22,96% de la población se dedica a la industria manufacturera*, en talleres artesanales localizados en las comunidades Panecillo, la Banda y el centro urbano, o también en talleres ubicados en Peguche, Iluman y Carabuela. La producción se comercializa en los mercados de Otavalo y Cotacachi, y es demandada por Quito, Ambato y Riobamba. El 12,96% de la PEA se dedica a la construcción, donde participan principalmente los jefes de hogar (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial 2015).

De acuerdo a lo detallado anteriormente, la actividad agropecuaria es fundamental para la soberanía alimentaria de los habitantes de la parroquia, sin embargo, a pesar de

que el 79,12% del suelo se destina a esta actividad<sup>57</sup>, el agua y la tierra se encuentran concentradas en haciendas y empresas, tanto en cantidad como en calidad, esta inequidad en la Sierra Norte del Ecuador responde a procesos históricos y a las políticas neoliberales implementadas en favor de los grandes hacendados y empresarios (Murillo 2008). Un estudio realizado por Murillo (2008) respecto a la tenencia de recursos estratégicos en territorio de las comunidades de la Unión de Comunidades Indígenas de Quichinche (UCINQUI), demostró que las reformas agrarias permitieron ratificar la propiedad de la tierra a los grandes terratenientes, y dejar sin acceso a agua de riego a las comunidades.

Por ejemplo, en la comunidad El Corazón de Perugachi se ubica la empresa Unión Andina de Cementos UNACEM (antes Lafarge), una de las más grandes productoras de cemento en el país, que extrae caliza de la Concesión Selva Alegre, ubicada en la parroquia con el mismo nombre que colinda con San José de Quichinche (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial 2015), y según Murillo (2008), las haciendas y la empresa UNACEM tenían 5229 ha de tierras ubicadas en 10 comunidades, en superficies planas (no sobrepasan el 30% de pendiente<sup>58</sup>), con acceso a agua de riego, y con producción agropecuaria de tipo empresarial para flores, ganadería lechera, viñedos para el mercado externo y la agroindustria. Mientras, las comunidades tenían 14610,93 ha, de las cuales solo 5704,75 ha (39%) son utilizadas para la producción agropecuaria (el resto es vegetación páramos, bosque nativo y exótico), ubicadas en superficies de mala calidad con pendientes pronunciadas, suelos pedregosos, alto riesgo de erosión, baja fertilidad, para la producción de cultivos variados como maíz, fréjol, habas, melloco, arveja, zapallo para 1096 familias de la zona y el mercado local de Otavalo y la provincia.

El mismo estudio determinó que en promedio las familias indígenas de las comunidades de la UCINQUI tienen acceso a 8,6 ha de tierra por familia sin riego, mientras que los hacendados tienen en promedio 315,5 ha por familia, en tierras planas, de buena calidad y con riego. Además, a causa de las herencias se ha producido el fraccionamiento de las tierras. En cuanto al agua, el 87,6% estaba concesionada a los hacendados y a la empresa Lafarge (ahora UNACEM), mientras que las comunidades de

---

<sup>57</sup> En cuanto al uso de suelo, el 79,12% se utiliza para actividades agropecuarias de cultivos de ciclo corto, el 17,96% corresponde a vegetación arbustiva, 1,56% es páramo, 0,28% área urbana, 0,38% de asociación agropecuaria de bosques intervenidos y pastizales y 0,10% de bosques naturales (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial 2015).

<sup>58</sup> Respecto a las características biofísicas, el 40,65% de la superficie tiene pendientes planas, el 13,50% suavemente inclinadas, y el 13,79% son fuertemente inclinadas, en estas tres categorías se realizan actividades agropecuarias, mientras que en las dos últimas también se encuentran actividades agroforestales y forestales (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial 2015).

la UCINQUI contaban tan solo con el 4,23% del caudal para consumo humano. Además, las empresas y terratenientes tienen varias concesiones bajo distintos nombres. Finalmente, las zonas regadas eran las áreas pertenecientes a las haciendas (Murillo 2008), lo que coincide con los datos presentados en el PDOT parroquial de 2015 – 2019, con fecha 2010 y 2015, donde se especifica que *apenas el 4% de los recursos hídricos está concesionado a las comunidades*, mientras que un mayor porcentaje se encuentra concesionado a las grandes haciendas, además existe déficit de infraestructura y tecnificación de riego (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial 2015).

De esta manera, al comparar el estudio de Murillo (2008) con los datos presentados en el PDOT parroquial de 2015 – 2019, es posible concluir que después de la Constitución de 2008 y de la LORSA en 2010, la situación de inequidad en acceso a agua y tierra se mantenía vigente en la parroquia.

La parroquia también tiene organizaciones sociales, entre ellas la Unión de Comunidades Indígenas de Quichinche (UCINQUI) como organización de segundo grado<sup>59</sup>, es filial de la Federación de los Pueblos Kichwas de la Sierra Norte CHIJALTA-FICI (Federación Indígena y Campesina de Imbabura - FICI) (Manuel Catacuago 2020, entrevista personal), la Confederación Kichwa del Ecuador ECUARUNARI y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE (Oyagata Gualsaqui 2020). La UCINQUI se conformó hace 30 años, a partir de la necesidad de los pueblos de la parroquia para fortalecer la unión, liderazgo y la aplicación de derechos. En un inicio se adhirieron 10 comunidades, actualmente está integrada por las 24 localizadas en San José de Quichinche. El consejo técnico de la UCINQUI se nombra en un congreso donde participan entre 8 a 10 delegados de cada una de las comunidades, quienes eligen 10 personas para los cargos de: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, encargados de las comisiones de salud, medio ambiente, educación, política y organización, deportes y cultura (Carmen Flores 2020, entrevista personal).

---

<sup>59</sup> Las organizaciones de segundo grado (OSG) se conformaron con fines y objetivos reivindicativos, son una agrupación de más de dos organizaciones de base. En Ecuador entre los años 70 y 80, las OSG nacen por la necesidad de reivindicar los derechos de la tierra, el agua, la libertad y la educación. Entre los años 80 y 90, las OSG surgen en respuesta a la oferta de proyectos estatales, de Organizaciones no Gubernamentales, instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Internacionales de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Oyagata Gualsaqui 2020).

## 2. PDOT Provincial, cantonal y parroquial

Al analizar los PDOT (provincial<sup>60</sup>; cantonal<sup>61</sup>; y parroquial<sup>62</sup>), se evidencia que en las temáticas de soberanía alimentaria, cambio climático y acceso a agua y tierra, los tres documentos se alinean al Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2017, específicamente a los objetivos de impulsar la transformación de la matriz productiva, garantizar los derechos de la naturaleza, y consolidar el sistema económico, social y solidario (ver anexos 28, 30, 31, y 32).

Así mismo, en los tres PDOT, de manera general, la Soberanía Alimentaria se orienta hacia la comercialización, realización de ferias y agrobiodiversidad; y se aborda desde un enfoque productivista tecnológico al igual que en la legislación secundaria. Por ejemplo, en el PDOT parroquial de San José de Quichinche, al igual que en la planificación provincial y cantonal, los proyectos propuestos se enfocan en la comercialización, la meta vinculada con la Soberanía Alimentaria hace referencia al incremento de la producción económica de la parroquia; y se propone un proyecto de estudio y financiamiento para la implementación de agroindustrias con la producción local, este último vinculado al objetivo de impulsar la transformación de la matriz productiva del PNBV 2013 – 2017 (ver anexo 32 y 33). Así, se puede evidenciar cómo a partir de los Planes Nacionales de Desarrollo y su articulación con la planificación local, la implementación de la soberanía alimentaria en el territorio se aleja de los preceptos constitucionales.

El acceso agua de riego se plantea como un problema en los tres PDOT, pero se establecen proyectos únicamente a nivel provincial<sup>63</sup>. Por lo que el PDOT provincial de Imbabura tiene entre sus políticas garantizar el acceso al agua de calidad para riego, producción y soberanía alimentaria; y se proponen proyectos de construcción, rehabilitación y mejoramiento de los sistemas de riego (EC GAD Provincial de Imbabura 2015), conforme a las competencias de los GAD Provinciales detalladas en el

---

<sup>60</sup> Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia de Imbabura 2015 - 2035.

<sup>61</sup> Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Otavalo 2015 - 2019

<sup>62</sup> Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de San José de Quichinche 2015 - 2019

<sup>63</sup> Por ejemplo, en Imbabura el acceso a riego consta como una problemática al ser socialmente inequitativo, especialmente para los pequeños productores que tienen reducidas superficies bajo riego, mientras que los grandes propietarios con UPA de más de 50 ha concentran más de la mitad del total de la superficie regada; se reconoce que las inversiones estatales han favorecido especialmente a los grandes y medianos propietarios; y se resalta sobre todo el bajo nivel de tecnificación, carencia de estrategias estatales para el desarrollo del riego, limitaciones institucionales, dificultades organizativas en la administración de los sistemas, deterioro de la infraestructura de riego, la baja productividad ocasionada por el déficit de riego, entre otros; así como la inexistencia de un censo agropecuario actualizado que permita analizar la realidad actual respecto a los factores de producción (EC GAD Provincial de Imbabura 2015)

COOTAD<sup>64</sup>. Mientras que, en el PDOT cantonal y parroquial el déficit de riego consta como una problemática<sup>65</sup>, pero no se especifican metas o proyectos al respecto.

De igual manera, en Imbabura la tenencia de la tierra tiene prioridad alta, pero no se plantean objetivos específicos de redistribución a escala provincial, sino dirigidos a la recuperación de suelos, tierras incorporadas a la producción agrícola y ancladas a cadenas productivas. Lo mismo ocurre con el PDOT de Otavalo, las medidas están dirigidas el apoyo a la comercialización de producción agrícola alternativa (ver anexo 31) y no se especifican acciones para promover el acceso equitativo a la tierra, a pesar de que, según el PDOT cantonal, en las zonas rurales de Otavalo, la producción agrícola todavía se destina al autoabastecimiento, y existen tensiones permanentes con actividades vinculados a la lógica de producción para el mercado como plantaciones de flores, brócoli, alcachofas, espárragos, entre otros que son destinados a la agroexportación (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo 2015). Sin embargo, lo más cercano que se encontró respecto al acceso a tierra es un programa de titulación y legalización de tierras que consta en el PDOT parroquial.

Por otro lado, en los PDOT el cambio climático se aborda desde un enfoque técnico (ver anexos 28, 29, 32) y no se vincula al acceso equitativo a agua y tierra para la agricultura familiar campesina. A pesar de que a nivel provincial se plantea como problema de prioridad alta el desequilibrio de los regímenes de temperaturas y precipitaciones y la disminución de caudales para abastecimiento de riego. En la parroquia se proponen medidas técnicas como reforestación, declaración de áreas protegidas o la implementación de planes de manejo a las empresas extractoras de materiales pétreos (ver anexo 33).

---

<sup>64</sup> El COOTAD establece que entre las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial están “planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego, [...] fomentar las actividades productivas provinciales especialmente agropecuarias” (Art 42). El GAD Provincial deberá elaborar planes de riego alineados al Plan Nacional de Riego y en coordinación con la autoridad única del agua, las organizaciones comunitarias y los gobiernos parroquiales rurales (Art. 133). Mientras que para la competencia de fomento de actividades productivas y agropecuarias, deben establecer programas y proyectos orientados al incremento de la productividad, la optimización del riego, asistencia técnica, entrega de insumos agropecuarios, transferencia de tecnología, con especial énfasis en los micro y pequeños productores, y pueden delegar el ejercicio de esta competencia a los GAD Municipales, quienes podrán implementar programas y actividades productivas en coordinación con los GAD Parroquiales rurales (Art. 135).

<sup>65</sup> *De las 49022,5 hectáreas de superficie de Otavalo, 45831,42 no tienen riego* (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo 2015). En San José de Quichinche, dentro de los problemas identificados está el déficit de sistemas de riego, entre otros, como contaminación por uso de agroquímicos, altos índices de desnutrición, pérdida de identidad de los jóvenes, sobre pastoreo, erosión de los suelos, bajos recursos del gobierno central e ingresos propios (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial 2015).

Finalmente, es importante recalcar que, la promoción del acceso a los factores y recursos productivos, la regulación del acceso equitativo, y promoción de su redistribución es competencia del Gobierno Central, mientras que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) provinciales, tienen la competencia de planificar, construir, operar y mantener los sistemas de riego, fomentar la actividad agropecuaria, y formular los planes de ordenamiento territorial, de forma articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial (EC 2008).

### **3. Acceso a agua y tierra en la parroquia San José de Quichinche**

El análisis de la situación actual del acceso a agua y tierra en Quichinche se realizó a partir de información proporcionada por entidades estatales, entrevistas a los líderes de la UCINQUI, la Junta Parroquial, la FICI y la feria Sumak Muyu (anexo 54), y se complementó con la información recabada a partir de la encuesta (anexo 53) realizada a los productores que participan en la feria.

#### **3.1. Acceso a agua en Quichinche**

Los PDOT analizados y los estudios realizados en la parroquia de Quichinche presentan al déficit de riego y su concentración en grandes haciendas como un problema que afrontan los pequeños productores de la zona. Uno de los grandes inconvenientes para identificar si la situación de acceso a agua ha cambiado hasta el año 2017, es la falta de un censo agropecuario actualizado. No obstante, para la presente tesis se utilizó la información proporcionada por la Secretaría del Agua (SENAGUA) respecto a las concesiones/ autorizaciones de agua hasta el año 2019 y la información cartográfica disponible en el portal<sup>66</sup> del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

De acuerdo a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua y su reglamento, las autorizaciones según la naturaleza de su destino se clasifican en autorizaciones para el uso del agua y autorizaciones para el aprovechamiento<sup>67</sup>. En

<sup>66</sup> <http://geoportal.agricultura.gob.ec/>

<sup>67</sup> a) Autorizaciones para el uso del agua, es decir la utilización del agua en actividades básicas indispensables para la vida como consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, acuicultura y abrevaderos para garantizar la soberanía alimentaria (EC 2014, art. 87 - 88; EC 2015, art 85).

b) Autorizaciones para el aprovechamiento., es decir, utilización del agua en actividades no consideradas en la soberanía alimentaria. Incluyen aprovechamientos económicos como riego para la economía popular y solidaria, agroindustria, producción agropecuaria o acuícola de exportación, turismo, generación de hidroelectricidad, producción industrial; explotación minera y de refinación de minerales; hidrocarburos, envasado y comercialización de aguas minerales, medicinales, tratadas, enriquecidas o que tengan procesos certificados de purificación y calidad y otras que implique aprovechamiento (EC 2014, art. 93, 94, 97; EC 2015, art 85)

este aspecto, es importante aclarar que el riego para la Soberanía Alimentaria<sup>68</sup> es aquél que realizan “preferentemente la producción agrícola campesina, las organizaciones económicas populares y la pesca artesanal, 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” (EC 2014, art. 83).

Además, los plazos de las autorizaciones tienen diferente duración de acuerdo a su uso o aprovechamiento, por ejemplo, para consumo humano es de veinte años renovables, mientras que para riego para soberanía alimentaria es de diez años renovables, y para actividades productivas no relacionadas con la soberanía alimentaria es de diez años renovables por igual o más periodos dependiendo de la actividad (ver anexo 35).

El análisis de las autorizaciones por uso/aprovechamiento y por usuario se realiza comparando las autorizaciones entregadas antes y después de la Constitución de 2008, por este motivo, los datos se clasificaron en dos periodos 1974 – 2007 y 2008 – 2019.

Las autorizaciones para riego han sido prioritarias en ambos periodos. No obstante, desde el año 2008, las autorizaciones de riego para soberanía alimentaria son mínimas, se redujeron las autorizaciones para uso doméstico, y las autorizaciones para consumo humano, abrevadero e industrias se incrementaron. De acuerdo a los datos analizados, hasta el año 2019, se registran 159 autorizaciones de agua otorgadas en la parroquia de San José de Quichinche, desde el año 1974; de estas, 84 se entregaron entre 1974 y 2007, mientras que 75 se otorgaron entre 2008 y 2019. En el periodo 1974 – 2007, el 51,2% de autorizaciones fue para uso doméstico, seguido de 41,7% para riego. En el periodo 2008 – 2019, el 46,7% fue para riego, seguido de 16% en abrevadero y 16% para uso doméstico; las autorizaciones para riego para soberanía alimentaria representaron apenas el 2,7% (2 concesiones en total, una en el año 2017 y otra en 2018). El número de autorizaciones por periodo se detalla en el anexo 37.

Al analizar las autorizaciones entregadas en el último periodo, la mayoría se entregaron entre 2008 y 2017, especialmente destinadas a riego en cada año, en todos los años estas autorizaciones superan a los demás usos y aprovechamientos, especialmente en 2010 y 2016. Sin embargo, el año con más autorizaciones entregadas fue 2018,

---

<sup>68</sup> Para la definición cuantitativa del caudal y otros criterios y parámetros que sirvan para delimitar, a efectos del otorgamiento de autorizaciones, el riego para soberanía alimentaria, el abrevadero de animales, la acuicultura y las actividades de la producción agropecuaria alimentaria doméstica, se formará una Comisión compuesta por representantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca el Ministerio de la Producción y la Secretaría del Agua. (Art. 84 reglamento LORHUAA)

igualmente con preferencia para riego (ver anexos 37 y 38). *Nuevamente, se destaca que las autorizaciones de riego para soberanía alimentaria son inexistentes hasta 2016, apenas se empiezan a otorgar en 2017, con una concesión y otra en 2018, manteniendo una participación mínima del total concesionado para otros usos y aprovechamientos.* Además, se observa la existencia de autorizaciones a nombre de una misma empresa para diferentes usos. Por ejemplo, según los datos analizados, el 70,7% de autorizaciones se entregaron entre 2008 y 2017, y 27% entre 2018 – 2019, de estas últimas, el 40% destinadas a riego. Las 3 autorizaciones industriales otorgadas en 2015 y 2016, corresponden a la cementera UNACEM, que además tiene una autorización en ese mismo año para uso doméstico. Mientras que, en cuanto a riego, 3 autorizaciones del año 2018 fueron para NOVOPAN, que también tiene 2 autorizaciones más en ese mismo año, una para consumo humano y otra para abrevadero. La concentración del agua se puede evidenciar con el análisis de la distribución de los caudales para cada uso/ aprovechamiento, y sus beneficiarios. Con este fin, las autorizaciones se clasificaron por tipos de usuarios de acuerdo a los datos entregados por la SENAGUA, estos son:

- Agrupaciones de usuarios de distinta índole: en este grupo se encuentran asociaciones agrícolas, barrios comunas, comunidades. Además, se encontró que dos haciendas se incluyeron en esta categoría y un usuario particular.
- Asociaciones varias, inmobiliarias: en este grupo se encuentran dos asociaciones agrícolas y una asociación de trabajadores.
- Compañías: en este grupo se encuentran NOVOPAN y UNACEM, entre otras.
- Cooperativas de distinta naturaleza
- Empresas de distinta clase
- Juntas administradoras de agua potable
- Juntas administradoras de agua, juntas de aguas
- Municipios, concejos
- Personas naturales, herederos, familias
- Sociedades
- Usuarios de acequias y/o canales de riego, juntas de regantes (únicamente consta la Junta de Aguas de la Comunidad San Miguel de Moraspungo)

Al analizar los datos, es notable el incremento de autorizaciones en los últimos años desde 2008, sin embargo, la mayoría de ellas fue en beneficio de compañías, personas naturales, herederos y familias, y se redujo el número de comunidades beneficiadas de estas autorizaciones en relación al periodo 1974 – 2007. Por ejemplo,

entre 1974 y 2007 se entregaron en promedio 2,5 autorizaciones para uso y aprovechamiento de agua por año, mientras entre 2008 y 2019, este valor fue de 6,8 al año. Entre 1974 y 2007, el 49% de las autorizaciones de todos los usos y aprovechamientos se entregaron a agrupaciones de usuarios de distinta índole donde constan: 1 asociación agrícola, 27 comunidades, 1 barrio, un sector y 2 haciendas. Mientras que el 36% de las autorizaciones se otorgó a personas naturales, herederos y familias. Por otro lado, entre 2008 y 2019, el 63% de las autorizaciones se entregaron a personas naturales, herederos y familias, el 20% a compañías, un 4% a agrupaciones de usuarios de distinta índole, donde constan 2 comunidades. En este último periodo, el 80% de las autorizaciones entregadas *para riego* fue en beneficio de personas naturales, herederos y familias, 14% (5 autorizaciones) para compañías, 3% (1 autorización) para empresas (UNORINKA<sup>69</sup>) y 3% para agrupaciones de distinta índole. En este periodo, los beneficiarios de las únicas 2 autorizaciones para riego para soberanía alimentaria fueron juntas administradoras de agua, juntas de aguas, y usuarios de acequias y/o canales de riego, juntas de regantes (ver anexo 40 y 41).

Además, al analizar la distribución de los caudales autorizados para todos los usos y aprovechamientos, se observa que la gran mayoría se encuentran concentrados en personas naturales, herederos y familias, y compañías<sup>70</sup> para el periodo 2008 – 2019, inclusive se agudiza la desigualdad en la distribución del agua en perjuicio de las comunidades en relación al periodo 1974 - 2007. Por ejemplo, entre 1974 y 2007, el 42,3% del caudal fue otorgado a personas naturales, herederos y familias, y el 40% a agrupaciones de usuarios de distinta índole (donde se encuentran las comunidades). Mientras que entre 2008 y 2019, el 50,7% fue entregado a personas naturales, herederos y familias, el 32,1% a compañías, el 12,5% a empresas de distinta clase (UNORINKA), y el 2,3% del caudal a agrupaciones de usuarios de distinta índole (donde se encuentran las comunidades). Es decir, entre 2008 y 2019, aproximadamente el 82,9% del caudal autorizado para todos los usos y aprovechamientos se concentra en manos privadas, esto

---

<sup>69</sup> UNORINKA: Unión de Comunidades Indígenas y Pluriculturales de Azama que pertenece a la parroquia San Luis del cantón Otavalo (EC Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo 2015) .

<sup>70</sup> Entre 2008 – 2019, se identificaron 4 usuarios bajo la categoría “compañías”: 1) NOVOPAN que es una empresa que fabrica de tableros aglomerados y laminados, y tiene plantaciones de pino y eucalipto en Imbabura. 2) Compañía Limitada Quichinche (no se cuenta con información de sus actividades). 3) Compañía Quichinche compañía limitada (no se cuenta con información de sus actividades). 4) UNACEM Ecuador Sociedad Anónima o empresa Unión Andina de Cementos S.A. (UNACEM), de origen peruano, se instaló en Ecuador en 2014 por la adquisición de Lafarge Cementos S.A. La planta de producción de cemento se ubica en la parroquia de San José de Quichinche.

sin considerar el porcentaje de las dos haciendas incluidas en las agrupaciones de usuarios de distinta índole (ver tabla 1).

Tabla 1  
Caudales autorizados por grupo de usuario para los periodos 1974 – 2007 y 2008 - 2019

Grupo de usuario autorizado	Periodo 1974 - 2007		Periodo 2008 - 2019	
	Caudal (l/s)	%	Caudal (l/s)	%
Agrupaciones de usuarios de distinta índole	154,12	40,0%	7,25	2,3%
Asociaciones varias, inmobiliarias	11,7	3,0%	1	0,3%
Compañías	3	0,8%	102,9	32,1%
Cooperativas de distinta naturaleza	3	0,8%		0,0%
Empresas de distinta clase		0,0%	40	12,5%
Juntas administradoras de agua potable	4,8	1,2%	1,55	0,5%
Juntas administradoras de agua, juntas de aguas.	0,5	0,1%	4,65	1,5%
Municipios, concejos	5,5	1,4%		0,0%
Personas naturales, herederos, familias	163,15	42,3%	162,621	50,7%
Sociedades	40	10,4%		0,0%
Usuarios de acequias y/o canales de riego, juntas de regantes		0,0%	0,5	0,2%
Total general	385,77	100,0%	320,471	100,0%

Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

Elaboración propia

Además, en el periodo 2008 – 2019 el mayor porcentaje del caudal autorizado es para riego, y este se concentra también en personas naturales, herederos, familias y compañías, dejando un mínimo porcentaje para agrupaciones de usuarios de distinta índole donde se encuentran comunidades, de igual manera, se observa que la desigualdad en la distribución del caudal de riego se incrementó entre 2008 – 2019, en comparación con el periodo 1974 – 2007 en perjuicio de las comunidades, y en beneficio de compañías. Por ejemplo, entre 1974 y 2007, del total de caudal autorizado para diferentes usos y aprovechamientos el 75,79% fue para riego, principalmente concentrado en personas naturales, herederos, familias (34,73% del total autorizado) y agrupaciones de usuarios de distinta índole (26,35% del total); mientras que el 17,35% fue para uso doméstico, especialmente de agrupaciones de usuarios de distinta índole (13,34% del total autorizado). Así mismo, entre 2008 y 2019, el caudal autorizado se destinó principalmente para riego (74,84% del total), a favor de personas naturales, herederos, familias (47,44% del total), 3 compañías (15,68% del total), incluida NOVOPAN, y empresas de distinta

clase<sup>71</sup> (10,30% del total autorizado), y apenas 1,25% se otorgó para riego por parte de agrupaciones de usuarios de distinta índole. En este último periodo, también se asignó el 15,10% del caudal total autorizado para uso industrial de compañías (UNACEM - cementera); y se redujo al 4,86% el caudal asignado para uso doméstico, mientras que el riego para soberanía alimentaria representó apenas el 0,22% del total de caudal autorizado. Es decir, entre 2008 y 2019, el 63,29% del caudal estuvo asignado para riego en beneficio de compañías, y personas naturales, herederos y familias (ver anexo 42).

De igual manera, los caudales y autorizaciones otorgados no cumplen el orden de prelación establecido en la Constitución de 2008 y en la LORHUA<sup>72</sup>. Los usos y aprovechamientos se clasificaron de acuerdo al orden de prelación establecido en la normativa vigente (ver anexo 43). El riego para la soberanía alimentaria donde se incluyó: riego para soberanía alimentaria, abrevaderos y acuicultura para soberanía alimentaria, representó el 20% de las autorizaciones, y apenas el 2,1% del caudal autorizado en ese periodo. En contraste, las autorizaciones para actividades productivas (aprovechamiento para riego, piscícola, industrial y termal) representaron el 53%, y se les otorgó el 92% del caudal autorizado en ese periodo (ver anexo 44).

En conclusión, la prioridad actual que se observa en la parroquia de Quichinche en cuanto a la distribución de caudales y autorizaciones es: 1) actividades productivas, 2) consumo humano y 3) riego que garantice la soberanía alimentaria. Por lo tanto, no se cumple el mandato Constitucional, ni lo establecido en la LORHUA y su reglamento. Aquí se evidencia, por un lado las limitaciones en la LORHUA, detallada en el capítulo 2, lo que obstaculiza el cumplimiento de la Constitución en cuanto a Soberanía Alimentaria y a acceso equitativo al agua en territorio; y por otro lado, la planificación nacional representado por los Planes Nacionales de Desarrollo junto con los PDOT alineados a la misma, no permiten la aplicación del mandato constitucional en territorio, por el contrario, al enfocarse específicamente en la productividad sin considerar las desigualdades territoriales, posibilitan el incumplimiento de la Constitución, y la distribución inequitativa del agua.

---

<sup>71</sup> UNORINKA: Unión de Comunidades Indígenas y Pluriculturales de Azama que pertenece a la parroquia el Jordán del cantón Otavalo.

<sup>72</sup> El Orden de prelación establecido en la Constitución de 2008 y en la LORHUAA, según lo detallado en el capítulo 2 es: a) consumo humano, b) riego que garantice la soberanía alimentaria, c) caudal ecológico y d) actividades productivas; y dentro de las actividades productivas el orden de prioridad para el aprovechamiento del agua incluye como principal actividad el riego para la producción agropecuaria, acuicultura y agroindustria de exportación; y finalmente otras actividades productivas como la producción industrial y otras que impliquen aprovechamiento de agua.

Tabla 2  
Orden de prelación – Periodos: 2008 – 2017 y 2008 - 2019

Orden de prelación	Uso o aprovechamiento	Periodo 2008 - 2019	
		% de autorizaciones	% caudal total autorizado
Consumo humano	Consumo humano	10,70%	1,54%
	Doméstico	16%	4,86%
Riego que garantice la soberanía alimentaria (El agua para riego que garantice la soberanía alimentaria comprende el abrevadero de animales, acuicultura y otras actividades de la producción agropecuaria alimentaria doméstica)	Riego para la soberanía alimentaria	2,70%	0,22%
	Abrevaderos	16%	0,88%
	Acuicultura soberanía alimentaria	1,30%	1%
Actividades productivas: a) riego para economía popular y solidaria, agro industria, riego para la producción agropecuaria, acuicultura y agroindustria de exportación. b) Otras actividades productivas: producción industrial y otras que impliquen aprovechamiento de agua	Riego	46,70%	74,84%
	Piscícola	1,30%	1,34%
	Industrial	4%	15,10%
	Termal	1,30%	0,22%

Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

Elaboración propia

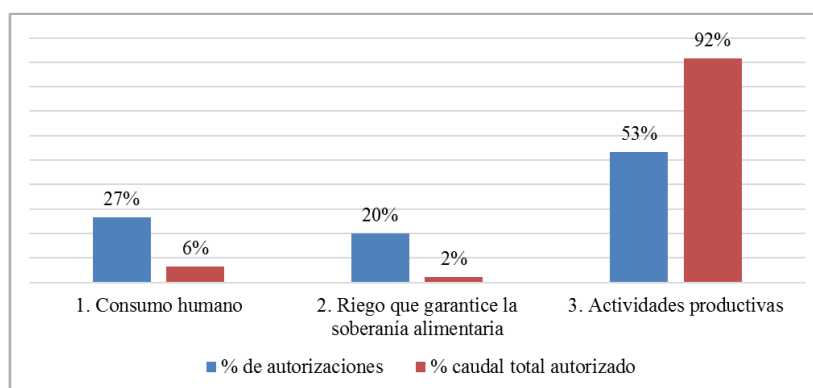


Figura 2. Porcentaje de autorizaciones y caudales por orden de prelación – Periodo 2008 - 2019

Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

Elaboración propia

Al hacer un análisis específicamente en riego (incluye riego que garantice la soberanía alimentaria y el riego para actividades productivas) por usuario se corrobora lo antes mencionado, la concentración de los caudales en manos privadas es evidente. Por ejemplo, para el periodo 2008 – 2018<sup>73</sup>, en todos los años se entregaron autorizaciones a

<sup>73</sup> Último año en el que se registran autorizaciones para riego.

personas naturales, herederos y familias, (16 usuarios en total), y en 2008 y 2018 a 3 compañías con caudales que superan visiblemente a los entregados a tan solo dos comunidades, una Junta de Aguas y una Junta administradora de agua potable en todo el periodo (ver anexo 45). En el mismo periodo, el 62,60% del caudal para riego fue entregado a personas naturales, herederos y familias (16 usuarios), el 21,23% a 3 compañías; mientras *que apenas el 2,16% corresponde a 2 comunidades y 0,29% a la Junta administradora de agua potable y a la Junta de aguas de 1 comunidad* (ver anexo 46).

Lo mismo ocurre cuando se compara la distribución de área regada. Entre 2008 y 2018, el 85,10% del área regada pertenece a personas naturales, herederos y familias (16 usuarios), el 8,26% a compañías, mientras que tan solo el 0,74% a la Junta de Aguas de una comunidad (ver anexo 47). En los registros proporcionados por la SENAGUA no consta el área regada de las dos comunidades y la Junta Administradora de Agua Potable. Al comparar con el periodo 1974 – 2007, la situación es similar. Cabe destacar que todas las concesiones de riego que constan en este periodo se encuentran registradas como finalizadas. No obstante, el 46% del caudal de las autorizaciones para riego fue para personas naturales, herederos y familias (18 usuarios), el 16% para 3 asociaciones agrícolas, el 9% para haciendas (2 usuarios), y el 13% para 3 comunidades y 1 sector de la parroquia. Respecto al área regada el 66% pertenece a personas naturales, herederos y familias (18 usuarios), el 22% a dos haciendas y el 4% a 2 comunidades<sup>74</sup> y 1 sector (ver anexo 48 y 49) .

La mayor diferencia que se observa entre los periodos 1974 – 2007 y 2008 – 2018, es que las autorizaciones de riego, caudales y área regada se incrementaron drásticamente para las compañías en este último periodo, y se mantuvo de manera similar para personas naturales, herederos y familias. Mientras que las concesiones a las comunidades de la parroquia se redujeron. No se observa un cambio drástico en las autorizaciones y caudales para riego en beneficio de las comunidades y sectores de la parroquia con relación al periodo 1974 – 2007.

Cabe mencionar que, en los registros proporcionados por la SENAGUA, la UCINQUI (incluida como agrupaciones de usuarios de distinta índole) tiene dos autorizaciones de agua, una para uso doméstico y otra para riego, con un caudal de 4,2 y 4,8 l/s respectivamente, y un área regada (a gravedad) de 16 ha. La autorización de uso

---

<sup>74</sup> El área regada de la comunidad de Cumbas – Conde no consta en la base proporcionada por la SENAGUA.

doméstico fue otorgada en 2003 y continúa vigente, mientras que la autorización para riego fue otorgada en 2003 y finalizó en 2013. Ambas autorizaciones constan en la parroquia Lita del cantón Ibarra. Por otro lado, la UNORINKA (incluida como sociedad y empresa de distinta índole) tiene 4 autorizaciones en la parroquia de San José de Quichinche (ver anexo 51).

De igual manera según la información cartográfica disponible en el portal del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en la parroquia de Quichinche no existen sistemas de riego estatales y tampoco microreservorios.

De acuerdo a la presidenta de la Junta Parroquial, los hacendados de la parroquia son dueños de la mayor parte de vertientes de agua; la agricultura familiar y las comunidades no son beneficiadas con el riego. Otro inconveniente, es que las vertientes no son suficientes, y es costoso trasladar agua a través de bombeo. La Junta Parroquial no cuenta con estudios para abastecer de riego porque es competencia del GAD Provincial, y tampoco hay iniciativas comunitarias (Josefina Pinsag 2020, entrevista personal). De igual manera, el presidente de la FICI indicó que no ha habido avances en riego, el agua está acaparada por las haciendas. La organización ha propuesto la cosecha de agua, pero hace falta inversión; en este sentido las comunidades han realizado autogestión con reservorios para tener agua. Además, indica que no hay políticas claras desde los GAD Municipales y Provinciales (Manuel Catacuago 2020, entrevista personal). La UCINQUI también manifestó que las comunidades no tienen acceso a riego, por lo que a través de un proyecto de una fundación que donó material y con mano de obra de la comunidad, y capacitación del MAG se implementó la cosecha de agua lluvia en dos comunidades de la parte alta (Carmen Flores 2020, entrevista personal).

### **3.2. Acceso a la tierra en Quichinche**

La falta de un Censo Nacional Agropecuario no permite conocer exactamente la situación de la distribución de la tierra en la parroquia hasta el año 2017 o posterior, además la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC) del INEC únicamente tiene representatividad a nivel nacional y provincial<sup>75</sup> (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2017), mientras que en los portales del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) se encuentra tan solo la información del último Censo Nacional Agropecuario del año 2000.

---

<sup>75</sup> En el año 2017 se realizó la investigación de 5.678 segmentos. Los resultados tienen representatividad a nivel provincial.

Sin embargo, utilizando la información de la ESPAC 2017, se realizó un estimado del índice de Gini para analizar la desigualdad en la distribución de la tierra en Imbabura, dando como resultado 0,80 para 2017. Como se mencionó en el capítulo 2, el índice de Gini para esta provincia fue de 0,84 en el año 2000<sup>76</sup> y de acuerdo a las estimaciones del año 2012, el valor estaba entre 0,61 y 0,80. Por lo tanto, se puede concluir que la distribución de la tierra en la provincia sigue siendo extremadamente desigual y no ha mejorado hasta el año 2017.

Un estudio realizado por Suárez (2016), identificó que la estructura agraria de la parroquia es inequitativa. El 97,2% de las propiedades tienen una extensión entre 0,01 y 5,5 ha con tendencia al fraccionamiento, mientras que el 0,1% de las UPA tienen entre 304,3 y 722,3 ha, que corresponden a 3 haciendas, haciendo evidente la concentración de tierras y la desigualdad en su distribución; en total se ubican 16 haciendas de entre 37,6 y 722,3 ha dentro de la parroquia. El 43,13% de la superficie parroquial se encuentra concentrada en 36 propiedades, de estas, 16 son haciendas. Las UPA de menor tamaño, donde predominan las propiedades entre 0,01 y 2,9 ha, ocupan el 35,15% del territorio parroquial, en ellas se cultivan diversos productos por parte pequeños productores, que también se ubican en las propiedades de entre 5,6 y 37,5 ha (21,72% del territorio). La mayoría de las áreas pertenecientes a las haciendas tienen pasto cultivado y plantaciones de pino, excepto una que también tiene cultivos de quinua, maíz, cebada y otros.

A partir de estos datos, se puede concluir que desde la Constitución de 2008 hasta el año 2016, la planificación estatal, provincial y parroquial no impulsó la distribución equitativa de la tierra en la parroquia.

Tabla 3  
Tamaño de las UPA en la Parroquia de San José de Quichinche

Tamaño de UPA (ha)	Número de UPA	% del total de UPA	Porcentaje de ocupación de la superficie de la parroquia
0,01 a 5,5	5134	97,2%	35,15%
5,6 a 37,5	111	2,1%	21,72%
37,6 a 108,6	25	0,5%	18,10%
108,7 a 304,2	8	0,2%	16,53%
304,3 a 722,3	3	0,1%	8,50%
<b>Total</b>	<b>5281</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Suárez (2016)

Elaboración: Suárez (2016) y autora.

<sup>76</sup> Según el último Censo Nacional Agropecuario.

Estos datos se corroboran con las entrevistas y encuestas realizadas en enero 2020. Según lo manifestado por el presidente de la FICI, con la reforma agraria se logró acceder a una parte de la tierra a través de la lucha de las organizaciones, pero todavía no hay espacio suficiente. En la provincia hay haciendas con grandes extensiones de tierra, mientras muchos pequeños productores no tienen donde vivir. Las comunidades han accedido a tierras a través de la lucha social, además a pesar de los procesos de titulación, una gran parte no tiene escrituras, lo que dificulta la obtención de créditos (Manuel Catacuago 2020, entrevista personal).

La presidenta de la Junta Parroquial de Quichinche manifestó que el principal problema de los productores es la falta de espacio para sembrar (Josefina Pinsag 2020, entrevista personal). Adicionalmente, de acuerdo a la presidenta de la UCINQUI, algunos productores solamente cuentan con espacio para sembrar para el autoconsumo, sobretodo en familias numerosas; en las zonas altas cerca del páramo las comunidades tienen más territorio, pero en las zonas bajas las parcelas son más pequeñas (Carmen Flores 2020, entrevista personal). En la parroquia hay una florícola, propiedad de un hacendado (dato que coincide con el catastro florícola del MAG del año 2010). También de acuerdo a la Junta Parroquial, una comunidad, hace aproximadamente dos años, prohibió la venta de terrenos comunitarios a empresas, incluso el funcionamiento de una florícola fue paralizado por presión de la comunidad (Josefina Pinsag 2020, entrevista personal).

La UCINQUI, junto con el MAG y el Municipio, trabajó tres años para ayudar a las comunidades en la titulación de tierras para obtener créditos con BanEcuador, con esto se logró aproximadamente un 60% de titulación, faltando todavía el 40% por completar; uno de los inconvenientes que se presentó es la existencia de parcelas muy pequeñas (Carmen Flores 2020, entrevista personal). Lo que demuestra la continua fragmentación de la tierra en la parroquia.

#### **4. La Soberanía Alimentaria en Quichinche**

Como se indicó en el capítulo 1, la Soberanía Alimentaria está estrechamente ligada a los principios agroecológicos, a través la implementación de prácticas distintas al modelo agroindustrial. En la presente investigación se realizó una encuesta (ver anexo 45) al total de productores (16 integrantes) que participan en la feria Sumak Muyu<sup>77</sup>, quienes pertenecen a 7 comunidades (Yambiro, Cambugán, Guachinguero, Padre Chupa,

---

<sup>77</sup> Única feria agroecológica de la parroquia de Quichinche

Muenala, Panecillo y La Banda) y 4 barrios de Quichinche (La Dolorosa, Pastabí, Porvenir y Santa Clara).

Tabla 4  
Comunidades y barrios que participan en la feria Sumak Muyu

Detalle	Nombre	Número de Hombres	Número de Mujeres	Total productores
Comunidad	Yambiro		1	1
Comunidad	Cambugán		2	2
Comunidad	Guachinguero	1	1	2
Barrio	Barrio Pastaví		2	2
Comunidad	Padre Chugpa	1		1
Comunidad	Muanala		1	1
Barrio	Barrio Santa Clara		1	1
Comunidad	Panecillo	1	1	2
Barrio	Barrio Porvenir		2	2
Comunidad	Labanda		1	1
Barrio	Barrio Dolorosa		1	1
Total		3	13	16
Porcentaje		19%	81%	100%

Fuente y elaboración propias

La encuesta tuvo el objetivo de conocer la problemática en cuanto al acceso a agua y tierra que enfrentan los productores agroecológicos de la parroquia, y adicionalmente se formularon preguntas respecto a los productos que cultivan, prácticas agroecológicas, la comercialización y la percepción sobre el cambio climático en la parroquia.

Como antecedente, un estudio realizado por la Fundación Heifer – Ecuador en 2014, concluyó que la agroecología en Imbabura se encuentra en un nivel intermedio (no utiliza agrotóxicos, falta completar un manejo de los demás componentes agroecológicos y es factible vender en las ferias). Esta provincia también fue identificada entre las de mayor concentración agroecológica de acuerdo al muestreo realizado, en el cual se ubicaron 150 productores del cantón Otavalo, siendo Otavalo uno de los cantones con mayor número de fincas con este Sistema Participativo de Garantías, y donde también se localizan productores agroecológicos sin certificación (Fundación Heifer - Ecuador 2014).

En la parroquia San José de Quichinche hay una única feria de productores agroecológicos llamada Sumak Muyu, que inició hace 5 años, por iniciativa de la UCINQUI, en un espacio otorgado por la Junta Parroquial para comercializar los productos de la parroquia los miércoles y sábados de 08h00 a 10h00 (Carmen Flores 2020, entrevista personal). En un inicio la feria comenzó con cinco productores, después se

unieron 33 personas, pero en enero de 2020 estaban 16 productores activos en la feria, de acuerdo a lo manifestado por la presidenta de la misma (Paola Túquerez 2020, entrevista personal). En un comienzo, la iniciativa planteaba que un productor de cada comunidad participe en la misma, pero ahora la UCINQUI está tratando de que se involucren más comunidades.

De acuerdo a lo mencionado por la presidenta de la feria en una entrevista, la reducción en el número de productores se debe a que tan solo se aceptaban productores agroecológicos, algunas personas no participaban en los talleres o estaban acostumbrados a utilizar químicos, otro inconveniente es la distancia que debían recorrer los productores de las comunidades más lejanas para llegar a la feria, y el pago que recibían por sus productos no era justo, incluso algunos se habrían retirado porque no vendían todos sus productos, o en ciertos casos prefieren vender al por mayor. También existe competencia con la feria de Otavalo, donde los precios pueden ser más bajos. En un inicio, en la feria participaban intermediarios que no pertenecían a la parroquia quienes en ocasiones tenían más variedad y vendían más que los productores de la zona, lo que causó inconvenientes y malestar (Paola Túquerez 2020, entrevista personal).

La participación de las mujeres es evidentemente mayor en la feria, y la mitad de productores superan los 50 años de edad. Según los resultados de la encuesta, del total de encuestados el 81% son mujeres y el 19 % son hombres. El 50% se encuentra en el rango de edad de 30 a 40 años, y el otro 50% entre los 50 y 80 años.

El 100% de los productores encuestados respondió que esta es la única feria de la parroquia, y que no hay otras redes agroecológicas. El 31,25% empezó con la producción agroecológica hace 4 años, el 37,5% hace 5 años, el 12,5% hace 3 años, el 6,25% indicó que, durante toda la vida, mientras un porcentaje menor respondió que hace algunos meses. La producción se destina principalmente al consumo familiar. El 87,5% de los encuestados respondió que la producción se destina principalmente al consumo familiar y en menor proporción a la venta; y los productos que cultivan se seleccionan principalmente con el objetivo de consumirlos, según lo manifestado por el 81,25% de los productores. Según la presidenta de la Junta Parroquial, aproximadamente el 60% de la producción se destina para consumo de las familias (Josefina Pinsag 2020, entrevista personal).

El principal producto de la alimentación de la parroquia es el maíz, según los datos del PDOT parroquial, y que se corroboran con los resultados de la encuesta a los productores que participan en la Sumak Muyu y la entrevista a la presidenta de la Junta

Parroquial. Otros productos cultivados y claves para la alimentación mencionados por los encuestados son: mellocos, habas, fréjol, acelga, zambo, zapallo, quinua, chochos, zanahoria amarilla, zanahoria blanca, rábanos, alverja, uvilla, acelga, remolacha, cebolla paitaña, cilantro, papas, oca, mashua, lechuga, col morada, brócoli, apio, hortalizas, limón, aguacate, rábanos, camote dulce, tomate de árbol, coliflor, cilantro, cebolla blanca, durazno, mora, choclo, alfalfa, col, col morada, nabos, col de bruselas, frutilla, cebada, trigo, claudia, taxo.

En la feria, los productores comercializan: cilantro, maíz, remolacha, col, ají, habas, lechuga, choco, fréjol, morocho (no producido en la parroquia), aguacate, jugo de caña, zapallo, zambo tierno, camote dulce, papas, mellocos, habas, zanahoria, gallinas y huevos de campo, leche, mote (no producido en la parroquia). Algunos productores comercializan alimentos elaborados como pan y papas con salsa de pepa de zambo con ingredientes comprados porque dentro de sus terrenos no tienen espacio suficientes para sembrar y vender. El cultivo de productos para el autoconsumo puede peligrar por la introducción de cultivos netamente comerciales vincularlos a la agroindustria. Algunos encuestados manifestaron que la uvilla es un producto que actualmente se siembra en la zona por la empresa Terrafertil, y según la presidenta de la Junta Parroquial, desde hace tres años comenzó el cultivo de uvilla, las plantas son entregadas por esta empresa, el valor de estas es descontado a los productores una vez que cosechan (Josefina Pinsag 2020, entrevista personal). Además, en la parroquia se ha fomentado monocultivos como la frutilla, flores, uvilla y cebada para la cervecería, ocasionando inconvenientes a las familias que utilizan sus terrenos para estos productos, restando espacio para el cultivo de autoabastecimiento, por lo que recurren a comprar alimentos en el mercado que no supe sus requerimientos nutricionales (Manuel Catacuago 2020, entrevista personal).

Las prácticas agroecológicas están presentes, el 75% de los encuestados mencionó que los conocimientos han sido transmitidos de generación en generación. El 44% manifestó haber recibido una capacitación sobre agroecología de manera esporádica, de diferentes fuentes en la propia feria, con apoyo de la Junta Parroquial y el 12,5% indicó que había recibido alguna capacitación por parte del MAG. Sin embargo, el 87,5% respondió no haber recibido apoyo gubernamental para la producción agroecológica, ni conocer sobre algún programa gubernamental o municipal para el fomento de la producción agroecológica, y el 81,25% no ha recibido apoyo de otros organismos o fundaciones. El uso de agroquímicos es mínimo, el 37,5% de los productores entrevistados manifestó haber utilizado químicos principalmente para la siembra de papa,

y en algunos casos frutas como frutilla y durazno, que mayoritariamente son para entregar a los dueños de los terrenos que alquilan o prestan. Las prácticas como la rotación de cultivos, asociación de cultivos y uso de fertilizantes naturales como estiércol de cuyes o ganado es extendido, el 68,75% ciento mencionó realizar estas prácticas.

De acuerdo al presidente de la FICI, las comunidades han sido perjudicadas por una política errada de uso de agroquímicos, la promoción de monocultivos ha eliminado el cultivo integral de las fincas; la organización ha trabajado para capacitar y recuperar los conocimientos, sin embargo, durante los últimos 10 años el gobierno debilitó la organización, y se perdió la esencia de lo que es la administración comunitaria, lo que afectó su acción en el tema productivo (Manuel Catacuago 2020, entrevista personal).

Además, el 56,25% de los encuestados respondió que guarda las semillas, el 25% las guarda y compra, mientras el 12,5% las guarda e intercambia en otras ferias, el 6,25% restante no respondió. Por su parte, el presidente de la FICI manifestó en la entrevista que la agricultura es parte del plan estratégico de la organización, y se incluirá la recuperación de semillas dentro de las comunidades, la capacitación y recuperación de conocimientos propios, y la gastronomía (Manuel Catacuago 2020, entrevista personal).

El 12,5% de los productores encuestados manifestó haber obtenido un crédito para sembrar o para adquirir un terreno y poder cultivar. La presidenta de la Junta Parroquial en Quichinche indicó que hay más facilidad para optar por créditos en BAN Ecuador (Josefina Pinsag 2020, entrevista personal).

Según la encuesta realizada, los jóvenes ayudan a la producción de la tierra en el 50% de los casos, mientras que la otra mitad se dedica a otras actividades. Este problema según la presidenta de la junta parroquial se debe a la falta de apoyo al campo. Por lo tanto, la problemática de la migración campo – ciudad está latente en la parroquia y podría comprometer la seguridad y soberanía alimentaria. Adicionalmente, el 62,5% de los productores cultivan por si solos, sin mano de obra externa. El porcentaje restante, indicó utilizar mano de obra externa para actividades específicas y por pocos días.

En cuanto a la comercialización, las dificultades en el transporte de los productos desde las fincas es una de las causas principales por las que los productores no asisten a las ferias y prefieren vender a los intermediarios (Paola Túquerez 2020, entrevista personal), y de acuerdo a la presidenta de la Junta Parroquial no reciben apoyo para comercializar por parte del GAD Municipal (Josefina Pinsag 2020, entrevista personal). Los productores que se encuentran en la feria transportan sus productos en vehículos alquilados (31,25%), bus (12,5%), caballo alquilado (6,25%), a pie (43,75%) o en

vehículo propio (6,25%) según la cercanía a la feria. El 25% de los productores respondió que también vende sus productos a intermediarios.

Respecto a la asociatividad, los productores encuestados mencionaron que ser parte de la feria les garantiza tener un espacio permanente para comercializar sus productos; además resaltan como beneficios la unidad de los productores, el fomento de la solidaridad, compartir conocimientos, la facilidad de hacer trueques, y el rescate de semillas.

En cuanto a certificaciones agroecológicas, la presidenta de la Junta Parroquial manifestó que en Quichinche no hay productores con certificaciones del MAG, sin embargo, se encuentran en conversaciones (Josefina Pinsag 2020, entrevista personal). En cuanto a servicios básicos, el 100% de los encuestados cuenta con el servicio de agua potable y electricidad. Sin embargo, el 56,25% no tiene alcantarillado.

La falta de agua de riego y el acaparamiento en manos de hacendados y compañías también se evidenció en la encuesta a los productores de la feria Sumak Muyu. El 100% manifestó que no cuentan con agua de riego dentro de sus terrenos. En algunos casos los productores han optado por rentar e incluso pedir tierras prestadas a particulares con acceso a riego con la finalidad de cultivarlas. El 59% únicamente cuenta con agua lluvia para regar sus cultivos, el 19% también tiene un tanque/reservorio o cosecha de agua para abastecerse, el 6% utiliza agua entubada, el 13% se abastece con bomba desde fuentes cercanas y el 6% utilizan también agua de pozo. Además, el 25% respondió que conoce de fincas cercanas que cuentan con riego, pertenecientes a hacendados. Al preguntar sobre problemas o disputas respecto al agua de riego, el 18,75% respondió que las plantaciones de flores sí tienen agua de riego, e incluso las plantaciones de pino (lo que coincide con los datos de las autorizaciones de agua presentados con anterioridad). Incluso, el 18,75% de los encuestados manifestó que ha participado en gestiones comunitarias para acceder a agua, pero no han tenido una respuesta. Finalmente, el 100% respondió no haber recibido apoyo de fundaciones u otros organismos para contar con agua de riego. Los productores de la feria contestaron que la falta de agua de riego afecta a la productividad, no les posibilita sembrar lo suficiente, en algunos casos solo siembran en invierno y no en verano, y el exceso de sol afecta a los cultivos.

Por otro lado, el acaparamiento de tierras, las dificultades para el autoabastecimiento de alimentos, así como los conflictos con compañías o haciendas, también se evidenciaron en la encuesta. Respecto a la superficie de las fincas, el 50% de los productores respondió que posee menos de una hectárea, el 31,25% tiene un terreno

de una hectárea y el 18,75% mayor a una ha. Al preguntar sobre si el tamaño del terreno dificulta la actividad agrícola, el 62,5% respondió que sí es un problema porque la superficie no es suficiente para cultivar, a veces solo producen para el autoconsumo, y no tienen excedente para la venta, e incluso en algunos casos no es ni siquiera suficiente para su autoconsumo, por lo que han optado por pedir terrenos prestados o arrendar para producir alimentos. Además, el 100% respondió que su terreno es propio, el 6,25% arrienda tierras para poder producir, el 25% indica que no tiene escrituras. Al indagar sobre los conflictos generados por el acceso a tierras, el 12,5% respondió que tenía problemas con las plantaciones de pino, porque afectan el suelo y absorben demasiada agua. El 6,25% manifestó tener inconvenientes con las haciendas privadas vecinas, porque utilizan químicos y les perjudica el olor generado por las fumigaciones.

##### **5. Percepción del cambio de clima en la parroquia de Quichinche**

Según la presidenta de la Junta Parroquial de Quichinche, se perciben heladas y sequías más intensas, lo que provoca la pérdida de cultivos. Así mismo hay cambios en las fechas de siembra y cosecha (Josefina Pinsag 2020, entrevista personal). De acuerdo a lo mencionado por el presidente de la FICI en la entrevista realizada, el país no cuenta con políticas claras para apoyar al sector agropecuario, y apoyo al productor cuando se pierden las siembras (Manuel Catacuago 2020, entrevista personal). En la encuesta realizada a los productores de la feria Sumak Muyu, el 100% respondió que percibe variaciones en el clima. El 81% percibe temperaturas extremadamente altas, el 38% indicó que también percibe temperaturas extremadamente bajas (heladas), el 25% manifestó el incremento en la intensidad de los vientos y las lluvias, y el 19% mencionó que hay cambios en las fechas de siembra y cosecha.

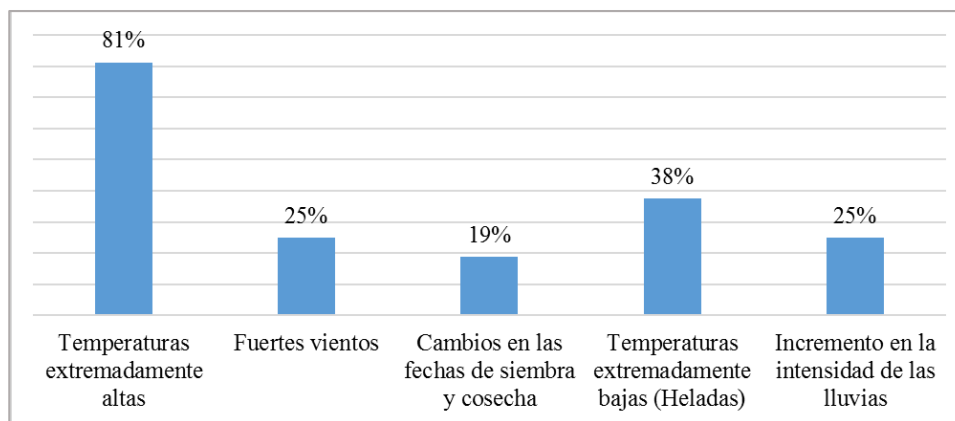


Figura 3. Percepción de la variabilidad climática en los productores de la feria Sumak Muyu de Quichinche

Fuente: Encuesta a los productores de la feria Sumak Muyu (2020)

Elaboración propia

De acuerdo a lo manifestado por los encuestados, los efectos de la variabilidad climática son la pérdida de cultivos por temperaturas extremadamente altas o bajas, lo que se agudiza por la falta de riego. Ante este problema, el 31,25% de los productores manifestó que principalmente colocan mayor cantidad de abono a los cultivos para fortalecer su resistencia a los eventos extremos, como parte de los conocimientos ancestrales transmitidos por generaciones. Las respuestas coinciden con los resultados de los estudios de percepción en Imbabura publicados en la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. No obstante, en la parroquia no se han implementado medidas de cambio climático orientadas a la soberanía alimentaria. De acuerdo al PDOT parroquial detallado en este capítulo, los objetivos parroquiales relacionados con los objetivos de cambio climático provinciales se enfocan en la restauración forestal para el manejo de cuentas y en la declaratoria de áreas protegidas, sin centrarse en el acceso a agua y tierra para reducir la vulnerabilidad de los productores a los efectos de un clima cambiante.

## Conclusiones

Al comparar los postulados de la Constitución de la República de 2008 con la legislación promulgada posteriormente, se identificó que el enfoque de aplicación de la Soberanía Alimentaria difiere entre la Constitución de 2008, la Ley de Aguas, La Ley de Tierras y la Planificación Nacional. Desde el año 2008 hasta 2017 se expidió el marco normativo que debía garantizar el acceso a los medios de producción. No obstante, en primer lugar, las leyes en mención se aprobaron y publicaron fuera de los plazos establecidos inicialmente, lo que dilata aún más el proceso para alcanzar la Soberanía Alimentaria, y, en segundo lugar, sus contenidos no permiten garantizar la redistribución del agua y tierra en el territorio.

Estas discrepancias también se reflejan en los Planes Nacionales de Desarrollo, especialmente para el periodo 2013 – 2017. A pesar de que el PNBV 2013 - 2017 tiene en su contenido objetivos, políticas y lineamientos que reflejan el interés por redistribuir los medios de producción, al final, únicamente se plantea una meta para reducir la concentración de riego, y respecto a la tierra no se establece ninguna. Adicionalmente, el PNBV tuvo como uno de sus ejes el cambio de la matriz productiva, lo que posibilitó continuar centrando la atención especialmente en la productividad ligada a la agricultura industrial; y en lugar de fortalecer a la agricultura familiar campesina, lo que se impulsó fue tratar de vincularla aún más a la lógica del mercado. A su vez, el acceso a los recursos productivos también tuvo esta orientación, al fomentar la infraestructura de riego, pero para garantizar la productividad agrícola, en lugar de garantizar el acceso equitativo para la agricultura familiar campesina, alejándose aún más de la concepción de Soberanía Alimentaria plasmada en la Constitución.

Al mismo tiempo, el PNBV al ser una herramienta de planificación, que direcciona las acciones en territorio, repercute en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel provincial, cantonal y parroquial, lo que a su vez tiene incidencia negativa para la aplicación de los mandatos constitucionales localmente, en este caso específico para garantizar el acceso, la distribución y evitar el acaparamiento del agua y tierra en Quichinche. También es importante considerar que las competencias de los GAD atribuidas a través del COOTAD, también limita la acción territorial, al ser la distribución de tierras y agua competencia del gobierno central.

Los instrumentos de planificación, la legislación nacional y las políticas públicas del periodo analizado frenan la redistribución del agua y la tierra, y reflejan las diferencias entre el discurso y la práctica característica del gobierno de ese periodo. Es así que, a través de las políticas del ministerio del ramo existe una clara preferencia del gobierno hacia el incremento de la productividad de los productos de exportación, para favorecer al agronegocio. Mientras que las políticas para fomentar la agricultura familiar campesina y soberanía alimentaria no son claras, evidentemente de manera intencional para frenar cambios estructurales especialmente en la distribución de recursos productivos. Esto se explica por la continua presión y el lobby del sector privado representado empresarios y grupos de poder del sector agroindustrial, con el apoyo de funcionarios públicos tanto en ministerios como en la Asamblea Nacional durante la elaboración de la legislación secundaria y en la generación de políticas agrarias.

La política pública en cambio climático si bien ha priorizado sectores, entre esos la Soberanía Alimentaria, las medidas adoptadas hasta ahora apuntan a soluciones técnicas, y un mínimo porcentaje a políticas orientadas a adoptar planes locales de cambio climático o la inclusión de este componente en los PDOT. Las medidas de cambio climático han sido puntuales, y locales, sin embargo, requieren de una reforma estructural en cuanto al acceso a agua y tierra para ser realmente efectivas. La capacidad de adaptación de la agricultura familiar campesina depende del acceso a los medios de producción. El cambio climático no puede aislarse de los demás problemas que afronta la agricultura familiar campesina a nivel nacional, y las medidas de respuesta tampoco, que hasta ahora únicamente han sido leves reformas y acciones sin impacto realmente medible. En este sentido, una nueva la Reforma Agraria debería ser considerada como una política de respuesta para la adaptación al cambio climático.

Las cifras nacionales y de la parroquia de San José de Quichinche sobre el acceso a agua y tierra recabadas de instituciones estatales, así como las entrevistas a los dirigentes de las organizaciones en territorio, y el complemento con encuestas a los productores agroecológicos que participan en la feria de la parroquia, permitió comprobar que el acceso a agua y tierra continúa siendo inequitativo. En el caso del agua, incluso se evidenció la agudización de la concentración de autorizaciones de riego en manos privadas, así como, el incumplimiento del orden de prelación establecido en la Constitución 2008 y en la Ley de Aguas y su reglamento.

En cuanto a la tierra, esta sigue concentrada en haciendas dedicadas a la agroindustria, mientras los pequeños productores mantienen sus condiciones de

vulnerabilidad para autoabastecerse de alimentos. Históricamente, la agricultura familiar campesina ha sido afectada por el acaparamiento de tierras para la agroindustria generando extrema pobreza en áreas rurales y limitando su capacidad productiva, y al mismo tiempo reduciendo su capacidad de respuesta a la variabilidad climática, e incrementando su vulnerabilidad a los efectos del cambio climático; situación que no ha cambiado en la parroquia de San José de Quichinche. Los productores entrevistados ya perciben los efectos de la variabilidad climática inusual en sus cultivos, y la falta de acceso a agua y tierra los coloca en una situación de más vulnerabilidad, incluso podría representar un obstáculo adicional para su permanencia en la feria agroecológica, limitando aún más la implementación de acciones ligadas a la Soberanía Alimentaria en el territorio.

Finalmente, el acceso equitativo a agua y tierra, como uno de los pilares para garantizar la Soberanía Alimentaria, sigue siendo uno de los grandes pendientes en la política agraria nacional. Las tensiones de su aplicación en territorio parte de la contradicción entre la Constitución de 2008 y los instrumentos normativos y de planificación nacional y local que le siguieron, lo que demuestra por un lado falta de decisión política y el poder que ejercen de grupos económicos vinculados a la agroindustria y otras actividades industriales para frenar los procesos de transformación en favor de la agricultura familiar campesina, lo que a su vez limita la acción nacional para combatir las causas y efectos del cambio climático, evidenciándose nuevamente que el cambio climático es un efecto del sistema capitalista, y no puede aislarse de la política agraria nacional.



## Lista de referencias

- Acosta, Alberto. 2009. "Derechos de la Naturaleza y Buen Vivir: ecos de la Constitución de Montecristi". *Pensamiento Jurídico* (25): 21-27.  
<http://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36536/38447>
- Acosta, Alberto. 2010. "A modo de prólogo: soberanías, una propuesta plural". En *Soberanías*, de Alberto Acosta y Esperanza Martínez, 7 - 48. Quito: Abya - Yala.
- Acosta, Alberto, y John Cajas Guijarro. 2017. *El "hocico de lagarto" del Correísmo*. Quito.
- . 2018. *Una década desperdiciada. Las sombras del correísmo*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- Altieri, Miguel A, y Clara Nicholls. 2012. "Agroecología: única esperanza para la soberanía alimentaria y la resiliencia socioecológica". *Agroecología* 7: 65-83.
- Altieri, Miguel A, y Clara Nicholls. 2008. "Los impactos del cambio climático sobre las comunidades campesinas y de agricultores tradicionales y sus respuestas adaptativas". *Agroecología* 3: 7-28.
- Altieri, Miguel. 2001. "Agroecología: principios y estrategias para diseñar sistemas agrarios sustentables". En *Ediciones científicas americanas*, 27-34.
- Altieri, Miguel, y Víctor, M. Toledo. 2011. "La Revolución Agroecológica en América Latina: Rescatar la naturaleza, asegurar la soberanía alimentaria y empoderar al campesino". *The Journal of Peasant Studies* 38, n° 3: 587-612.
- Borras Jr., Saturnino, Cristóbal Kay, Sergio Gómez, y John Wilkinson. 2013. "Acaparamiento de tierras y acumulación global capitalista: aspectos clave en América Latina." FLACSO. *EUTOPIA. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, n° 4: 103-110.
- Brassel, Frank, Stalin Herrera, y Michel Laforge. 2008. *¿Reforma Agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: SIPAE.

- Carrera, Javier. 2010. "La soberanía alimentaria en la Constitución. Conceptos e implicaciones". En *Soberanías*, de Alberto Acosta y Esperanza Martínez, 73. Quito: Abya - Yala.
- Carrión, Diego, y Stalin Herrera. 2012. *Ecuador rural del siglo XXI. Soberanía Alimentaria, inversión pública y política agraria*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Carvajal, José. 2009. "Colectivo Agrario. Porque creemos en el debate propuestas de legislación soberanía alimentaria". *Flacso Andes* . octubre. [www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54953.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54953.pdf).
- Comisión Internacional de Dirección de Nyeleni. 2007. "Nyéleni 2007. Foro para la Soberanía Alimentaria". [nyeleni.org](http://nyeleni.org). [https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyelni\\_SP.pdf](https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyelni_SP.pdf).
- Commite on World Food Security. 2020. *Commite on World Food Security*. 21 de junio. <http://www.fao.org/cfs/home/en/>.
- da Silva, José Graziano. 1991 "Complejos agroindustriales y otros complejos". *Reforma Agraria*: 205-240.
- Daza, Esteban. 2014. *Análisis del proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas. Elementos para el debate del modelo agrario*. Quito: Observatorio de Cambio Rural.
- . 2015. *Más agronegocio, menos Soberanía Alimentaria*. Quito: Movimiento Regional por la Tierra.
- . 2016. "El gobierno sobre el campo: Análítica de la Ley de Tierras en Ecuador." *Revista Económica* 68, n° 107 (Mayo 2016): 109-119.
- Daza, Esteban, Tamara Artacker , y Ronni Lizano. 2020. *Cambio climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios. Avances y retos a 10 años de la Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria en Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Earls, John. 2009. "Organización social y tecnológica de la agricultura andina para la adaptación al cambio climático en cuencas hidrográficas". *Tecnología y Sociedad* (8): 13-31.

- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- . 2009. *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria*. Registro Oficial 583, 5 de mayo.
- . 2014. *Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*. Registro Oficial 205, 24 de julio.
- . 2015. *Reglamento a la Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*. Registro Oficial, Suplemento 483, 20 de abril.
- . 2016. *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*. Registro Oficial 711, 14 de marzo.
- EC. Consejo Nacional de Planificación. 2009. *Plan Nacional de Desarrollo 2009 - 2013*. Quito: SENPLADES.
- . 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017*. Quito: SENPLADES.
- EC. GAD Provincial de Imbabura 2015. *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Imbabura 2015 - 2035*. GAD Provincial de Imbabura.
- EC. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo. 2015. Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Otavalo - Provincia de Imbabura.” Otavalo: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo.
- EC. Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial. 2015. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia de Quichinche*. Otavalo: Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial.
- EC. Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2017. *Metodología de la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua*. Quito: INEC.
- EC. Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2018. *Módulo de Tecnificación Agropecuaria ESPAC 2017*. Quito: INEC.
- EC. Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2012. *Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012 - 2025*. Quito: Ministerio del Ambiente del Ecuador.

- . 2016. *Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático*. Quito: Ministerio del Ambiente del Ecuador.
- EC. Secretaría del Agua. 2019. *Plan Nacional de Riego y Drenaje 2019 - 2027*. Quito: Secretaría del Agua.
- EC. SENPLADES. 2014. *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*. Quito: SENPLADES.
- EC. SENPLADES; CONGOPE; AME; CONAJUPARE. 2010. *Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*. Quito: Soluciones Gráficas D&G.
- EC. Vicepresidencia de la República del Ecuador. 2014. *Estrategia Nacional de Cambio de Matriz Productiva*. Quito: Vicepresidencia de la República del Ecuador.
- FAO. 2016. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. 2014. *Hacia una agricultura familiar más fuertes*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura.
- . 2017. *Reflexiones sobre el sistema alimentario y perspectivas para alcanzar la sostenibilidad en América Latina y el Caribe*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. 2001. “Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria”. La Habana, 7 de Septiembre. [https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Boletin%20ECOS/ECOS%20CDV/Bolet%C3%ADn%204/dec\\_final\\_foro.pdf](https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Boletin%20ECOS/ECOS%20CDV/Bolet%C3%ADn%204/dec_final_foro.pdf).
- Fundación Heifer - Ecuador. 2014. *La agroecología está presente*. Quito.
- García Pascual, Francisco. 2006. “El Sector Agrario del Ecuador: incertidumbres (riesgos) ante la globalización”. *Revista de Ciencias Sociales* (24): 71-88.
- Giunta, Isabella. 2018. “Soberanía Alimentaria entre los Derechos del Buen Vivir y políticas agrarias en Ecuador”. *Theomai* (38): 109-122.

- Gondard, Pierre, y Hubert Mazurek. 2001. "30 años de Reforma Agraria y Colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales." *Dinámicas territoriales: Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela*, 15- 40. Quito: Colegio de Geógrafos del Ecuador.
- Goodman, David, y Michael Redelift. 1991. *Refashioning Nature. Food, Ecology and Culture*. New York and London: Routledge.
- Gortaire A., Roberto. 2016. "Agroecología en el Ecuador. Proceso histórico, logros y desafíos". *Antropología Cuadernos de Investigación* (17): 12-38.
- GRAIN. 2011. *Alimentos y el cambio climático: el eslabón olvidado*. GRAIN.
- GRAIN. 2019. *Todas las crisis, la CRISIS. El sistema agroalimentario industrial en el centro de cada una de ellas*. GRAIN.
- Guzmán, Natay Torres, Jonathan Báez Valencia, Paola Maldonado Tobar, y Milton Yulán Morán. 2017. *Tendencias en la estructura agraria, inequidad rural y derecho a la alimentación y nutrición en el Ecuador post-neoliberal*. Quito: FIAN Ecuador.
- Hernández Moreno, María del Carmen, y Angélica Villaseñor Medina. 2014. "La calidad en el sistema agroalimentario globalizado." *Revista Mexicana de Sociología* 76 (4): 557-582.
- Hernández Pérez, Juan Luis. 2016. "Reseña: Philip McMichael. Regímenes Alimentarios y cuestiones agrarias". *Revista Mexicana de Sociología* 78 (3) : 552-561.
- Herrera Stalin, Esteban Daza, y Marcela Alvarado. 2019. "Ecuador: Gobernanza de la tierra en Ecuador". En *Cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra. Una mirada post reformas agrarias en América Latina y el Caribe*, de International Land Coalition - América Latina y el Caribe, 20-34.
- Hidalgo, Francisco, Edgar Isch, Diego Pazmiño, Juan Fernando Terán, Jeroen Warner, y Alex Zapatta. 2009. *Gestión integrada del agua: conceptos y políticas*.
- Holt-Giménez, Eric. 2009. "Crisis alimentarias, movimiento alimentario y cambio de régimen". *Ecología Política* (38): 73-79.
- IICA. 2017. *El agua para la agricultura de las Américas*. México.

- IPCC. 2008. *El cambio climático y el agua*. Ginebra: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático.
- . 2014. *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Editado por The Core Writing Team, Rajendra K. Pachauri y Leo Meyer. Genewa.
- . 2020. *El Cambio Climático y la tierra*. IPCC.
- IPDRS. 2020. *Informe 2019. Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica*. La Paz: Instituto para el desarrollo rural de América.
- Jácome López , Germán, y Natalia Landívar García. 2009. “ El Silencioso enmascarado avance de la palma africana en la cuenca medio del río Guayas en Ecuador”. *FLACSO ANDES*. 20 de mayo. [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1297107613.El\\_SILENCIOSO\\_Y\\_ENMASCARADO\\_AVANCE\\_DE\\_LA\\_PALMA\\_AFRICANA\\_EN\\_LA\\_CUENCA\\_MEDIA\\_DEL\\_RIO\\_GUAYAS\\_EN\\_ECUADOR.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1297107613.El_SILENCIOSO_Y_ENMASCARADO_AVANCE_DE_LA_PALMA_AFRICANA_EN_LA_CUENCA_MEDIA_DEL_RIO_GUAYAS_EN_ECUADOR.pdf).
- Lander, Edgardo. 2010. “Estamos viviendo una profunda crisis civilizatoria”. *Revista de la Facultad de Economía, BUAP*, 15 (41): 197-200.
- . 2008. “La ciencia neoliberal”. *Tabula Rosa* (9): 247-283.
- Lasso, Geovanna. 2019. *La disputa de territorios en torno al sistema agroalimentario ecuatoriano. Estrategias de poder y resistencia, procesos de territorialización y desterritorialización*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Lasso, Renata. 2020. “La Soberanía Alimentaria en el Ecuador a 10 años de la LORSA”. En *Cambio Climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios. Avances y retos a 10 años de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria en el Ecuador*, de Esteban Daza, Tamara Artacker y Ronnie Lizano, 87-105. Abya-Yala.
- Lizano, Ronnie. 2020. “La soberanía alimentaria ¿Una alternativa ante el acelerado cambio climático?” En *Cambio Climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios. Avances y retos a diez años de la Ley Orgánica del Régimen*

- de la Soberanía Alimentaria en Ecuador*, de Esteban Daza, Tamara Artacker y Ronnie Lizano, 219-232. Abya Yala.
- Martínez Valle, Luciano. 2014. “La concentración de la tierra en el caso ecuatoriano: impactos en el territorio”. En *La concentración de la tierra. Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*, de Albert Berry, Cristóbal Kay, Luciani Martínez Valle y Liisa L. North, 43-61. Quito: Abya Yala.
- Martínez, Andrea, y Érika Zárate Baca. 2020. “Los circuitos alternativos de comercialización en el Ecuador: política para el acceso a mercados de la Agricultura Familiar Campesina”. En *Cambio climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios. Avances y retos a 10 años de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria*, de Esteban Daza, Tamara Artacker y Ronnie Lizano. Abya-Yala.
- Maslin, Mark. 2014. *Climate Change: A very short introduction*. New York: Oxford University Press.
- McMichael, Philip. 2005. “Global Development and the Corporate Food Regime.” *Research in rural sociology and development*: 269-303.
- . 2009a. “A food regime analysis of the "world food crisis" ”. *Agriculture and Human Values*, 26: 281-295.
- . 2009b. “A food regime genealogy”. *Journal of Peasants Studies*, 36 (1): 139-169.
- . 2016. “Commentary: food regime for thought”. *Journal of Peasant Studies*, 43 (3): 648-670.
- Murillo, Rosa. 2008. “Los recursos naturales estratégicos en manos de empresas de grandes terratenientes y aguatenientes: Caso de la Unión de Comunidades Indígenas de Quichinche (UCINQUI), Imbabura”. En *¿Reformas Agrarias en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos*, de Frank Brassel, Stalin Herrera y Michel Laforge, 33-48. Quito: Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE).
- Nyeléni. 1996. “Soberanía Alimentaria, un futuro sin hambre. Declaración de 1996”. 21 de junio. <https://nyeleni.org/>

- OCARU. 2015. "Ecuador: 12 disensos marcan la consulta prelegislativa de la Ley de Tierras." *Noticias IPDRS*, 08 de octubre.
- Ortega-Cerdá, Miquel, y Marta G. Rivera-Ferre. 2010. "Indicadores internacionales de soberanía alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura". *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 14: 53-77.
- Otero, Gerardo. 2013a. "Review of Philip McMichael's Food Regimes and Agrarian Questions". *Journal of World-Systems Research*, 22: 299-305.
- Otero, Gerardo. 2013b. "El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, agroempresas multinacionales y biotecnología". *Antípoda* (17): 49-78.
- Oxfam Internacional. 2016. *Desterrados: Tierra, Poder y Desigualdad en América Latina*. Oxfam.
- Oyagata Gualsaqui, Luis. 2020. "Protección y conservación de territorios hídricos en la Unión de Comunidades Indígenas y Campesinas de Quichinche (UCINQUI)". Trabajo de titulación. Universidad Politécnica Salesiana.
- Pástor Pazmiño, Carlos. 2015. "Los grupos económicos en el Ecuador". Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Pérez, Carlos, y otros. 2010. "Cambio Climático en la Zona Alto - Andina: Implicaciones y estrategias de adaptación para pequeños agricultores". *The International Journal of Environmental Cultural, Economic, and Social Sustainability*, 6 (5).
- Pozo, Sara. 2016. "Resurgimiento del neoproteccionismo y la crisis económica mundial: los desafíos para el Ecuador". Tesis de grado. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Rivero Santos, Ana María. 2017. "Hacia un estado del arte y un marco conceptual de la soberanía alimentaria". *Revista Ciudad Paz-ando*, 10 (1): 20-32.
- Rosero, Fernando, Yolanda Carbonell Yonfá, y Fabián Regalado. 2011. *Soberanía Alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador*. Quito: CAFOLIS-Grupo Apoyo.
- Rubio, Blanca. 2011. "Soberanía alimentaria versus dependencia: las políticas frente a la crisis alimentaria en América Latina". *Mundo Siglo XXI*, 7 (26) : 105-118.

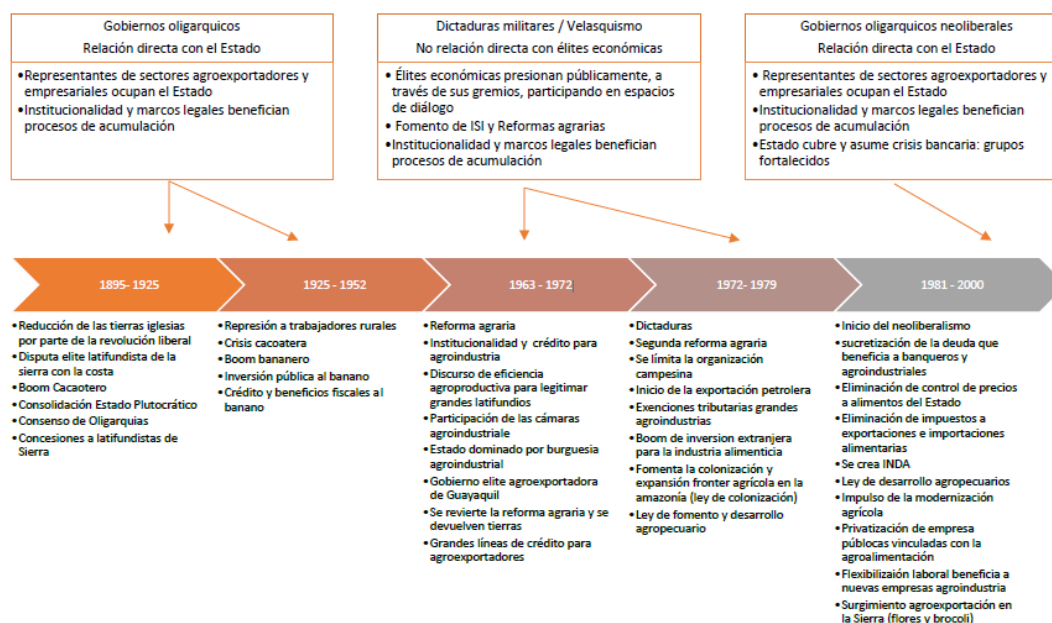
- Simbaña, Floresmilo. 2011. "El sumak akwsay como proyecto político". En *Más allá del desarrollo*, de Miriam Lang, 219-226. Quito: Rosa Luxemburg.
- Sistema de Investigación de la Problemática Agraria en el Ecuador. 2010. *Tierra y Agua: Interrelaciones de un acceso inequitativo*. Quito: SIPAE.
- Sistema de Investigación de la Problemática Agraria en el Ecuador. 2011. *Atlas sobre la Tenencia de la Tierra en el Ecuador*. Quito: SIPAE.
- Sociedad Científica latinoamericana de Agroecología. 2009. *Vertientes del pensamiento agroecológico: Fundamentos y aplicaciones*. Medellín: SOCLA.
- Stédile, Joao Pedro, y Horacio De Carvalho. 2013. "Soberanía Alimentaria: Una necesidad de los pueblos". En *¡Movimientos alimentarios uníos!*. CLACSO, 49-61. Bogotá.
- Suárez, María Sol. 2016. "Influencia del cambio de uso de suelo productivo agrícola a suelo urbanizable, en la dinámica territorial rural de la parroquia San José de Quichinche". Tesis. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Terán Romoleroux, Jorge Estéban. 2013. "La soberanía alimentaria en el Ecuador, un proceso en construcción desde las posiciones ideológicas y políticas de los actores dentro del campo de las disputas de sentidos por el sistema agroalimentario del país". Tesis. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Valdivia, Corinne, y otros. 2014. "Adapting to Climate Change in Andean Ecosystems: Landscapes, Capital and Perceptions Shaping Rural Livelihood Strategies and Linking Knowledge Systems". *Annals of the Association of American Geographers*, 100 (4): 818 - 834.
- Vía Campesina. 2018. "¡Soberanía Alimentaria YA! Una guía por la Soberanía Alimentaria". <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food->
- Windfuhr, Michael, y Jennie Jonsén. 2005. *Soberanía Alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. ITDG Publishing.
- WWAP - Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de la UNESCO. 2019. *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019: No dejar a nadie atrás*. París: UNESCO.

Yulán Morán, Milton. 2017. "Ley y reglamento de tierras: La clausura de la redistribución." *La Línea de Fuego*, Mayo.

Zapatta, Alex. 2017. «Construcciones discursivas en la nueva legislación de aguas en el Ecuador.» *Anthropologica*, 35 (38): 69-93.

## Anexos

### Anexo 1: Formas de relacionamiento de las élites económicas con el Estado, estrategias de poder y principales hechos históricos vinculados con el sector agroalimentario



Fuente: Lasso (2019)

### Anexo 2: Casos de presión y lobby identificados durante el gobierno de Rafael Correa, en el sector agroalimentario

Caso	Objetivo de empresas	Principales actores		Detalle	Resultado de la presión/lobby
		Sector privado	Sector público		
Constitución 2008	Alineación intereses de empresas	Pronaca, Supermaxi	MAGAP,	Discurso: 'realismo político' en lugar de utopía	<b>Negativo.</b> Constitución reconoce Soberanía alimentaria, país libre de transgénicos, etc.
LORSA	Seguridad Alimentaria vs SA	Nestlé, Pronaca, Supermaxi		Lobby en la Comisión de Interinstitucional de SA	<b>Negativo:</b> permanecen principios de soberanía alimentaria
Ley de Tierras y Territorios	No limites al latifundio. Enfoque productivista	FCA, CA Zona <sup>1-24</sup>	MAGAP, Asambleístas AP <sup>25</sup>	Propuesta de Ley alternativa.	<b>Positivo:</b>
Ley de semillas	Fomento de semilla certificada, control comercialización.	Ecuasem	MAGAP, Asambleístas AP <sup>26</sup>	Propuesta de Ley alternativa, 'Ley Proaño' <sup>27</sup>	<b>Negativo / Positivo</b>
Acuerdo Comercial-Unión Europea	Liberalización mercado.	Cámaras, FEDEXPORT, Sector Banano, Palma.	MIPRO, MCEPEC, ProEcuador, MCE	Amenaza con colapso económico por incremento de aranceles.	<b>Positivo:</b> se firmó el acuerdo comercial con la Unión Europea
Semáforo nutricional <sup>28</sup>	Eliminación semáforo nutricional (etiqueta)	ANFAB, Sector lácteo	MIPRO	Crisis láctea, fracaso de política	<b>Negativo:</b> no se elimina el semáforo nutricional
Eliminación Paraquat	Parar proceso de prohibición de uso	Empresas agroquímicos	Agrocalidad	Suspendió medida a pesar de evidencia de toxicidad.	<b>Positivo:</b> decisión de prohibir el paraquat es revertida

Elaboración propia a partir de Rosero, Carbonell, y Regalado, 2011; Informantes Clave.

Fuente: Lasso (2019)

### Anexo 3: Sectores prioritarios y objetivos de la ENCC que se vinculan con Soberanía

#### Alimentaria y el acceso a recursos hídricos

Línea Estratégica	Sector Prioritario	Objetivo Específico	Lineamientos para la acción		
			2013	2017	2025
Adaptación	Soberanía Alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca	Establecer condiciones que garanticen la soberanía alimentaria y la producción agropecuaria frente a los impactos del cambio climático.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño de proyectos del Plan Nacional de Riego incorporando criterios y el resultado de estudios de vulnerabilidad al cambio climático para construir sistemas de riego más eficientes, evitar pérdidas de agua de riego y atender a zonas prioritarias según criterios de soberanía alimentaria. (6 proyectos hídricos multipropósito)</li> <li>- Tecnificación del riego en 11 provincias del país con criterios de adaptación al cambio climático.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomentar la articulación entre el uso de las herramientas de ordenamiento territorial y las acciones de reconversión productiva para alcanzar la soberanía alimentaria del país frente a los impactos del cambio climático.</li> </ul>	
	Patrimonio Hídrico	Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por Unidad Hidrográfica, para asegurar la disponibilidad, uso sostenible y calidad del recurso hídrico para los diversos usos humanos y naturales, frente a los impactos del cambio climático.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar y aprovechar acuíferos con agua de buena calidad para diferentes usos humanos y naturales, como medida para contrarrestar los impactos de las sequías en al menos dos sitios del país.</li> <li>- Construcción de al menos 2 proyectos multipropósito para el manejo del recurso hídrico.</li> <li>- Construcción de al menos 2 trasvases como medida que contribuye a garantizar el abastecimiento de agua para diversos usos,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar e implementar medidas que permitan reducir la vulnerabilidad de las poblaciones por acceso y uso de los recursos hídricos y mitigar los impactos ocasionados, frente a eventos climáticos extremos atribuidos al cambio climático.</li> <li>- Fomentar la optimización del uso y aprovechamiento del agua, sobre la base de los principios de equidad, solidaridad y responsabilidad socio-ambiental, para reducir la</li> </ul>	Consolidar el manejo integral del patrimonio hídrico asegurando su disponibilidad, uso sostenible y calidad para los diversos usos humanos y naturales frente a los impactos del cambio climático.

Línea Estratégica	Sector Prioritario	Objetivo Específico	Lineamientos para la acción		
			2013	2017	2025
		frente a la variabilidad de disponibilidad y acceso al recurso hídrico generados por el cambio climático, considerando criterios de adaptación en su diseño.	<p>vulnerabilidad de las poblaciones frente a la escasez del recurso.</p> <p>- Promover la vinculación de la planificación y el ordenamiento territorial con la gestión de los recursos hídricos por unidades hidrográficas, considerando los impactos que puede generar el cambio climático y las medidas de adaptación que pueden ser implementadas.</p> <p>- Fomentar en las Políticas sectoriales y transversales la regulación, preservación, conservación, ahorro y uso sustentable del agua, como respuesta a una eventual escasez del recurso atribuido a los impactos del cambio climático.</p>		
	Grupos de atención prioritaria	Tomar medidas para garantizar el acceso de los grupos de atención prioritaria y de atención prioritaria a recursos que contribuyan a fortalecer su capacidad de respuesta ante los impactos del cambio climático.	.	Fomentar el desarrollo de infraestructura tendiente a reducir la vulnerabilidad de la sociedad en general, especialmente de los grupos considerados como vulnerables y de atención prioritaria, frente a los impactos atribuidos al cambio climático como parte, entre otros, de los proyectos que promueven la equidad territorial y la inclusión social.	Promover el acceso oportuno a recursos de salud, nutricionales y de infraestructura para la población, especialmente para los grupos definidos como vulnerables y de atención prioritaria, como medidas que contribuyan a incrementar la capacidad de respuesta de esos grupos ante los impactos en la población atribuidos al cambio climático.



**Anexo 4: Comparación del abordaje de la Soberanía alimentaria respecto al acceso equitativo a agua y tierra en la legislación e instrumentos de planificación nacional desde 2008 hasta 2017**

Tema	Constitución 2008	PNBV 2009 - 2013	LORSA 2010	ENCC 2012 - 2025	PNBV 2013 - 2017	Ley de Aguas 2014	Ley de tierras 2016
<b>Soberanía Alimentaria</b>	<p>La SOBAL es un objetivo estratégico del Estado. Responsabilidad del Estado para alcanzar la Soberanía Alimentaria: Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de</p>	<p>Bajo la política de impulsar las condiciones productivas para alcanzar la soberanía alimentaria se plantea reconvertir, en algunos casos, las plantaciones de monocultivo para exportación en tierras para el cultivo de productos destinados al mercado local.</p>	<p>La Ley tiene la finalidad de establecer mecanismos para institucionalizar la Soberanía Alimentaria.  El régimen de Soberanía Alimentaria se constituye por normas conexas para establecer políticas públicas agroalimentarias</p>	<p>Soberanía Alimentaria como sector prioritario en adaptación.  Agricultura sector prioritario en mitigación.  Medidas técnicas para la soberanía alimentaria.</p>	<p>Un eje es la transformación económica-productiva a partir del cambio de la matriz productiva.  Plantea entre sus políticas impulsar la producción y productividad, fomentar la inclusión y redistribuir los factores y recursos de la producción.  Políticas alineadas con la productividad, modernización, tecnología.</p>	<p>Riego para Soberanía Alimentaria se entiende como aquel que realizan preferentemente la producción agrícola campesina, las organizaciones económicas populares.</p>	<p>Objetivo de normar la redistribución de la tierra rural como factor de producción para garantizar la soberanía alimentaria  La función social presupone que el sistema productivo agrario establecido en el predio mantenga una producción sostenible y sustentable para garantizar la soberanía alimentaria.  Entre las acciones para alentar a los propietarios de tierras rurales hacia una producción</p>

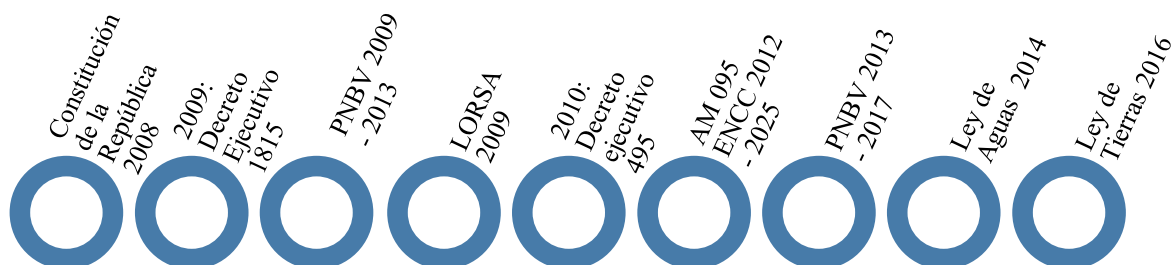
Tema	Constitución 2008	PNBV 2009 - 2013	LORSA 2010	ENCC 2012 - 2025	PNBV 2013 - 2017	Ley de Aguas 2014	Ley de tierras 2016
	medios de producción.						sostenible, sustentable y que garantice la Soberanía Alimentaria, se encuentran el desarrollo de programas de producción agraria y agroindustria enfocado a sectores con menor índice de desarrollo humano
<b>Acceso a tierra</b>	<p>Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra.</p> <p>El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental</p> <p>El Estado deberá promover su redistribución y eliminar</p>	<p>Democratización de los medios de producción como estrategia.</p> <p>Plantea implementar programas públicos para fomentar el acceso equitativo a la tierra para erradicar la concentración y el latifundio, así como controlarlos y sancionarlos</p> <p>Meta: Reducir en un 22% el nivel de</p>	<p>Se establece expedir una ley para la distribución y acceso equitativo a la tierra, privilegiando a los pequeños productores; en esta también se definirá el latifundio, su extensión, acaparamiento y concentración de tierras, establecerá</p>	<p>No hay objetivos para las líneas estratégicas de cambio climático sobre el acceso equitativo a tierras.</p>	<p>Democratización de los medios de producción como política.</p> <p>Lineamientos estratégicos como generar incentivos para la reagrupación parcelaria de minifundios, la adquisición de tierras y el acceso a insumos y recursos para la producción; generar mecanismos que fomenten y faciliten el acceso a</p>		<p>El predio rural no constituya latifundio para que cumpla su función social.</p> <p>No establece extensión de latifundios para expropiación.</p> <p>El acceso equitativo se garantizará a partir de la aplicación de políticas redistributivas</p>

Tema	Constitución 2008	PNBV 2009 - 2013	LORSA 2010	ENCC 2012 - 2025	PNBV 2013 - 2017	Ley de Aguas 2014	Ley de tierras 2016
	privilegios o desigualdades en el acceso.	concentración de la tierra hasta el 2013	procedimientos para su eliminación y los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental.		la tenencia y regulación de la propiedad sobre la tierra, fortalecer los mecanismos de prevención, control y sanción para la concentración, el latifundio.  No hay metas sobre acceso equitativo a tierras		con fines productivos programas de redistribución de tierra del patrimonio estatal o que han sido expropiadas  Redistribución de tierras estatales con apoyo financiero.
<b>Acceso a agua</b>	El agua es patrimonio nacional estratégico  Se prohíbe el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.  El Estado deberá promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso.	Estrategia para la democratización de los medios de producción.  Propone fomentar y diseñar mecanismos para el acceso a riego para los pequeños productores y redistribuir los recursos hídricos para riego, y fortalecer la capacidad de proveer el servicio público de riego	Se establece una ley para la distribución y acceso equitativo al agua.  Determina que su uso y acceso se regirá por la Ley que trate los recursos hídricos; su uso para riego se asignará de acuerdo a la prioridad constitucional	Recursos hídricos sector prioritario en adaptación.  El acceso equitativo no está explícito.  Medidas vinculadas a infraestructura y tecnificación.	Democratización de los medios de producción como política.  Lineamientos para desarrollar infraestructura y mejorar los mecanismos de distribución para ampliar el acceso al agua.  Se plantea impulsar la competitividad y productividad para la transformación de la matriz productiva, y se determina como	La determinación o no de acaparamiento queda en manos de la Autoridad Única del Agua.  No especifica los criterios para definir o no un caso de acaparamiento.  No establece caudales de riego para Soberanía Alimentaria.  Posibilita la privatización en	

Tema	Constitución 2008	PNBV 2009 - 2013	LORSA 2010	ENCC 2012 - 2025	PNBV 2013 - 2017	Ley de Aguas 2014	Ley de tierras 2016
	<p>Orden de prelación será: consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas.</p> <p>Se requerirá de la autorización del Estado para fines productivos por parte de todos los sectores.</p>	<p>Plantea ampliar el acceso al agua para sus diferentes usos</p> <p>Plantea desprivatizar los servicios de agua, fomentar la gestión comunitaria del agua</p>			<p>uno de los lineamientos ampliar y mejorar la provisión y acceso al servicio público de riego.</p> <p>Meta incluida el objetivo 10 “Impulsar la transformación de la matriz productiva”: Disminuir la concentración de superficie regada</p>	casos excepcionales..	

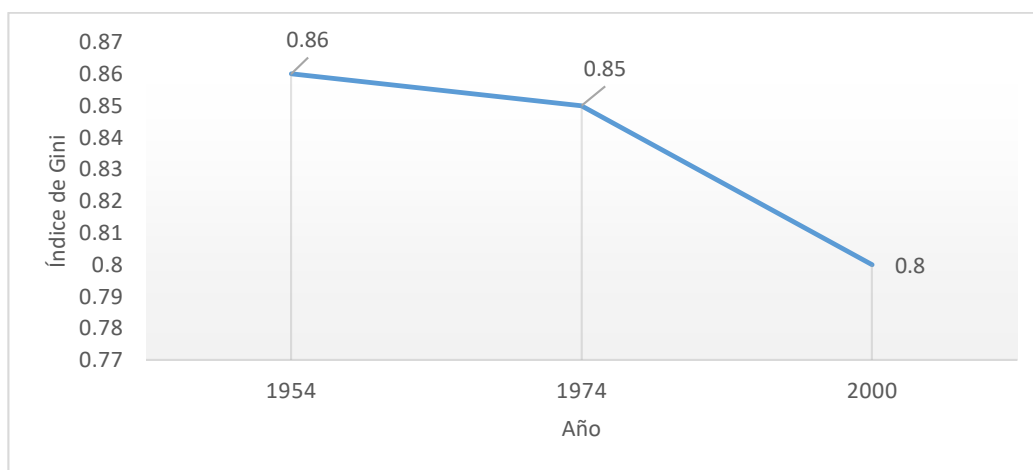
Fuente: Elaboración propia

## Anexo 5: Orden cronológico del marco normativo y de planificación respecto a Soberanía Alimentaria: acceso a agua y tierra



Fuente y elaboración propias.

## Anexo 6: Índice de Gini de distribución de la tierra según los Censos Agropecuarios



Fuente: García Pascual (2006)  
Elaboración propia

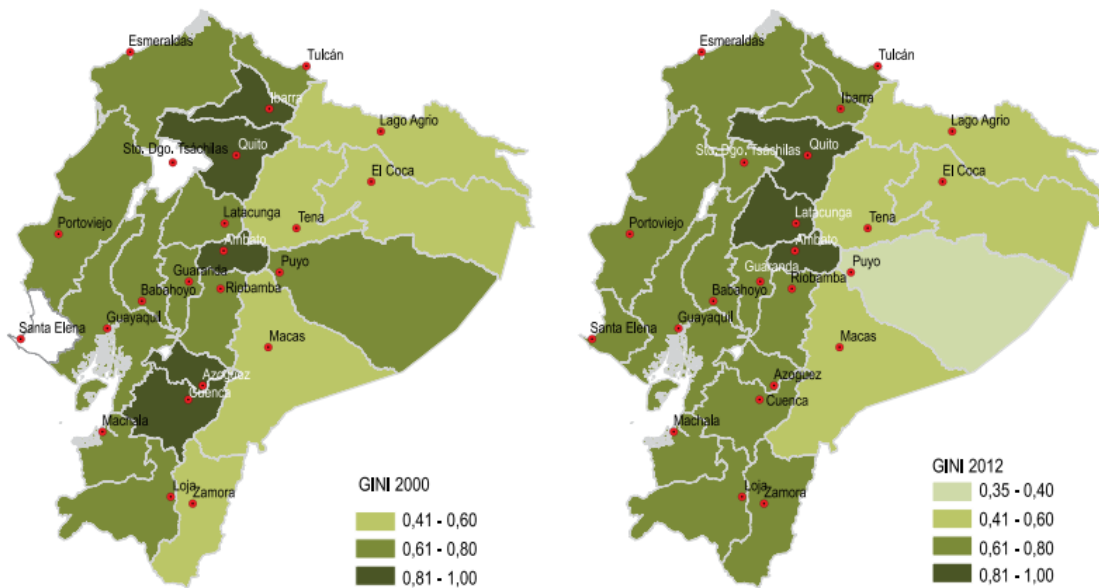
**Anexo 7: Distribución de la tierra según tamaño de UPA en el Ecuador, años 2000 – 2012**

Tamaño de las UPAs	2000		2012	
	Porcentaje de UPAs	Porcentaje de tierra	Porcentaje de UPAs	Porcentaje de tierra
Menos de 1 Ha a menos de 10 Ha	75,39%	11,82%	80,76%	15,43%
De 10 Ha a menos de 50 Ha	18,08%	27,43%	15,55%	35,26%
De 50 Ha y más	6,52%	60,75%	3,69%	49,31%

Fuente y elaboración: Guzmán et al. (2017)

**Anexo 8: Coeficiente de Gini de acceso a la tierra 2000 – 2012 por provincias**

**Anexo 8: Coeficiente de Gini de acceso a la tierra 2000 – 2012 por provincias**



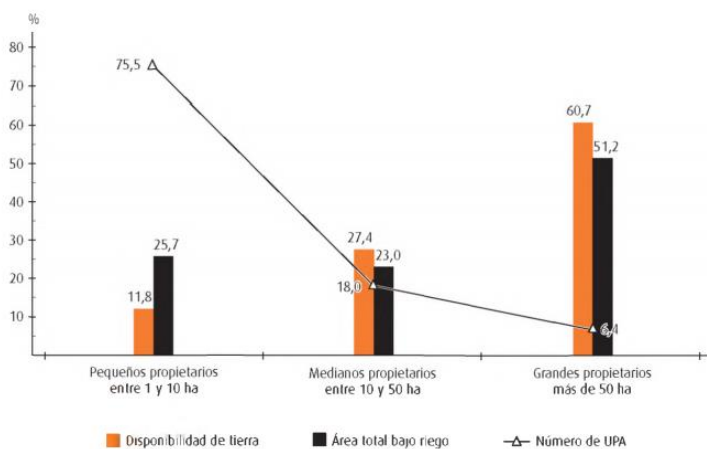
Fuente y elaboración: Guzmán et al. (2017)

## Anexo 9: Estructura de la tenencia de la tierra en Ecuador de acuerdo a los Censos Agropecuarios

Número de propiedades						
Explotaciones	Censo 1954	Censo 1974	Censo 2000	Censo 1954 %	Censo 1974 %	Censo 2000 %
Menos de 5 ha.	251686	346877	535309	71.1	66.8	63.5
De 5 a 20 ha.	67650	96360	176726	19.1	18.6	21.0
De 20 a 100 ha.	27742	64813	111290	7.8	12.5	13.2
Más de 100 ha.	7156	11091	19557	2.0	2.1	2.3
<b>Total</b>	<b>354234</b>	<b>519141</b>	<b>842882</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Hectáreas						
Explotaciones	Censo 1954	Censo 1974	Censo 2000	Censo 1954 %	Censo 1974 %	Censo 2000 %
Menos de 5 ha.	432200	538700	774225	7.2	6.8	6.3
De 5 a 20 ha.	565800	935300	1706794	9.4	11.8	13.8
De 20 a 100 ha.	1138700	2664700	4614436	19.0	33.5	37.3
Más de 100 ha.	3863000	3810800	5260375	64.4	47.9	42.6
<b>Total</b>	<b>5999700</b>	<b>7949500</b>	<b>12355830</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Índice Gini</b>	<b>0.86</b>	<b>0.85</b>	<b>0.80</b>			

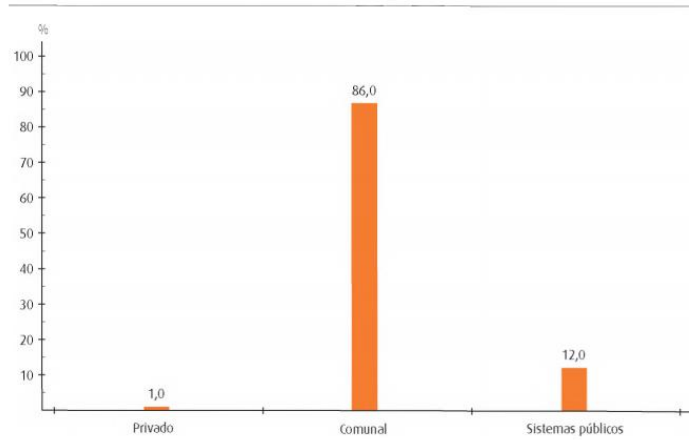
Fuente y elaboración: Brassel (2008)

## Anexo 10: Superficie con riego, tamaño de propiedad y UPA



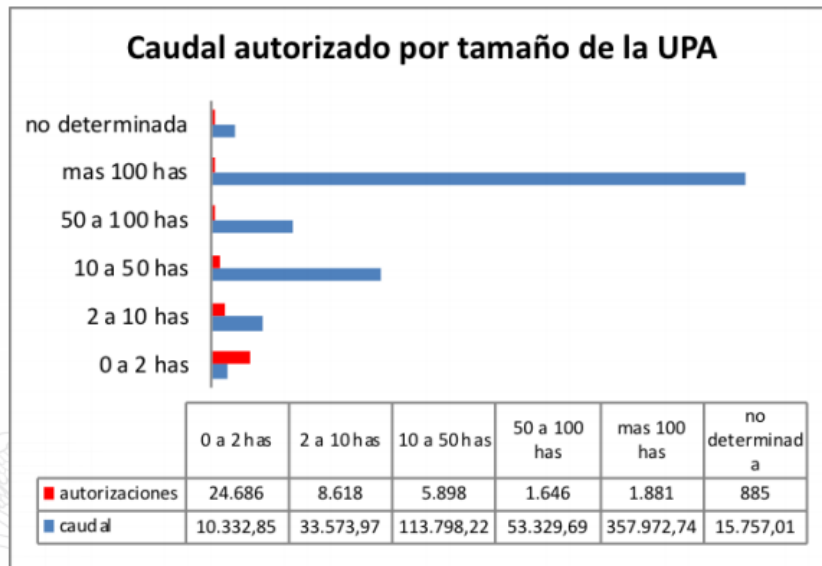
Fuente y elaboración: Carrión y Herrera (2012)

**Anexo 11: Porcentaje de beneficiarios por tipo de sistema de riego**



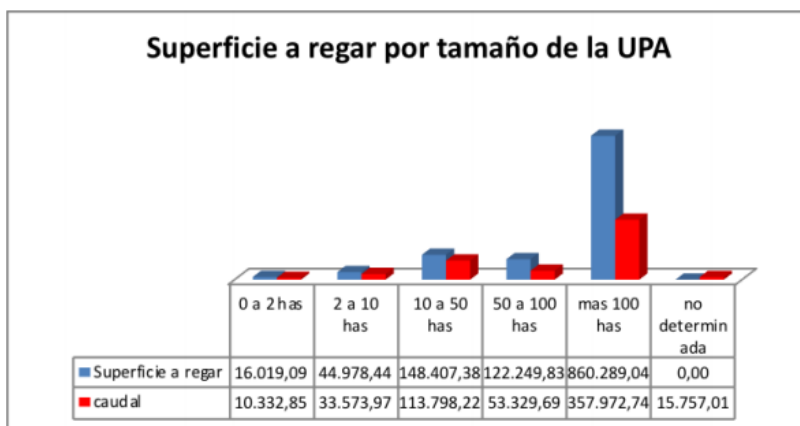
Fuente: Carrión y Herrera (2012)

**Anexo 12: Caudales autorizados por tamaño de la UPA**



Fuente y elaboración: EC. Secretaría del Agua (2019)

### Anexo 13: Superficie a regar por tamaño de la UPA



Fuente y elaboración: EC. Secretaría del Agua (2019)

### Anexo 14: Superficie bajo riego por tipo de cultivo en Ecuador - 2017

Tipo de cultivo	Superficie bajo riego (ha)	Porcentaje
Permanentes	485.640,05	45%
Transitorios	355.075,34	33%
Pastos	237.527,62	22%
Flores permanentes	7.539,56	1%
Flores transitorias	2.446,38	0%
Total nacional	1.088.228,94	100%

Fuente: EC Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018). Tabulados ESPAC (2017)

Elaboración propia

### Anexo 15: Superficie bajo riego por cultivos permanentes y transitorios – 2017

Permanentes	Superficie con riego (ha)	% superficie bajo riego cultivos permanentes	% superficie con riego a nivel nacional	Cultivos transitorios	Superficie regada (ha)	% superficie bajo riego de cultivos transitorios	% de la superficie con riego a nivel nacional
Banano (fruta fresca)	147.572,97	30,4%	13,6%	Arroz (en cáscara)	234.384,88	66%	21,5%
Cacao (almendra seca)	125.203,44	25,8%	11,5%	Maíz duro seco (grano seco)	35.531,97	10%	3,3%
Caña de azúcar para azúcar (tallo fresco)	114.416,02	23,6%	10,5%	Papa (tubérculo fresco)	10.556,14	3%	1,0%

Permanentes	Superficie con riego (ha)	% superficie bajo riego cultivos permanentes	% superficie con riego a nivel nacional	Cultivos transitorios	Superficie regada (ha)	% superficie bajo riego de cultivos transitorios	% de la superficie con riego a nivel nacional
Palma africana (fruta fresca)	24.209,46	5,0%	2,2%	Soya	1.268,06	0,4%	0,1%
Otros permanentes	74.238,16	15,3%	6,8%	Otros transitorios	73.334,28	21%	6,7%
<b>Total</b>	485.640,05	100,0%	45%	<b>Total</b>	355.075,34	100%	33%

Fuente. EC Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018). Tabulados ESPAC (2017)  
Elaboración propia

### Anexo 16: Área cultivada en relación con el área autorizada con derechos de agua

Cultivo	Área cultivada (ha)	Área autorizada (ha)	Diferencia (ha)	% Área cultivada con autorización de aprovechamiento
<b>Flores</b>	7763	2005	5758	25,8
<b>Banano</b>	195853	28558	167295	14,6
<b>Brócoli</b>	3089	1528	1561	49,5
<b>Palma africana</b>	147290	11917	135373	8,1
<b>Caña de azúcar (para la industria)</b>	200851	28243	172608	14,1

Nota: Palma africana solo en monocultivo. Su producción en asocio con otros cultivos se estima en 385.211 ha.

Fuente y elaboración: EC. Secretaría del Agua (2019)

## Anexo 17: Medidas de adaptación identificadas en los estudios sobre percepción

Sector/ Ecosistema	Medidas identificadas
Sector agrícola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación y tecnificación de huertos familiares sostenibles para la provisión de alimentos</li> <li>• Cambios en las fechas de siembra</li> <li>• Cambio en las variedades de cultivo</li> <li>• Cambio de uso de suelo</li> <li>• Uso de abonos orgánicos</li> <li>• Cambio de actividad económica</li> <li>• Sistemas de riego (tradicionales y tecnificados)</li> <li>• Diversificación de cultivos</li> <li>• Cosecha de agua lluvia</li> <li>• Sistemas de drenaje</li> <li>• Migración de miembros de las familias</li> </ul>
Sector pecuario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optimización y mantenimiento preventivo de infraestructura útil para la producción de truchas</li> <li>• Construcción de abrevaderos para el ganado en las partes altas</li> <li>• Cosecha de agua lluvia</li> </ul>
Sector forestal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforestación</li> <li>• Sistemas agroforestales</li> </ul>
Sector turístico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optimización del uso del recurso hídrico</li> <li>• Mejoramiento de la infraestructura turística existente</li> <li>• Diseño e implementación de un plan de manejo turístico</li> </ul>
Páramos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento y/o construcción de sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano y sistemas de saneamiento básico en la zona</li> <li>• Implementación de áreas de preservación de humedales</li> <li>• Diseño e implementación de un Programa Preventivo de Quema de Pajonales</li> <li>• Diseño e implementación de un plan de manejo</li> </ul>

Fuente: EC. Ministerio del Ambiente del Ecuador (2016)

## Anexo 18: Tipos de medidas de adaptación vinculadas a la gestión de los recursos hídricos

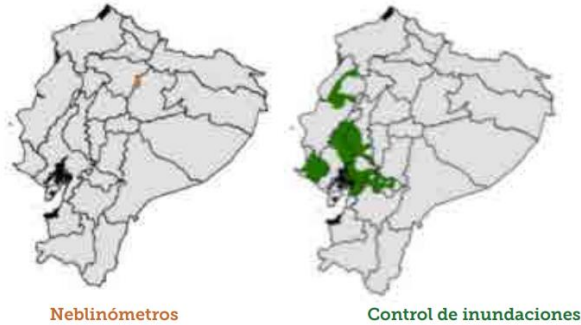
Medidas físicas	Medidas políticas	Medidas tecnológicas
Reservorios de agua	Inclusión de la variable de Cambio Climático en PDOTS y/o Planes Locales de Cambio Climático	Sistemas tecnificados de riego parcelario (por goteo o aspersión)
Tajamares	Estrategias locales de cambio climático	Redes hidro-meteorológicas
Reforestación de orillas de ríos y zonas de captación y recarga	Fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias	Sistemas de alerta climática
Sistemas de control de inundaciones (represas)	Planes Provinciales de Riego	Sistemas de información y monitoreo de recursos hídricos y evolución de impactos del cambio climático
Protección de fuentes hídricas (incluye adquisición de predios)	Planes de Manejo Adaptativo de Cuencas Abastecedoras y Sistemas de Provisión de Agua Potable	
Albarradas		
Zanjas de infiltración		
Captura de neblina o lluvia horizontal (neblinómetros)		

Fuente: EC. Ministerio del Ambiente del Ecuador (2016)

## Anexo 19. Iniciativas de adaptación y zonas de intervención

Iniciativa/ Proyecto	Zona de intervención	Periodo
PRAA (Proyecto Regional Andino de Adaptación al Cambio Climático / Adaptación al impacto del retroceso acelerado de glaciares en los andes tropicales)	Provincia del Napo, cantón Quijos, parroquia Papallacta.	Agosto 2008 a marzo 2014
PACC (Proyecto de Adaptación al Cambio Climático a través de una efectiva gobernabilidad del agua en el Ecuador)	Cuencas de los ríos Paute, Jubones, Catamayo, Chone, Portoviejo y Babahoyo.	Septiembre 2008 a junio 2015
GACC (Gestión de la Adaptación al Cambio Climático para Disminuir la Vulnerabilidad Social, Económica y Ambiental)	Cuenca del río Pastaza en las provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua.	2010 – 2014
FORECCSA (Fortalecimiento de la Resiliencia de las Comunidades ante los Efectos Adversos del Cambio Climático con énfasis en Seguridad Alimentaria y Enfoque de Género)	Provincia de Azuay: cantones Nabón, Santa Isabel, Pucará, Girón y San Fernando.	2012- 2017
PROCAMBÍO: Cambio Climático, Biodiversidad y Desarrollo Sostenible – GIZ	Provincia de Esmeraldas, Napo, Tungurahua y Chimborazo.	Enero 2014 a diciembre 2016





Fuente: EC. Ministerio del Ambiente del Ecuador (2016)

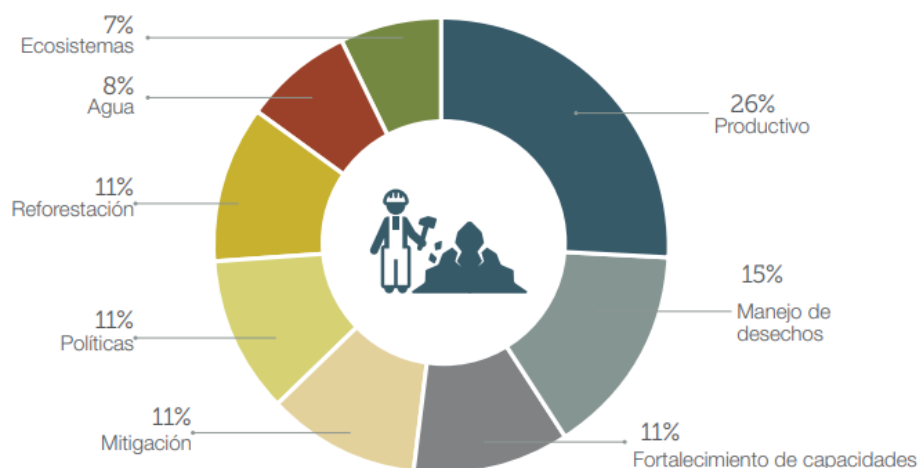
### Anexo 21: Tipos de prácticas de adaptación implementadas en el periodo 2011 - 2015

Línea de acción	Medidas y prácticas
Prácticas agrícolas	Mejoramiento de silvo-pasturas, formación de barreras vivas y zanjas de infiltración, manejo de huertos orgánicos familiares, control de plagas y enfermedades, técnicas de poda, manejo de semillas resistentes a las sequías, manejo integral de la fertilidad de suelos agrícolas, entre otras
Gestión de recursos hídricos	Protección, recuperación y restauración de cobertura vegetal en zonas de importancia hídrica (páramos, humedales y bosques andinos); prácticas comunitarias de almacenamiento y cosecha de agua; uso eficiente del agua; mejoramiento de sistemas de conducción de agua para riego parcelario; construcción y re-potenciación de reservorios.
Planificación del desarrollo y emisión de políticas locales	Inclusión de la dimensión de adaptación al cambio climático en Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT); elaboración de análisis de vulnerabilidad con enfoque territorial y de cadena productiva; preparación de Planes de Adaptación a nivel parroquia
Gestión de la información	Investigación y monitoreo hidrometeorológico.
Gestión de riesgos	Análisis de la vulnerabilidad y riesgos del cambio climático y variabilidad climática en agricultura y silvicultura.
Desarrollo de capacidades	Recuperación de saberes tradicionales y ancestrales, capacitación técnica, educación, fortalecimiento institucional.

Fuente: EC. Ministerio del Ambiente del Ecuador (2016)

Elaboración propia

## Anexo 22. Líneas de trabajo abordadas por los GAD en sus medidas de cambio climático



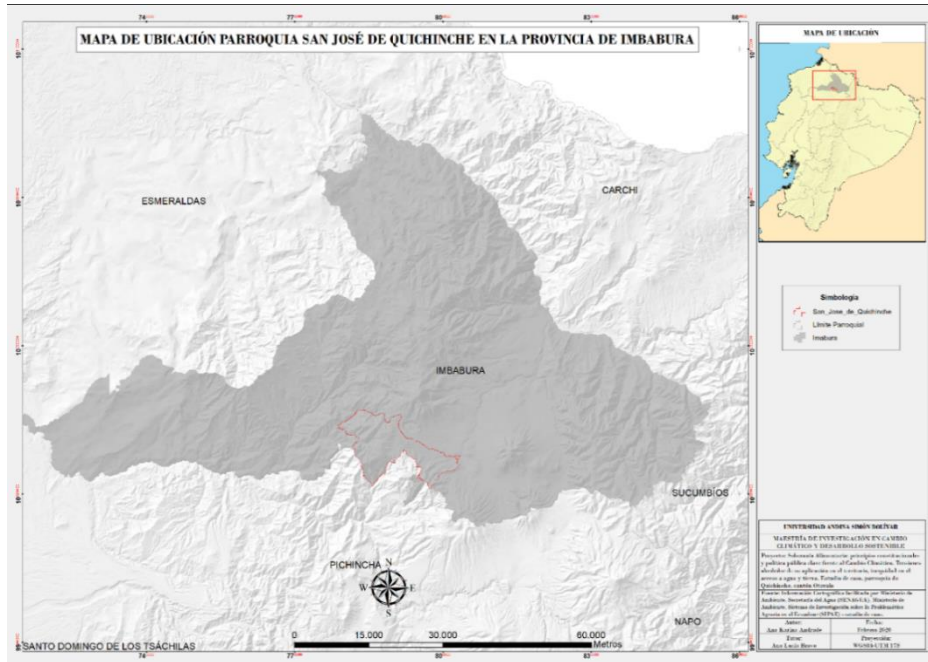
Fuente: EC. Ministerio del Ambiente del Ecuador (2016)

## Anexo 23. Iniciativas de mitigación implementadas en el sector agropecuario

Sector	Iniciativas
Agricultura	Manejo de fincas agroecológicas Reducción de la presión en zonas altoandinas mediante la implementación de buenas prácticas agrícolas
Pecuario	Ganadería sostenible Reducción de la presión en zonas altoandinas mediante la implementación de buenas prácticas pecuarias
Forestal	Regeneración ecológica Reducción de la incidencia de incendios forestales Investigación y monitoreo
Ecosistémica	Recuperación de quebradas (unidades hídricas) Conservación de caudales Acuerdos para la conservación de recursos naturales
Transversales	Fortalecimiento institucional

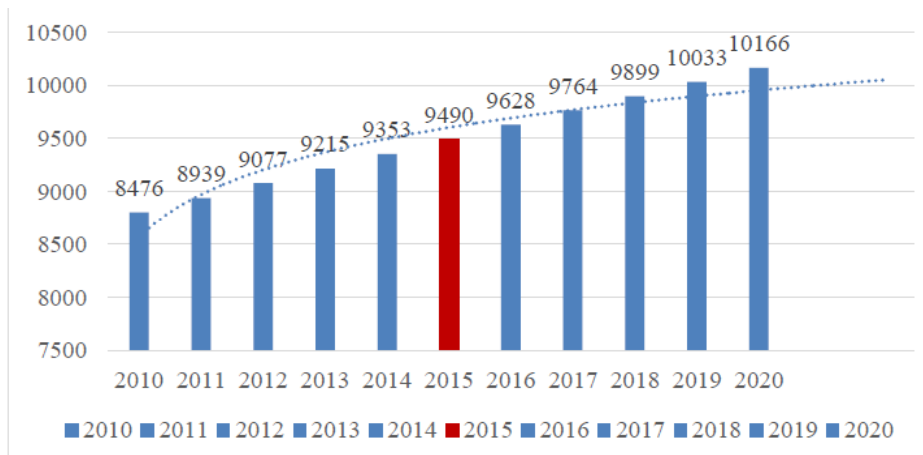
Fuente: EC. Ministerio del Ambiente del Ecuador (2016)

**Anexo 24: Mapa de ubicación de la parroquia San José de Quichinche en la provincia de Imbabura**



Fuente: IGM Organización Territorial Parroquial  
 Elaboración propia

**Anexo 25: Proyecciones poblacionales de la parroquia San José de Quichinche – 2010 - 2020**



Fuente y elaboración: EC. Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial (2015)

### Anexo 26: Principales organizaciones económicas

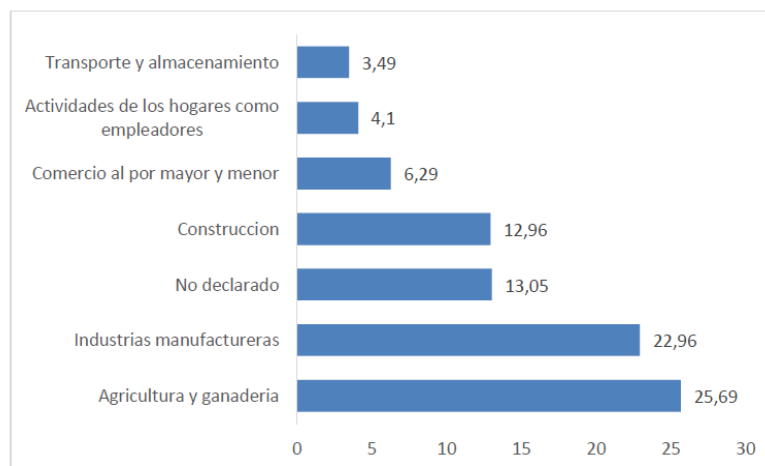
Las principales organizaciones económicas de la parroquia de San José de Quichinche se detallan en la siguiente tabla:

ACTIVIDAD	ESTABLECIMIENTO
ORGANIZACIONES PRODUCTIVAS	Plantación ROSASPE
	Florícola Perugachi
	Florícola Rase Farms
	Hacienda Pastaví
	Empresa Agrícola Pucuhuayco
	Empresa agrícola Pucuhuayco
	Talleres artesanales de textiles
	Lafarge Cementos S.A.
	PRONACA
	UCINQUI

Fuente: Diagnostico Participativo 2015

Fuente y elaboración: EC. Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial (2015)

### Anexo 27: Población económicamente activa por rama de actividad



Fuente: INEC, 2010.

Fuente y elaboración: EC. Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial (2015)

**Anexo 28: Objetivos estratégicos del PDOT de la provincia de Imbabura 2015 – 2035, relacionados con Soberanía Alimentaria, acceso a riego y cambio climático**

Tema	Objetivo estratégico PDOT provincial	Objetivo del PNBV	Meta
Cambio Climático	Implementar medidas orientadas a la adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático para reducir la vulnerabilidad social-ambiental.	Objetivo 7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global.	El 40% de los GAD de la Provincia de Imbabura, ejecutan medidas de adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático, hasta el 2019.
Soberanía Alimentaria	Fomentar y consolidar el desarrollo de las cadenas productivas del sector primario, con énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria respetando los principios de la economía popular y solidaria	Objetivo 10. Impulsar la transformación de la matriz productiva. Mejorar la calidad de vida de la población	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 750 hectáreas de suelo recuperadas e incorporadas a la producción agropecuaria.</li> <li>- 600 hectáreas incorporadas a la producción agrícola con prácticas ambientalmente amigables.</li> <li>- 900 pequeños y medianos productores organizados incrementan sus ingresos mensuales en un promedio de 120 dólares</li> <li>- 1000 hectáreas intervenidas y consolidadas a través de cadenas productivas agrícolas y/o negocios inclusivos</li> </ul>
Recursos hídricos - Riego	Gestionar el ordenamiento integral y manejo sustentable de las unidades hidrográficas garantizando el aprovisionamiento de calidad y cantidad de agua para riego.	Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.	<i>Incrementar el porcentaje de acceso al agua de calidad para riego y la producción</i> , mediante la elaboración de 30 proyectos de construcción, rehabilitación y mejoramiento de sistemas de riego hasta el 2019
	Mejorar y repotenciar la infraestructura física y ampliar la cobertura de los sistemas de riego existentes.	Objetivo 8. Consolidar el sistema económico, social y solidario de forma sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuatro nuevos sistemas de riego.</li> <li>- 16 sistemas de riego rehabilitados y mejorada su eficiencia social, económica y ambiental.</li> <li>- 30% de incremento de área regada con sistema tecnificado.</li> <li>- 16 organizaciones administradoras capacitadas y manejando sosteniblemente los sistemas de riego.</li> </ul>

Fuente: EC. Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial (2015)  
Elaboración propia

## Anexo 29: Proyectos provinciales y responsables

Tema	Objetivo estratégico PDOT provincial	Proyecto	Responsable referencial de ejecución
Cambio Climático	Implementar medidas orientadas a la adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático para reducir la vulnerabilidad social-ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción Participativa de la Agenda Provincial de Cambio Climático.</li> <li>- Identificación y consolidación de refugios climáticos en Imbabura.</li> </ul>	Gestión Ambiental Del Gad Provincial, Apoyo: Unidades De Gestión Ambiental De Los Gads Cantonales.
Soberanía Alimentaria	Fomentar y consolidar el desarrollo de las cadenas productivas del sector primario, con énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria respetando los principios de la economía popular y solidaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporación de suelos degradados y compactados a la producción agropecuaria y el uso tecnificado del agua en la provincia de Imbabura.</li> <li>- Fortalecimiento a los circuitos alternativos cortos para la seguridad y soberanía alimentaria en la provincia de Imbabura</li> <li>- Fortalecimiento de las cadenas productivas agrícolas en la provincia de Imbabura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GAD Provincial Desarrollo Económico.</li> <li>- GAD Provincial Desarrollo Económico, AVSF, OXFAN, FEPP, FICI, ACADEMIA, ONGs.</li> <li>- GAD Provincial Desarrollo Económico, Cervecería Nacional, MAGAP.</li> </ul>
Recursos hídricos - Riego	Gestionar el ordenamiento integral y manejo sustentable de las unidades hidrográficas garantizando el aprovisionamiento de calidad y cantidad de agua para riego.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Microcuenca: La Rinconada, Río Tahuando, Microcuenca San Pedro; Río Tahuando, Microcuenca: Río Cariyacu, Río Ambi, Microcuenca Quebrada Cariacu, Río Tahuando</li> <li>- Rehabilitación y mejoramiento de varias acequias de la provincia</li> </ul>	GAD Provincial, subdirección de recursos hídricos, SENAGUA
	Mejorar y repotenciar la infraestructura física y ampliar la cobertura de los sistemas de riego existentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudios: Proyecto San Francisco de Sigsipamba, Estudio planta de Tratamiento del agua de riego de la Acequia La Victoria del cantón Antonio Ante.</li> <li>- Gestión Ambiental, Socio Organizativa y Productiva.</li> </ul>	GAD Provincial, subdirección de recursos hídricos.

Fuente: EC. GAD Provincial de Imbabura (2015)

Elaboración propia

### Anexo 30: Relación entre proyectos provinciales y parroquiales

Tema	Objetivo estratégico PDOT provincial	Objetivo PNBV	Proyecto provincial	Proyecto parroquial
Soberanía Alimentaria	Fomentar y consolidar el desarrollo de las cadenas productivas del sector primario, con énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria respetando los principios de la economía popular y solidaria	Objetivo 10: impulsar la Transformación de la Matriz productiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento a los circuitos alternativos cortos para la seguridad y soberanía alimentaria en la provincia de Imbabura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación a los productores de Quichinche en producción y comercialización de productos.</li> </ul>
Transformación de la matriz productiva	Crear políticas, programas y proyectos para fortalecer la innovación y emprendimiento productivo.	Objetivo 10: impulsar la Transformación de la Matriz productiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento de la producción pecuaria en la provincia de Imbabura.</li> <li>- Fortalecimiento de emprendimientos e iniciativas productivas locales de la provincia de Imbabura</li> <li>- Mejoramiento de espacios de comercialización de las cadenas agropecuarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de micro empresas (centro de acopio y financiamiento) en Quichinche.</li> <li>- Estudio y financiamiento para <i>implementar agroindustrias con la producción local</i> (frutas, verduras y cereales, lácteos y cárnicos) en Quichinche.</li> <li>- Creación y construcción de un mercado parroquial como centro de comercialización de las Comunidades y de toda la población en Quichinche.</li> </ul>

Fuente: EC. GAD Provincial de Imbabura (2015)

Elaboración propia

### Anexo 31: Objetivos estratégicos y metas del PDOT cantonal de Otavalo respecto a la Soberanía Alimentaria

Tema	Eje del Plan Nacional del Buen vivir	Objetivo estratégico	Meta
Soberanía alimentaria	Reducción de brechas	Apoyar la comercialización de producción agropecuaria alternativa en función de la capacidad de uso de suelo para garantizar la soberanía alimentaria.	Cubrir el 40% de áreas con aptitud agrícola reguladas y destinadas a la producción agropecuaria hasta el 2019.
	Cambio de matriz productiva	Apoyar la comercialización de producción agropecuaria alternativa en función de la capacidad de uso de suelo para garantizar la soberanía alimentaria	Realizar 120 ferias alternativas solidarias hasta el 2019.

Fuente: EC. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo (2015)  
Elaboración propia

### Anexo 32: Objetivos parroquiales del PDOT de San José de Quichinche y su relación con la planificación cantonal, provincial y nacional

Tema	Objetivo parroquial	Objetivo PDOT cantonal	Objetivo PDOT provincial	Objetivo PNBV 2013 - 2017
Cambio climático	Objetivo parroquial 1. Conservar y fortalecer la riqueza natural de la parroquia y su gran biodiversidad, con un manejo adecuado de los páramos, bosques nativos y cuencas hidrográficas, estableciendo reservas naturales ligadas al paramo.	Conservar, proteger y restaurar los recursos naturales del Cantón	Implementar medidas orientadas a la adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático para reducir la vulnerabilidad social-ambiental.	Objetivo 7.- Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global
Soberanía Alimentaria	Objetivo parroquial 3. Generar las condiciones para el fomento, desarrollo y generación de actividades económicas productivas, procurando dar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar espacios destinados a la producción agrícola para la seguridad y soberanía alimentaria</li> <li>- Apoyar la comercialización de producción agropecuaria alternativa en</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomentar y consolidar el desarrollo de las cadenas productivas del sector primario, con énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria respetando los principios de la</li> </ul>	Objetivo 10. Impulsar la transformación de la matriz productiva

	valor agregado a la producción local y garantizar procesos de seguridad y soberanía alimentaria	función de la capacidad de uso de suelo para garantizar la soberanía alimentaria	economía popular y solidaria. - Crear políticas, programas y proyectos para fortalecer la innovación y emprendimiento productivo	
--	---	--	---	--

Fuente: EC. Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial (2015) y EC. GAD Provincial de Imbabura (2015)

Elaboración propia

### Anexo 33: Proyectos y metas vinculados a los objetivos parroquiales

Tema	Objetivo parroquial	Meta	Programa/proyecto	Responsable de ejecución
Cambio climático	Objetivo parroquial 1. Conservar y fortalecer la riqueza natural de la parroquia y su gran biodiversidad, con un manejo adecuado de los páramos, bosques nativos y cuencas hidrográficas, estableciendo reservas naturales ligadas al paramo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar la superficie de restauración forestal para el manejo de cuencas hidrográficas en 25% hasta el año 2019.</li> <li>- Declaración de áreas protegidas en las zonas estratégicas hasta el 2019.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforestación forestal en microcuencas</li> <li>- Declaración de áreas protegidas en las zonas estratégicas de la parroquia.</li> <li>- Implementar planes de manejo ambiental de empresas extractoras de materiales pétreos</li> </ul>	GAD Parroquial, MAE
Soberanía alimentaria	Objetivo parroquial 3. Generar las condiciones para el fomento, desarrollo y generación de actividades económico productivas, procurando dar valor agregado a la producción local y garantizar procesos de seguridad y soberanía alimentaria	Hasta el 2019 se incrementará el 24% de la producción económica en la parroquia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de capacitación ocupacional para profesionalizar a los jóvenes que no continúan estudios</li> <li>- Creación de micro empresas</li> <li>- Fomento para la producción de animales menores (cerdo, cuyes, aves de corral)</li> <li>- Capacitación en criaderos de truchas y tilapias</li> <li>- Estudio y financiamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GAD Parroquial SECAP</li> <li>- GAD Parroquial MAGAP</li> <li>- GAD Parroquial MAGAP</li> <li>- GAD Parroquial MAGAP</li> <li>- GAD Parroquial</li> </ul>

			para implementar agroindustrias con la producción local (frutas, verduras y cereales, lácteos y cárnicos)	MIPRO UNASEM
			- Proyectos turísticos	- GAD Parroquial MIPRO
			- Construcción de un mercado parroquial como centro de comercialización	- GAD Parroquial
			- Programa de titulación y legalización de tierras.	- GAD Parroquial
			- Conformación de Micro empresas de producción de bloques y aglomerados de hormigón.	- GAD Parroquial MIPRO

Fuente: EC. Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial (2015)

Elaboración propia

### Anexo 34: Definición de las autorizaciones según su naturaleza

Tipo	Definición
Autorizaciones para uso de agua	<p>El uso se define como la utilización del agua en actividades básicas indispensables para la vida, como el consumo humano, el riego, la acuicultura y el abrevadero de animales para garantizar la soberanía alimentaria (Art. 88 LORHUAA)</p> <p>En este caso las autorizaciones permiten el uso de un caudal del agua, destinado al consumo humano o riego que garantice la soberanía alimentaria<sup>78</sup>, incluyendo también el abrevadero de animales y actividades de producción acuícola. (Art. 87 LORHUAA, Art. 85 reglamento LORHUAA)</p>

<sup>78</sup> Se entiende por riego para soberanía alimentaria aquél que realizan preferentemente la producción agrícola campesina, las organizaciones económicas populares y la pesca artesanal, respetando y protegiendo la agro-biodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión sustentabilidad social y ambiental. (Art. 83 LORHUAA) Para la definición cuantitativa del caudal y otros criterios y parámetros que sirvan para delimitar, a efectos del otorgamiento de autorizaciones, el riego para soberanía alimentaria, el abrevadero de animales, la acuicultura y las actividades de la producción agropecuaria alimentaria doméstica, se formará una Comisión compuesta por representantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca el Ministerio de la Producción y la Secretaría del Agua. (Art. 84 reglamento LORHUAA)

Autorizaciones para el aprovechamiento productivo del agua	Aprovechamiento productivo de un caudal de agua destinada a cualquiera de los aprovechamientos económicos: riego para economía popular y solidaria, agro industria, producción agropecuaria o producción acuícola de exportación u otras actividades productivas como turismo, generación de hidroelectricidad, producción industrial; explotación minera y de refinación de minerales; hidrocarburos, envasado y comercialización de aguas minerales, medicinales, tratadas, enriquecidas o que tengan procesos certificados de purificación y calidad; y, otras actividades productivas que impliquen el aprovechamiento del agua. El aprovechamiento del agua para actividades productivas comprende su utilización en actividades no consideradas en la soberanía alimentaria (Art. 97, 93 y 94 LORUAH; Art. 85 del reglamento)
--	---

Fuente: EC. 2014

Elaboración propia

### Anexo 35: Plazos de las autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua

Autorizaciones	Plazos
Autorizaciones para consumo humano	El plazo será de <i>veinte años renovable por períodos sucesivos iguales</i> . Estas autorizaciones podrán modificarse en cualquier momento relación con las variaciones demográficas (crecimiento o disminución de la población) o de variabilidad en el volumen de caudal disponible; (Art. 87, LORUAH, Art. 85 reglamento)
Autorización para riego, acuicultura y abrevadero de animales para garantizar la soberanía alimentaria	Estas se otorgarán por un plazo <i>no mayor de diez años, renovables por igual periodo</i> . (Art. 87 LORUAH) y sin perjuicio de la posibilidad de modificación de la misma motivándola en razones de variabilidad en el volumen de caudal disponible o evolución demográfica (Art. 85 reglamento)
Autorizaciones de plazo determinado para actividades productivas no consideradas en la soberanía alimentaria	Éstas se otorgarán por un plazo de <i>hasta diez años, renovables por igual o más periodos</i> dependiendo del tiempo de inversión de la actividad productiva, siempre que conste en el Plan Nacional de Desarrollo. La Autoridad Única del Agua podrá de conformidad con la planificación hídrica, interés nacional, en la variabilidad del caudal disponible modificar motivadamente los plazos (Art. 87 LORUAH y Art. 85 reglamento)
Autorizaciones ocasionales	Otorgadas por un plazo <i>no mayor de dos años no renovables</i> , sobre recursos sobrantes o remanentes. (Art. 87 LORUAH y Art. 85 reglamento)

Fuente: EC. 2014

Elaboración propia

### Anexo 36: Autorizaciones sin fecha de fin registrada en la base de la SENAGUA

La base proporcionada por la SENAGUA contiene las fechas de inicio de las autorizaciones, pero no constan todas las fechas de fin. De las 159 concesiones, 58 no tienen el registro de fecha de fin, de estas, 11 se otorgaron entre 2008 y 2015 para abrevadero y uso doméstico;

sin embargo, de acuerdo a los plazos de las autorizaciones que constan en la LORHUAA, se podría suponer que continúan vigentes. Las autorizaciones sin fecha de fin registrada en la base de la SENAGUA son:

<b>Periodo (año de inicio de la concesión)</b>	<b>Uso</b>	<b>Número de concesiones sin fecha de fin registrada en la base</b>
1974-2007	Abrevadero	1
	Agua potable	2
	Doméstico	42
	Riego	2
	<b>Total</b>	<b>47</b>
2008 - 2015	Abrevadero	3
	Doméstico	8
	<b>Total</b>	<b>11</b>

Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

Elaboración propia

### **Anexo 37: Número de autorizaciones por periodo**

<b>Uso</b>	<b>Número de concesiones por periodo</b>			
	<b>Periodo 1974 - 2007</b>	<b>%</b>	<b>Periodo 2008 - 2019</b>	<b>%</b>
Abrevadero	1	1,2%	12	16,0%
Acuicultura - soberanía alimentaria	0	0,0%	1	1,3%
Agua potable	2	2,4%	0	0,0%
Consumo humano	0	0,0%	8	10,7%
Doméstico	43	51,2%	12	16,0%
Fuerza mecánica	1	1,2%	0	0,0%
Industrial	2	2,4%	3	4,0%
Piscícola	0	0,0%	1	1,3%
Riego	35	41,7%	35	46,7%
Riego soberanía alimentaria	0	0,0%	2	2,7%
Termal	0	0,0%	1	1,3%
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>100%</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

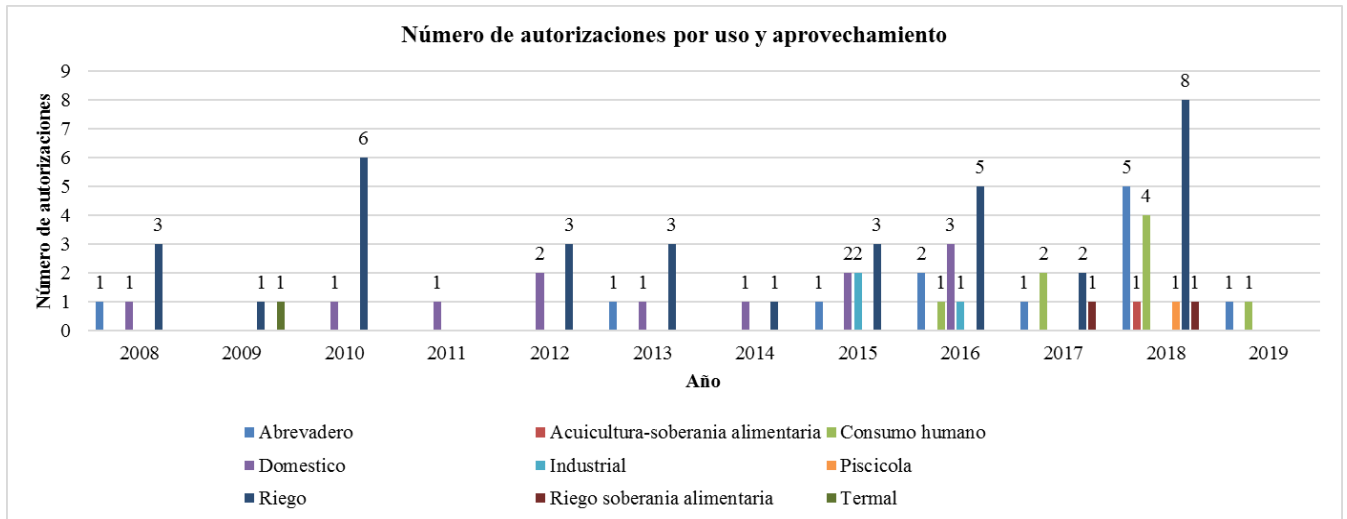
Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

Elaboración propia

**Anexo 38: Número de autorizaciones por año 2008 - 2019**

Uso o aprovechamiento	Número de autorizaciones por año											Total general	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		2019
Abrevadero	1					1		1	2	1	5	1	12
Acuicultura-soberanía alimentaria											1		1
Consumo humano									1	2	4	1	8
Doméstico	1		1	1	2	1	1	2	3				12
Industrial								2	1				3
Piscícola											1		1
Riego	3	1	6		3	3	1	3	5	2	8		35
Riego soberanía alimentaria										1	1		2
Termal		1											1
<b>Total general</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>75</b>

Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.  
Elaboración propia

**Anexo 39: Número de autorizaciones por uso y aprovechamiento – 2008 - 2019**

Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.  
Elaboración propia

**Anexo 40: Número de autorizaciones por grupo de usuario, uso y aprovechamiento – Años 2008 y 2019 (mayo)**

Grupo de usuario autorizado	Número de autorizaciones por uso y aprovechamiento									
	Abrevadero	Acuicultura-soberanía alimentaria	Consumo humano	Doméstico	Industrial	Piscícola	Riego	Riego soberanía alimentaria	Termal	Total general
Agrupaciones de usuarios de distinta índole				2			1			3
Asociaciones varias, inmobiliarias				1						1
Compañías	3		2	2	3		5			15
Empresas de distinta clase	1			1			1			3
Juntas administradoras de agua potable				2						2
Juntas administradoras de agua, juntas de aguas.			2					1		3
Personas naturales, herederos, familias	8	1	4	4		1	28		1	47
Usuarios de acequias y/o canales de riego, juntas de regantes								1		1
<b>Total general</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>35</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>75</b>

Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

Elaboración propia

**Anexo 41: Número de autorizaciones por grupo de usuario para los periodos 1974 – 2007 y 2008 – 2019**

Grupo de usuarios	Periodo 1974-2007		Periodo 2008 - 2019	
	Número	%	Número	%
Agrupaciones de usuarios de distinta índole	41	49%	3	4%
Asociaciones varias, inmobiliarias	3	4%	1	1%
Compañías	1	1%	15	20%
Cooperativas de distinta naturaleza	1	1%		0%
Empresas de distinta clase		0%	3	4%
Juntas administradoras de agua potable	3	4%	2	3%
Juntas administradoras de agua, juntas de aguas.	1	1%	3	4%
Municipios, concejos	3	4%		0%
Personas naturales, herederos, familias	30	36%	47	63%
Usuarios de acequias y/o canales de riego, juntas de regantes		0%	1	1%

Sociedades	1	1%		0%
<b>Total general</b>	<b>84</b>	<b>100%</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

Elaboración propia

**Anexo 42: Caudales autorizados (l/s) por usos y aprovechamiento y grupos de usuarios – periodos 1974 – 2007 y 2008 – 2019**

Uso y aprovechamiento	Grupo de usuario autorizado	Periodo 1974 - 2007		Periodo 2008 - 2019	
		Caudal (l/s)	%	Caudal (l/s)	%
Abrevadero	Personas naturales, herederos, familias	0,15	0,04%		0,00%
	Compañías		0,00%	0,36	0,11%
	Empresas de distinta clase		0,00%	2	0,62%
	Personas naturales, herederos, familias		0,00%	0,461	0,14%
<b>Total abrevadero</b>		<b>0,15</b>	<b>0,04%</b>	<b>2,821</b>	<b>0,88%</b>
Acuicultura-soberanía alimentaria	Personas naturales, herederos, familias		0,00%	3,2	1,00%
<b>Total acuicultura-soberanía alimentaria</b>			<b>0,00%</b>	<b>3,2</b>	<b>1,00%</b>
Consumo humano	Compañías		0,00%	0,12	0,04%
	Juntas administradoras de agua, juntas de aguas.		0,00%	4,45	1,39%
	Personas naturales, herederos, familias		0,00%	0,37	0,12%
<b>Total consumo humano</b>			<b>0,00%</b>	<b>4,94</b>	<b>1,54%</b>
Agua potable	Municipios, concejos	1,5	0,39%		0,00%
<b>Total agua potable</b>		<b>1,5</b>	<b>0,39%</b>		<b>0,00%</b>
Domestico	Agrupaciones de usuarios de distinta índole	51,46	13,34%	3,25	1,01%
	Asociaciones varias, inmobiliarias	1	0,26%	1	0,31%
	Compañías		0,00%	3,2	1,00%
	empresas de distinta clase		0,00%	5	1,56%
	Juntas administradoras de agua potable	4,8	1,24%	1,55	0,48%
	Juntas administradoras de agua, juntas de aguas.	0,5	0,13%		0,00%

	Municipios, concejos	4	1,04%		0,00%
	Personas naturales, herederos, familias	5,18	1,34%	1,58	0,49%
<b>Total domestico</b>		<b>66,94</b>	<b>17,35%</b>	<b>15,58</b>	<b>4,86%</b>
Fuerza mecánica	Personas naturales, herederos, familias	22	5,70%		0,00%
<b>Total fuerza mecánica</b>		<b>22</b>	<b>5,70%</b>		<b>0,00%</b>
Industrial	Agrupaciones de usuarios de distinta índole	1	0,26%		0,00%
	Personas naturales, herederos, familias	1,8	0,47%		0,00%
	Compañías		0,00%	48,4	15,10%
<b>Total industrial</b>		<b>2,8</b>	<b>0,73%</b>	<b>48,4</b>	<b>15,10%</b>
Piscícola	Personas naturales, herederos, familias		0,00%	4,29	1,34%
<b>Total piscícola</b>			<b>0,00%</b>	<b>4,29</b>	<b>1,34%</b>
Riego	Agrupaciones de usuarios de distinta índole	101,66	26,35%	4	1,25%
	Asociaciones varias, inmobiliarias	10,7	2,77%		0,00%
	Compañías	3	0,78%	50,82	15,86%
	Empresas de distinta clase		0,00%	33	10,30%
	Cooperativas de distinta naturaleza	3	0,78%		0,00%
	Personas naturales, herederos, familias	134,02	34,74%	152,02	47,44%
	Sociedades	40	10,37%		0,00%
<b>Total riego</b>		<b>292,38</b>	<b>75,79%</b>	<b>239,84</b>	<b>74,84%</b>
Riego soberanía alimentaria	Juntas administradoras de agua, juntas de aguas.		0,00%	0,2	0,06%
	Usuarios de acequias y/o canales de riego, juntas de regantes		0,00%	0,5	0,16%
<b>Total riego soberanía alimentaria</b>			<b>0,00%</b>	<b>0,7</b>	<b>0,22%</b>
Termal	Personas naturales, herederos, familias		0,00%	0,7	0,22%
<b>Total termal</b>			<b>0,00%</b>	<b>0,7</b>	<b>0,22%</b>
<b>Total general</b>		<b>385,77</b>	<b>100%</b>	<b>320,47</b>	<b>100%</b>

Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

Elaboración propia

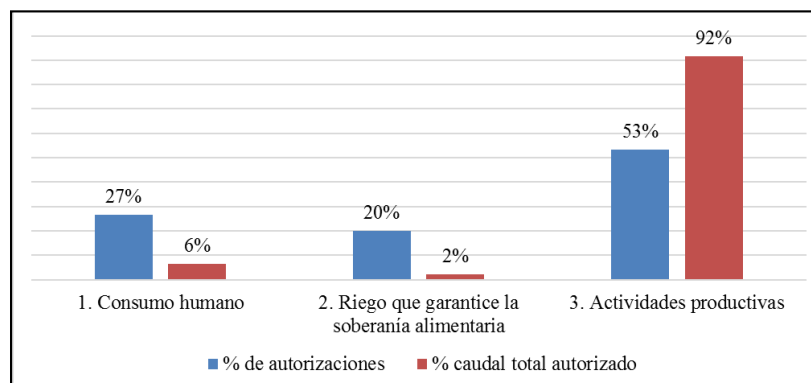
### Anexo 43: Orden de prelación – Periodos: 2008 – 2017 y 2008 - 2019

Orden de prelación	Uso o aprovechamiento	Periodo 2008 - 2019	
		% de autorizaciones	% caudal total autorizado
Consumo humano	Consumo humano	10,70%	1,54%
	Doméstico	16%	4,86%
Riego que garantice la soberanía alimentaria (El agua para riego que garantice la soberanía alimentaria comprende el abrevadero de animales, acuicultura y otras actividades de la producción agropecuaria alimentaria doméstica)	Riego para la soberanía alimentaria	2,70%	0,22%
	Abrevaderos	16%	0,88%
	Acuicultura soberanía alimentaria	1,30%	1%
Actividades productivas: a) riego para economía popular y solidaria, agro industria, riego para la producción agropecuaria, acuicultura y agroindustria de exportación. b) Otras actividades productivas: producción industrial y otras que impliquen aprovechamiento de agua	Riego	46,70%	74,84%
	Piscícola	1,30%	1,34%
	Industrial	4%	15,10%
	Termal	1,30%	0,22%

Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

Elaboración propia

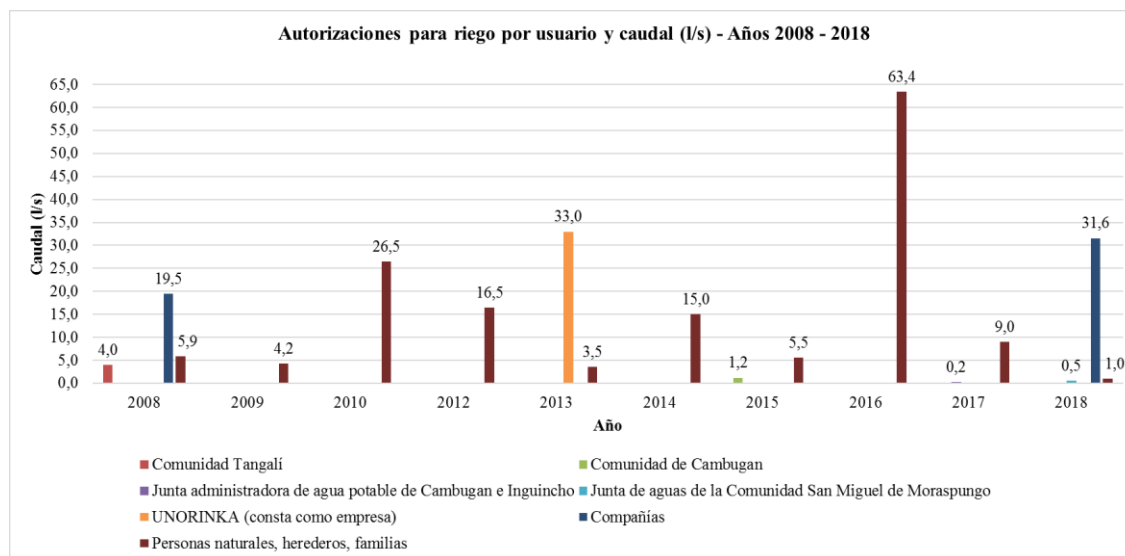
### Anexo 44: Porcentaje de autorizaciones y caudales por orden de prelación – Periodo 2008 - 2019



Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

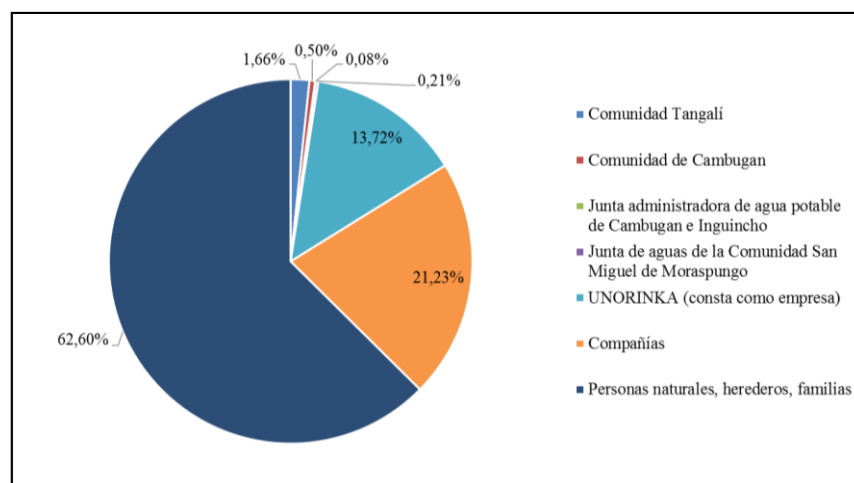
Elaboración propia

### Anexo 45: Autorizaciones para riego por usuario y caudal (l/s) – Años 2008 - 2018



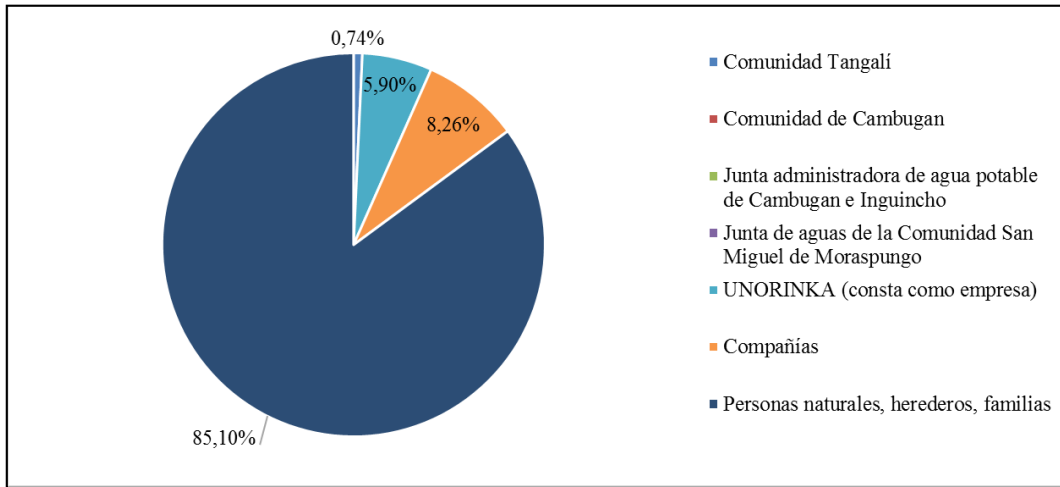
Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.  
Elaboración propia

### Anexo 46: Distribución del caudal (l/s) para riego por usuario – Periodo 2008 - 2018



Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.  
Elaboración propia

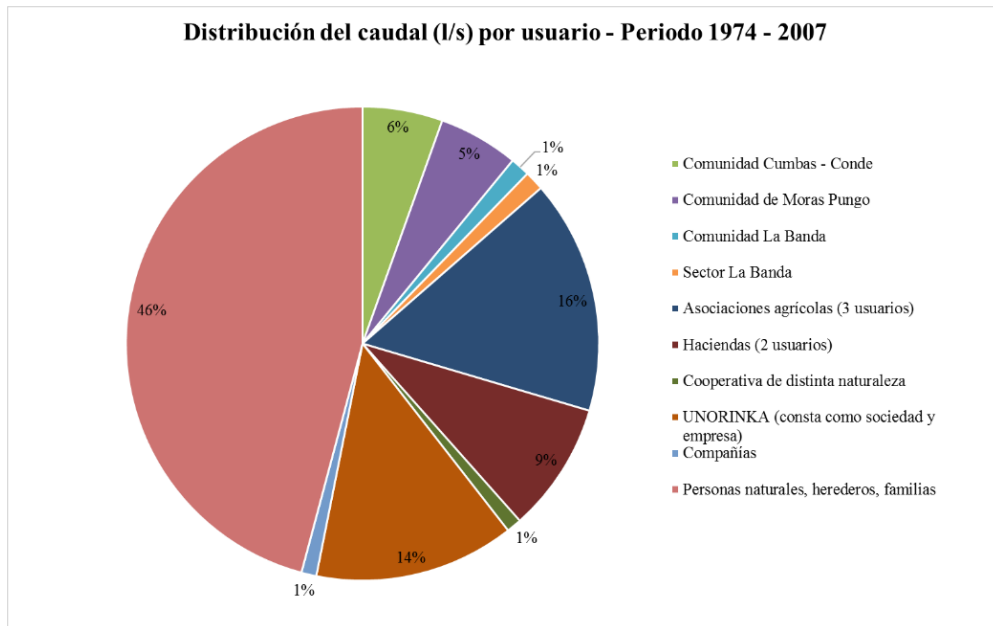
**Anexo 47: Distribución del área regada (ha) por usuario – periodo 2008 - 2018**



Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

Elaboración: Propia

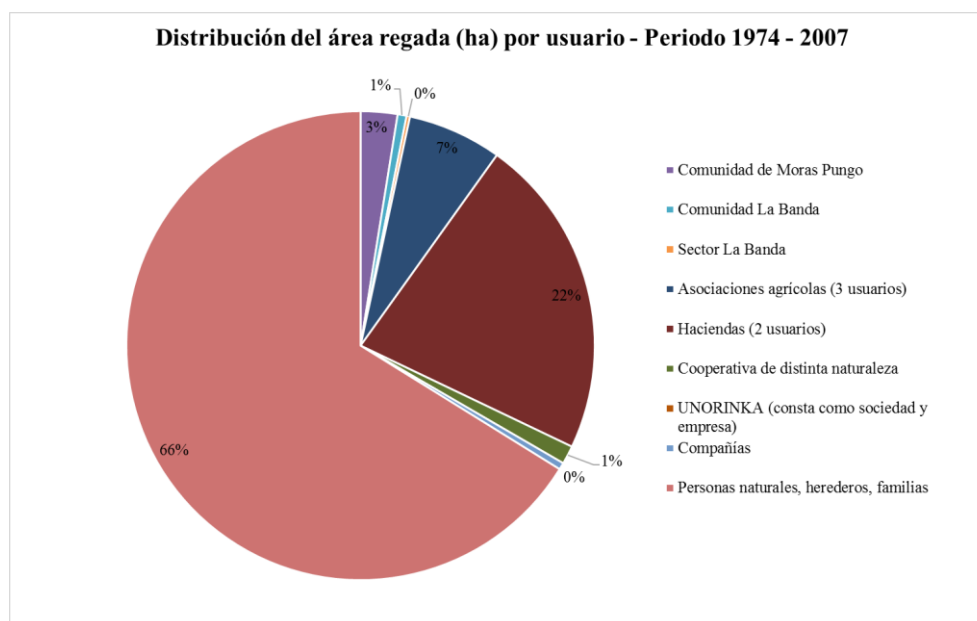
**Anexo 48. Distribución del caudal de riego (l/s) por usuario – Periodo 1974 - 2007**



Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

Elaboración propia

### Anexo 49. Distribución del área regada (ha) por usuario – Periodo 1974 - 2007



Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.  
Elaboración propia

### Anexo 50. Resumen de las autorizaciones de riego, caudales y área regada por usuario – Periodo 1974 – 200, 2008 – 2018

Usuario	1974 - 2007		2008 - 2018	
	Total caudal (l/s)	Total área regada (ha)	Total caudal (l/s)	Total área regada (ha)
Comunidad Tangalí			4,0	10,0
Comunidad de Cambugán			1,2	N/D
Comunidad Cumbas - Conde	16	N/D		
Comunidad de Moras Pungo	16	32		
Comunidad La Banda	3,88	7,76		
Sector La Banda	3,88	3		
Asociaciones agrícolas (3 usuarios)	46,7	82		
Haciendas (2 usuarios)	25,9	280		
Cooperativa de distinta naturaleza	3	16		
Junta administradora de agua potable de Cambugán e Inguincho			0,2	N/D
Junta de aguas de la Comunidad San Miguel de Moraspungo			0,5	N/D
UNORINKA (consta como sociedad y empresa)	40	N/D	33,0	80,0

Compañías	3	6	51,1	112,0
Personas naturales, herederos, familias	134,02	834,6	150,6	1154,0
<b>Total</b>	<b>292,4</b>	<b>1261,4</b>	<b>240,5</b>	<b>1356,0</b>

Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

Elaboración: Propia

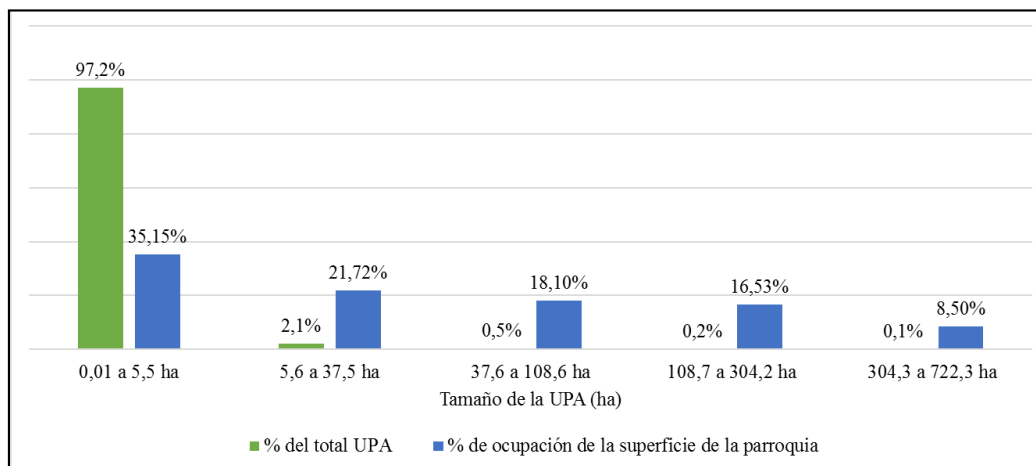
### Anexo 51: Autorizaciones para riego y uso doméstico de la UCINQUI

Organización	Uso o aprovechamiento	Caudal (l/s)	Área regada (ha)	Año de inicio	Año de fin	Parroquia donde se ubica la autorización
UCINQUI	Doméstico	4,2		2003		Lita
	Riego	4,8	16	2003	2013	
UNORINKA	Riego	40		2003	2013	San José de Quichinche
	Riego	33	80	2013	2013	
	Doméstico	5		2013		
	Abrevadero	2		2013		

Fuente: Secretaría del Agua, Subsecretaría Técnica de Recursos Hídricos, Dirección de Administración de Recursos Hídricos, Quito – Ecuador, mayo 2019.

Elaboración propia

### Anexo 52: Distribución de las UPA por tamaño y ocupación de la superficie de la parroquia - Año 2015



Fuente: Suárez (2016)

Elaboración propia



- 3.2.2 Una hectárea
- 3.2.3 Menor a una hectárea                   ¿Cuántos metros cuadrado?
- 3.3     ¿Considera que el tamaño de su terreno dificulta su actividad agrícola?  
¿Por qué?
- 3.4     Su terreno colinda con:
  - 3.4.1 Otros productores agroecológicos
  - 3.4.2 Productores no agroecológicos (agricultura convencional)
  - 3.4.3 Hacendados
  - 3.4.4 Otras actividades productivas
- ¿Cuáles?
- 3.5     ¿Ha tenido problemas o disputas por la tierra con otros productores o actividades productivas como florícolas o cementeras?  
¿Cuáles problemas?
- 4        Acceso a agua de riego
  - 4.1     Indique de donde proviene el agua para la producción en su terreno:
    - 4.1.1 Agua de riego
    - 4.1.2 Cosecha de agua
    - 4.1.3 Otro
  - 4.2     ¿Su finca cuenta con agua de riego?
  - 4.3     ¿Cómo la falta de agua de riego ha dificultado la producción agroecológica en su finca?
  - 4.4     ¿Conoce si otras fincas cercanas cuentan con agua de riego?
  - 4.5     ¿Conoce quién es el organismo responsable de dotar de agua de riego a la finca?
  - 4.6     Ha tenido problemas o disputas por el agua de riego con otros productores o actividades productivas como florícolas o cementeras?  
¿Cuáles problemas?
  - 4.7     ¿Ha participado en gestiones comunitarias para acceder a agua de riego?
  - 4.8     ¿Ha recibido el apoyo de alguna fundación para contar con agua de riego?
- 5        Producción
  - 5.1     Indique el objetivo de la producción:
    - 5.1.1 Consumo familiar....  
Mayor porcentaje  
Menor porcentaje
    - 5.1.2 Venta....  
Mayor porcentaje  
Menor porcentaje
  - 5.2     ¿Cuáles productos siembra en su finca?
  - 5.3     ¿Cuáles productos comercializa?
  - 5.4     ¿Cuáles productos son para el consumo familiar?

- 5.5 ¿Cuáles son las ventajas de producir agroecológicamente?
- 5.6 ¿Recibió algún apoyo gubernamental o municipal para comenzar la producción agroecológica?
- 5.7 ¿Recibió algún apoyo de fundaciones u otros organismos para comenzar la producción agroecológica?
- 5.8 ¿Recibió alguna capacitación gubernamental o municipal sobre la producción agroecológica?
- 5.9 ¿Cómo adquirió los conocimientos para la producción agroecológica?
- 5.10 ¿Conoce de algún programa gubernamental o municipal para el fomento de la producción agroecológica?
- 5.11 ¿Conoce o ha participado en algún programa de rescate de saberes ancestrales? ¿Cuál?
- 5.12 ¿Para comenzar a producir recibió algún crédito?
- 5.13 ¿Cuánto es la ganancia semanal de la producción agroecológica?
- 5.14 ¿Utiliza mano de obra externa para la producción en su finca?
- 5.15 ¿Cuántas personas trabajan en la producción de su finca?
- 5.16 ¿Cuántos miembros de su hogar trabajan en la producción de la finca?
- 5.17 ¿Cuándo comenzó a vender en la feria?
- 5.18 ¿Qué utiliza como abono para fertilizar el suelo?
- 5.19 ¿Utiliza algún insumo químico para fertilizar el suelo?
- 5.20 ¿Qué utiliza para el control de plagas?
- 5.21 ¿Utiliza algún agroquímico para el control de plagas?
- 5.22 ¿Con qué frecuencia utiliza químicos en sus productos?
- 5.23 ¿En qué productos es necesario utilizar agroquímicos?
- 5.24 ¿El gobierno o el municipio le ha dotado de los siguientes insumos?
- 5.24.1 Semillas
- 5.24.2 Fertilizantes químicos
- 5.24.3 Abono orgánico
- 5.24.4 Maquinaria
- 5.24.5 Otro
- 5.24.6 Ninguno
- 5.25 ¿Cómo obtiene las semillas?
- 5.26 ¿Ha recibido apoyo de alguna fundación u organismo que le dote de insumos?
- 5.27 ¿Realiza rotación de cultivos?
- 5.28 ¿En su finca cultiva varios productos al mismo tiempo?
- 5.28.1 ¿Realiza asociación de cultivos? ¿Cuáles?
- 5.29 ¿Por qué motivos siembra estos productos?
- 5.30 ¿Cuáles son los productos alimenticios más valorados en su familia?
- 6 Comercialización**
- 6.1 ¿Vende sus productos a un intermediario?
- 6.2 ¿Considera que el margen de ganancia del intermediario es alto?
- 6.3 ¿Para sacar los productos de su finca a la feria qué medio de transporte utiliza?

- 6.4 El medio de transporte es:
  - 6.4.1 Propio
  - 6.4.2 Alquilado
  - 6.4.3 Auspiciado por algún organismo municipal o estatal
- 6.5 ¿Ha recibido algún apoyo estatal o municipal para comercializar sus productos?
- 6.6 ¿Existen mercados para la comercialización de productos en la zona? ¿Cuáles son las limitaciones que existen?

## **7 Asociación**

- 7.1 ¿Conoce otras redes agroecológicas presentes en la parroquia?

## **8 Cambio climático**

- 8.1 ¿Los cambios en los meses de cosecha y siembra son más frecuentes a causa del clima?
- 8.2 ¿Qué efectos tiene el clima en las cosechas?
- 8.3 ¿Considera que la producción agroecológica es ventajosa frente a los efectos del clima?

## **Anexo 54: Formato de entrevista**

Nombre del entrevistado:

Cargo:

### **1. General**

- 1.1. Una breve descripción de la Junta Parroquial/Organización/Feria  
¿Cuántas comunidades la conforman?  
¿Cuántas personas participan?
- 1.2 ¿Qué significa para usted la soberanía alimentaria?
- 1.3 ¿Conoce la normativa legal respecto a Soberanía alimentaria?
- 1.4 ¿Qué cambios ha habido desde el Estado luego de la Constitución (2008) y la LORSA (2010)?
- 1.5 ¿Cuenta con un Plan Parroquial que incluya a la Soberanía Alimentaria?  
¿Qué dice específicamente?

### **2. Programas de apoyo a la agricultura**

- 2.1 ¿Qué apoyo ha recibido la agricultura de la parroquia (desde 2008 hasta hoy) por parte del Gobierno Central, el GAD Municipal, la Junta Parroquial?  
¿Cómo se manifiesta el apoyo?  
¿Créditos? ¿Para quién?  
¿Comercialización? ¿Para quién?  
¿Certificaciones? ¿Para quién?  
¿Insumos para la agricultura – agroquímicos? ¿Para quién?  
¿Dotación de semillas? ¿Para quién?  
¿Infraestructura? ¿Para quién?
- 2.3 ¿Cuáles obstáculos ha tenido para acceder a los programas Estatales o Municipales?

2.4 ¿Qué beneficios han tenido los programas de apoyo municipales o gubernamentales?

2.5 ¿Qué perjuicios han tenido estos programas?

2.6 ¿Qué hace falta para fortalecer la Soberanía alimentaria en la parroquia?

2.6.1 Por parte de la comunidad

2.6.2 Por parte del Estado

### **3 Acceso a agua y tierra**

3.1 ¿Cómo es la situación de la parroquia respecto al acceso a la tierra, titulación?

3.2 ¿Qué problemas tienen (han surgido) por el acceso a tierra y la titulación?

3.3 ¿La superficie de tierras comunitarias es mayor que la tierra que pertenece a particulares?

3.4 ¿Qué problemas tienen (han surgido) a raíz de la distribución de agua de riego en la parroquia?

3.5 ¿La distribución de tierras es desigual entre comunidades y hacendados?

3.6 ¿Siente que la distribución del agua de riego beneficia a la agricultura familiar?

3.7 ¿Cuáles conflictos han surgido entre los pequeños agricultores y las cementeras o florícolas u otros?

### **4 Iniciativas comunitarias**

4.1 ¿Qué iniciativas comunitarias han surgido para fortalecer la agricultura familiar?

4.2 ¿Qué esfuerzos ha realizado la comunidad para mantener prácticas agrícolas tradicionales?

- Semillas

- Mantener variedades

- Abonos orgánicos

4.3 ¿Se realizan prácticas agroecológicas en la parroquia?

4.4 ¿Usan agroquímicos?

4.5 ¿La agricultura de la parroquia es de subsistencia?

¿Produce para el consumo de la familia?

¿Produce para la venta?

Aproximadamente, ¿qué porcentaje de lo que se produce en la parroquia se consume por las habitantes de la parroquia?

4.6 ¿Cuáles son los productos que se siembran en la parroquia?

4.7 ¿Qué productos agrícolas son comercializados fuera de la parroquia?

4.8 ¿Qué productos agrícolas son comercializados dentro de la parroquia?

4.9 ¿Cuáles redes de productores existen en la parroquia?

4.10 ¿Cuáles son las ventajas de la asociación?

4.11 ¿Cuáles redes agroecológicas están presentes?

a. ¿Las redes son iniciativas de la comunidad?

b. ¿Quiénes las lideran?

### **5 Cambio climático**

5.1 ¿Cuáles cambios en las estaciones de siembra y cosecha ha percibido?

5.2 ¿Qué problemas ha tenido la agricultura por cambios en el clima?

5.3 ¿Qué prácticas ha adoptado para contrarrestar los efectos de sequías, heladas, u otros eventos?

- 5.4 ¿Cuentan con planes locales de cambio climático?
- 5.5 ¿Qué obstáculos ha encontrado para aplicar estas prácticas?