

Vicente Guamán Lima<sup>1</sup>

Elizabeth Jiménez Salinas<sup>2</sup>

José Maldonado Quezada<sup>3</sup>

Lenín Mera Cedeño<sup>4</sup>

# POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAMBIO DE RÉGIMEN ALIMENTARIO ESTUDIO DE CASO: COMUNIDADES INDÍGENAS DEL CANTÓN SARAGURO, LOJA (1964-2015)

## PUBLIC POLICIES AND DIETARY CHANGE CASE STUDY: INDIGENOUS COMMUNITIES OF SARAGURO CANTON, LOJA (1964-2015)

### 1. RESUMEN

El objetivo principal de esta investigación fue identificar el cambio de los regímenes alimentarios en las comunidades del cantón Saraguro, provincia de Loja.

Sin lugar a duda, varios países latinoamericanos han experimentado grandes cambios en los regímenes alimentarios, debido a múltiples factores, tanto externos como internos. Si bien es cierto, existe una tendencia de cambio a nivel macro, expresado en grandes componentes; sin embargo, consideramos, que el cambio de regímenes no se dio de la misma magnitud en varios de los países latinoamericanos, por la complejidad sociocultural que éstos presentan. Es por eso que estos cambios, se pueden estudiar desde diferentes ópticas, ya que son varios factores que inciden, como por ejemplo políticos, sociales, económicos, culturales. En este trabajo nos limitamos a analizar solamente la incidencia de las políticas públicas, considerando los componentes de intercambio de bienes (mercado), modernidad-tecnología y tenencia de tierra o reforma agraria.

**Palabras clave:** Limitante, óptica, incidencia, cambio, régimen.

### 1. ABSTRACT

The main objective of this research was to identify the change in diets in the communities of Saraguro canton, Loja province.

Without a doubt, several Latin American countries have experienced major changes in diets, due to multiple factors, both external and internal. Although it is true, there is a tendency of change at the macro level, expressed in large components; however, we consider that the change of regimes did not occur of the same magnitude in several of the Latin American countries, due to the socio-cultural complexity they present. That is why these changes can be studied from different points of view, since there are several factors that have an impact, such as political, social, economic and cultural factors. In this work we limit ourselves to analyze only the incidence of public policies, considering the components of exchange of goods (market), modernity-technology and land tenure or agrarian reform.

**Keywords:** Limiting, optics, incidence, change, regime.

1. Magíster en Desarrollo Local con mención en Movimientos Sociales. Máster en Estudios Políticos Aplicados  
Doctorando en Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Flacso  
Correo electrónico: viguaman@gmail.com

2. Maestra en Políticas Públicas con mención en Gestión del Desarrollo  
Docente de la Carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional de Loja

3. Maestro en Administración y Políticas Públicas  
Cursando el Doctorado en Administración y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba-Argentina  
Docente de la Carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional de Loja

4. Egresado de la Maestría en Administración de Empresas

## 2. INTRODUCCIÓN

En el proceso de cambio del régimen alimentario que se ha desarrollado en cada uno de los países, la reforma agraria tiene un rol fundamental. Según la FAO (2011), las Reformas Agrarias realizadas en las décadas de los años 70-80, coinciden con los procesos que impulsan la liberación de los mercados internos, con la puesta en marcha de estrategias de apertura comercial (en el marco del GATT-OMC, a nivel de ALCA). Se intensifica el fenómeno de la globalización y crece la preocupación por el balance social, por los recursos naturales, el medio ambiente y por la propia gobernabilidad de los sistemas políticos.

Existe una marcada diferencia de producción agrícola en el Ecuador, entre las grandes empresas que producen principalmente para la exportación, tales como las bananeras, camaroneras, caficultoras, entre otras; y, aquellos que se dedican a la agricultura familiar y campesina. Esta masificación incluye a varias latitudes del Ecuador, sin considerar los cambios en las condiciones climáticas, culturales, ambientales y otras características que se producen a partir de la forma de trabajo de estas empresas.

Por otra parte, el rol de la autoridad encargada de elaborar y ejecutar las políticas agropecuarias, es fundamental para esta implementación y, está destinada a los grandes y pequeños agricultores del Ecuador. La forma de cómo elaboran y ejecutan las políticas, hace la diferencia, para recoger las aspiraciones que cada uno de los sectores tiene. En términos generales se menciona que la mirada vista del Gobierno central, ha sido la modernización del sector agrícola, que incluye la introducción de tecnología nueva, como es la utilización de insumos, agroquímicos, maquinaria, entre otros.

La implementación o no de la política pública, incide en el cambio de regímenes alimentarios en el Ecuador, esto se lo describe como un proceso histórico en el que se observa fenómenos de transición en la producción y alimentación.

En este contexto, este estudio se realizó en las comunidades indígenas del cantón Saraguro, éstas se encuentran ubicadas en la provincia de Loja. De acuerdo al censo

del año 2010, realizado por el INEC, la población es de 32.000 habitantes, de los cuales el 34% se auto identifica como indígena. La mayoría de los habitantes viven en área rural (86%), de éstos el 60% tienen como fuente principal de ingreso la agricultura. Este cantón tiene una particularidad, es el único de la provincia de Loja, en donde aún existe población indígena y que ha sido lugar de acontecimientos históricos para el Ecuador.

La introducción de los cultivos exóticos a la zona de estudio, con fines comerciales, se va acentuando en los últimos años, especialmente con cultivos de tomate de mesa (*Lycopersicon esculentum*), cebolla (*Allium cepa L*), ajo (*Allium sativum*), entre otros. La presencia de estos cultivos ha significado el desplazamiento de los cultivos tradicionales que se venía realizando desde hace varios años.

Ante los antecedentes mencionados, el objetivo que se plantea para el presente estudio, es identificar el cambio de los regímenes alimentarios en las comunidades del cantón Saraguro, provincia de Loja. Para cumplir con este objetivo se realiza la pregunta de investigación bajo los siguientes términos: ¿En qué medida ha cambiado el régimen alimentario en las comunidades del cantón Saraguro, debido a la implementación de políticas públicas, en relación a la circulación de bienes (mercados), tecnología modernidad y tenencia de tierra (reforma agraria)?

## 3. METODOLOGÍA

El periodo para la selección del caso es a partir del año 1964, puesto que en esta fecha es en la que empieza la reforma agraria en el Ecuador. La tierra se constituye en el principal recurso que se utiliza en la producción agrícola de las comunidades.

La información recolectada es una combinación de fuentes primarias realizadas a través de una entrevista, observación directa, así como datos obtenidos de censos agropecuarios (2006 y 2014). En lo que se refiere a observación directa, se realizó la visita a tres agricultores en la comunidad de Quisquinchir, para identificar los productos que actualmente están cultivando; y, la entrevista, se realizó al presidente de la comunidad Quisquinchir. La información secundaria, se la obtiene de la búsqueda de bibliografía de autores que han realizado sus

investigaciones en esta temática, la fuente principal de información existente en la década de los 60-70 es el trabajo realizado por Belote Linda, el mismo que se cita en la bibliografía.

Una de las limitaciones para esta investigación, es la indisponibilidad de registros de datos técnicos como, por ejemplo: uso de fertilizantes, insumos, productos sembrados y cantidades cosechadas de sus productos agrícolas, al ser productores que no disponen de datos de ninguna fecha, no es posible realizar un análisis profundo de forma cuantitativa.

Por otro lado, la ciencia de las políticas públicas es insipiente en el Ecuador, más aún lo fue en la década del año 1960. En el Ecuador, al no tener la claridad del significado de políticas públicas, dificulta la forma de interpretar, ya que en esta investigación está considerada como la variable explicativa. Entonces, la dificultad de analizar los resultados de una política o de un programa radica en este dinamismo intrínseco de las políticas públicas. Según Fontaine (2015) una política no sigue un proceso lineal, sino un proceso de prueba-error, en constante reformulación y corrección; por lo tanto, no es posible evaluar una política como tal, pues no existe un tiempo para esto: el proceso político no se puede detener durante el momento de su evaluación. Es más, no se evalúa solo la política en curso, también se evalúa la política anterior o lo que hizo el gobierno anterior en el mismo ámbito, pues, quizá la política en su conjunto no cambió, pero cambió el mecanismo de ejecución o cambiaron los objetivos. Por toda esta concepción teórica, dificulta realizar con precisión el grado de influencia de las políticas que se analiza en esta investigación.

Para realizar la entrevista y recoger la información primaria, se selecciona al presidente de la comunidad, debido a que es la persona que tiene mayor conocimiento de la temática y además porque es uno de los agricultores.

## **4. MARCO CONCEPTUAL**

### **4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS**

La política pública es una de las variables para ex-

plicar el cambio de régimen alimentario, es por eso que se debe tener presente lo que significa una política pública. Para entender el significado, hay un largo antecedente, quizás es necesario recalcar en donde nace inicialmente este concepto. Harold Laswell es el pionero en este tema, empezó a acuñar inicialmente en los Estados Unidos, lo utilizó para la profesionalización de la administración pública y que más tarde con la llegada del presidente Roosevelt, se intensificó su trabajo. Según Fontaine (2015), lo que Laswell planteó en un momento inicial, y que no dejó de desarrollarse desde ese entonces, era una traducción de la política pública en una serie de etapas o fases, que de pronto se llamaron ciclo de política.

Quizá una forma de entender de forma general el significado de una política pública, se describe bajo los siguientes términos: política pública es todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer (Dye, 2011: 1). Con esta definición realizada por este autor, no es posible entender hasta más allá de los límites propuestos, es por eso que ha tenido ciertas críticas de otros autores, en todo caso la política pública no es estática, sino es cambiante se adapta de acuerdo a las circunstancias.

Analizar una política pública equivale a preguntarse cómo pasamos de una situación A a una situación B, mediante una acción del Estado (Fontaine, 2015), esta forma de análisis resulta sensato, puesto que permite ver si existe casos concretos que se ajustan y se puede analizar bajo esta lógica; por lo tanto, en una forma lógica “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...] se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos” (Mény y Thoenig, 1992: 89). Si se sigue lo mencionado por este último autor, se puede resaltar que la política pública debe considerar necesariamente al gobierno como el actor encargado de hacer efectivas las políticas públicas.

Ya en la aplicación de la política pública, Long (1996), centra su preocupación a lo largo de la implementación de la agenda, él menciona “cómo analizar las relaciones complejas que se desarrollan entre el discurso y la implementación de las políticas y las ideas y acciones estratégicas de los diversos actores sociales. Además, indica que los mundos de la vida

de los campesinos y de otros actores no se constriñen a las opciones especiales y estratégicas promovidas por quienes dictan las políticas públicas. Esta forma de ver las relaciones de la política pública con la vida de los campesinos, es diferente a las formas tradicionales de entender la política pública. Long, hace reflexionar, de la heterogeneidad que existe, en este caso la política pública aplicada a estas comunidades indígenas, en donde se realiza el estudio. Evidencias empíricas que han sido obtenidas por el trabajo de varios años, concuerdan con lo mencionado por Long, así como mencionan Sherwood y Paredes (2013) “en lugar de imponer una política pública de desarrollo rural basada en un modelo que va en contra de los procesos de desarrollo endógeno, políticas a favor de la heterogeneidad y la diversificación continua de las prácticas podrían proveer una base más sólida para el desarrollo más sostenible y democrático”.

Para analizar los regímenes alimentarios considerando como una variable dependiente, se podrá encontrar varios factores que inciden en el cambio de esta variable dependiente, pero para este caso se utiliza tres variables independientes, que se consideran las importantes para que expliquen este cambio. Por tal razón, resulta importante tener presente los conceptos de:

**4.1.1 Circulación de bienes (Mercado).** - En lo que tienen que ver con el mercado, Hirschman (2014) menciona que la doctrina del libre comercio surgió en Inglaterra, se convirtió en política oficial de ese país y fue “exportada”, junto con sus preciadas manufacturas, al resto del mundo. Es por eso que hoy en día, casi ningún país está fuera de este mercado denominado comercio libre. Por otro lado, siguiendo a Callon (1997), cuando hace referencia a mercado, menciona que hay numerosas respuestas a esta pregunta, pero la definición de Guesnerie parece bien preparada a nuestro argumento, según él, un mercado es un dispositivo de coordinación en que: a) los agentes persiguen sus propios intereses y con este fin realizan cálculos económicos que pueden verse como una operación de optimización y/o maximización; b) los agentes generalmente tienen intereses divergentes, que los llevan a comprometer en; y, c) transacciones que resuelven el conflicto definiendo un precio.

Otra forma de mirar el mecanismo de intercambio de

bienes, es según lo descrito por la Fundación Rosa Luxemburgo (2012), en el que se menciona que es un sistema que fue utilizado en la época precolonial; las formas que más sobresalen son:

Trueque. - Se puede definir como “un fenómeno histórico que de manera evolutiva precedió al mercado y que corresponde a una forma de intercambio antiguo basado en la división elemental del trabajo y caracterizado por el no uso del dinero.

Mindale. Consiste en una forma de trueque con espondylus u oro, plata, coca, algodón, sal y textiles entre la Costa, la Sierra y la Amazonía. Los Mindales hacían alianzas familiares, políticas y de negocios para mantener la fluidez en los intercambios entre las diferentes poblaciones y culturas.

Estas dos formas de intercambio de productos son las que más han sido pronunciadas en el medio, aunque muy poco utilizadas en la práctica en las comunidades indígenas, debido a que la moneda se ha impuesto con facilidad, como un medio potencial para el intercambio de bienes.

También resulta interesante tener presente lo que se denomina valor de uso y valor de cambio. De acuerdo al diccionario de la lengua española, se denomina valor de uso de un determinado bien, al grado de satisfacción personal que éste produce, dado por sus características particulares y naturales, físicas y/o químicas, sin ningún atractivo añadido por el trabajo humano, que le daría a ese mismo bien un valor de cambio, que es lo que le da al producto cotización en el mercado. La diferencia de valor de cambio está determinado por el trabajo usado para producirlos, sin tenerse en cuenta la necesidad a satisfacer que puede ser completamente diferente. Todo lo que funciona alrededor de esta lógica, Gudynas refuta la forma de utilizar estos conceptos “nos apartamos de las formas de valoración actual al postular abandonar la insistencia en convertir todo lo que nos rodea en mercaderías con valor de uso o de cambio; y así sucesivamente, puede verse que se comparte otra ética frente al mundo (Gudynas,2011).

Otro factor que entra en el análisis del mercado son las bandas de precios que se aplicaron en los años 70-

80. Este fue un mecanismo sencillo y transparente para estabilizar los mercados de granos básicos, a la vez de liberalizarlos. Una herramienta es la creación de una reserva estratégica de estos granos durante el periodo de cosecha. Esta reserva se la utiliza para facilitar el abastecimiento del país durante periodos de escasez del grano. Según la ley de oferta y demanda, es durante la cosecha que los precios llegan a su punto mínimo, mientras llegan a su máximo durante periodos de escasez, justo antes que se inicie la próxima cosecha.

**4.1.2 Acceso a la tierra.** Sin lugar a dudas la reforma agraria constituye uno de los elementos fundamentales para entender el cambio de régimen alimentario en las comunidades, es por eso que hace referencia a esta temática. Acogiendo a lo resuelto por los Ministros de los países latinos en el año 1961, en el que se forma la denominada Alianza para el Progreso, que abarca el trabajo en varios ámbitos; en lo referente a la reforma agraria, se dispone a los países a:

Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja a base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad ( OEA, 1967).

Con estas reformas agrarias lo que se pretendía era modificar las estructuras agrarias de tenencia de tierra, es porque se elaboraron las leyes en los años 1964, 1974, y 1992 y actualmente la denominada ley de tierras. Con estas herramientas que están al alcance de las autoridades se supone un gran cambio en favor de las comunidades, es por eso que resulta necesario realizar una pregunta: ¿son justas y equitativas las estructuras agrarias en el Ecuador? Para dar respuesta existirá diversos criterios, por ejemplo uno es mencionado por García (2005) “es indiscutible que la principal sigue siendo la existencia de unas estructuras agropecuarias desequilibradas e inequitativas”; por lo tanto, a pesar de la existencias de herramientas de política (leyes),

no ha sido posible cambiar esta forma inequitativa de distribución, debido a dos factores principales que son: los intereses del sector empresarial que inciden en la elaboración de la normativa legal, de tal forma que no afecte a ese sector en detrimento de los sectores comunitarios; y, por la falta de voluntad política de los gobiernos, para aplicar una política favorable para el sector indígena y campesino.

**4.1.3 Tecnología- Modernidad.** Desde una perspectiva más amplia de cambio de modelo de agricultura, los países de la región hacen cambios grandes para entender este fenómeno industrial, es así que, Van der Ploeg, (2008) afirma que el paradigma de la modernización continúa siendo uno de los modelos seguidos a la hora de plantear políticas orientadas hacia un sector que se asume aniquilado por el desarrollo de dicho paradigma, durante las décadas de 1950 a 1990.

La utilización de tecnologías para la producción agrícola juega un rol preponderante, es por eso que es necesario tener presente en qué consiste la modernidad, o modernización. Hay varios autores que debaten sobre esta temática, se cita a Martín y Morales (2010), lo que subyace a las orientaciones tanto empíricas como teóricas del concepto de modernización es el desarrollo de la racionalidad instrumental, pues ésta se refiere a la calculabilidad y al control de los procesos sociales y naturales, lo que trae consigo la implementación del progreso técnico y tecnológico por parte de la racionalidad científica; la realidad se técnica y la racionalidad de los sujetos se instrumentaliza.

Según Kay, (2009), citado en Paredes, *et al* (2013), en el Ecuador, “el cambio en las décadas de 1980 y 1990 de una estrategia de desarrollo orientado al interior vía la industrialización por sustitución de importaciones por una estrategia orientada al exterior, que acercó más el sector agrícola a los mercados globales, desencadenó un proceso de “descampesinización” y “proletarización del área rural”. Esta política aplicada en aquella época, se consideró que la modernización del sector agrícola era el camino para mejorar sus condiciones de vida de las familias que se dedicaban a la producción agrícola. Como resultado de esto, puede ver que existen múltiples fallas en la implementación de esta política, así como también la existencia de múltiples causas.

## 4.2 AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA.

La Agricultura Familiar Campesina tiene en su esencia la soberanía, fue un término acuñado por las organizaciones sociales vinculadas a la Vía Campesina, en oposición a la subordinación de la seguridad alimentaria, y a las reglas del mercado corporativo. Este movimiento posicionó la discusión sobre la política agroalimentaria, para ello argumentó que la seguridad alimentaria depende de la soberanía alimentaria, que los alimentos son primero una fuente de nutrición y solo secundariamente un ítem de comercio (Rodríguez, 2010).

De la misma forma Kopp (2011) menciona que “La 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. Se tiene el derecho a producir los propios alimentos en el propio territorio de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina”. Este concepto fue planteado inicialmente en el año 1996, en el evento paralelo a la Cumbre mundial de alimentación, realizado en Roma. En éste se pretendía transmitir el mensaje indicando que los gobernantes deben acoger este concepto para que lo implementen en sus países. Han pasado varios años desde su lanzamiento, ha tenido el apoyo de varias organizaciones de la sociedad civil en más de 120 países del mundo, a pesar de esto, son pocos los países que disponen de herramientas para implementar en cada uno de sus países.

## 4.3 REGÍMENES ALIMENTARIOS

En términos generales régimen deriva del latín “régimen” y se aplica a múltiples ámbitos (social, económico, jurídico, religioso, político,) pero dentro de cualquier acepción siempre expresa forma de conducta, plan de acción, norma, regla en cómo encarar a nivel personal o global precisamente cada ámbito que afecta nuestra vida (diccionario lengua española, 2007). Para avanzar y acercarse al régimen alimentario, se hace referencia a lo manifestado por Friedmann citado en McMichael (2009) en el que menciona el régimen alimentario es de una “estructura gobernada por reglas de la producción y consumo de alimentos a escala mundial” (1993a, 30-1). Para ilustrar, se consi-

dera su complejidad de la representación del régimen alimentario a mediados del siglo XX durante la era del desarrollo. Por lo tanto, el régimen alimentario, tiene que ver en parte sobre las relaciones internacionales de los alimentos, y en parte por la economía mundial de alimentos.

Para caracterizar el cambio de regímenes alimentarios se utiliza el enfoque propuesto por McMichael (2009), que define tres momentos con marcadas diferencias. El primer régimen denominado colonialista que va desde los años 1870 hasta 1930, su consolidación contó con la incidencia del movimiento social de los trabajadores europeos y la diáspora europea generada entre finales del siglo XIX y principios del XX. El segundo modelo es el industrial que va desde los años 1950 hasta 1970, se inicia luego de haber terminado la segunda guerra mundial, en esta época existe una crisis de alimentos, es por eso que se crea la FAO, para que trabaje y garantice la provisión de alimentos a los países que no tienen, en este régimen se definen las reglas para ayudas a los países que lo necesitan; y, finalmente el tercer momento es el régimen alimentario corporativo, que se caracterizó por las crisis económicas de las décadas del 70 y 80, marcaron la transición hacia el periodo neoliberal, cuya consolidación puede registrarse en 1980, extendiéndose hasta la actualidad (Holt y Shattuck, 2011: 110-111).

## 4.4 LA NECESIDAD DE DECONSTRUIR EL CONCEPTO DE INTERVENCIÓN

Según Long (2008), los paradigmas dominantes de la intervención planeada en los años 1960 y 70, adoptaron un modelo mecánico de la relación entre la política, su aplicación y sus resultados. Es entendida como un proceso de naturaleza lineal e implicaba alguna clase de progresión gradual desde la formulación de la política, la aplicación hasta los resultados. Esta intervención de arriba hacia abajo, formulada por los Gobiernos chocan con la autoridad central, porque los grupos locales formulan activamente y persiguen sus propios proyectos de desarrollo.

Siguiendo a lo mencionado por Polumbo y Nachmias, quienes formulan políticas públicas no están buscando la mejor manera o la alternativa más eficaz para solventar un problema, sino están buscando apoyo

para la acción ya tomada y para apoyar a lo que sirve a los intereses de varios componentes de la política que forman la comunidad (Polumbo y Nachmias, 1983: 9-11) citado por Long. Debido a esta forma de proceder, desde las autoridades para la implementación de la política pública, no se ha dado respuestas concretas a los problemas que enfrenta el sector agropecuario.

Por lo tanto, es importante tener presente el concepto de intervención propuesto por Long, en donde menciona que el proceso de las políticas públicas, es socialmente construido, que implica la participación de los actores locales, desde el inicio hasta el final de la intervención de una política pública, debido a que son ellos (los actores) quienes, con su conocimiento local, seleccionan la mejor alternativa de una política pública.

La intervención forma parte de una cadena de eventos localizados, en una estructura más amplia de actividades de los cuerpos estatales, y las acciones de los diferentes grupos de interés que operan en la sociedad civil.

## **5. RESULTADOS**

### **5.1 INTERCAMBIO DE BIENES (MERCADO)**

Los principales productos que los indígenas adquirirían en las tiendas del centro de Saraguro, regularmente incluye sal, queroseno (para encender el fogón), trago de contrabando, velas hilo, cintas, cigarrillos, fósforos, medicinas para dolor de cabeza y otros artículos de bajo costo y poca ganancia (Belote, 1998). Esta compra de bienes se lo realizaba los días domingos, ya que era el día idóneo para salir de las comunidades hacia el centro de Saraguro. De acuerdo a este estudio realizado entre los años 1962-1972, se entiende que los indígenas acudían al centro de Saraguro para realizar la compra de estos productos y así trasladarlos a sus comunidades para que sean utilizados durante toda la semana.

Casi no existía tienda en las comunidades indígenas (Belote, 1998), esto fue lo que encontró esta investigadora en el año 1962. El intercambio de productos de la agricultura se realizaba internamente, así como fuera de las comunidades, pero generalmente entre miembros de comunidades indígenas.

En la actualidad, en las comunidades se identifica con facilidad la existencia de tiendas que venden productos alimenticios que son requeridos por sus habitantes para el uso diario (arroz, verduras, cereales leguminosos, enlatados, etc.), así como también otros productos por ejemplo vestimenta, fertilizantes, entre otros. Esto implica que las relaciones comerciales basadas en los intercambios con valor de cambio se realizan en las comunidades, situación que no se daba en la década de los años 60, tal como lo cita la investigadora Linda Belote.

En lo que se refiere a las formas de intercambio de productos el trueque y el mindale, que fueron descritas como prácticas de los pueblos indígenas, ya no se practican en las comunidades indígenas de Saraguro, la fecha exacta en que éstos desaparecieron no se conoce con precisión, pero según Belote en el año 1962, en su investigación describe las formas de intercambio tradicionales de compra y venta mediante el uso del dinero. Estas formas de intercambio de bienes que se realizaban en la década de los años 60, no eran mercantilizadas, pero poco a poco se han ido perdiendo, el valor de uso de los productos se ha convertido en una mercancía, todos los productos que se comercializan en la actualidad son intercambiables con valor monetario.

Según el Plan de Desarrollo de Saraguro (2013), un factor importante a señalarse es que la actividad principal de la población del cantón Saraguro, es la agricultura y ganadería, ésta representa el 60% de la ocupación de la población; sin embargo, solamente representa el 0,08% del ingreso por ventas de todas las actividades económicas que se realizan en Saraguro. Esta información que ha sido recabada y se encuentra en el Plan de Desarrollo de Saraguro, consideramos que es sujeta a cuestionamientos y análisis, ya que el ingreso indicado es una cantidad insignificante.

### **5.2 REFORMA AGRARIA (ACCESO A LA TIERRA)**

En el año 1964 se dicta la ley de reforma agraria. Esta ley implica cambios sustanciales como: a) se extingue el derecho de dominio del actual propietario sobre las tierras aptas para la explotación agropecuaria que se hubieran mantenido inexploradas por más de ocho

años consecutivos. Estas tierras pasaron a ser propiedad del IERAC; b) se incorporaron las tierras baldías a la producción agropecuaria. Es decir, que esta ley no respondió a las necesidades urgentes de distribución equitativa de la tierra, o a una reestructuración agraria en el Ecuador, más bien se entregaron tierras inservibles para la agricultura, porque se adjudicaron por lo general, títulos individuales y no comunales, acentuándose de esta manera la mercantilización de la tierra.

La industria se privilegia nuevamente, se dicta una nueva Ley de Reforma Agraria en 1974, que luego fue suplantada por la de Desarrollo Agropecuario; además, se formularon nuevos planes de desarrollo. El crecimiento del mercado impulsó la instalación de una industria moderna que sustituyó las importaciones principalmente de bienes de consumo duraderos y no duraderos, pero las importaciones de bienes de capital se incrementaron (Universidad de Cuenca, 2000). La producción agropecuaria, por su parte, disminuyó su participación en las exportaciones, así se dio un desequilibrio en el sector agrícola. Este hecho se debió a que la preocupación central fue la industria del petróleo dejándose de lado a los demás sectores de la economía (Chiriboga, 2015)

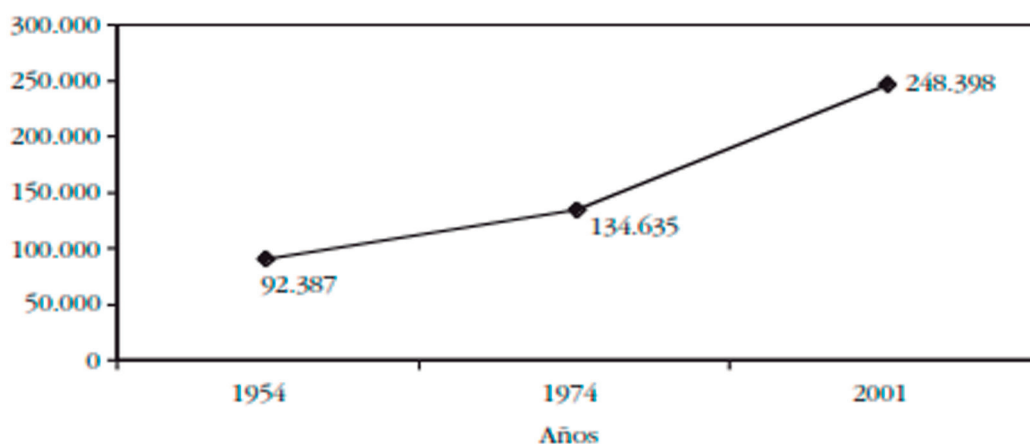
Según Martínez (1998), hace referencia a lo que está ocurriendo en la realidad, luego de la implementación de la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) del año 1992, para ello cita recientes estudios de FUNDAGRO, y se menciona que el impacto de la LDA sobre el mercado

de tierras en las comunidades tiene las siguientes tendencias: a) la adquisición de tierras, no siempre se realiza por parte de miembros de la comunidad sino también de personas de fuera de ella; b) se ha acelerado el proceso de división de tierras comunales de páramo (piso alto); c) las tierras vendidas en su mayor parte son pequeños minifundios, hay pues, una minifundización de la propiedad comunera; d) el mercado informal de tierras (particiones de hecho), se está legalizando.

En la Asamblea Nacional, el 22 de diciembre del 2015 se aprobó la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. De acuerdo a esta norma legal, consta como una de las principales innovaciones la conformación de la Autoridad Agraria, que será la instancia reguladora, rectora y coordinadora de las políticas públicas en materia de tierras y la encargada de garantizar la Soberanía Alimentaria. Esta autoridad estará dotada de 20 competencias, entre estas: controlar el cumplimiento de la función social y ambiental de la tierra, normar el uso sustentable del suelo, dirigir el dominado Fondo de Suelo y también posee la capacidad de expropiación.

A manera de comparar la estructura agraria histórica en el Ecuador, se menciona que, en el año 1954, un hogar promedio tiene de 4 a 5 miembros, y posee aproximadamente 20 hectáreas de tierra agrícola (Belote, 1998), pero esto ha cambiado a medida que pasan los años, es así como se demuestra en el gráfico 1, que se han incrementado las unidades productivas (UPA) que son menores a una hectárea.

**Gráfico 1** Número de Unidades productivas (UPA) menores a 1 ha



Fuente: Censo Agropecuario, Citado por Luciano M.



### 5.3 TECNOLOGÍA - MODERNIDAD

Según Martin y Morales (2010) el caso de América Latina sería uno de los más singulares, pues el hecho de estar conformado étnicamente por pueblos indígenas, fabricantes de su propia cultura, rechazaban importaciones extranjeras. No obstante, la dominación vía fuerza a la que se vieron sometidos permitiría la ausencia de rebeldía frente a los conquistadores dominantes.

El avance del régimen alimentario corporativo se caracteriza por la expansión de los agro negocios, como vía predominante del desarrollo rural, instalado en el imaginario latinoamericano. Desde mediados del siglo XX, se viene proponiendo a los agro negocios como el pasaje a la modernización y al desarrollo urbano rural (Rodríguez, 2010) como parte de alguna política en particular en el Ecuador. Esta forma de trabajar e incluir dentro de las agendas gubernamentales en las instancias correspondientes, son prácticas que se observan constantemente, es así como los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al tener la competencia en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), del fomento de la producción agropecuaria, incluyen dentro de sus planes operativos, proyectos a desarrollar en las comunidades de Saraguro. Estos incluyen el uso de tecnologías occidentales, como son el uso de híbridos, insumos y fertilizantes. De la misma forma el Gobierno Autónomo Descentralizado de Saraguro, entre el año 2014 y 2015 adquirió diez<sup>5</sup> tractores agrícolas y variedades de plantas frutales exóticas que fueron distribuidos en las comunidades.

La presencia de varios almacenes agropecuarios que ofertan la “tecnología moderna”, no pueden quedar desapercibidos. Su oferta se ha masificado en los últimos años, especialmente en productos para el control de plagas y enfermedades de tomate de mesa y babaco, que son los cultivos que han tenido un incremento considerable en los últimos años.

Por otro lado, a manera de caracterizar el actual régimen alimentario (corporativista), en el cantón Saraguro, se observa la implementación de varias ini-

ciativas empresariales, como, por ejemplo, de plantas procesadoras de productos lácteos, restaurantes que ofrecen alimentación de otras localidades. Todo esto es promovido por personas particulares que lo único que buscan es obtener lucro.

### 5.4 AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

En el año 1964, un hogar en promedio tenía 4 a 5 miembros, cultivaba (maíz, fréjol y zapallo) así como también se dedicaba a la crianza de ganado vacuno y ovejas (Belote, 1998). Esta información es comparada con los productos que se producía en los otros regímenes alimentarios, como se detalla en la tabla siguiente.

**Tabla 1**  
**Comparación de los productos en régimen alimentario**

Productos	Régimen industrial	Régimen corporativo
Maíz	X	X
Haba	X	X
Frejol	X	X
Arveja	X	X
Trigo	X	
Achira	X	
Cebada de hoja	X	
Melloco	X	
Quinua	X	
Papa	X	X
Mashua	X	
Zanahoria blanca	X	
Jícama	X	
Oca	X	
Zapallo	X	
Zambo	X	
Penco (agave)	X	
Tomate de mesa		X
Babaco		X
Cebolla paiteña		X
Café		X

Fuente: Fundación Rosa Luxemburgo, adaptado por los autores.

5. Datos obtenidos del portal de compras públicas del Ecuador.

En la tabla anterior se puede apreciar con facilidad, la diversidad de productos que se cultivaron durante la dominación del régimen industrial. Los datos que se presentan fueron obtenidos por la Fundación Rosa Luxemburgo (2012), solo considera como alimentación histórica, no hace referencia a los regímenes alimentarios, pero se puede precisar que esta corresponde al régimen industrial que va desde los años 1950 hasta 1970, porque también Belote (1998) menciona que en los años 1950, los indígenas localizados en las franjas norte y sur del pueblo eran residentes anuales y cultivaban al menos el 5% de maíz, frejol y zapallo y ovejas adjuntas a sus casas.

Por otra parte, los productos que se indican en el régimen alimentario corporativo, son recogidos de la actualidad a través de la entrevista que se realizó al presidente de la comunidad, así como se procedió a constatar a través de la observación directa, pero de la misma forma, no se dispone de información específica que indique en qué fecha empezó, pero se puede afirmar que éste se consolidó en el año 1980, que fue cuando se consolidó de forma global el régimen corporativo.

De la combinación de las evidencias recogidas de fuentes bibliográficas, así como de entrevistas y observación directa, se analiza los resultados de la tabla 1. En una huerta familiar en el año 1970, existía una diversidad de productos que se cultivaban; mientras que, en la actualidad, gran parte de productos andinos nativos del lugar, han sido desplazados por la introducción de productos exóticos.

Por otro lado, para conocer a mayor profundidad sobre la percepción de los agricultores acerca de lo que implica una política pública en el cambio de los regímenes alimentarios, se realizó la entrevista al presidente de la comunidad de Saraguro, considerando que es en donde se observa la mayor introducción de cultivos exóticos. Se realizó la entrevista para conocer su forma de percibir sobre la circulación de los bienes o (comercialización de los productos agrícolas), él menciona que “hace algunos años atrás sí se utilizaba el intercambio de productos utilizando el mecanismo

del trueque, se intercambiaba con productos que no existen aquí, por ejemplo, el maíz que producimos nosotros, con la yuca y panela que se producía en la Papaya”<sup>6</sup>. En la actualidad, la forma de comercializar sus productos agrícolas, ha cambiado drásticamente, esto implica que el modelo propuesto por Hirschaman (2014) sobre la doctrina del libre comercio, ha ganado terreno en esta localidad.

Cuando se preguntó por qué utiliza la maquinaria, insumos y fertilizantes para la producción de los cultivos de tomate, él menciona lo siguiente “yo utilizo el tractor para la preparación de la tierra, principalmente porque es de bajo costo, además porque ya no existe la yunta para arar y no tengo otra opción, aunque si me gustaría trabajar como antes”<sup>7</sup>. Como se puede apreciar, la utilización de maquinaria se realiza básicamente por reducir los costos de producción, la otra razón es por lo que ya no existen los bueyes para preparar la tierra como en épocas pasadas. La tecnología occidental ha llegado a ser parte de la vida diaria de los productores de esta localidad, porque son dependientes del uso de maquinaria, fertilizantes e insumos agrícolas.

En lo que se refiere a la tenencia de la tierra menciona que “el terreno es cada vez más pequeño, ya no alcanza para producir en grandes extensiones, es por eso que se debe aprovechar cada área de tierra para producir a lo máximo”<sup>8</sup>. También comenta que los terrenos no tuvieron el título de propiedad, sino hasta hace un par de años, todo el proceso para la obtención de los títulos fue financiado por el Ministerio de Agricultura, a través del programa SIGTIERRAS. Esta propuesta de legalización de sus terrenos en algunas comunidades, lo aceptaron de buena manera, porque conocían que, al tener el título de propiedad de su terreno, le permitía hipotecar para obtener algún tipo de préstamo ante las cooperativas de ahorro y crédito o bancos.

La entrevista se realizó preguntando si él conocía el significado de soberanía alimentaria, a lo que responde de la siguiente manera: “yo he recibido cursos de capacitación de soberanía y seguridad alimentaria de varias fundaciones y organizaciones tanto a nivel local

6. Entrevista realizada al presidente de la comunidad de Quisquinchir del cantón Saraguro, provincia de Loja

7. Entrevista realizada al presidente de la comunidad de Quisquinchir del cantón Saraguro, provincia de Loja

8. Entrevista realizada la presidente de la comunidad de Quisquinchir del cantón Saraguro, provincia de Loja

como nacional, pero para nosotros lo más importante es la soberanía alimentaria porque así garantizamos producir nuestros productos propios de este lugar”. La respuesta sobre los conocimientos de soberanía alimentaria es fácilmente explicada y esto coincide con el concepto de Soberanía Alimentaria realizada por la Conferencia de Soberanía Alimentaria<sup>9</sup>, que se encuentra sintetizado en el texto de Kopp (2011). El presidente de la comunidad indica que, a pesar del vasto conocimiento sobre la soberanía alimentaria, no se preocupa por poner en la práctica, el conocimiento lo utiliza solamente como discurso.

Finalmente, corresponde realizar una valoración de la aplicación teórica en la práctica. De acuerdo a las teorías de los autores citados dentro del marco teórico, son creadas en otros contextos y realidades, pero esto no limita que se aplique en esta localidad, puesto que la teoría de las políticas públicas se adapta a la problemática y al contexto social para su aplicación y así cumplir con los objetivos de la investigación. Entendiendo a la política pública según Fontaine (2015), como su equivalente de pasar de una situación A a una situación B, mediante una acción del Estado. Es por eso que, esto implica el cambio de un régimen alimentario de la década de los años 60 (Situación A) a una situación diferente, de cambio, de adopción de tecnología occidental (Situación B), por la incidencia en este caso de tres políticas públicas puntuales: circulación de bienes (mercados), tecnología modernidad y tenencia de tierra (reforma agraria).

## 6. CONCLUSIONES

Al iniciar esta investigación se planteó como objetivo identificar el cambio de los regímenes alimentarios en las comunidades del cantón Saraguro, provincia de Loja. De acuerdo a lo que se ha investigado y consta en cada uno de sus componentes, se concluye mencionando que se ha logrado cumplir con este objetivo planteado inicialmente. Son varios los factores que conforman la problemática de esta investigación, pero en esta ocasión se analizó considerando cambios

profundos en la circulación de bienes (mercados), tecnología occidental y tenencia de tierra (reforma agraria). Este gran cambio identificado, que va desde un régimen industrial hasta llegar a la actualidad que se conoce como corporativo, es evidente en las comunidades de Saraguro, porque la producción que se realiza en Saraguro, tienen un enfoque de producción empresarial, de comercialización fuera de la localidad, así como también existe consumo de productos provenientes de otras localidades tanto nacionales como internacionales. Existen otros factores que también inciden en este cambio de régimen, pero que no se analizó en esta investigación: como son la globalización, la migración, la educación, entre otros.

Los conceptos utilizados para esta investigación son esenciales para tener mayor comprensión de la temática en la misma. El concepto de políticas públicas, propuesto por Fontaine, como el paso de una situación A, a una Situación B, permite entender las acciones del Estado para que se dé este cambio de régimen alimentario; así mismo el concepto de regímenes alimentarios propuesto por McMichael, van conjuntamente con el de políticas públicas para diferenciar los dos regímenes alimentarios. Una de las limitantes para identificar las fechas que corresponde a cada régimen se da por la indisponibilidad de la información, es por eso que no se analizó el régimen colonialista. Todos los autores citados en este trabajo aportan a la comprensión, por lo tanto, no es posible obviarlos.

Las variables independientes que se utilizó e inciden de forma significativa en el cambio de régimen alimentario en el cantón Saraguro, son circulación de bienes (mercados), tecnología modernidad y tenencia de tierra (reforma agraria). Estas no son las únicas, existen otras variables que pueden explicar los cambios, como por ejemplo globalización, la migración, la educación, entre otros pero que requiere se realice estudios posteriores, y de esta manera completar este estudio.

Finalmente, se menciona que se ha logrado aplicar en este caso concreto, las teorías de McMichael y Norman Long. Tal como propone Long, que el proceso

9. Concepto de Soberanía Alimentaria: Es el derecho de los países y los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades

de políticas públicas es socialmente construido; por lo tanto, cuando se analiza las políticas públicas, no puede ser vista solamente desde un sector en este caso desde el Gobierno, sino debe tener esta característica desde el aporte de la ciudadanía. Queda por mejorar esta investigación con mayor información primaria que se puede obtener con dedicación exclusiva a este caso, así como también está pendiente en determinar si estos cambios son reversibles o irreversibles.

## BIBLIOGRAFIA

- Belote, L. 1998. Relaciones interétnicas en Saraguro 1962-1972. Ediciones Abya-yala. Quito, Ecuador.
- Callon, Michel. 1997. El Discurso fundamental: ‘La Teoría de la actor-red - El Test del Mercado. Actor Network and After’ Workshop: Keele University.
- Chiriboga, Manuel. 2015 Piques Economías. Reflexiones sobre la agricultura campesina. FAO, Quito
- Dye, T (2011/1972), Understanding public policy. Boston: Longman (13a ed.), 346 p.
- Diccionario Manual de la Lengua Española. 2007 Larousse Editorial, S.L
- Fontaine, G. 2015. Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos, Madrid Quito: Anthropos-FLACSO Ecuador.
- FAO, 2011. Perspectivas de la Agricultura y el Desarrollo Rural en las Américas.
- Fundación Rosa Luxemburgo (2012). Buen vivir y Soberanía Alimentaria. Comercialización y alimentación del pueblo Kichwa Saraguro
- Gudynas, Eduardo. 2011. Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo. ALAI, Quito, 462 pp.
- Harold, Laswell. 1971. A Preview of Policy Sciences, New York, Elsevier
- Hirschman, A. (2014), “Cómo se difundió a Keynes desde Estados Unidos”, Revista de Economía Institucional, Vol. 16 # 30, 311-318.
- INEC, 2010. Indicadores de nacionalidades y Pueblos.
- Kopp, Adalberto. 2011. Organizaciones Indígenas Campesinas y Soberanía Alimentaria. Contexto boliviano e internacional. Centro de Servicios Agropecuarios y Socio-Comunitarios. Primera parte. Capítulo 1: El concepto de seguridad alimentaria según los organismos internacionales. P 31-57
- Long, Norman, 2008. Sociología del Desarrollo: Una perspectiva centrada en el actor. H. Fajardo et al trads. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: El colegio de San Luis, 2007. 504 p.
- Martínez, L.1998. Las comunidades rurales pobres y la reforma agraria en el Ecuador
- Martínez, A y Morales, J. 2010. Modernidad y Modernización en América Latina: Una aventura inacabada. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Chile
- Mény Yves, Jean-Claude Thoenig (1992), Las políticas públicas. Barcelona: Ariel, 271 p
- McMichael P. (2009) ‘A food regime genealogy’, Journal of Peasant Studies, 36: 1, 139-169
- Paredes M., M. Soto, F. Muñoz (2013). Informe del proyecto “Evaluación de las actividades de promoción del consumo de la quinua y el chocho, en cuatro comunidades del cantón Saquisilí, Cotopaxi, Ecuador”. FLACSO, Ecuador.
- Rodríguez, F. 2010. Regímenes, sistema y crisis agroalimentaria.
- Sherwood, S.G. and M. Paredes. 2013. El futuro como producto del presente: caso de estudio sobre la modernización agrícola en Carchi, Ecuador. In: O. Bellettini and A. Ordoñez (eds.). Ecuador: del País Recurso al País Conocimiento. Grupo FARO: Quito, Ecuador, pp 78-107.
- Universidad de Cuenca, 2000. Impacto social de las políticas de subsidios básicas (1982-1999)
- Van der Ploeg Jan Douwe (2010). Nuevos campesinos: campesinos e imperios alimentarios. Irene Bloem and Víctor Claudín (Eds.). Icaria, Barcelona. Capítulos IX y X, Pp. 327-392.
- Normas y Leyes  
OEA, 1967. Alianza para el Progreso.  
Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización  
Ley de Reforma Agraria 1964  
Ley de Reforma Agraria 1974  
Ley de Desarrollo Agrario 1992  
Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales  
Plan de Desarrollo cantonal de Saraguro (2013)