

Francisco Enríquez Bermeo  
Coordinador

# SEGURIDAD ALIMENTARIA

**Responsabilidad de los Gobiernos Autónomos  
Descentralizados Provinciales**



2015

## SEGURIDAD ALIMENTARIA

Francisco Enríquez Bermeo (Coordinador)

*Serie Territorios en Debate. N° 2*

Primera edición: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)  
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre  
Teléfono: (02) 3801 750  
www.congope.gob.ec  
Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala  
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A  
Apartado postal: 17-12-719  
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800  
e-mail: editorial@abyayala.org  
www.abayala.org  
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador  
Calle San Luis Oe8-78  
San Francisco de Pinsha, Cumbayá  
Teléfono: (593-9) 99012226  
E-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com  
Skype: pancho.enriquez1  
Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-313-4

Depósito legal: 005382                      Derechos de autor: 047372

Diseño, diagramación  
e impresión: Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2015

Las opiniones de los autores no reflejan la posición de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.



# Contenido

Presentación <i>Gustavo Baroja</i> .....	7
Introducción <i>Francisco Enríquez Bermeo</i> .....	9
La seguridad alimentaria y el desafío de los GAD provinciales <i>Francisco Enríquez Bermeo</i> .....	15
Los GAD provinciales y la seguridad alimentaria <i>Gustavo Baroja</i> .....	73
Las tierras rurales y el mejoramiento de la soberanía alimentaria <i>Miguel Carvajal</i> .....	85
Las redes de abastecimiento en el contexto de la seguridad alimentaria: el caso de la leche en Ecuador <i>Fernando Barragán-Ochoa</i> .....	111
Políticas públicas y desarrollo rural en el Ecuador <i>Verónica Conforme Franco y Fernando Buendía Gómez de la Torre</i> .....	137
Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y gobiernos territoriales <i>Verónica Proaño, Sylvain Bleuze y José Carvajal</i> .....	163
La soberanía alimentaria desde la perspectiva de una nueva ruralidad <i>Edwin Miño Arcos</i> .....	185

Memoria del Taller sobre Seguridad Alimentaria .....	195
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) .....	201



## Presentación

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE presenta a ustedes el Segundo Volumen de la Serie Territorios en Debate: “Seguridad Alimentaria: Responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Provinciales” a través del cual busca aportar a los Gobiernos Autónomos Provinciales con reflexiones sobre las políticas públicas territoriales que guíen el desempeño de sus competencias y el cumplimiento de los desafíos planteados por el Gobierno Nacional en los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

Para esta reflexión el CONGOPE ha invitado a especialistas provenientes de la gestión pública nacional y local, de la academia, de las organizaciones sociales y de la cooperación internacional, para que desde sus distintas perspectivas aborden la temática de la seguridad alimentaria, puesto que este es un asunto importante para la política pública nacional, y debe ser considerado seriamente por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, dado que constituye un aspecto central del desarrollo humano en territorio.

Desde su nivel de competencia, los GAD provinciales requieren de políticas, programas y acciones que den respuesta a esa compleja problemática, y apoyen y fomenten actividades que fortalezcan la soberanía alimentaria. Acciones como el fomento y fortalecimiento de la agroecología, impulsar sistemas de producción diversificados, que revaloricen la biodiversidad e incorporen los saberes ancestrales. Pueden además procurar el mantenimiento del espacio rural como una zona agropecuaria fuerte, generadora de empleo, y proporcionar asistencia técnica necesaria para la producción rural, y demás acciones que fomenten las actividades productivas en cada provincia, considerando el potencial natural y la riqueza cultural de estas.

En este contexto los Gobiernos Autónomos Provinciales, desde las particularidades, inequidades y prioridades de cada territorio, pueden definir políticas específicas y diferenciadas que contribuyan a impulsar no solo la producción suficiente y variada de alimentos autóctonos, sino también promuevan el consumo de estos, reduciendo así las posibilidades de sufrir de escases en el mediano y largo plazo.

De esta manera, conforme lo establecido en el PNBV, el Ecuador alcanzará un relativo nivel de autosuficiencia alimentaria, importando paulatinamente menos alimentos y garantizando la producción de los alimentos de la canasta básica, en vinculación con la agricultura familiar campesina.

A través de la Serie Territorios en Debate, el CONGOPE espera seguir aportando en los próximos meses con nuevas reflexiones sobre los temas que son de interés de los GAD Provinciales.

Gustavo Baroja  
Presidente del CONGOPE



# Introducción

Francisco Enríquez Bermeo<sup>1</sup>

La Sociedad y el Estado son entidades distintas y complementarias que forman parte de un todo: el Estado Nacional. Uno no puede existir sin el otro. Sus permanentes cambios mantienen al país en constante movimiento. A pesar de que el Estado es la representación de la Sociedad y se organiza para satisfacer sus necesidades, ambos conviven en permanente tensión. El Estado es más rígido, puesto que tiene estructuras que son más difíciles de cambiar, mientras que la Sociedad es más dinámica, está en permanente transformación. Cuando el Estado no responde a tiempo a las demandas de la Sociedad, se tensiona esa relación, llegando a casos en donde incluso se producen rupturas sociales e institucionales.

Parte de la tensión entre Estado y Sociedad se expresa también a nivel territorial entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, quienes tienen una mayor cercanía con los actores locales. La creación de espacios de diálogo entre los distintos niveles de Estado y diversos actores de la sociedad es importante para acortar esas tensiones, esas diferencias, más aún cuando el país empieza un período de contracción económica, de reducción del protagonismo estatal y de búsqueda de salidas a una crisis a la que no solo el Gobierno Nacional, sino también los

---

1 Coordinador General de la iniciativa y Director de Incidencia Pública-Ecuador.

gobiernos locales y fundamentalmente los actores de la sociedad tienen una enorme responsabilidad.

Aspecto relevante de esa conflictividad tiene que ver con la descentralización y el papel de los gobiernos locales y entre ellos los Gobiernos Provinciales, quienes ejercieron hasta antes de la Constitución vigente diversas competencias, permitidas por la normativa anterior de “descentralización a la carta”. Ejercieron competencias en educación, salud, desarrollo productivo, fomento agropecuario, vialidad, cuidado del ambiente, turismo, entre otras, tanto en el ámbito rural e incluso en el urbano, que en muchos casos generó sobre-posición de funciones con los Municipios.

La nueva Constitución precisó las competencias del Gobierno Provincial, fijando lo rural como su ámbito predominante de intervención y centrando su gestión en el fomento al desarrollo productivo, manejo de cuencas y micro-cuencas y en la generación de infraestructura que favorezca ese desarrollo, principalmente en vialidad, riego y energía.

Pese a que la Constitución del 2008 precisa las competencias de los Gobiernos Provinciales, es indispensable irlos dotando de políticas, instrumentos y líneas de acción que les permitan cumplir con la misión encomendada. Más aún cuando la Constitución vigente, mediante la Primera Disposición Transitoria numeral 9, creó un nuevo tipo de gobierno intermedio, el Gobierno Regional.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), aprobado por la Asamblea Nacional en octubre del 2010, ratificó ese mandato en la Tercera Disposición Transitoria y estableció que en el plazo máximo de ocho años, contados a partir de la aprobación de ese Código, se tramitará la aprobación de estatutos para la conformación de las Regiones y sus Gobiernos, lo que postergó por dos años más, hasta el 2018, el plazo de su conformación.

La postergación de creación de ese nuevo nivel de gobierno intermedio con sus propias competencias, entre las que se destacan desarrollo territorial, seguridad alimentaria, ambiente y la formulación de

los planes de ordenamiento territorial, entre otras, abre un período de espera en el que los gobiernos locales, y particularmente los Gobiernos Provinciales, deben responder ante procesos importantes de política pública como son el cambio de la matriz productiva y la erradicación de la extrema pobreza, entre otros, objetivos estratégicos no solo del Gobierno Nacional sino del país en general.

En ese sentido, el CONGOPE creyó necesario generar un proceso de reflexión y debate, con la finalidad de dotar a los Gobiernos Provinciales de insumos de política pública territorial, que les permitan contribuir de mejor manera al cambio de la matriz productiva, a la reducción de la pobreza, a la seguridad alimentaria, al desarrollo territorial y a la preservación del ambiente. El CONGOPE en esa línea propuso, entre otros, tres temas de reflexión y debate:

Desarrollo Territorial,

Seguridad Alimentaria y

Ambiente y Extractivismo.

Para ello, el Presidente y el Director Ejecutivo del CONGOPE invitó a expertos en cada uno de los temas propuestos, a responder algunas interrogantes que orientarán sus reflexiones hacia los aspectos sobre los que el CONGOPE espera aportes y recomendaciones de política pública para el nivel intermedio de gobierno, los GADs Provinciales.

### **Seguridad Alimentaria**

Temática importante de la política pública del nivel intermedio de gobierno es el de Seguridad Alimentaria, que es una competencia del Gobierno Regional pero que debe ser considerado por los Gobiernos Provinciales dado que constituye un aspecto central del desarrollo humano, del desarrollo productivo y particularmente del agropecuario y que tiene que ver con la autosuficiencia alimentaria de la población de su territorio.

Si bien el Ecuador es un Estado unitario, es necesario que cada uno de sus territorios logren la mayor autosuficiencia alimentaria posible sobre la base de sus propias potencialidades, dado que se trata de un aspecto estratégico que hace relación al derecho humano de la sobrevivencia de los pueblos y las personas. Probablemente no todas las provincias del país estén en condiciones de ser autosuficientes alimentariamente, de ahí que sea necesario propiciar procesos de asociatividad y mancomunidad entre provincias, buscando complementar economías y procesos productivos sobre la base de las potencialidades (dotación de recursos), las capacidades humanas e infraestructura existente.

La autosuficiencia alimentaria de un país se mide sumando la producción nacional de alimentos de un año + las importaciones de alimentos – las exportaciones de alimentos + las existencias de alimentos de años anteriores.

$$AA = PNA + MA - XA + e$$

Si bien el Ecuador es un país con autosuficiencia en la mayoría de los alimentos básicos, en el transcurso de los últimos 50 años la ha perdido principalmente en alimentos de origen vegetal aunque también de manera general.

De acuerdo a la FAO, entre 1961 y el 2009, Ecuador perdió cerca de 7 puntos en autosuficiencia alimentaria al bajar de 99,2 a 92,4%, con una tendencia cada vez mayor y creciente hacia la baja.

El Gobierno Nacional, a través de sus diversos Ministerios, tiene competencias en el ámbito de la seguridad alimentaria, pero sus visiones son predominantemente sectoriales como corresponde a cada uno de los Ministerios. Son visiones específicas de acuerdo al ámbito de competencia de cada cartera de Estado. El Ministerio de Salud, por ejemplo, tiene una responsabilidad normativa y de control sobre la calidad de los alimentos que se producen y se consumen en el país. El MIPRO tiene la responsabilidad de promover que la producción de alimentos en el país agregue el máximo de valor, más aún si van a ser exportados. El MAGAP tiene responsabilidades en el fomento de la producción y comercializa-

ción agropecuaria, en donde los alimentos son un aspecto central para garantizar una buena nutrición y alimentación de los ecuatorianos.

La posibilidad de articular las políticas sectoriales con las políticas territoriales de la seguridad alimentaria, solo es posible lograrlo a partir de los territorios y sus niveles de gobierno, puesto que ese es el lugar en donde se ejecutan las políticas y directrices nacionales y en donde podrían complementarse con las capacidades y potencialidades propias de cada territorio, de cada provincia, de cada región.

Esa es precisamente una función importante del nivel de Gobierno intermedio: la de articular las políticas sectoriales con las políticas territoriales en materia de seguridad alimentaria. El cómo se dé dicha articulación, es uno de los temas que se propone debatir.

En ese marco el CONGOPE solicitó sus reflexiones a quienes le pudieran aportar desde diversas perspectivas:

- La reflexión de un gestor de política pública nacional, que correspondió a Miguel Carvajal, actual Presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional y ex viceministro de Desarrollo Rural del MAGAP, Ex Ministro de Defensa, entre otros cargos;
- La de un gestor de política pública local, Gustavo Baroja, Prefecto de la Provincia de Pichincha y actual Presidente del CONGOPE;
- La de un académico, Fernando Barragán, especialista en la cadena de producción de la leche, Máster en investigación en Geografía de países en desarrollo y PHD (c) en Geografía por la Universidad Panthéon-Sorbonne, París;
- La reflexión desde las organizaciones sociales de Verónica Conforme y Fernando Buendía, dirigentes de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía (COPIISA), y, finalmente,
- La reflexión desde la cooperación internacional no gubernamental (ni bi ni multilateral) de Sylvain Bleuze representante en Ecuador de Agrónomos y Veterinarios

Además, este tema de reflexión contó con la coordinación de Francisco Enríquez, economista, con maestría en desarrollo, quien escribió el artículo introductorio al libro y mantuvo una comunicación directa con los autores invitados con la intención de ahondar con repreguntas sobre los temas abordados.

Finalmente, Edwin Miño, Director Ejecutivo del CONGOPE, cierra el libro con una reflexión final derivada de la lectura de los demás artículos.

Incidencia pública es una iniciativa que busca generar procesos que permitan reducir las tensiones entre Estado y Sociedad, creando espacios de diálogo y construcción social de propuestas de política pública, que aporten a quienes toman decisiones en el Estado y también al ciudadano de a pie, para que éste las adopte en su vida como parte de su corresponsabilidad social.

Los aportes de los autores invitados y sus distintas perspectivas de abordaje del tema, han permitido que salga a la luz este libro que espera ser una contribución no solo a la gestión del Estado, los GADs Provinciales sino al debate general.



# La seguridad alimentaria y el desafío de los GAD provinciales

Francisco Enríquez Bermeo<sup>1</sup>

## Introducción

La seguridad alimentaria, política pública estratégica del Estado ecuatoriano, ha entrado en una especie de limbo toda vez que los Gobiernos Regionales, aprobados por la Constitución de 2008, quedaron postergados en su conformación. Si bien el Gobierno nacional tiene competencias precisas respecto de la seguridad alimentaria, no es menos cierto que esas competencias están repartidas entre varias Secretarías de Estado y que la instancia articuladora en el territorio de esas intervenciones y las suyas propias, debería ser el Gobierno Regional<sup>2</sup>.

De otro lado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales tienen como una de sus principales competencias exclusivas, sino la principal, la de fomentar las actividades productivas y dentro de éstas la de fomento agropecuario, que tiene mucho que ver con buena parte de la producción de alimentos y, por tanto, con la generación de seguridad alimentaria<sup>3</sup>.

---

1 Economista, investigador asociado de FLACSO.

2 El Art. 262 de la Constitución establece que los gobiernos regionales autónomos tienen como competencia exclusiva la de fomentar la seguridad alimentaria regional.

3 Art. 263 de la Constitución.

Al quedar postergada la conformación de los Gobiernos Regionales de manera indefinida<sup>4</sup>, quien tenía entre sus principales competencias exclusivas la de Seguridad Alimentaria, corresponde a los GAD Provinciales dar respuestas desde los territorios a este estratégico derecho de la población ecuatoriana garantizado por el Estado.

## La construcción de la noción de seguridad alimentaria

La noción de seguridad alimentaria fue utilizada por primera vez en 1974 en la Conferencia Mundial de Alimentos, en referencia a la disponibilidad suficiente de alimentos para cubrir las necesidades de la población a nivel mundial<sup>5</sup>. Esa noción aplicada a cada país se denominó seguridad alimentaria nacional y centró su atención en asegurar los alimentos que permitan satisfacer las necesidades de consumo per cápita en cada país, incluso en los períodos de limitada producción nacional y de condiciones adversas en el mercado internacional.

Según ese enfoque el hambre y las hambrunas son consecuencia de catástrofes naturales o demográficas que deben ser enfrentadas con políticas públicas que garanticen una dotación suficiente y permanente de alimentos, mediante el incremento de la producción agrícola nacional, la importación de alimentos y la creación de reservas, hasta alcanzar la autosuficiencia alimentaria. El objetivo de esas políticas se centraba en incrementar la producción y el abastecimiento de alimentos de un país.

Rápidamente la noción fue cuestionada porque no explicaba las causas del hambre, sus apariciones en determinados momentos y lugares y su gran impacto en las familias más pobres. El hambre no siempre es el resultado de la falta de alimentos, muchas veces está provocado por

---

4 La Enmienda Constitucional No. 11 elimina el plazo de 8 años como tope para la conformación de los Gobiernos Regionales.

5 Declaración Mundial para la Erradicación del Hambre y la Malnutrición. Entre 1972 y 1974 se produjo una crisis alimentaria (Senegal y Etiopía) originada en la disminución de la producción y de las reservas mundiales de alimentos, que llevó a pensar en la posibilidad de una crisis de tipo malthusiano.

la carencia de recursos de ciertos sectores que por ello no pueden producirlos ni comprarlos. También se cuestionó al per cápita como indicador de medición, porque oculta las diferencias existentes en el reparto de alimentos entre diversos grupos sociales. El promedio de alimentos puede ser incluso alto y satisfactorio, pero oculta a sectores que están sufriendo hambre porque reciben muy poco (Sen, 2000).

Para mediados de la década de los ochenta se reformuló la noción y en su reemplazo surgió la de seguridad alimentaria familiar, que centra su análisis en el acceso a los alimentos de las familias, principalmente de las más pobres. Amartya Sen, Premio Nobel de economía, realizó una notable contribución en esta perspectiva al hablar de “titularidades” que son las capacidades o recursos de una familia o persona para acceder a alimentos ya sea produciéndolos, comprándolos o recibiendo como donación del Estado o de la comunidad. La “titularidad” según Sen está dada por la posesión de propiedades, capacidades, por el mercado (precios, salarios e ingresos) y por el nivel de protección social<sup>6</sup>.

Sen estudió varias hambrunas y demostró que estas no se producen por falta de alimentos, sino por la pérdida repentina de las familias o personas de esas dotaciones o recursos (titularidades), al punto de acceder a un nivel de alimentos por debajo del indispensable para satisfacer sus necesidades nutricionales. El hambre endémico dice Sen, es el resultado de una carencia permanente de capacidades y recursos. En ese sentido, el hambre no está dado por la falta de alimentos, sino fundamentalmente por la carencia de capacidades y recursos de las familias y personas (Sen, 1981).

De ahí que la seguridad alimentaria nacional sigue siendo un objetivo necesario pero no suficiente para erradicar el hambre. Producir más alimentos o importarlos es importante, pero ello no significa que

---

6 La titularidad tiene que ver con los recursos que posee o controla una familia o persona, incluyen bienes tangibles como tierras, animales, equipamiento u otros y bienes intangibles como el conocimiento y la habilidad de la fuerza de trabajo, la pertenencia a una comunidad o un Estado. La utilización de estos recursos para acceder a alimentos, ya sea produciéndolos o mediante el intercambio o transferencia de parte de la comunidad o del Estado, es a lo que Sen denomina titularidad (1981).

los pobres puedan acceder a ellos. La atención entonces se centra en reducir la pobreza.

La noción de seguridad alimentaria familiar fija su análisis no en el país, sino en la familia; no en la disponibilidad de alimentos, sino en el acceso a los alimentos. Además, asume que los factores dominantes del hambre y las hambrunas no son solo de carácter natural (clima, demografía), sino que son predominantemente de carácter social y humano (la inequidad), frente a los cuales se pueden tomar decisiones de política pública que permitan redistribuir la riqueza para reducir la pobreza.

El Banco Mundial (1986) planteó que existen dos tipos de inseguridad alimentaria:

La crónica: producto de una situación de hambre permanente consecuencia de una pobreza constante; y, la transitoria, generada por una restricción de acceso a alimentos por variaciones de precios, salarios y producción.

La inseguridad alimentaria transitoria puede ser estacional, en períodos anteriores a la cosecha, o puede ser temporal, por situaciones imprevistas, las que pueden desembocar en hambrunas. Para el Banco Mundial la inseguridad alimentaria crónica y transitoria están relacionadas, puesto que la segunda puede llevar a la primera. Varias crisis temporales pueden reducir las reservas y recursos de la familia y con ello provocar la inseguridad crónica (Banco Mundial, 1986).

Ya para finales de la década de los ochenta se cuestionó la definición de seguridad alimentaria familiar, porque dejó de lado varios factores. Por ejemplo las desigualdades al interior de la familia en donde hombres y mujeres tienen diferentes niveles de control de los recursos y de acceso a los alimentos. Las mujeres generalmente son discriminadas. Ello llevó a modificar la unidad de análisis de la familia a cada una de las personas considerando aspectos como género, edad, etnia, etc.

Se observó también que la buena nutrición de una persona y familia no es solo el resultado del consumo de alimentos, sino que hay

otros factores que influyen. Por eso los estudios de seguridad alimentaria ahora no solo toman en cuenta el acceso y consumo de alimentos, como lo planteó Sen, sino también aspectos como la dotación de servicios de agua potable y saneamiento, cuidado materno-infantil y manipulación de los alimentos.

Posteriormente en los años noventa, se reflexionó sobre la variedad de la dieta observando principalmente la cantidad y calidad de proteínas y micronutrientes (hierro, yodo y vitaminas) y no solo el consumo de calorías. Además se planteó el valor cultural de los alimentos y se dijo que lo importante no era solo su valor nutricional sino también su valor cultural, el que debía respetar la identidad y por tanto las pautas dietéticas y productivas locales. Incluso se llegó a cuestionar la ayuda alimentaria internacional que no tenía en cuenta estos aspectos locales y culturales.

Maxwell afirma que “la seguridad alimentaria se logrará cuando los pobres y vulnerables, en particular las mujeres y los niños y los que viven en áreas marginales, tengan acceso seguro a la comida que quieran” (Maxwell, 1992). Este autor cuestionó las mediciones convencionales de la seguridad alimentaria basadas en criterios científicos que fijan unos estándares cuantitativos desde otras realidades y supuestos.

Estos cambios en las definiciones de la seguridad alimentaria influyeron sensiblemente también sobre la política pública. Las políticas basadas en la seguridad alimentaria nacional enfatizaron en medidas técnicas tendientes a incrementar la producción y el abastecimiento de alimentos a nivel nacional. Las políticas de seguridad alimentaria familiar hicieron hincapié en la adopción de medidas económicas para reducir la pobreza.

## **Seguridad y soberanía alimentaria**

Pero más allá de la evolución del concepto de seguridad alimentaria es necesario precisar una definición y la más próxima a condensar ese debate es la que surgió en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación realizada en Roma en 1996, en la que se sostuvo que la seguridad alimentaria

existe cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos que satisfacen las necesidades energéticas diarias y preferencias (Cumbre Mundial de Alimentos, 1996).

La FAO define cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria:

- Disponibilidad física de alimentos: tiene que ver con la producción, con los niveles de existencias y con el comercio internacional de alimentos.
- Acceso económico y físico a los alimentos: la oferta de alimentos a nivel nacional o internacional no es una garantía de seguridad alimentaria para los hogares, es necesario adicionalmente diseñar políticas de ingresos y gastos para los hogares y las personas que permitan el acceso principalmente de los más pobres y vulnerables a los alimentos para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria.
- Utilización de los alimentos: tiene que ver con la forma en que las personas aprovechan los diversos nutrientes presentes en los alimentos; con la ingesta de energía y nutrientes suficientes, resultado de buenas prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares, aspectos todos que bien combinados permiten alcanzar una buena nutrición de parte de las personas;
- Estabilidad de las tres dimensiones anteriores: aun cuando la ingesta de alimentos sea adecuada en un determinado momento, se considera que no es completa si no se tiene asegurado el acceso a los alimentos de manera periódica; el acceso momentáneo o esporádico es un riesgo para la condición nutricional. Fenómenos como las condiciones climáticas adversas (sequía, inundaciones), la inestabilidad política y el descontento social, o factores económicos como el desempleo, el incremento de los precios de los alimentos, entre otros pueden incidir en la seguridad alimentaria de las personas.

Para alcanzar la seguridad alimentaria la FAO recomienda trabajar simultáneamente en las cuatro dimensiones antes anotadas (FAO, 2011).

Mientras seguridad alimentaria se refiere a garantizar el aprovisionamiento de alimentos, la soberanía alimentaria se entiende como la facultad de cada pueblo y país para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo a objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria.

Para La Vía Campesina<sup>7</sup> la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica. Esta organización da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, otorgando poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional y colocando la producción alimentaria, la distribución y el consumo, como base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. La Vía Campesina promueve una producción, distribución y consumo de alimentos por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Además promueve el comercio transparente, que permite ingresos dignos para todos los pueblos, y también los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición (La Vía Campesina Nyéléni, Mali 2007).

## Factores que afectan la seguridad alimentaria

Entre los principales factores que pueden afectar la seguridad alimentaria y pueden constituir una amenaza, además de los desastres naturales, hay cinco importantes y son:

- Las políticas económicas que generan insuficiencia en la oferta agropecuaria para satisfacer la demanda interna de alimentos.
- Las crisis económicas recurrentes que deterioran los niveles de ingreso y concentran la riqueza, afectando el acceso a los alimentos de grupos vulnerables de la población.
- Factores externos donde los más fuertes instrumentan estrategias de manipulación de los mercados agrícolas, muchas veces

---

7 Se trata de un movimiento campesino internacional que agrupa a diversas organizaciones campesinas a nivel mundial.

desabasteciendo los mercados locales e incidiendo en la generación de riesgos.

- Potenciales escenarios de desaceleración de la economía junto a procesos de creciente descomposición de la base productiva agrícola, que se traducen en insuficiencia alimentaria interna, la que empieza a ser compensada por importaciones de alimentos.
- La violencia, como principal causante de las hambrunas recientes, en donde los conflictos civiles, sobre todo en África, destruyen los medios de producción, convulsionan la actividad económica y las relaciones sociales, provocando migraciones forzosas y epidemias y obstaculizando la acción del Estado y la ayuda internacional (Pérez, 1999).

Otros factores que provocan inseguridad alimentaria son: la escasez de agua, la degradación de los suelos, la contaminación atmosférica, el cambio climático, la explosión demográfica, los problemas de gobernanza y la exclusión.

## **La seguridad alimentaria en Ecuador**

Para analizar la situación de la seguridad alimentaria en Ecuador se consideran las cuatro dimensiones propuestas por la FAO para su mayor comprensión (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad), sin dejar de considerar las distintas definiciones de seguridad alimentaria que se dieron en el tiempo en la construcción de la noción, las que, a pesar de que en algún momento fueron cuestionadas por sus limitaciones, es necesario considerarlas porque cada una enfatiza en algún aspecto importante sobre el tema, éstas son: seguridad alimentaria nacional, seguridad alimentaria de la familia, seguridad alimentaria de la persona y seguridad alimentaria de los pueblos, aspectos todos de la misma problemática que deben ser considerados en el análisis y en la posibilidad de formular política pública.

## Cuatro dimensiones

Las cuatro dimensiones propuestas por la FAO deben ser analizadas en función de indicadores que se presentan a continuación y de las distintas definiciones de seguridad alimentaria.

### *Disponibilidad*

- Productividad de alimentos de origen vegetal y animal.
- Autosuficiencia alimentaria.
- Oferta kilo-calórica/día por habitante.
- Distribución de los factores de producción de alimentos: tierra, agua de riego y comercialización.

### *Acceso*

- Consumo calórico per cápita.
- Requerimiento calórico de las personas del hogar.

### *Utilización*

- Desnutrición crónica infantil.
- Desnutrición aguda.
- Obesidad y sobrepeso.
- Desperdicio.

La cuarta dimensión, la de Estabilidad hace alusión a las tres dimensiones anteriores.

## **Disponibilidad: Oferta de alimentos en últimos cincuenta años**

Vale la pena indicar que en los últimos sesenta años la población ecuatoriana se cuadruplicó, mientras en 1950 (año del Censo de Población) alcanzaba a los 3'387 mil habitantes, para el 2010 pasó a 14'307 mil. Además, varió la relación entre población urbana y rural la que prácticamente se invirtió, puesto que en 1950 la población rural representaba el 71,5% del total, mientras que la urbana alcanzaba al 28,5%;

para el 2010 (último censo de población) la urbana alcanzó al 68,8% del total, mientras población la rural se redujo al 31,2%. Este cambio significó una mayor demanda de alimentos tanto por el crecimiento de la población, cuanto por el cambio de actividades de una buena parte de la población, al pasar de actividades agropecuarias a otras de carácter urbano. Todos estos cambios poblacionales no fueron acompañados con la misma intensidad de cambios en la producción interna de alimentos.

### *Productividad/rendimiento de alimentos entre 1961-2012*

#### ALIMENTOS DE ORIGEN VEGETAL

La productividad de los alimentos vegetales, medida por la producción de toneladas métricas por hectárea<sup>8</sup>, tuvo entre 1961 y el 2011 un comportamiento más bien cercado al estancamiento e incluso al decrecimiento. Por ejemplo, productos como el arroz incrementó su productividad en apenas el 1,3%, cacao en 1%, centeno en 0,3%, lentejas en 0,4%, maíz 3%, manzanas en 1,8%, quinua en 1%, sandías en 2,2%, soja en 0,6%, tomates en 0,6% y té en 5,1%, por citar algunos. La producción de papas durante esos 50 años estancó su productividad.

Otros alimentos como el aguacate redujeron en su productividad (-0.4%), al igual que el ajo -0.7%, la avena -0.4%, caña de azúcar -0.3%, remolacha -1.5%, cebada -0.6%, cebollas -1.4%, col -3.1%, coliflor -6.2%, cítricos -3.8%, frejol -1.2%, haba -2.5%, hortalizas -3.2%, lechuga -0.7%, naranjas -4.3%, papayas -1.4%, peras -0.3%, piñas -0.5%, trigo -0.4%, yuca -1.3% y zanahorias -1.9%, entre otros.

Durante esos años en el mundo se produjeron grandes innovaciones tecnológicas en la producción de alimentos expresadas en semillas renovadas, maquinaria, abonos y fertilizantes, entre otras, cuya finalidad

---

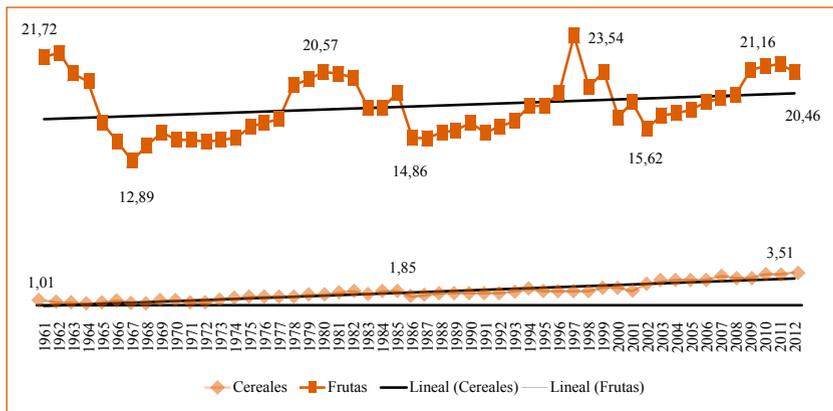
8 La productividad medida por rendimiento por ha no es la mejor forma de medir productividad, puesto que se trata de una medición parcial y no global, que no considera varios aspectos. Al respecto Tony Schwartz y otros (2014).

era incrementar la productividad de los cultivos agrícolas. A pesar de ello, como se puede observar en el caso ecuatoriano, varios alimentos vegetales sufrieron estancamiento e incluso decrecimiento de productividad.

Si se observa en el Gráfico 1 el comportamiento de la productividad de las Frutas, en 1961 fue de 21,72 TM/has, para el 2012 declina hasta 20,46, en lugar de crecer en productividad las frutas tienen una ligera declinación, con frecuentes altibajos a lo largo del período analizado. Si se observa la línea de tendencia en ese período, se aprecia una ligera tendencia hacia el alza de la productividad en frutas.

En Cereales se observa en el mismo gráfico, un comportamiento de la productividad mucho más estable y hacia el alza, como lo muestra la línea de tendencia que parte de 1,01 en 1961 y alcanza a 3,51 para el 2011, siendo éste el nivel más alto del período.

Gráfico 1  
Rendimiento/Cereales y Frutas (TM/Has)

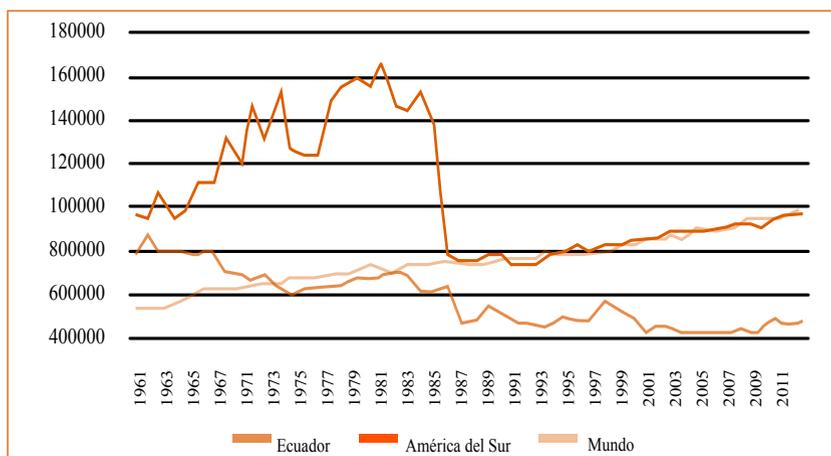


**Fuente:** FAOSTAT 2012, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO.

**Elaboración:** FLACSO-Ecuador

La productividad de alimentos vegetales en el caso de Ecuador se redujo respecto de la región y del resto del mundo, manteniéndose para el 2012 una brecha importante como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 2  
Productividad de vegetales  
Ecuador, América del Sur y Mundo



**Fuente:** FAOSTAT 2012, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO.

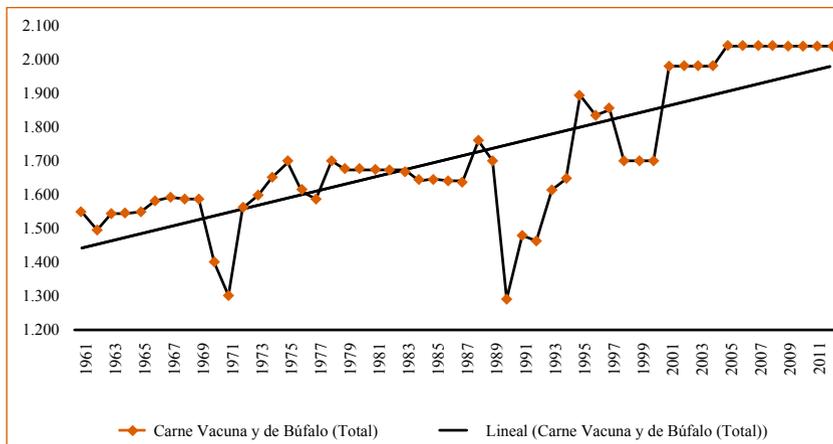
**Elaboración:** FLACSO-Ecuador.

## ALIMENTOS DE ORIGEN ANIMAL

En lo que tiene que ver con la productividad o rendimiento de los alimentos provenientes del mundo animal<sup>9</sup>, se considera a la Carne Vacuna por ser importante en la dieta alimenticia, en donde su productividad pasó en 1961 de 0,155 TM/An al 2012 a 0,204 TM/An, con una línea de tendencia hacia el alza.

9 En el caso de la producción animal, la productividad se mide relacionando el número de Toneladas Métricas o Gramos por Animal, dependiendo de su tamaño.

Gráfico 3  
Rendimiento/Carne Vacuna (TM/An) 1961-2012



**Fuente:** FAOSTAT 2012, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO.

**Elaboración:** FLACSO-Ecuador.

En relación con la carne proveniente de aves de corral, la productividad se mantiene baja entre las décadas de los sesenta a los ochenta, pero a partir de los noventa empieza a tener un ligero incremento y desde la primera década del 2000 se observa un repunte importante en su crecimiento (21.520 - 0,1Gr/An). El caso de los pavos es interesante porque en los últimos años el incremento de la productividad es la mayor del grupo de aves (INEC, 2012).

En cuanto a la carne de cerdo, igualmente su productividad se mantiene estable en las últimas cuatro décadas del siglo XX (0,048 TM/An), mientras que a partir de la primera década del siglo XXI se observa un crecimiento importante (0,082 TM/An)).

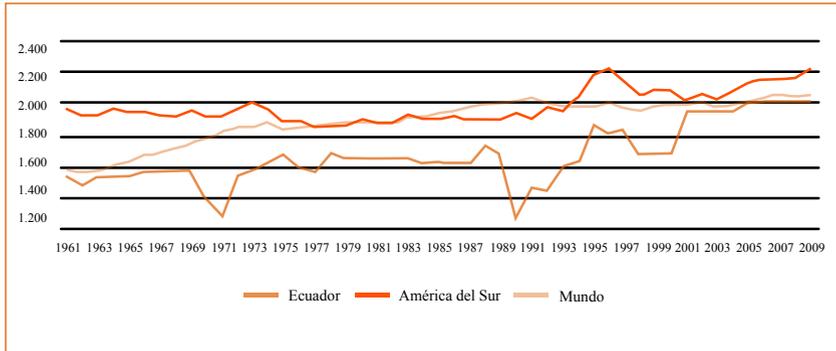
Sobre otros alimentos provenientes del reino animal como huevos de gallina, se observa una productividad creciente entre los años sesenta y setenta, luego de lo cual hay una ligera caída para reiniciar

un proceso creciente, principalmente a partir de la primera década del presente siglo.

Otro alimento de origen animal importante en la dieta, es la leche entera de vaca, en donde se puede observar que durante las décadas de los años sesenta y setenta se mantiene una tendencia estable aunque baja y es a partir de la década de los ochenta que empieza a tener un importante crecimiento que casi triplica su productividad, manteniendo esa tendencia creciente en las décadas posteriores.

Si se compara con América del Sur y el Mundo, se puede observar que Ecuador partió con una productividad de la carne vacuna en desventaja, pero se recuperó hasta el 2012, aunque desde el presente siglo hay un ligero incremento con tendencia al estancamiento.

Gráfico 4  
Productividad de carne vacuna  
Ecuador, América Latina y Mundo



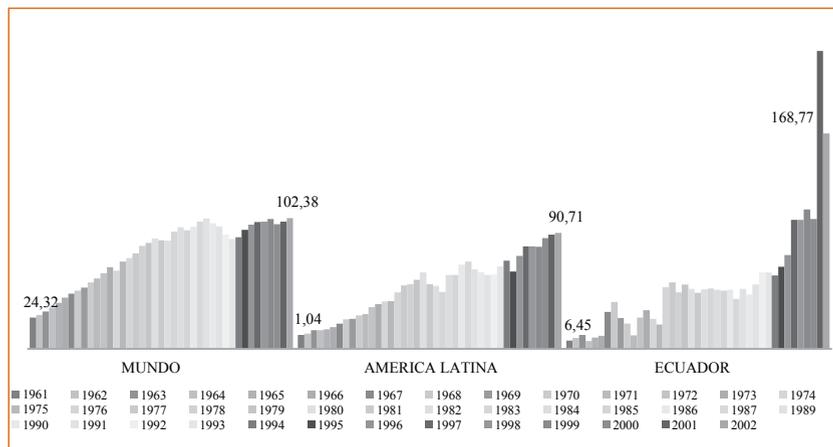
**Fuente:** FAOSTAT 2012 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO.

**Elaboración:** FLACSO-Ecuador

Ecuador mantiene una baja productividad en la producción de alimentos de origen vegetal y de origen animal a pesar de que tiene un consumo creciente en el uso de fertilizantes, significativamente mayor res-

pecto de la región y del resto del mundo, como se muestra en el siguiente gráfico en donde los datos corresponden al primero y último año.

**Gráfico 5**  
**Fertilizantes por tierra arable**  
**(Toneladas por ha) 1961-2002**



## Auto-suficiencia alimentaria

Si bien el Ecuador es un país autosuficiente en la mayoría de alimentos básicos, sin embargo, en el transcurso de los últimos cincuenta años el país perdió su capacidad de autosuficiencia principalmente en alimentos de origen vegetal. De manera general entre 1961 y el 2009, Ecuador perdió cerca de 7 puntos al pasar de 99,2% a 92,4%. Un año muy crítico fue 1998 con 90,3% (la más baja del período) seguido por el 2006 en el que la autosuficiencia llegó al 91,6%. Una parte de estas variaciones se explican, al menos en 1998, por la crisis económica de ese período.

Si se analiza el comportamiento por grupos de alimentos, se puede observar que únicamente el rubro de alimentos de origen animal se incrementó ligeramente en el nivel de autosuficiencia al pasar de 97,4%

en 1961 al 98,3% en el 2009, con una tendencia promedio hacia el alza. Mientras que la autosuficiencia alimentaria vegetal se redujo de 99,2% en 1961 a 90% para el 2009.

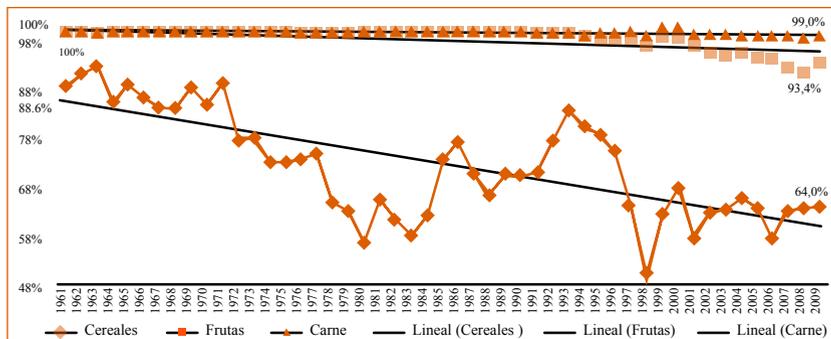
Si se compara la situación de Ecuador con América del Sur (AS) y el Mundo, se puede observar que para 1962 Ecuador tenía una mayor autosuficiencia alimentaria respecto de América del Sur, pero ésta fue disminuyendo paulatinamente hasta situarse por debajo de la región, con una clara tendencia hacia la baja, mientras la región se mantiene en el mismo promedio con el que inició el periodo. Con respecto al promedio mundial, Ecuador sigue ubicándose cuatro puntos más arriba aunque sigue una tendencia similar hacia el decrecimiento.

La disminución de los alimentos de origen vegetal a nivel nacional impactó en la “soberanía alimentaria”, aunque no en niveles que lleven a la inseguridad alimentaria. Muchas de esas variaciones estuvieron relacionadas con los cambios en los patrones de consumo. Se redujo el consumo de maíz y papa en términos individuales mientras aumento el consumo de arroz y trigo. Se redujo también el consumo de vegetales y subió el de carnes. La dependencia de la alimentación hacia los cereales creció, no tanto por causas de producción sino por causas de consumo.

Si se observa de manera más desagregada por grupo de alimentos, el comportamiento de Cereales, Frutas y Carne, fue hacia la baja en cuanto a autosuficiencia, siendo mayor esa tendencia en Cereales al pasar del 88,6% en 1961, a 64% en el 2009.

En frutas, se observa la misma tendencia, con una disminución en autosuficiencia que del 100% en 1961, al 93,4% en el 2009. En carne, si bien se mantiene la tendencia hacia la baja, ésta es mucho menor puesto que solo baja un punto (de 100 a 99) en el período analizado.

**Gráfico 6**  
Autosuficiencia Alimentaria por tipo de Alimento

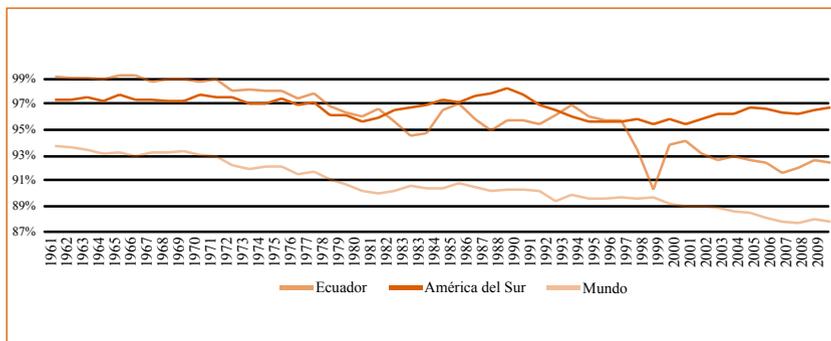


**Fuente:** FAOSTAT, 2012.

**Elaborado:** FLACSO-Ecuador

Respecto a la autosuficiencia alimentaria en relación a la región y el mundo, se puede observar que mientras Ecuador bajó de 99 a 92, América del Sur se mantuvo en los 97, mientras que el Mundo cayó de 94 a 88 como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

**Gráfico 7**  
Autosuficiencia alimentaria  
Ecuador, América del Sur, Mundo



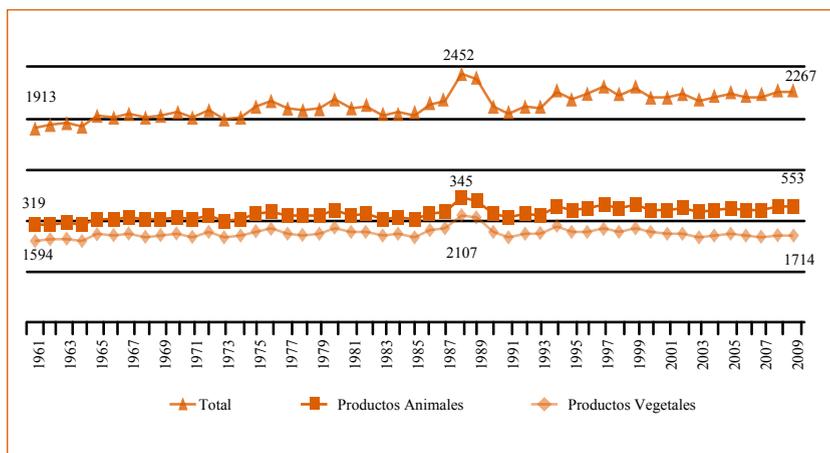
**Fuente:** FAOSTAT, 2012.

**Elaboración:** FLACSO-Ecuador

## Oferta kilocalórica/día por habitante

En lo que tiene que ver con la oferta de kilocalorías/día/per cápita, entre 1961 y el 2009 Ecuador subió de 1.913 a 2.267, lo que le permitió al país tener una oferta per cápita superior al mínimo fijado. Fueron los productos animales los de mayor crecimiento kc/día/per cápita al pasar de 319 a 553, lo que representó un incremento del 73,3%, mientras que los productos vegetales tuvieron crecimiento pero fue menor al pasar de 1.594 kc/día/per cápita en 1961 a 1.714 kc/día/per cápita en el año 2009, representando un incremento de apenas un 7,5%.

Gráfico 8  
Kilo-calorías/día por habitante 1961-2009



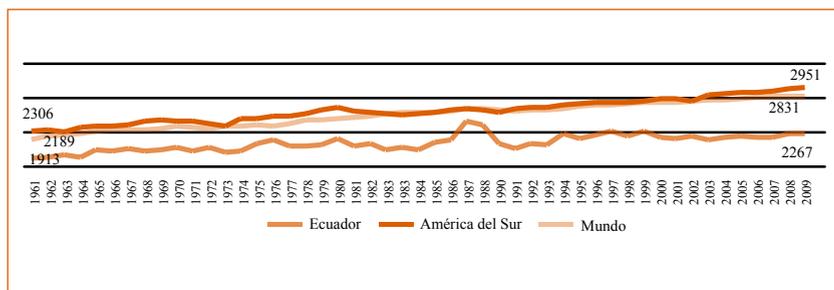
**Fuente:** FAOSTAT 2012, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO.

**Elaboración:** FLACSO-Ecuador

Si se analiza comparativamente la oferta Kcal/día por habitante de Ecuador con respecto a América del Sur y el Mundo, se puede observar que históricamente Ecuador estuvo en desventaja y la siguió manteniendo hasta al 2009. En 1961 Ecuador tenía una oferta Kcal/día por habitante de 1.913, mientras América del Sur de 2.306 y el Mundo

de 2.189. La brecha entre Ecuador y la Región y el Mundo se ha ido ensanchando, como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 9  
Oferta Kcal Ecuador, América del Sur, Mundo



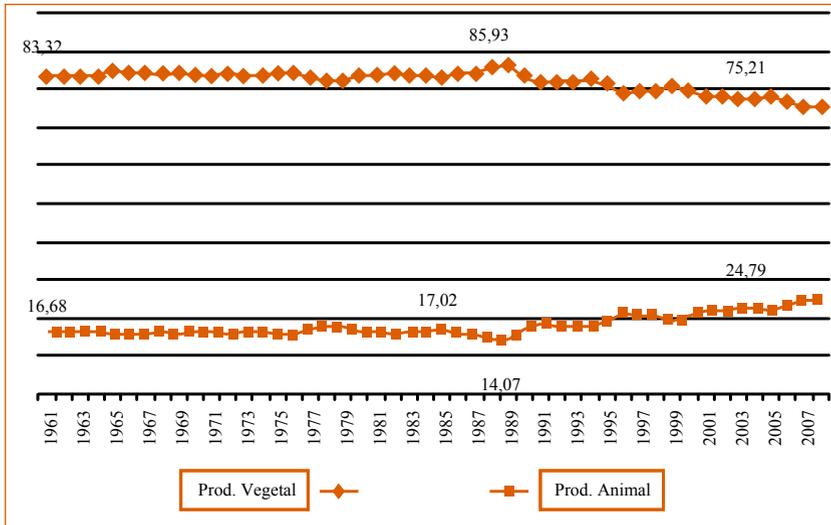
**Fuente:** FAOSTAT 2012, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO.

**Elaboración:** FLACSO-Ecuador

Mientras la región y el promedio mundial incrementaron en cerca de 640 kcal/día por habitante, Ecuador solo incrementó 354 kcal/día por habitante. A pesar de ello, la cantidad de kilocalorías disponibles per cápita en promedio en Ecuador es superior al establecido por el INEC de 2.141 kcal/día por habitante.

Con respecto a la composición porcentual de los alimentos de la oferta kc/día por persona, se puede observar un cada vez mayor peso relativo de los alimentos animales por sobre el peso relativo de los alimentos vegetales. De una relación de 83% vegetal y 17% animal en 1961 de la oferta kcal/día por habitante, para el 2008 esta relación baja a 75% vegetal y sube a 25% animal.

Gráfico 10  
Relación kc/día Animal-Vegetal  
1961-2009



**Fuente:** FAOSTAT 2012, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO.

**Elaboración:** FLACSO-Ecuador

## Distribución de los factores de producción de alimentos: tierra, agua de riego y comercialización

Aspecto importante a considerar en la disponibilidad de los alimentos tiene que ver los factores de producción entre los que cabe destacar los cambios en la tenencia y uso de la tierra entre los años 1954 y 2001, años del primer y último Censo Agropecuario. Tres fueron los cambios fundamentales generados en torno a la tenencia y uso de la tierra que influyeron sobre la seguridad alimentaria.

El primero tiene que ver con el hecho de que durante esos años la frontera agrícola prácticamente se duplicó al pasar de aproximadamente 6'400 mil ha en 1954 a 12'400 mil ha en el 2001, a costa de sustituir

bosques primarios, páramos y humedales por pastizales, agroindustria y agricultura de subsistencia, todo lo cual trajo consigo la destrucción de ecosistemas frágiles, pérdidas que en la actualidad se expresan en fenómenos como el calentamiento global, la erosión y la pérdida de biodiversidad (Rosero, 2011).

El segundo aspecto a considerar tiene que ver con que durante esos años, a pesar de que se expidieron dos leyes de reforma agraria (1964 y 1973), una reforma a la ley (1979) y otra de desarrollo agropecuario (1994), la estructura de la tenencia de la tierra varió muy poco, manteniéndose la concentración de la tierra al cabo de 50 años (Gonard, 2001), como lo muestra el siguiente cuadro.

**Cuadro 1**  
**Estructura de la tenencia de la tierra 1954-2001**

TAMAÑO/AÑO	1954		1974		2001	
	% UPA	% Superficie	% UPA	% Superficie	% UPA	% Superficie
< 5 HAS	73,1	7,2	66,8	7,7	63,5	6,3
+ 5 a -50 HAS	22,3	19,3	26,8	17,9	30,1	33
+ 50 a 500 HAS	4,1	28,4	6,2	43	6,4	60,7
+ 500 HAS	0,4	45	0,33	30,9		
Total	99,9	99,9	100,13	99,5	100	100

**Fuente:** Censos Agropecuarios: 1954-1974-2001. INEC.

**Elaboración:** FLACSO-Ecuador

Mientras en 1954 el 0,4% de las UPA<sup>10</sup>, es decir 1.369 propiedades concentraban el 45% de la tierra y el 73,1% de las UPA apenas accedían al 7,2% de la tierra, para el 2001 el 63,5% de las UPA accedían al 6,3% de la superficie de la tierra, mientras que el 6,4% de las UPA concentraban el 60,7% de la tierra.

10 Unidad de Producción Agropecuaria.

El tercer aspecto a tener en cuenta, y que se deriva del anterior, es la inequidad en la distribución de la tierra, expresada en el coeficiente de Gini. Mientras en 1964 el coeficiente era de 0,86, para 1974, luego de que se expidieron dos leyes de reforma agraria, el coeficiente de Gini apenas bajó al 0,85. Ya para el 2001, luego de que se expidieran dos leyes más, una reforma a ley (1979) y otra de fomento agropecuario (1994) y luego de importantes procesos de lucha campesina por la tierra, el coeficiente de Gini apenas bajó al 0,80, lo que mantiene casi intacta una alta inequidad en la distribución de la tierra.

### *Acceso a agua de riego*

Otro factor importante de la producción es el acceso al agua de riego, factor de producción que se encuentra muy concentrado al igual que la tierra<sup>11</sup>. De acuerdo al ENIEP<sup>12</sup> en el 2012, la relación de la superficie regada por UPA de cultivos permanentes y transitorios, entre el 30% de mayor concentración respecto al 30% de menor concentración, es de 118,1 veces. Según datos del Censo Agropecuario de 2001, las UPA con menos de 50 ha (cerca de 95% de unidades agropecuarias) utilizaban el 49% del agua para riego disponible, mientras que las UPA de más de 200 ha ocupaban casi el 30%, a pesar de que representan menos del 1% de las propiedades (SEMPLADES, 2014).

A pesar de los niveles de concentración de la tierra y del acceso al agua de riego, según el MAGAP, los pequeños y medianos productores campesinos producen el 42% de la leche fresca, el 49% del arroz, el 46% del maíz duro, el 64% de la papa, el 71% del fréjol seco, el 76% del maíz suave, el 77% de la zanahoria amarilla, el 81% de la cebolla colorada, el

---

11 Ecuador es un país rico en recursos hídricos. Cuenta con 43.500 m<sup>3</sup> por habitante al año, siendo superior a la media mundial de 10.800 m<sup>3</sup> por habitante. Esta agua, corre a través 79 **cuencas hidrográficas** y 137 sub-cuencas que posee el país, cuencas distribuidas a lo largo de dos vertientes que nacen de la sierra ecuatoriana (Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua).

12 Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la pobreza

85% de la col, el 91% de la cebolla blanca, el 71% del ganado porcino, el 82% del ganado ovino, el 41% de los huevos de plantel y el 73% de los huevos de campo (MAGAP, 2012). Al ser los pequeños y medianos productores campesinos los principales proveedores de alimentos para el consumo interno y al acceder a un limitado porcentaje de la tierra y de agua de riego, es indispensable propiciar procesos de reforma en la tenencia de la tierra y en el acceso a otros medios de producción como el agua de riego, el crédito, tecnologías apropiadas, entre otros, con el fin de ampliar las potencialidades y mejorar su productividad de este importante sector.

### *Acceso a mercados de pequeños productores rurales*

El 31,2% de la población nacional, es decir cerca de 4.5 millones de habitantes, fueron en el 2010 población rural, de ellos más de 3 millones eran según el ENIEP “agricultura familiar campesina”, es decir productores con menos de 5 ha en la Sierra, menos de 20 ha en la Costa y menos de 50 ha en la Amazonia, y “agricultura de subsistencia”, es decir unidades productivas de una ha o menos en la Sierra y menos de cinco ha en la Costa (SIPAE, 2007).

Al grupo “agricultura familiar campesina” se estima pertenecen el 75% del total de unidades productivas agropecuarias (UPA) y tienen el 17 % de la superficie de uso agrícola del país. Ese grupo produce una gran variedad de cultivos que proveen de buena parte de los alimentos consumidos en la dieta cotidiana de los ecuatorianos. Entre estos alimentos están el maíz suave, la papa, el arroz, la leche y otros<sup>13</sup>.

---

13 Alfalfa, acelga, aguacate, ajo, ajonjolí, apio, arveja, cacao, café, cebada, cebolla paitaña, cocos, culantro, frijol, maní, maracuyá, papaya, plátano, soya, yuca, camote, caña de azúcar panelera, chochos, ciruelas, col, durazno, espinaca, frutillas, habas, lechuga, limón, mandarina, mango, manzana, melloco, melón, morocho, nabo, naranja, naranjilla, pepino, pimienta, quinua, sandía, tomate de árbol, tomate riñón, trigo, zanahoria amarilla y otras frutas (ENIEP).

Una parte de esa producción agrícola de la “agricultura familiar campesina” se destina a cubrir las necesidades alimenticias de las familias que las producen y otra parte va al mercado para su comercialización. La productividad de estas parcelas es generalmente baja, puesto que utilizan métodos y tecnologías de producción tradicionales y a pequeña escala. Se trata de una producción intensiva en el uso de mano de obra por lo que es poco competitiva.

En cuanto a su participación en los mercados de productos agrícolas, hay mercados en los que hay pocos compradores y una gran cantidad de vendedores, principalmente en productos como el algodón, aceite de palma, leche, brócoli, entre otros, lo que da ventajas en la comercialización a las grandes empresas compradoras. De otro lado, hay mercados con pocos vendedores y miles de compradores, como es el caso de los mercados de insumos agroindustriales como son plaguicidas y otros para la agricultura, lo que les permite a pocas empresas mantener el control de la producción y los productores (SIPAE, 2007). Además, en los últimos 10 años se ha generado un crecimiento rápido de grandes supermercados, quienes captan el 50% del mercado minorista y cuentan con un número reducido de proveedores a los que se exige cumplir estrictos procesos de control de calidad. Los que no cumplen con esos procesos de control de calidad, que son precisamente los productores más pequeños, quedan excluidos de ese importante mercado (SIPAE, 2007).

A pesar de las desventajas anotadas, la “agricultura familiar campesina” tiene un enorme potencial para ampliar su participación en diversos tipos de mercados tanto externos como internos, siendo los primeros mercados de agro-exportación que exigen altos niveles de calidad, posibles de alcanzar elevando la productividad y agregando valor.

Respecto de los mercados internos, su potencial es también elevado, como proveedores de: la agro-industria, a quienes pueden proveer de insumos para su producción, siendo otra vez clave la productividad; los mercados de productos percederos de consumo masivo, mercados mayoristas y grandes supermercados nacionales; instituciones públicas

que demandan alimentos en la prestación de sus servicios (centros de cuidado infantil, establecimientos educativos, hospitales, cuarteles, cárceles); ferias en los centros urbanos. Todos esos mercados demandan alimentos y están constituidos por amplios grupos poblacionales con capacidad de pago, pero que son de difícil acceso a los pequeños productores. Una mayor infraestructura vial (camino vecinales conectados a las grandes carreteras) y mayores espacios de comercialización principalmente a nivel urbano, junto a otros servicios adecuados de tipo financiero (crédito) para los productores de la “agricultura familiar campesina”, facilitarían notablemente el acceso a esos mercados.

Hay otro tipo de mercados nacionales e internacionales denominados alternativos y de productos alimenticios no tradicionales, que son potencialmente aprovechables aunque por su extensión de mercado son limitados o reducidos. Se trata de alimentos vinculados a factores étnicos, de origen exclusivo, y que una de sus características es la de ser orgánicos con estándares de calidad particulares.

### *Acceso: consumo de alimentos*

Tiene que ver con el consumo de alimentos por parte de las personas y familias y el volumen de calorías y nutrientes requeridos para una vida sana, activa y productiva y su relación con el requerimiento de energía calórica.

El acceso a alimentos depende del conjunto de recursos y posibilidades que tiene un hogar o persona (titularidades) para producir, comprar e intercambiar alimentos o también recibirlos como subsidios del Estado o la comunidad.

Permite entender una parte del componente de la seguridad alimentaria en el Ecuador, como también las consecuencias en relación a la situación nutricional de las personas. La fuente de información para este análisis son las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV2006-2014) del INEC.

Según la OMS el consumo promedio mínimo de kc/día/per-cápita es de 2.100, aunque varía dependiendo del sexo, edad y actividad que realiza cada persona, siendo mayor la necesidad en hombres que en mujeres, en adultos que en niños.

De acuerdo a las Encuestas de Condiciones de Vida del 2006 y del 2014<sup>14</sup> (ver cuadro a continuación), se observa que el promedio nacional de consumo de kilo/calorías (kc) diarias per-cápita aumentó, puesto que entre el 2006 y el 2014 se incrementó en 164 kc (6,4%), al pasar de 2.567 k/c a 2.731 kc diarias. Si se compara la oferta con el consumo, a pesar de que no son los mismos años, se puede observar que en el 2009 la oferta kc diaria per cápita en Ecuador fue de 2.276 kc, mientras que el consumo kilo/calórico diario en el 2014 fue de 2.731 kc, lo que deja un déficit de consumo respecto a la oferta de 464 kc diarias per cápita.

Respecto al consumo por área de residencia, entre los dos períodos se incrementó tanto en lo Urbano como en lo Rural, aunque es mayor la variación en lo Rural que en lo Urbano, puesto que en la primera se incrementó en 344 kc. Mientras en el 2006 el consumo kc es ligeramente mayor en lo Urbano, para el 2014 es el área Rural la de mayor promedio (2.885 kc).

Si se observa el consumo de kc/día/per-cápita por Regiones, la Costa es la que sufre la mayor variación, puesto que incrementó el consumo en 286 kc entre los dos períodos, seguido por la Amazonía (128 kc) y finalmente la por Sierra con un muy ligero incremento (39 kc).

---

14 Los datos de la ECV 2014 corresponden a los datos de la 1ra toma, levantados a finales del 2013 e inicios del 2014, que son los datos con los que se contaba al momento de procesar esta información. Desde marzo del 2015 el INEC hizo pública la base de datos de la 2da toma y de la ECV en general.

**Cuadro 2**  
**Promedio consumo calórico diario percapita**  
**Consumo diario Kilocalórico**

Calorías diarias por persona		ECV 2006	ECV 2014	VARIACION
NACIONAL		2.567	2.731	164
RESIDENCIA	Urbano	2.579	2.656	77
	Rural	2.541	2.885	344
REGION	Costa	2.695	2.981	286
	Sierra	2.439	2.478	39
	Amazonía	2.446	2.574	128
ETNIA	Indígena	2.244	2.591	347
	Mestizo	2.678	2.732	33
	Afroecuatoriano	2.713	2.711	19
	Blanco	2.679	2.641	-38
	Montubios u otros	2.347	3.120	773
QUINTILES DE CONSUMO	1er quintil más pobre	1.695	1.775	80
	2do. Quintil	2.319	2.448	129
	3er. Quintil	2.669	3.129	460
	4to. Quintil	3.062	3.188	126
	5to quintil más rico	3.113	3.362	249

**Fuente:** INEC, ECV 2006, ECV 2014  
 ECV 2014 datos provisionales

Por etnias, la población indígena es la de menor consumo en los dos períodos analizados aunque tiene un importante incremento (15,5%) por detrás del grupo Montubio y otros (32,9%). Sorprende el grupo Blanco puesto que es la única etnia que decrece muy ligeramente en el consumo kc día/per-cápita (1,4%) entre los dos períodos analizados.

Por quintiles de ingresos, a pesar del incremento general de consumo de kc promedio del país, el 1er quintil más pobre pese a que incrementa (4,7%) su consumo en los dos períodos analizados, se mantiene por debajo del consumo promedio mínimo requerido de kc/día/

per-cápita que es de 2.100 de acuerdo a la OMS. El quintil más pobre en el 2006 consumía apenas 1.695 kc día, mientras que para el 2014 consumía 1.775 kc. Si bien hay un incremento en el consumo, sigue siendo deficitario. El quintil con mayor incremento kc per-cápita día es el tercer quintil de ingresos (17,2%).

El consumo de alimentos de las familias ecuatorianas por compra y/o autoconsumo de alimentos permite establecer si el consumo es adecuado y cumple con el requerimiento de energía calórica considerando las características de cada una de las familias del país, tanto por las edades de sus miembros como por el sexo. Esa información es clave para la desnutrición crónica en los niños menores de cinco años y en general para comprender las características de la alimentación de los ecuatorianos.

Con esta información es posible analizar tanto la desnutrición como la malnutrición, como algunas de sus consecuencias, aspectos importantes de la seguridad alimentaria.

## **Utilización de los alimentos**

Tiene que ver con la vulnerabilidad y el riesgo y su relación con los recursos con que cuenta una familia. La vulnerabilidad hace relación con las características propias de la familia, mientras que el riesgo es una variable externa que tiene que ver con factores naturales, políticos o sociales que afectan a la posibilidad de las familias de acceder a alimentos. La seguridad alimentaria de una persona o de una familia está sujeta a la relación vulnerabilidad-riesgo y las posibilidades y recursos de una familia para afrontar la realidad.

El resultado de esa relación se expresa en tres dimensiones: la primera tiene que ver con desnutrición, anemia, sobrepeso y obesidad principalmente en niños/as menores de cinco años; la segunda con los procesos de calidad y preparación de alimentos y condiciones de acceso a agua y saneamiento, que afectan la utilización de los alimentos, y, la tercera con el nivel de desperdicio de los alimentos.

Si bien el Ecuador ha reducido su situación de pobreza y mejorado la distribución del ingreso, a pesar de ello persisten desigualdades que afectan el acceso a una buena alimentación principalmente de los más vulnerables, siendo estos el quintil más pobre y los indígenas.

En paralelo, los ecuatorianos muestran la persistencia de desnutrición y anemia y, de manera creciente sobrepeso y obesidad, lo que indica que coexisten problemas de déficit y exceso nutricional, siendo este el nuevo perfil epidemiológico nutricional del país.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSA-NUT-ECU 2011-2013) para el 2012 el 25,3% de la población menor de 5 años padecía de desnutrición crónica (retardo en talla), registrando una modesta disminución cercana al 15% en 26 años, puesto que en 1986 el Diagnóstico de la Situación Alimentaria, Nutricional y de Salud (DANS) registraba el 40,2%. Es decir, en 26 años la desnutrición crónica de niños menores de 5 años apenas se redujo el 15%, lo que la mantiene como un problema de salud pública<sup>15</sup>. Si se observan períodos más cortos, mientras en el 2004 la desnutrición crónica en menores de 5 años alcanzó al 31,7%, para el 2012 esta apenas bajó al 25,3%, es decir en el plazo de 8 años apenas se redujeron 6 puntos.

La desnutrición crónica en menores de 5 años para el 2012 afectó mayormente a la población indígena con el 42,3%, a la sierra rural (38,4%), a la región amazónica (27,2%) y a la sierra urbana (27,1%).

De su lado, la desnutrición aguda en menores de 5 años (bajo peso en relación a la talla), en el mismo período, 1986-2012, no varió al mantenerse en el 2,4%.

En lo que tiene que ver con la anemia, el 22% de los niños menores de 5 años la sufren, siendo mayor la prevalencia en hombres (26,8%) que en mujeres (24,6%), en niños menores de un año (62%) y en el quintil 1 de pobreza (62%). Los avances en materia de anemia también

---

15 La Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil (ENDEMAIN) realizada en el 2004, situó la desnutrición crónica de menores de 5 años en 31,7%.

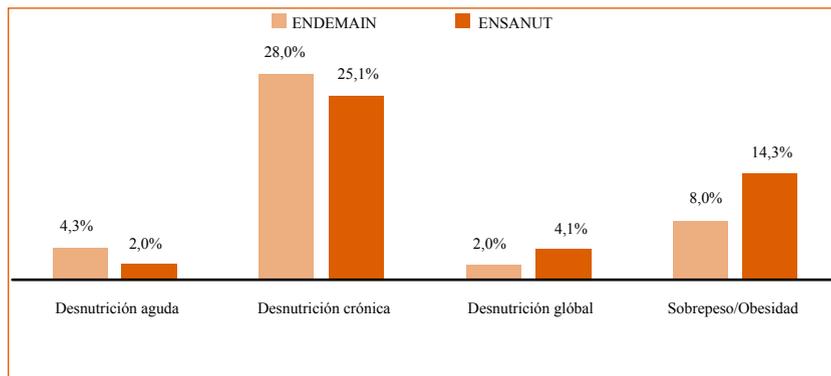
son limitados puesto que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Nutrición de 1986 (DANS), la anemia alcanzaba al 25,7% de los niños de entre 6 y 59 meses. Es decir, en 26 años se redujo en 3,7%.

Las causas de la anemia están asociadas con el consumo inadecuado de alimentos, bajo en micronutrientes, producto de la limitada diversidad de la dieta, el alto consumo de carbohidratos y grasas y el bajo consumo de proteínas, vitaminas y minerales. El poco conocimiento en nutrición y calidad de los alimentos, la falta de acceso a agua limpia, la presencia de viviendas con pisos de tierra y la falta de higiene en la preparación de alimentos con la consecuente parasitosis, son factores que agravan los problemas de la anemia.

La obesidad en cambio afectó en el 2012 al 8,6% de los niños menores de 5 años, mostrando una tendencia creciente toda vez que en 1986 alcanzó al 4,2% y en el 2004 (ENDEMAIN) al 6,6%. Es decir, en 26 años la obesidad se duplicó en ese grupo de población.

A nivel general, entre el 2004 (ENDEMAIN) y el 2012 (ENSA-NUT) la desnutrición crónica se redujo del 28% al 25,1%, mientras que el sobrepeso y la obesidad pasó el 8% al 14,3%.

Gráfico 11

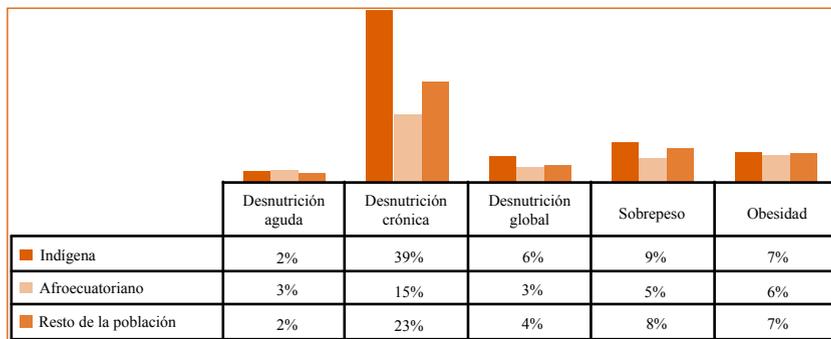


**Fuente:** ENDEMAIN 2004 (CEPAR), ENSANUT 2014 (INEC/MSP).

**Elaboración:** FLACSO-Ecuador

En relación a lo étnico, de acuerdo con ENSANUT, son los indígenas quienes tienen los peores indicadores en desnutrición crónica, global, sobrepeso y obesidad, como se pueda apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 12

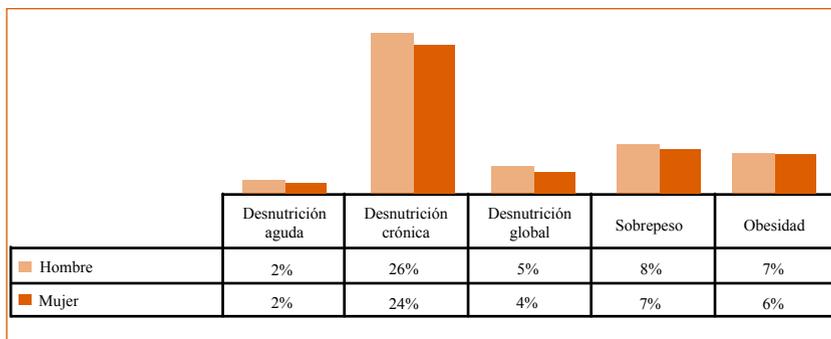


**Fuente:** ENSANUT 2014 (INEC/MSP).

**Elaboración:** FLACSO-Ecuador

Por género, son los hombres quienes muestran los peores indicadores.

Gráfico 13

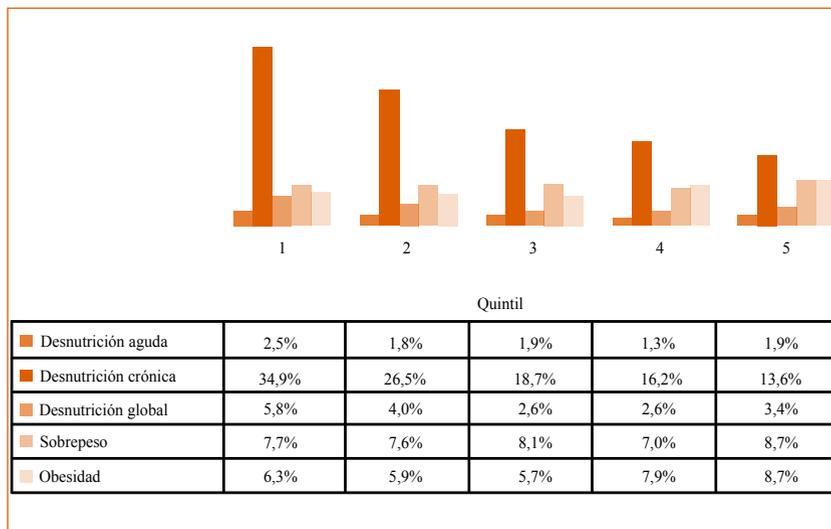


**Fuente:** ENSANUT 2014 (INEC/MSP).

**Elaboración:** FLACSO-Ecuador

Por quintil económico, es el quintil 1 de pobreza el que tiene los peores indicadores en desnutrición crónica, aguda y global, mientras que en sobrepeso y obesidad los peores indicadores están el quintil 5, el más alto.

Gráfico 14

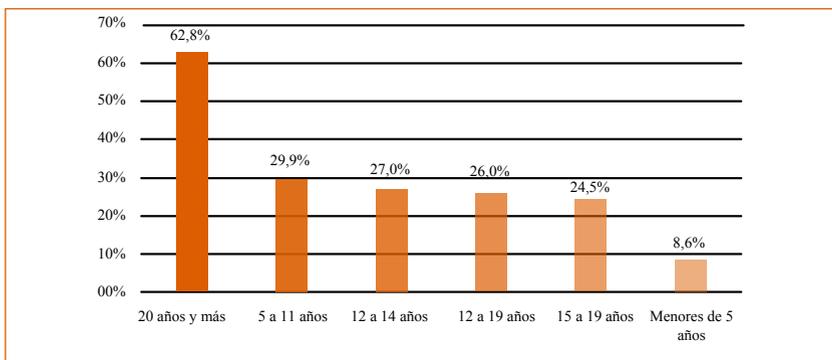


**Fuente:** ENSANUT 2014 (INEC/MSP).

**Elaboración:** FLACSO-Ecuador

Con respecto a la prevalencia de sobrepeso y obesidad por grupo de edad, son los mayores de 20 años los que muestran los índices más altos, seguidos, aunque a distancia, por los de entre 5 y 11 años. Los menores de 5 años son los que tienen la menor prevalencia, como lo indica el siguiente gráfico.

Gráfico 15

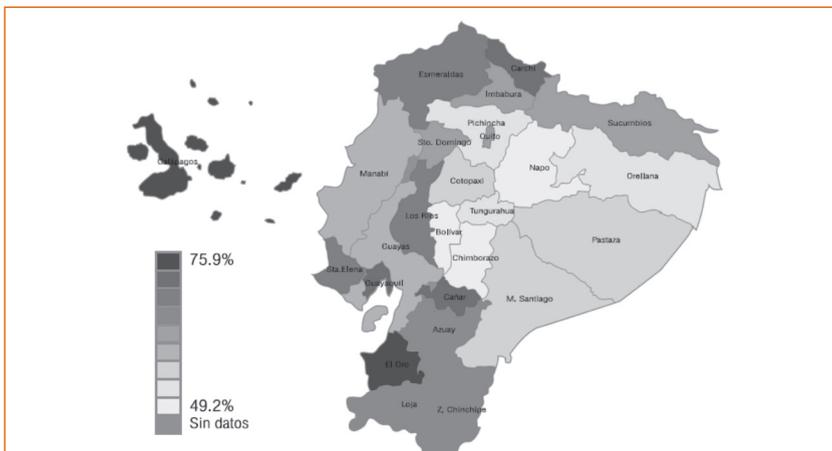


**Fuente:** ENSANUT 2014 (INEC/MSP).

**Elaboración:** FLACSO

En términos territoriales, la mayor concentración de sobrepeso y obesidad de los mayores de 19 años, se sitúa en las provincias de El Oro y Galápagos.

Gráfico 16

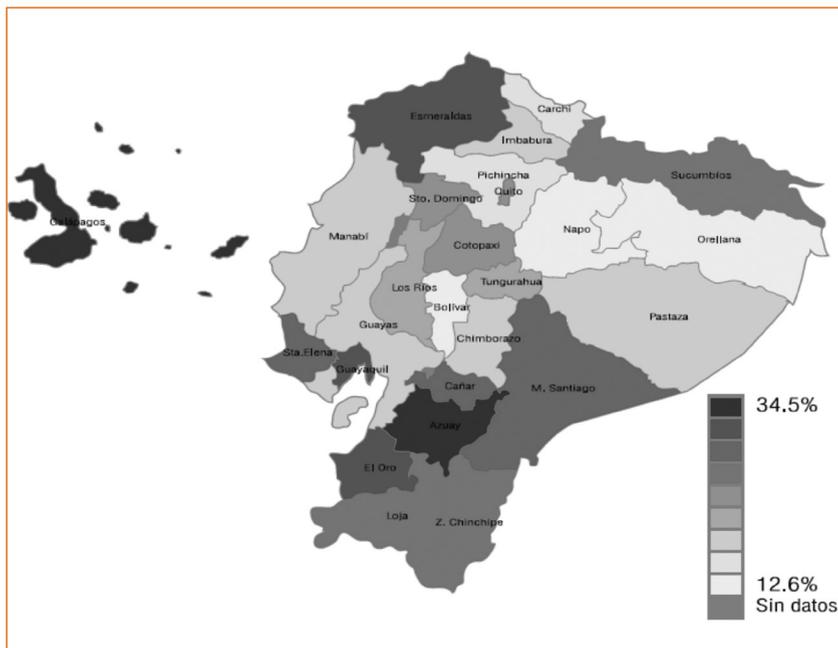


**Fuente:** ENSANUT 2014 (INEC/MSP).

**Elaboración:** INEC

En el grupo de edad 12 a 19 años, la mayor concentración territorial de sobrepeso y obesidad se da en las provincias de Azuay y Galápagos.

Gráfico 17



**Fuente:** ENSANUT 2014 (INEC/MSP).

**Elaboración:** INEC

Los escolares (5 a 11 años) con sobrepeso y obesidad están más concentrados en Galápagos, seguidos de cerca por las provincias de Carchi, Imbabura y Zamora.



Buen Vivir, intervenciones en territorios muy pobres de la sierra central como el programa INTI, son algunos ejemplos de esa política.

Limitación importante de dichos programas es que el abastecimiento de alimentos ha sido proporcionado por grandes proveedores nacionales de alimentos elaborados y no por productores locales de alimentos frescos. Ello ha impedido diversificar la dieta de los hogares, principalmente con el consumo de alimentos frescos de origen vegetal y a la vez ha impedido dinamizar economías locales y mejorar los ingresos de pequeños y medianos productores de alimentos agropecuarios, aunque se hacen esfuerzos en esta línea pero no dejan de ser aún limitados.

En síntesis se observa que los niños menores de cinco años (infancia) redujeron entre el 2004 (ENDEMAIN) y el 2012 (ENSALUT) la desnutrición aguda en 2 puntos y la desnutrición crónica en 3 puntos, mientras que la desnutrición global aumentó en 2 puntos. Lo más preocupante es el incremento de sobrepeso/obesidad en casi 6 puntos porcentuales en ese grupo de edad.

En el mismo grupo (niños menores de cinco años), la población indígena es la más afectada con desnutrición, localizada en las provincias de la sierra central e Imbabura.

Por grupos etarios, la desnutrición en infancia, escolares y adolescentes disminuyó conforme el quintil económico es más alto, a la inversa de la obesidad en donde ésta es mayor conforme crece el quintil económico.

Durante la infancia y escolares son los niños los que tienen mayor porcentaje de desórdenes en peso y talla, sin embargo, al llegar a la adolescencia y la adultez, estos roles cambian al ser las mujeres las que muestran esos desórdenes<sup>16</sup>.

---

16 Desnutrición es el resultado de la subalimentación o absorción deficiente de los nutrientes consumidos como resultado de repetidas enfermedades infecciosas. Se expresa en una estatura demasiado baja para la edad (retraso del crecimiento) o desnutrición crónica infantil (delgadez peligrosa en relación con la estatura), emaciación o desnutrición aguda y déficit de vitaminas y minerales (malnutrición por carencia de micronutrientes) que se refleja en la prevalencia de la anemia (FAO, 2013).

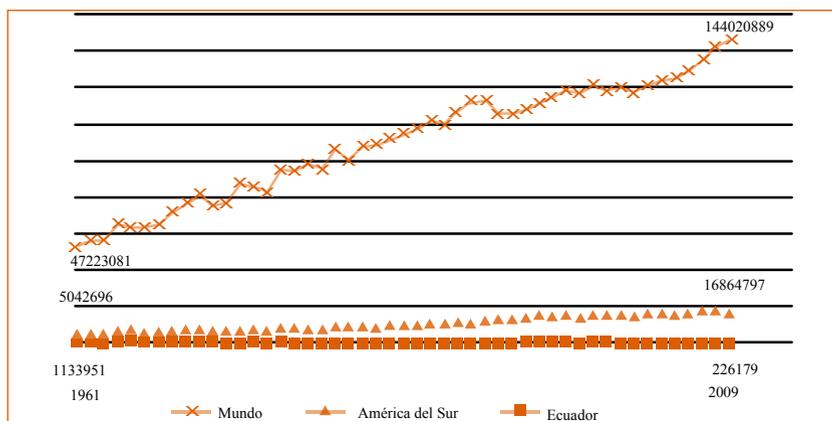
## Desperdicio de alimentos

Sobre el uso y aprovechamiento de los alimentos, el Desperdicio de Alimentos es un buen indicador que se calcula sumando la cantidad de Alimentos Producidos + los Alimentos Importados, dividido para el Volumen del Desperdicio y se obtiene un porcentaje que es el Desperdicio de Alimentos. En este caso, el dato corresponde al total de alimentos que es la suma de los de origen animal + los de origen vegetal en el período 1961-2009.

$$\% DA = \frac{\sum AP + AM}{VDA}$$

Ecuador de un porcentaje de desperdicio alto en 1961, bajó esa tendencia principalmente a partir del año 2001, donde su desperdicio es pequeño, inferior al de América del Sur y muy por debajo respecto del desperdicio mundial. En general el desperdicio de alimentos no constituye un problema grave para la seguridad alimentaria en el país.

Gráfico 19  
Desperdicio Cereales y Frutas  
Mundo, América del Sur, Ecuador (TM)



**Fuente:** FAOSTAT 2102, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO.

**Elaboración:** FLACSO-Ecuador

## *Estabilidad*

Como ya se indicó, esta dimensión tiene que ver con las tres dimensiones anteriores y debe ser analizada en función de los indicadores de cada una.

Importante en esta dimensión es la temporalidad o el período de duración de la inseguridad alimentaria, la que puede ser crónica, transitoria o cíclica. Crónica cuando las familias están en condiciones de extrema pobreza y no alcanzan a cubrir las necesidades básicas de alimentación y factores asociados a ella. Transitoria cuando los ingresos de una familia o persona pueden verse afectados por el desempleo del/la jefe de hogar. Cíclica cuando las familias de productores rurales deben esperar a la cosecha o cuando las familias de comerciantes urbanos deben esperar hasta que se dinamice la demanda.

La estabilidad alimentaria de una familia se da cuando todos sus miembros acceden en todo momento a suficientes alimentos, que incluye la inmediata disponibilidad de alimentos nutritivamente adecuados y seguros, y la habilidad para disponer de dichos alimentos de forma sostenida y aceptable, es decir, sin depender de manera regular de entregas emergentes de alimentos, de buscar en la basura, o robando. (Pinstrup-Andersen, 2009).

## *La política pública*

Varias son las políticas públicas implementadas desde el Gobierno nacional en las distintas dimensiones de la seguridad alimentaria, a continuación se mencionan algunas.

Hay políticas que han buscado cambiar la actual estructura de tenencia y uso de la tierra como el Plan Tierras, vigente desde el 2010, que se propuso reducir la pobreza en el área rural, el coeficiente de Gini de 0,80 al 0.69, distribuyendo cerca de 2.5 millones de hectáreas, en beneficio de familias campesinas pobres sin tierra o con poca tierra. El Plan

se ejecutó de manera muy limitada puesto que apenas se entregaron alrededor de 22 mil ha en todo el país, correspondiendo a los predios administrados por el Estado (Fideicomiso AGD-CFN).

La Estrategia Hombro a Hombro que busca fortalecer la actividad agropecuaria de medianos y pequeños agricultores en cinco provincias de la Sierra-Centro (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Cañar). Implementada desde el 2012, consiste en que un veterinario y un agrónomo viven en cada una de las 160 parroquias rurales y proporcionan asistencia técnica y capacitación con el fin de mejorar la calidad de vida de los agricultores. Promocionan 11 alimenticios andinos: quinua, chocho, trigo, cebada, papa, maíz suave, fréjol, hortalizas, tomate de árbol y naranja, de los que entregan semillas certificadas de alto rendimiento a los productores, proporcionadas por el INIAP. Proveen de insumos orgánicos (humus, herramientas, maquinaria, etc.) con un subsidio del 50% por parte del Estado y facilitan el acceso al riego, crédito, suelo. Los resultados del programa enfatizan en los servicios entregados a productores y no en volúmenes de producción de alimentos y de ingresos de los pequeños y medianos productores.

El Gobierno nacional creó en el 2013 el Instituto de Provisión de Alimentos (IPA), como parte del MAGAP para generar redes de comercialización directa entre productores y consumidores y facilitar la participación de pequeños y medianos productores como proveedores de los procesos de compras públicas. El IPA compra alimentos a los centros de infantiles, establecimientos educativos, a algunos hospitales públicos, cuarteles y centros de rehabilitación. Opera mediante un sistema centralizado de compras públicas y desconcentrado en la operación logística (MAGAP, 2014).

Hay programas como el Plan Nacional de Comercialización para circuitos cortos alternativos, que busca equilibrar la concentración de la comercialización en grandes supermercados, poniendo en marcha sistemas de comercialización que relacionan de manera directa a productores (asociaciones) con consumidores (Estado o asociaciones de consumidores). Promueven el acceso a los mercados de productores

campesinos familiares, tejiendo relaciones equitativas campo-ciudad y garantizando la sostenibilidad socio-económica y ambiental (MAGAP, 2012: 9). Implementan Ferias Campesinas que son espacios privados o puestos de plazas abiertas o de mercados municipales u otros, a los que acuden las familias de pequeños productores organizados a vender sus productos, cuyo fin es mejorar los ingresos de los pequeños productores, ofertar productos de calidad y facilitar a los consumidores el acceso a productos alimenticios.

Varios de estos programas a pesar de ser importantes desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, son de cobertura muy limitada. Mayor significación tienen en la gestión del Estado programas que ponen énfasis en incrementar la producción intensiva y la productividad, aumentando y diversificando las exportaciones, buscando sustituir importaciones y reduciendo las brechas de productividad, en donde empresas agroindustriales privadas tienen importante protagonismo ya sea como proveedoras de insumos agropecuarios (abonos químicos y plaguicidas) o como lugares a los que pequeños y medianos productores proveen de insumos para sus industrias.

No existen estudios del impacto que estos programas han tenido sobre la producción y los ingresos tanto de pequeños y medianos productores como de las empresas agroindustriales.

De otro lado, el Gobierno nacional ha implementado varios programas de alimentación y nutrición en los últimos años como el programa *Desnutrición Cero* que mediante la entrega de incentivos monetarios por el Ministerio de Salud Pública (MSP) buscaba asegurar la atención primaria en salud y eliminar la desnutrición en niños menores de un año y en mujeres embarazadas. Retrasos en la entrega del incentivo provocó la suspensión del programa y su incorporación a las atenciones brindadas por el MSP a madres y niños menores de un año, con la entrega de micronutrientes y complementos alimentarios. En respuesta a la obesidad y sobrepeso y otras enfermedades relacionadas con la mala alimentación, el MSP puso en marcha un programa mediante el cual los fabricantes en las etiquetas informan a los consumidores sobre los porcentajes de grasas, sales y azúcares que contienen los alimentos procesados.

Otro programa conocido como Proyecto Alimentario Nutricional Integral (PANI), implementado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, entrega a los niños que asisten a los Centros Infantiles del Buen Vivir (12 a 36 meses) desayuno, refrigerio y almuerzo y un suplemento de micronutrientes denominado Chis Paz que contiene hierro, ácido fólico, vitamina A, vitamina c y zinc. Algunos CIBV son administrados por GAD que reciben fondos del MIES que son complementados con sus propios recursos. Otro programa del MIES fue el Programa Aliméntate Ecuador (PAE) que consistía en la entrega de raciones alimenticias a grupos vulnerables; el programa operó hasta el 2012.

El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) puso en marcha en el 2009 el programa INTI con el que intervenía en parroquias rurales con alta prevalencia de desnutrición crónica infantil con el objetivo de reducir aceleradamente la malnutrición. En el 2010 cambió su nombre a “Estrategia Acción Nutrición” y amplió su cobertura hacia zonas urbanas.

El Ministerio de Educación implementa el Programa de Alimentación Escolar mediante el cual todos los niños que asisten a las escuelas públicas y fisco-misionales (10 años de educación básica) reciben desayuno y/o refrigerio. En las zonas rurales los niños reciben desayuno en el ciclo matutino y almuerzo en el ciclo vespertino. En las zonas urbanas reciben un refrigerio. En el bachillerato no existe servicio de alimentación escolar.

Todos estos programas a pesar de la voluntad política y el esfuerzo fiscal dado por el actual gobierno, requieren ser evaluados puesto que sus resultados no han sido eficaces, dado que los logros en desnutrición antes anotados son muy limitados.

## **Aportes de autores**

Puesto que el objetivo fundamental del libro apunta a contribuir en la construcción de política pública en seguridad alimentaria para el nivel intermedio de gobierno, particularmente de los GAD Provinciales, el libro incluye los aportes y reflexiones de actores clave vinculados a la gestión de política pública en el nivel nacional (Miguel Carvajal), en el

nivel local (Gustavo Baroja), académicos (Fernando Barragán), de organizaciones sociales (Verónica Conforme y Fernando Buendía) y una mirada externa desde la cooperación internacional no estatal ni multilateral (Sylvain Bleuze). Sus reflexiones se inscriben en alguna de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria.

Miguel Carvajal como Presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria de la Asamblea Nacional y principal exponente del proyecto de Ley de Tierras y Territorios Rurales, que actualmente se tramita en la Asamblea para su aprobación, enfatiza en aspectos relacionados con la disponibilidad alimentaria, con la capacidad del país de producir alimentos. Dice que el principal desafío del país está en la relación entre crecimiento poblacional y demanda creciente de alimentos y las pocas, por no decir ninguna, posibilidad de ampliar la producción agrícola hacia nuevas tierras. De ahí que la única opción sea incrementar la producción de alimentos elevando los niveles de productividad y modificando prácticas productivas que son insostenibles ambientalmente en el largo plazo. Carvajal dice que el reto es producir más teniendo en cuenta que la tierra es un recurso finito y agotable, que exige reorientaciones productivas principalmente en áreas de pastizales.

Convoca a mantener equilibrios entre agricultura de exportación y agricultura de consumo interno, para lo que es indispensable regular la producción de biocombustibles y evitar la extranjerización de la tierra. Considera que es necesario regular la producción de alimentos, sancionar la especulación de la tierra y su improductividad, evitar la concentración de la tierra y prácticas monopólicas que afectan a la pequeña y mediana propiedad, que son la base de la producción de alimentos en el país. Propone fortalecer la producción y la productividad mediante la asociatividad de los productores familiares y de las propiedades colectivas y comunitarias.

Carvajal afirma que una de las grandes dificultades en la formulación de política pública es la carencia de información actualizada sobre la propiedad de la tierra y sobre la producción agropecuaria. Su desconocimiento impide conocer la distribución de la tierra agrícola y su relación con la distribución del agua de riego, el tipo de producción, la

infraestructura existente y las condiciones sociales de quienes realizan esas actividades.

El acceso a la tierra y su titulación, al agua de riego, al crédito, como también establecer y ejecutar mecanismos de afectación a tierras agrícolas improductivas, evitando la concentración de la tierra y su acaparamiento como también evitando el control sobre el destino de la producción y el control de los mercados vía compra o arrendamiento, son algunas de sus propuestas.

Para Miguel Carvajal el problema de la seguridad alimentaria no tiene solo que ver con el acceso a la tierra sino también con el cómo incrementar la producción, lo que demanda inversiones en tecnología, riego y semillas por parte del Estado. Son indispensables también políticas públicas de comercialización que mejoren la relación entre productores y consumidores.

Un ámbito de responsabilidad importante de los gobiernos provinciales tiene que ver la búsqueda y potenciación de identidades productivas territoriales. Para ello tienen competencias en desarrollo rural, riego, vialidad y fomento productivo. Es también responsabilidad de los GAD Provinciales detener la expansión urbana sobre áreas de producción agrícola o de conservación o protección de recursos renovables.

Aspectos como el mejoramiento de las cadenas productivas, no solo de productos tradicionales de exportación sino también los destinados al mercado interno como leche, carne, quinua y amaranto; su industrialización e incluso exportación como procesos gestionados por organizaciones campesinas, constituyen los desafíos de los gobiernos provinciales en seguridad alimentaria.

Hay que impedir que los encadenamientos productivos lleven a la subordinación del pequeño productor a la empresa agroindustrial, dice Carvajal, quien brinda crédito y asistencia técnica y con ello compromete la producción del pequeño productor al encadenamiento de la gran empresa no como sistemas agro-productivos sino como negocios inclusivos. Algunas políticas implementadas desde el MAGAP favorecen este tipo de modelo productivo, lo que debe ser evaluado, dice.

Los niveles de seguridad han desmejorado en ciertos alimentos, pero la intención tampoco es ser auto-suficiente en soya o trigo. El Ecuador no puede producir todo. Hay que proteger los alimentos básicos, pero pensar también en la producción regional de alimentos. Hay países en la región que son autosuficientes en ciertos alimentos en los que Ecuador es deficitario, por ello se deben promover acuerdos de producción e intercambio con otros países de la región, flexibilizando la frontera nacional respecto de la frontera regional. La soberanía no implica quedarse en una burbuja, dice Carvajal, asumiendo que la soberanía alimentaria es producir todo lo que se consume internamente. La Patria Grande es también para los alimentos y la seguridad alimentaria.

El Prefecto de Pichincha Gustavo Baroja parte de la afirmación de que en el Ecuador rural, lo predominante es lo agrario. Afirma que el 27,5% de la PEA nacional está empleada en el sector agropecuario y pesca, siendo la agricultura el primero en brindar empleo. Por el lado de la producción, el sector agropecuario aporta con el 9% al PIB y si se quita el petróleo, con el 15,5%.

En Quito y Pichincha dice Baroja, no se puede afirmar que hay escases de alimentos. En Quito hay un alto porcentaje de alimentos desperdiciados, entre otras cosas, por un inadecuado sistema de transporte. En Pichincha lo que hay es una mala distribución y dificultades de acceso a los alimentos, por precios altos.

Frente al crecimiento poblacional, el Prefecto Baroja propone dos medidas: aumentar la productividad con más investigación y proteger la frontera agrícola, evitando que la buena tierra sea urbanizada. Mira con preocupación la concentración de la tierra en empresas dedicadas a la agro-exportación. En la Costa hay una alta concentración de la tierra, en la Sierra aumenta la minifundización, mientras que en la Amazonía prevalecen las tierras comunales.

De ahí que sostenga que la redistribución de la tierra es imperativa, aun cuando vaya a afectar cultivos dedicados a la agro-exportación y la ganadería extensiva. La redistribución de la tierra debe darse siempre

y cuando eleve la rentabilidad y brinde oportunidades a la agricultura campesina.

Gustavo Baroja observa con preocupación la concentración del agua de riego en pocas manos, la presencia de grandes extensiones de tierra dedicadas al monocultivo. Por todas estas consideraciones propone una reforma agraria integral en donde la tierra se entregue al que la trabaja y el Estado proporcione la tecnología necesaria a grandes y pequeños productores.

Sostiene que es necesario reconocer el potencial de cada territorio, valorar el saber de sus habitantes y propiciar procesos de fortalecimiento de capacidades, estimulando la agricultura familiar campesina como base de la soberanía alimentaria y es precisamente allí en donde deben trabajar los GAD Provinciales.

Baroja sostiene que los Gobiernos Regionales no se han postergado indefinidamente, son necesarios pero su construcción debe estar basada en aspectos como la construcción territorial y no sobre la obligación de cumplir un plazo. En soberanía y seguridad alimentaria la rectoría tiene el Gobierno nacional y las competencias están repartidas entre todos los niveles de gobierno. La seguridad alimentaria está estrechamente ligada al fomento productivo, por lo que los GAD Provinciales tienen un rol relevante.

Entre los aspectos pendientes que requieren ser ahondados, el Prefecto Baroja propone encontrar un punto de equilibrio entre agricultura familiar, más relacionada con la seguridad alimentaria, y agricultura para la agroindustria, erróneamente confrontadas, ambas indispensables por razones de seguridad alimentaria y porque el país requiere de divisas para su desarrollo.

Además, considera que hay mucho por hacer en seguridad alimentaria en cuanto a vínculos entre ruralidad y lo urbano. Afirma que los GAD Provinciales están en capacidad de apoyar y fomentar la agricultura familiar campesina y mantener un espacio rural agrario. Deben fortalecer su gestión en comercio justo y ferias inclusivas en donde los

demás niveles de gobierno participen. Los GAD Provinciales pueden facilitar el acceso de actores de la economía popular y solidaria a los procesos de compras públicas.

Para el académico Fernando Barragán la seguridad alimentaria a nivel mundial está relacionada con la cantidad de alimentos producidos, mientras que a nivel regional y local está relacionada con el abastecimiento de alimentos a los consumidores, siendo la relación campo-ciudad el marco para comprender el problema entre abastecimiento a las urbes y modelo de desarrollo rural.

Sobre el abastecimiento, Barragán dice que el Ecuador en las últimas décadas ha mejorado su situación alimentaria, puesto que hay un incremento del consumo de calorías per cápita, aunque es menor respecto al de América del Sur. Analiza la composición de la dieta y afirma que las características del consumo de alimentos no coinciden con el mapa agro-productivo nacional, ya que su evolución en algunos casos responde al comercio internacional. De ahí que el Ecuador haya perdido autosuficiencia alimentaria en las últimas décadas.

Para Barragán lo más preocupante está en los cereales ya que en la década de los 60 se importaba el 12%, mientras que para la 1ra década del nuevo milenio se importaba el 40%, con tendencia hacia al alza. Sobre las legumbres, sostiene que se exporta la mitad de lo que se produce localmente y se importa una cantidad mayor, con lo que 2 de cada 3 toneladas de legumbres consumidas en Ecuador provienen de las importaciones. Igual acontece con los pescados en donde Ecuador exporta el 90% de su producción e importa más del 60% de lo que consume.

Barragán centra su análisis sobre la leche y sostiene que es un alimento fundamental en la dieta ecuatoriana, puesto que representa el 12% de las calorías consumidas. Su producción ha permitido que pequeños y medianos propietarios obtengan ingresos modestos aunque importantes para su economía. Analiza la cadena de producción de la leche en el proyecto SICA y en un proyecto de la Dirección de Producción del GAD Provincial de Chimborazo y concluye que las cadenas de

producción se limitan a mostrar las relaciones entre las distintas etapas pero no brindan ninguna información sobre la ubicación de cada una de esas etapas ni sobre las relaciones espaciales.

De ahí que sea importante estudiar el abastecimiento de alimentos desde una perspectiva territorial, en la relación campo-ciudad. Ello permite localizar la acción pública en el marco de la planificación y la acción de las diferentes instituciones públicas evitando la duplicidad de acciones y sobre todo el conflicto de visiones sobre el territorio. Es en ese contexto que el rol de los GAD Provinciales tiene que abarcar las áreas rurales productivas y también las ciudades que requieren de abastecimiento de alimentos y a su vez esas ciudades son un factor clave para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

A diferencia de otros, Barragán propone en lugar de propiciar la conformación de cadenas de producción, conformar redes espaciales que vinculen a actores que toman decisiones sobre su localización y funcionamiento. Redes en donde si bien algunos actores pueden tener mayor poder de decisión, en todo caso al no tratarse de un sistema de administración central o vertical, los demás actores pueden modificar estas redes de acuerdo a sus intereses y visiones, lo que puede generar contradicciones temporales o permanentes y reacomodos constantes. La red en ese sentido no puede ser concebida como algo fijo y determinado; sus cambios de funcionamiento son el resultado de dinámicas internas y de cambios externos del entorno del que forman parte. La identificación de los nodos de producción y de consumo, son importantes para la conformación de las redes.

Barragán expresa la preocupación de que en los últimos años los circuitos de comercialización se han modificado por la presencia creciente de grandes supermercados con gran poder de negociación, lo que les permite imponer condiciones a los productores en cuanto a precios, márgenes de ganancia, recepción de productos, etc., dándose casos en los que los supermercados obtienen precios más competitivos que los propios distribuidores locales. En el caso de la leche, son

las tiendas de barrio y panaderías las que concentran más del 70% de su comercialización.

Barragán concluye que las políticas públicas de seguridad alimentaria deben incluir no solo la producción sino también el destino final, el consumo en las ciudades, lo que sobrepasa las nociones de urbano y rural y se inscribe en las relaciones campo-ciudad, asumiéndolos como espacios integrados y complementarios. Con ello los planes, programas y proyectos deben fortalecer la integración de los actores a las redes de abastecimiento de alimentos, basados en los roles de los actores en los territorios.

Fernando Buendía y Verónica Conforme de la organización social COPISA<sup>17</sup> abordan el tema de seguridad alimentaria desde el desarrollo rural y afirman que en las últimas cinco décadas las políticas públicas han abandonado al sector agropecuario y se han caracterizado por la desregulación de los mercados, la eliminación de subsidios y la reducción de la inversión rural. Hasta antes del 2007 la acción de los gobiernos tuvo tres tipos de intervenciones: la los proyectos multisectoriales de desarrollo rural integral (años 80), las intervenciones sociales focalizadas (años 90) y los proyectos de desarrollo local o territorial (años 2000). Estas políticas tuvieron débil sustentación conceptual, bajo impacto y resultados y provocaron la fractura y el desorden institucional del desarrollo rural.

A partir de 2007, dicen Buendía y Conforme, surge un nuevo marco legal para las políticas de desarrollo rural: se aprueba una nueva Constitución con rostro campesino, que centra su atención en la noción del “Buen Vivir o Sumak Kawsay”, con lo que entre otras cosas se declara el Estado Intercultural y Plurinacional y se reconocen los derechos de la naturaleza. Además se establece que la soberanía alimentaria es un objetivo estratégico del Estado, en donde las pequeñas y medianas unidades de producción y la economía popular y solidaria, son actores clave. Se plantea también crear sistemas justos y solidarios de comercialización,

---

17 Conferencia Plurinacional e Intercultural de Seguridad Alimentaria.

un fondo nacional de tierras; se prohíbe la privatización del agua y la precarización de trabajo rural.

Con posterioridad a la puesta en vigencia de la Constitución, se aprobaron leyes como la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, la Ley de Recursos Hídricos y se tramita actualmente la aprobación de la Ley de Tierras Rurales y Territorios. Hay dos leyes que tienen postergada su tramitación por tres años, a pesar de que tenían uno para su aprobación: la Ley de Biodiversidad y Semillas y la Ley de Fomento Agropecuario.

El COOTAD<sup>18</sup>, ley conexas a la seguridad alimentaria, también se aprobó y en ella se establece la entrega obligatoria, progresiva y definitiva de todas las competencias relativas a la planificación y ejecución de programas para el desarrollo rural como el riego, la vialidad rural, la gestión ambiental y el fomento productivo, a los GADs Provinciales.

Todas esas reformas legales en opinión de COPISA, están conduciendo a una modernización post-neoliberal, que deja pendiente la normativa que transforme a fondo la actual estructura. Buendía y Conforme afirman que la gestión del gobierno de Correa se mueve entre la continuidad y el cambio y no logra definir con claridad una rectoría de la política institucional que coordine las acciones del MAGAP y el MIES en torno al desarrollo rural y a la vez articulen la acción con los GAD Provinciales quienes ejecutan fomento productivo.

COPISA propone la generación de espacios de articulación nacional y territorial para lograr una coordinación interinstitucional apropiada; propone apostar a la descentralización fortaleciendo las capacidades de los GAD, incrementando los recursos transferidos para el desarrollo de territorios rurales y la participación social.

Siempre una mirada desde afuera es necesaria y complementaria, de ahí la opinión y los aportes de Sylvain Bleuze, quien también parte de la Constitución y dice que a partir de ese hecho el Ecuador plantean un modelo de desarrollo endógeno que declara al derecho a la alimen-

---

18 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

tación como un deber del Estado y a la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico. Afirma que la agricultura familiar campesina es un aporte importante en el desarrollo económico del país tanto como productor de alimentos para el consumo interno (60%), para la exportación y la gran industria, como para el autoempleo, a pesar de lo cual ha sido afectada y vulnerada por otros sectores productivos.

Señala que en la última década se dio un incremento de la superficie de la tierra para cultivos de productos agrícolas para la exportación y la gran industria, quienes han tenido y tienen mayor acceso a riego, tecnología, crédito, precios y subsidios. Con ello se ha dado continuidad a un modelo de desarrollo agrícola basado en la producción para la exportación y el desarrollo de la agroindustria, a costa de los productos culturalmente consumidos en el país. Como ejemplo cita el caso del Programa de Semillas de Alto Rendimiento del MAGAP, quien mantiene un Convenio con 6 empresas agroindustriales a las que facilita el acceso de los pequeños productores a paquetes tecnológicos para la siembra de productos exportables y para biocombustibles, que promueven el mono cultivo y el uso de insumos externos que afectan la fertilidad del suelo. Ese tipo de cultivos promueve la ampliación de la frontera agrícola y concentra el agua de riego. Bleuze sostiene que los mayores montos de crédito se concentran en cultivos de exportación, agroindustria y en muy pocos de consumo interno.

Cita al Banco Mundial, quien reconoce la importancia de la agricultura familiar campesina para la lucha contra el cambio climático y la protección de la naturaleza y, en esa medida, señala que este tipo de agricultura no es menos productiva que la agricultura industrial. La agricultura familiar no solo brinda empleo, sino que además retiene amplios sectores poblacionales en el medio rural. En ese sentido aporta con una nueva perspectiva sobre la productividad.

En el plano propositivo menciona que los GAD Provinciales tienen facultades legislativas en sus competencias y territorios, por lo que la implementación de la seguridad alimentaria debería partir de los GAD, aunque señala que no basta con crear direcciones; lo que hace

falta son unidades con capacidad de gestión territorial, con recursos administrativos y financieros.

Los planes de ordenamiento territorial deben actualizar los mapas de vocaciones productivas de cada cantón y parroquia, determinando los tipos de sistemas de producción y sus niveles de productividad. Deben determinar los que disponen de riego, los que tienen potencialidades y los que carecen de ese recurso, para poder estructurar políticas de producción diferenciadas. Se deben identificar a las familias vinculadas a la producción de alimentos, la dinámica de la migración y sus efectos sobre la disponibilidad de mano de obra.

Bleuze propone incorporar el enfoque de cuencas y micro-cuencas en las políticas públicas para articular las actividades de quienes tienen competencias en la producción de alimentos. Se deben implementar además procesos de transformación de productos primarios, crear centros de acopio y distribución de alimentos articulados a la demanda de programas del Estado.

Bleuze plantea estructurar una unidad para habilitar tierras degradadas, dotándolas de tractores de oruga y brindando acompañamiento técnico para recuperar la fertilidad del suelo. Propone la investigación participativa sobre producción sustentable para la seguridad alimentaria vinculada a centros de investigación nacionales e internacionales. Propone crear biocentros de producción de fertilizantes orgánicos y de biocontroladores de plagas y enfermedades en plantas y animales. En aspectos relativos al financiamiento, propone crear líneas de crédito orientadas a la pequeña producción en líneas que tengan retorno de la inversión.

Habla de desarrollar un plan de retorno al campo orientado a la mano de obra joven, con incentivos en capacitación especializada en líneas de producción rentables y sustentables. En los planes de ordenamiento territorial, los Municipios deben tener la responsabilidad de controlar la compra y venta de tierras destinadas a la agricultura. Se debe promover la agricultura familiar campesina, agregando valor a sus productos y facilitando su comercialización.

Finalmente propone reinstaurar la formación profesional en los colegios agrícolas, pecuarios y agroindustriales localizados en provincias, convirtiéndolos en centros del milenio técnico agropecuario, dotándolos de equipos, maquinaria, laboratorios, bibliotecas modernas y profesores calificados.

## Conclusiones y Recomendaciones

Al haberse cuadruplicado la población ecuatoriana entre 1950 y el 2010 y al proyectarse hasta el 2050 por parte del INEC, un crecimiento mayor del 50% respecto del último censo, cuando el país alcance los 23,4 millones de personas, es urgente adoptar medidas sustanciales desde ya y en los siguientes años, que garanticen la alimentación de quienes habiten el Ecuador.

El desafío es mayor cuando no existen posibilidades de ampliación de la superficie de la tierra de cultivo, toda vez que la tierra que queda son bosques de protección y páramos que deben ser conservados para mantener el ecosistema.

En esa perspectiva tres son las dimensiones de medidas a adoptarse: la primera tiene que ver con la necesidad de ampliar la superficie de la tierra destinada al cultivo de alimentos en donde, al haber perdido el país en los últimos 50 años su capacidad de autosuficiencia principalmente de alimentos de origen vegetal, es indispensable recuperarla sustituyendo cultivos de pastos para ganado por cultivos principalmente de verduras, hortalizas y frutas, alimentos deficitarios en la dieta de los ecuatorianos, recuperando en la oferta el equilibrio del peso relativo de alimentos de origen animal con respecto a los alimentos de origen vegetal, por lo menos en los niveles de 1961 cuya relación era del 83% vegetal y 17% animal y que ahora se sitúa en 75% vegetal y 25% animal, está última con tendencia al alza.

En esta misma dimensión, es importante defender la frontera agrícola de la expansión urbana, poniendo límites muy concretos respecto de la acción especuladora del sector inmobiliario, aspecto sobre el

cual el Gobierno Nacional, los GAD Provinciales y fundamentalmente los GADs Municipales tienen mucha responsabilidad.

En esta misma dimensión es indispensable poner límites al crecimiento del monocultivo orientado a la producción de bienes de exportación y de bienes vegetales orientados a la generación de combustibles orgánicos. No se está proponiendo no incrementar el área de cultivo lo que se propone es acordar entre el Estado y la Sociedad, los límites de dicho crecimiento, a fin de lograr un punto de equilibrio entre la superficie de la tierra destinada al cultivo de alimentos para el mercado interno y la destinada al cultivo de bienes de exportación y de generación de agrocombustibles.

El segundo tipo de medidas tiene que ver con la necesidad de elevar los niveles de productividad de la tierra en donde se pueden identificar dos dimensiones. La una relacionada con la apuesta que ha hecho el país durante décadas de buscar elevar la productividad de la tierra mediante el uso excesivo de insumos como semillas, fertilizantes y pesticidas de origen fósil y transgénico, con resultados negativos dado que la productividad ha tenido leves incrementos e incluso retrocesos en muchos alimentos a pesar del excesivo uso de los mismos. Esa apuesta además, amplió la dependencia de la producción agrícola con agroindustrias extranjeras monopólicas e influyó en la dieta con consecuencias de malnutrición de la población expresados en la convivencia de desnutrición y sobrepeso.

La otra perspectiva de la productividad de la tierra tiene que ver con el excesivo fraccionamiento de la propiedad de la tierra, principalmente en la Sierra, provocado por el crecimiento poblacional y la escasez de tierras. Ese fraccionamiento afecta notablemente la producción de alimentos, dado que una buena parte de ellos se genera en esas tierras por parte de la agricultura familiar campesina. La posibilidad de elevar la productividad de esas tierras está dada mientras se puedan introducir procesos de mecanización del trabajo agrícola solo posibles en extensiones de tierra mayores. En esa perspectiva es indispensable restablecer la

existencia de propiedades colectivas en la Sierra que permita superar el indicado fraccionamiento.

La tercera dimensión tiene que ver con la tenencia de la tierra, evitando la excesiva concentración de la misma en pocas manos y favoreciendo el acceso principalmente de la población localizada en la zonas rurales. En la Costa existen altos niveles de concentración de la tierra principalmente de cultivos destinados a la exportación y más recientemente de monocultivos para la producción de biocombustibles. El acceso a la tierra de quienes no la tienen o la ampliación de quienes tienen capacidades productivas pero tienen limitadas propiedades, exige un proceso de redistribución de la tierra que no conduzca al fraccionamiento de la misma, sino más bien a la democratización de la propiedad de la tierra y de los beneficios del trabajo agropecuario.

En este marco, siendo la seguridad alimentaria una responsabilidad compartida entre distintos niveles de gobierno, sin embargo de los cual al tener los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales como competencia exclusiva la de fomento productivo y particularmente la de fomento agropecuario, que está muy asociada con la producción de alimentos, es su responsabilidad la de convertirse en la instancia articuladora en el territorio de las políticas e intervenciones de los demás niveles de gobierno en materia producción alimentaria y agropecuaria, dotándola de una perspectiva integral indispensable para lograr soberanía alimentaria.

Pero el acceso a la propiedad de la tierra, incluso evitando su fraccionamiento, no es una garantía para elevar la productividad de la tierra, es indispensable propiciar procesos de democratización en el acceso a otros insumos de producción como son el agua de riego, el uso de maquinaria para la gran producción, semillas certificadas, abonos y orgánicos, entre otros, en donde los GAD Provinciales tienen un rol predominante.

La competencia del riego es de exclusiva responsabilidad de los GADs Provinciales<sup>19</sup>. Esa determinación de política pública deben ejercerla plenamente, más aún cuando la SENAGUA<sup>20</sup> ha concluido la ejecución de buena parte los macroproyectos de riego. Es momento de que la SENAGUA pasé la competencia del manejo del agua de riego a los GAD Provinciales, incluidos los recursos.

Insumos como las semillas certificadas de alimentos generadas por el INIAP<sup>21</sup>, deben ser puestas a disposición de los GAD Provinciales, quienes deben asumir de manera progresiva la operación de entrega y asistencia técnica a los productores agrícolas. El rol del INIAP es de investigador, proveedor, asesor, mientras que la operación en los territorios es de responsabilidad de los GAD.

El potencial de la agricultura familiar campesina como productor de alimentos es amplio, va desde ser proveedor de insumos para la agro-industria, hasta ser proveedor de mercados de productos perecederos de consumo masivo, mercados mayoristas y grandes supermercados nacionales; de instituciones públicas que demandan alimentos, ferias en centros urbanos. Mercados todos de difícil acceso a los pequeños y medianos productores por falta de infraestructura vial y espacios apropiados de comercialización a nivel urbano. Los GAD Provinciales en ese nivel tienen una enorme responsabilidad como la instancia estatal delegada para dichas funciones

El crédito para la producción agropecuaria es otro servicio indispensable para el fomento productivo y alimentario en el que los GAD Provinciales tienen responsabilidad. No es posible que instituciones financieras como el Banco Nacional de Fomento o el que lo va a reemplazar como banca pública, se reestructuren al margen de los GAD provin-

---

19 El Art. 263 de la Constitución dice que “Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: (...) número 5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. Disposición ratificada en el Art. 42 de la COOTAD.

20 Secretaría Nacional del Agua.

21 Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria.

ciales, instancia del Estado responsable en los territorios de la relación con los productores agropecuarios.

## Referencias bibliográficas

- Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua (2015). <http://www.fondosdeagua.org>
- Banco Mundial (1986). *La pobreza y el hambre. Temas y opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo*. Washington, DC.
- Barragán, Carlos y otros (2011). *Informe 2010: El derecho a la alimentación en el Ecuador: Balance del estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de derechos humanos*. FIAN (Foodfirst Information and Action Network). Quito.
- Berry, Albert y otros (2014). *La concentración de la tierra. Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*. Quito: FLACSO, Abya-Yala.
- Carrión, Diego y otros (2012). *Ecuador rural del siglo XXI*. Quito: IEE.
- Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*.
- FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2009-2012) FAOSTAT. <http://www.fao.org/docrep/>
- \_\_\_\_\_(2011). *Guía práctica: La seguridad alimentaria: información para la toma de decisiones*. <http://www.foodsec.org/>
- FAO, FIDA y PMA (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. Roma.
- Gondard, Pierre y otros (2001). *30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): Dinámicas espaciales*. Quito: Colegio de Geógrafos del Ecuador-Corporación Editora Nacional, IRD, PUCE,
- INEC (2006-2014). Encuesta de Condiciones de Vida. Quito.
- Landívar, Natalia, y otros (2013). *Informe 2013: Monitoreo de políticas de tierra y el derecho a la alimentación en el Ecuador*. Quito: FIAN (Foodfirst Information and Action Network)
- MAGAP (2012). *Circuitos alternativos de comercialización: Estrategias de la agricultura familiar y campesina*. Quito.
- \_\_\_\_\_(2014). Modelo de gestión y operación 2014-2017, Presentación IPA. Quito.
- Manosalvas, Margarita (2014). *El enfoque de las capacidades en el marco analítico de las políticas públicas* (Tesis de Grado Doctorado). Quito: FLACSO.

- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2009). *Seguridad alimentaria y nutricional en el Ecuador. Construyendo la Soberanía Alimentaria*. Quito.
- MSP/INEC (2014). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*, ENSANUT-ECU 2011-2013, Quito.
- MSP/CEPAR (2004). *Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil*, EN-DEMAIN, Quito.
- Maxwell, S. y M. Smith (1992). Household food security: a conceptual review. En S. Maxwell y T. Frankenberger, *Household food security: Concepts, Indicators, Measurements*. UNICEF, IFAD.
- Maxwell, Simon (1996). Food security: a post-modern perspective. *Food Policy*, 21(2), 155-170. Great Britain.
- PMA-Ecuador (2015). *Informe de revisión estratégica, Seguridad alimentaria nutricional (SAN) en el Ecuador: Desafíos y oportunidades*. Quito.
- Pérez de Armiño, Karlos (1999). *Seguridad alimentaria*. HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao. [www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/202](http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/202)
- Pinstrup-Andersen (2009). *Food Security: definition and measurement*, Volumen 1. NY, USA: Division of Nutritional Sciences, Cornell University, Ithaca.
- Rosero, Fernando y otros (2011). *Soberanía alimentaria, modelo de desarrollo y tierras en Ecuador*. Serie Materiales de apoyo N. 2. CAFOLIS-Grupo de Apoyo. Quito.
- Schwartz, Tony y otros (2014). *La Anti-productividad*. Buenos Aires: Editorial Granica.
- Sen, Amartya (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(1992). Los conceptos de la pobreza. *Comercio Exterior*, 42(4).México.
- \_\_\_\_\_(2000). *Desarrollo y libertad*, Bogotá: Editorial Planeta.
- SENPLADES, Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (2014). *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*. Presentación en Power Point. Quito.
- SIPAE (2007). *Hacia una agenda para las economías campesinas en el Ecuador*. Quito: SIPAE.
- Torres, Felipe y otros (2003). *Seguridad alimentaria, seguridad nacional*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Vía Campesina, *Declaración*, Nyéléni, Mali 2007.



# Los GAD provinciales y la seguridad alimentaria

Gustavo Baroja<sup>1</sup>

## El peso de lo rural y agrario en Ecuador

En Ecuador lo rural es fundamentalmente agrario. Si se revisan algunos indicadores se encuentra que Ecuador registra una superficie agrícola de más de 7,5 millones de hectáreas, que representan un 26,9% del espacio nacional, lo que hace de la agricultura un rasgo fundamental del paisaje ecuatoriano. El número de Unidades de Producción Agropecuarias (UPAs) rodea los 840 000<sup>2</sup>.

La Población Económicamente Activa (PEA) empleada en el sector agropecuario y pesca, representa el 27,5 % de la PEA total (INEC, 2001), ubicando a la agricultura como el primer sector de empleo en el

---

1 Presidente del CONGOPE y Prefecto Provincial de Pichincha.

2 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES- Subsecretaría General. Dinámicas agrarias y actividades rurales no agrícolas existentes en el país, una propuesta de políticas públicas agrarias diferenciadas por territorio, para promover la soberanía alimentaria y el buen vivir rural Producto 3, Consultora, Fundación María Luisa Gómez de la Torre FMLGT, Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras AVSF, Sistema de Investigación sobre la problemática agraria del Ecuador SIPAE 2011.

Ecuador. A título de comparación, la PEA Agrícola en Estados Unidos pesa el 0,7 % de la PEA total.

Del 40% de la población ecuatoriana que reside en el área rural, las dos terceras partes conforman hogares de productores agropecuarios y viven en las propias Unidades de Producción Agropecuaria, de tal manera que, algo más del 25% de la población ecuatoriana se estima vinculada a la actividad agropecuaria y el 70% de la población rural ocupada, trabaja en agricultura<sup>3</sup>. Hay que tomar en cuenta que en estos indicadores no están contabilizadas las labores que cumplen las mujeres en las huertas familiares, porque al definirse como “amas de casa”, muchas de ellas se consideran parte de la Población Económicamente Inactiva (PEI).

Desde la producción, el sector agropecuario en la economía nacional representa en promedio el 9% del Producto Interno Bruto total, y el 15,46% del PIB no petrolero.

A pesar de la información existente sobre el sector, al país le hace falta un sistema de información agropecuario actualizado, integral y, sobre todo, que incluya las fases de distribución y comercialización. En Quito, por ejemplo, y en muchas otras ciudades, no existe escasez de alimentos, por el contrario, se registra un alto porcentaje de alimentos desperdiciados. El 20% de los alimentos que se expenden en los mercados de Quito se desperdician durante la pos cosecha o debido a la manera inadecuada de transportarlo (Dato tomado de la administración anterior del DMQ).

En Pichincha, particularmente, no se puede hablar de escasez de alimentos, pero sí de una mala distribución e inaccesibilidad por precios altos (producto de la especulación). Sin embargo, no se debe perder de vista que en un futuro próximo el desbalance entre el crecimiento de la población y la producción de alimentos se va a convertir en un serio problema, que podría ser enfrentado desde ahora de dos maneras:

---

3 SIGAGRO, página Web 2011.

- Aumentando la productividad: Ecuador es el país con mayor densidad poblacional en América del Sur, esto implica que es necesario profundizar las investigaciones para obtener mejores resultados en el poco terreno que tiene. Ello exige además redistribuir la tierra para la producción y destinar cultivos para la agroexportación; pero sobre todo dar valor agregado a esa producción.

- Proteger la frontera agrícola: Evitar que la buena tierra sea urbanizada. Varias zonas típicamente agrícolas están siendo paulatinamente convertidas en urbes. Esto no solo provocará que buena parte de las áreas agrícolas desaparezcan sino que se acabará por presionar sobre zonas protegidas como la misma Amazonía.

## **Redistribución de la tierra y crecimiento sostenido de la producción de alimentos**

El artículo 282 de la Constitución de la República faculta al Estado a normar el uso y acceso a la tierra bajo principios sociales y ambientales; prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.

Desde la reforma agraria de la década de los sesenta, Ecuador y sus campesinos demandaron nuevas transformaciones que corrijan una serie de distorsiones que se presentaron en el proceso. Además del lema mundial de “la tierra para quien la trabaja”, la redistribución de la tierra fue y es una demanda permanente de los sectores populares. En el país, la tierra pública está siendo repartida a asociaciones de grupos comunitarios y de productores<sup>4</sup>, la que siempre será insuficiente. La compra de tierras que no están siendo debidamente explotadas, es otra posibilidad. A pesar de ello se observa un fenómeno nuevo: la concentración de tierra, ya no en manos de personas naturales, sino de empresas y

---

4 Hasta inicios de 2013, el MAGAP, a través del Plan Tierra, transfirió 25 mil hectáreas a asociaciones campesinas y a 5 mil familias campesinas. Las tierras pertenecen al Estado, otras son de la banca cerrada y las restantes corresponden a compra y venta, a través de un subsidio que el Estado otorga a los campesinos.

organizaciones, sobre todo vinculadas a la agroexportación. Este nuevo fenómeno que se da alrededor de grandes proyectos nacionales de riego o multipropósito, no da espacio para la repartición de la tierra.

La discusión hoy no es solamente limitar la extensión de la tierra en manos de personas naturales, sino que la tierra no termine concentrada en manos de empresas, pero sobre todo que no pierda sino aumente su productividad y con ello garantice la soberanía alimentaria y recursos para la agroexportación.

El III Censo Nacional Agropecuario del año 2000 reveló que existen 600 mil familias (calculando el número de miembros de la familia en 5, esto supone 3 000 000 de personas) que se desenvuelven económicamente en menos de 1,5 hectáreas en promedio, mientras aquellas que poseen más de 500 hectáreas apenas suman 1 300 propietarios y disponen de 1,8 millones de hectáreas, lo que equivale a 1 384,6 hectáreas para cada uno de estos 1 300 propietarios.

En la Costa existe un alto nivel de concentración de tierras, en la Sierra se mantiene la minifundización, mientras que prevalecen las tierras comunales en la Amazonía. Por esto, muchos han llegado a afirmar que Ecuador es uno de los países con mayor índice de inequidad en el acceso a la tierra. El coeficiente de Gini se mantiene en el 0,81%, lo que da cuenta de una alta inequidad en la distribución de la tierra.

La desigualdad en términos de acceso a la tierra prácticamente no ha variado a pesar del proceso mal llamado de reforma agraria.

Es imperativa la redistribución de la tierra, aun cuando esta redistribución llegue a afectar a la gran propiedad privada, ligada a los cultivos de caña de azúcar, palma y banano, o a la ganadería extensiva.

La reforma agraria debe considerar una redistribución de la tierra en cantidades que permitan elevar la rentabilidad, y además brindar verdaderas oportunidades a la agricultura campesina en condiciones de efectividad económica, social y cultural.

La concentración del agua en pocas manos es similar o inclusive mucho más profunda que la de la tierra. La población campesina e indígena cuenta con sistemas comunales de riego, que representan el 86% de los usuarios. Sin embargo, solo tienen el 22% del área regada y lo que es más grave únicamente acceden al 13% del caudal, en tanto que el sector privado, que representa el 1% de las UPAs concentra el 67% del caudal según el CNRH (Gaybor, 2011).

Las inequidades persistentes no coinciden con lo dispuesto por la Constitución, ni con el Plan Nacional de Buen Vivir (PNBV) vinculado al fomento de la Economía Solidaria, ni de la Soberanía Alimentaria. Se ha impulsado sistemas de producción especializados, monocultivos, que han provocado daños ambientales por la deforestación y pérdida de la diversidad, así como afectaciones a la soberanía alimentaria.

Es necesaria una reforma agraria integral, que reparta la tierra para quien la trabaja, que el Estado apoye la superación de la brecha tecnológica entre grandes productores y pequeños productores; que la tecnología tenga un uso común y visión de desarrollo y no de un nuevo negocio oligárquico.

A nivel macro, el desafío es tener la suficiente cantidad de alimentos y condiciones culturales para que la población viva y crezca saludablemente, en medio de un mundo donde las grandes transnacionales son quienes controlan los factores de producción.

Pero, para decidir soberanamente qué producir, la población necesita acceder a tecnología, genética y a información regular y actualizada sobre el tema.

La soberanía alimentaria está íntimamente ligada al control de los medios de producción: la tierra, el capital, el agua y el conocimiento. Tal como sostiene el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP, y el Gobierno en general, solo la democratización de esos factores de producción permitirá que la soberanía alimentaria sea una construcción real y la que sustente al país, en el corto, mediano y largo plazo.

El crecimiento sostenido de la producción de alimentos es un problema de modelo de gestión y de una visión de integralidad y se lo podría ir viendo en los nudos críticos con una visión de cadena. En cada módulo de esta cadena hay una serie de acciones y proyectos a realizar en la producción, la circulación y el consumo:

- Asociatividad.
- Definición del proyecto: idea del proyecto.
- Asistencia técnica.
- Financiamiento.
- Acompañamiento y sostenibilidad.
- Evaluación.

Cada una de estas dimensiones requiere de un proceso de integración en todos los niveles de Gobierno y básicamente de financiamiento de riesgo que es la base del problema de hoy. Todas las otras dimensiones descritas de una u otra manera se lo está atendiendo; el problema hoy está en el financiamiento de riesgo y en el seguro de la producción.

Los alimentos son el fin último de la producción agropecuaria lo que hay que elevar es la productividad de la tierra, y esto se logra básicamente con la trilogía de asistencia técnica, innovación y financiamiento de nuevas tecnologías. Algún momento el país debe discutir sobre el papel de las modificaciones genéticas en el agro. La aplicación de estas tecnologías nuevas, debe entenderse en el Ecuador como parte del proceso social y político que nos conduce hacia la soberanía alimentaria y no como un elemento contrario a esta, la aplicación de tecnologías genéticas desarrolladas por el propio Ecuador y encaminadas a limitar e incluso eliminar la dependencia que sufrimos hoy de paquetes tecnológicos, pesticidas y agroquímicos debe entenderse como meta del desarrollo agropecuario nacional y pilar del proceso de soberanía alimentaria.

No creo que sean viables y aplicables en el Ecuador las tecnologías que se imponen desde fuera, al menos no lo creo en el marco de la

Revolución Ciudadana y de la Revolución Agraria, pero se debe discutir sobre cómo elevar la productividad y sobre todo qué producir. Cómo trabajar esa trilogía básicamente en función de alianzas con el sector privado y la academia.

El tema estratégico es: qué producir, cómo, y para quién. Es necesario reconocer el potencial de cada territorio, valorar el saber hacer de los sujetos, para fortalecer capacidades, estimular la Agricultura Familiar Campesina (AFC) como base de la soberanía alimentaria del país, desde un enfoque de desarrollo agrícola vinculado al buen vivir.

En los últimos años, se ve un claro aceleramiento de la agricultura extractivista, que acapara tierra, agua, y mano de obra, a nivel de los territorios, dejando de lado la agricultura familiar campesina y, por lo tanto, poniendo en riesgo la Soberanía Alimentaria.

Los GAD Provinciales deben trabajar emergentemente sobre temas como remediación y conservación, que implica fundamentalmente la racionalización del consumo.

## **Regiones, gobiernos regionales y la seguridad alimentaria**

La conformación de los Gobiernos Regionales no se ha postergado indefinidamente, la Enmienda Constitucional en proceso, elimina el plazo que se fijaba para la constitución de las regiones. Ahora se hace necesaria su conformación pero basada en elementos de construcción de territorialidad y no exclusivamente por la obligación de un plazo que se agota.

Todas las competencias regentadas por el Gobierno regional deben tener la rectoría en el Gobierno central y ser repartidas en función de las asociaciones o mancomunidades que generen los Gobiernos provinciales.

Lo anterior supone, que el desarrollo de las regiones es fruto de procesos sociales voluntarios y asociativos entre las provincias, de esta

forma, las regiones deben ser el resultado de procesos de negociación entre iguales y no nunca de imposición entre distintos.

Las competencias exclusivas relacionadas con el desarrollo productivo, que hoy se encuentran en manos de los Gobiernos provinciales, son las herramientas básicas de los procesos de conformación de regiones, sustentado este, en la lógica sinérgica de estas competencias entre las provincias asociadas, así como en la voluntad de conformar las unidades (mancomunidades) regionales que permitan la potenciación de cada uno de los socios, en cada una de las competencias.

La seguridad alimentaria tiene una estrecha relación con el fomento productivo. Si el fomento productivo es parte de las competencias provinciales, no tiene mucho sentido que la seguridad alimentaria quede en el Gobierno regional. La soberanía y seguridad alimentaria no es un problema de declaración solamente, tiene mucho que ver con las capacidades productivas, la productividad, la tecnología y los mercados.

En función de la rectoría de la competencia, y con procesos de planificación participativa, se requiere definir la producción en los territorios. No se puede continuar regido por falsos mecanismos de mercado que hacen que se produzca un solo producto cuando hay escasez de otros.

Parte de la soberanía alimentaria consiste en sustituir la importación de alimentos por otros producidos internamente, aunque en términos de ventajas comparativas, el país no sea el que mejore condiciones para ello. Lo que se propone es cambiar los paradigmas de la producción neoliberal por los del socialismo del buen vivir.

## **El Gobierno provincial de Pichincha y los GAD provinciales**

El Gobierno provincial de Pichincha diseñó una Estrategia de Intervención que implica una visión desconcentrada y de cercanía en cada cantón; una zonificación territorial basada en el potencial productivo;

análisis territorial sobre la base de sistemas productivos, y desarrollo de sitios de transformación e industrialización.

La Estrategia contempla un modelo de acción en el territorio que facilita:

- Nuevos esquemas de generación, distribución y redistribución de la riqueza.
- Reducir la vulnerabilidad de la economía.
- Eliminar las inequidades territoriales.
- Incorporar a los actores que históricamente han sido excluidos del esquema de desarrollo de mercado.

Para el fomento productivo, el Gobierno de Pichincha cuenta con seis políticas y veinte proyectos en marcha que apuntan a generar equilibrios territoriales, políticas de fomento que impulsan la producción de alimentos para la soberanía alimentaria, el desarrollo de empresas campesinas y a mejorar las relaciones urbano-rurales.

Pensando en el vínculo con lo urbano, ese mundo urbano que requiere alimentos frescos y procesados, es indispensable reconocer que la vida en lo urbano mejora cuando mejora la vida en lo rural. Los vínculos entre uno y otro, permiten establecer una dependencia de servicios y oportunidades que existen en estos dos tipos de territorios.

El Gobierno Provincial de Pichincha (GADPP), por ejemplo, decidió establecer la Soberanía Alimentaria como una política para su desarrollo territorial y la Agroecología como estrategia.

Los sistemas locales que producen autónomamente son la base constituyente de la soberanía alimentaria, pues ofrecen más control a los ciudadanos, mantienen los recursos dentro de la comunidad y generan más ingresos locales.

Hablar de la integración entre productores de alimentos (agro) y consumidores de alimentos (urbes), es hablar de mercados, entendidos

éstos como espacios de confluencia de oferta y demanda, en donde no se puede olvidar la propuesta anterior del sistema de información productivo y la necesidad de coordinar, dirigir o planificar la producción.

El artículo 21 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados proveerán de la infraestructura necesaria para el intercambio y comercialización directa entre pequeños productores y consumidores, en beneficio de ambos, como una nueva relación de economía social y solidaria.

El Gobierno provincial de Pichincha, a través de la Dirección de Economía Solidaria diseñó junto a las organizaciones de productores una ordenanza que busca fomentar la agroecología, impulsar sistemas de producción diversificados, que valoricen la biodiversidad e incorporen los saberes ancestrales para garantizar la soberanía alimentaria.

La ordenanza contempla los siguientes aspectos:

- La visión política y estratégica por la que se decide asumir la soberanía alimentaria y la agroecología como los principios que guían la producción agrícola en la provincia de Pichincha.
- Descripción de las políticas institucionales y financieras de incentivo.
- Ámbitos o líneas de trabajo: capacitación y apoyo a la comercialización.
- Reconocimiento de los sistemas locales de certificación.
- Creación de un sello provincial que garantiza a los consumidores.
- Creación de mecanismos de participación de los productores.

Para dar cumplimiento a la Ordenanza actualmente se está implementando el Sistema Participativo de Garantías (SPG). Este proceso ha incluido talleres que han permitido elaborar fichas de veeduría, capacitación a cincuenta veedores, desarrollo de un sistema informatizado para procesar la información de las veedurías y el desarrollo de un modelo gestión.

Al momento se está estructurando el Comité de Productores, organismo conformado por productores, consumidores, instituciones públicas y privadas, la academia y sociedad civil en general, que será quien se encargue de poner a funcionar el sistema, del apoyo a los productores, como también la propuesta que permita continuar con este proceso a nivel provincial.

Asimismo, mediante la Cooperación Internacional, el GAD de Pichincha ha logrado financiar tres proyectos para el apoyo a la producción agroecológica.

No obstante, a pesar de que falta mucho por hacer, hemos empezado a caminar con el proceso de capacitación permanente en temas y prácticas agroecológicas en todos los cantones de la provincia. Se espera que cada día se sigan sumando más productores a esta propuesta productiva, cuyo fin es mejorar la calidad de vida de los campesinos, alcanzar la soberanía alimentaria y el buen vivir de todos los habitantes de la provincia de Pichincha. Cada GAD provincial sin duda está avanzando a su propio ritmo y con sus propias lógicas locales.

## **Las agroindustrias y la seguridad alimentaria**

Existe determinado sentido de confrontación o enfrentamiento entre las posiciones de la agricultura familiar o la relacionada con la soberanía alimentaria y la agricultura para agroindustria. Es básico buscar un punto de equilibrio entre estos dos sentidos de la producción. Recordemos que es nuestra obligación determinar los niveles óptimos de seguridad y soberanía alimentaria; pero no olvidemos que necesitamos exportar productos (lo ideal sería con valor agregado) por un tema de balanza de pagos.

En la ruralidad y en los vínculos indispensables con lo urbano queda aún mucho por hacer.

A nivel de gobiernos intermedios estamos en la capacidad de apoyar y fomentar la agricultura familiar campesina que contribuye a la

soberanía alimentaria; apoyar la protección de semillas y mantener un espacio rural agrario, generador de empleo.

Debemos trabajar en la comercialización solidaria, el comercio justo.

Las ferias inclusivas deberían tener un porcentaje mínimo a ser cumplido por todos los niveles de gobierno, se debe facilitar la tramitación de compras públicas para los actores de la economía popular y solidaria.

Es necesaria la asistencia técnica para la producción rural. Soberanamente debemos decidir sobre las tecnologías apropiadas para nuestros territorios, la ruralidad es rica en diversidad y estos procesos productivos deben adaptarse a cada circunscripción.

## Referencias bibliográficas

Gaybor, Antonio (2011). Agua, alimentación y agricultura. Foro de los Recursos Hídricos. Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Subsecretaría General (2011). Dinámicas agrarias y actividades rurales no agrícolas existentes en el país, una propuesta de políticas públicas agrarias diferenciadas por territorio, para promover la soberanía alimentaria y el buen vivir rural PRODUCTO 3, Consultora, Fundación María Luisa Gómez de la Torre, FMLGT, Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras AVSF, Sistema de Investigación sobre la problemática agraria del Ecuador SIPAE.

SIGAGRO (2011). Página Web.



# Las tierras rurales y el mejoramiento de la soberanía alimentaria

Miguel Carvajal<sup>1</sup>

Tradicionalmente se ha considerado a América Latina como una región que tiene la capacidad de producir los alimentos que consume. Ventajosamente, esta ha sido una condición que ha perdurado, con excepción de momentos críticos y puntuales derivados principalmente de fenómenos naturales como sequías e inundaciones, terremotos o graves crisis políticas. El Ecuador es parte de esta realidad, un país que tiene la capacidad natural de producir alimentos para satisfacer las demandas internas en alrededor del 97% y, como muchos de nuestros países hermanos, tiene la capacidad de exportar productos agropecuarios que históricamente caracterizaron a nuestras economías primarias antes y durante nuestro periodo petrolero, representando actualmente cerca del 40% de las divisas que ingresan al país.

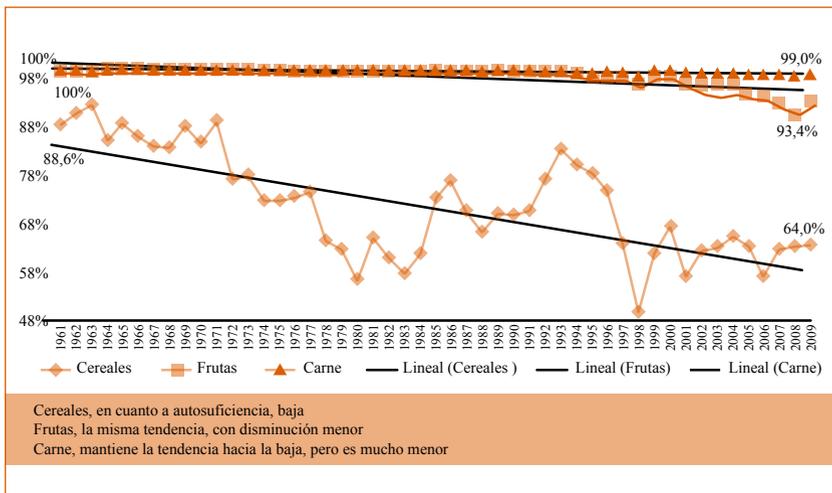
De acuerdo con recientes estudios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en los últimos veinte años se ha mantenido la producción para la satisfacción de la

---

1 Asamblea Nacional por Movimiento PAIS, Presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria. Sociólogo, graduado en la UCE; diplomado en Población y Desarrollo en la Universidad de La Habana; máster en Ciencias Políticas y Gestión de Desarrollo de la FLACSO; ex ministro de Defensa Nacional, ex ministro Coordinador de Seguridad, ex viceministro de Desarrollo Rural del MAGAP. Su gestión se identifica con los temas de desarrollo rural, ambiente y seguridad.

demanda interna de alimentos, con algunas variaciones pues ha crecido la oferta de productos como cárnicos y han disminuido algunos productos como cereales (por ejemplo trigo, que prácticamente se ha dejado de producir). Asimismo, en el caso de algunas frutas que importamos, como manzanas, peras, uvas, kiwi y otras que nos llegan de países de la región y han modificado prácticas de consumo principalmente de sectores medios y de altos ingresos urbanos en los últimos 15 o 20 años.

Gráfico 1  
Autosuficiencia alimentaria por grupos de alimentos 1961-2009



Fuente: (FAOSTAT, 2014)

Elaboración: FLACSO

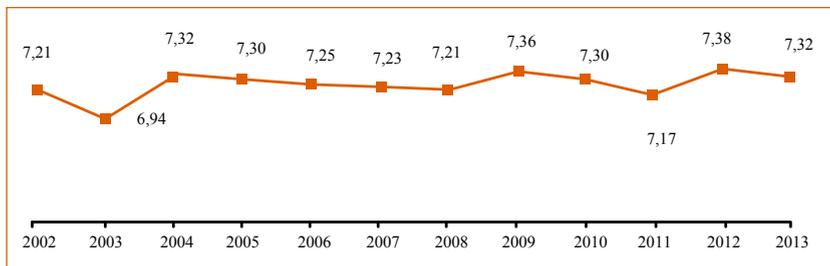
En algunos rubros sensibles para la soberanía alimentaria, como es el caso del maíz duro, los últimos dos o tres años se ha venido consolidando una política de garantizar la demanda nacional con la producción de nuestros agricultores, lo cual ha significado una política de fomento de la producción, de protección de precios, de restricción a la importación de maíz duro y de control del contrabando. Al momento, según información reciente proporcionada por el Ministro de Agricul-

tura, de las cerca de 500 000 toneladas métricas (tm) que se importaban, se ha reducido a alrededor de 170 000 tm. Si estas son las condiciones generales del país, considero que el mayor problema que en perspectiva futura enfrenta el Ecuador en su soberanía y, por tanto también en su seguridad alimentaria, tiene relación con el crecimiento de la población y por ende con la demanda de alimentos. Esto en condiciones en que no existen posibilidades reales de incorporar muchas más tierras a la producción agrícola, como fue la opción que se adoptó en los años sesenta y setenta con las dos reformas agrarias y los procesos de colonización de los flancos de cordillera occidental y oriental, y de la Amazonia y regiones de la costa.

En esa medida, la única posibilidad que tiene el país de incrementar la producción de alimentos es elevando sus niveles de productividad actuales y modificando varias prácticas productivas que son insostenibles ambientalmente a largo plazo. Esta es una perspectiva no sólo para enfrentar las demandas de alimentos de las nuevas generaciones, sino para proteger y desarrollar la potencialidad productiva agraria, en sentido amplio, que permita el aprovechamiento adecuado de las posibilidades de expansión en el mercado mundial y al mismo tiempo una adecuada conservación, protección y manejo de los recursos naturales renovables.

Mientras en el año 2002 la superficie de la tierra para labor agrícola fue de 7,21 millones de hectáreas (ha), para el 2013 esa superficie apenas se amplió a 7,32 millones de ha, como lo muestra el siguiente gráfico.

**Gráfico 2**  
Evolución de la superficie de labor agrícola (millones de ha)

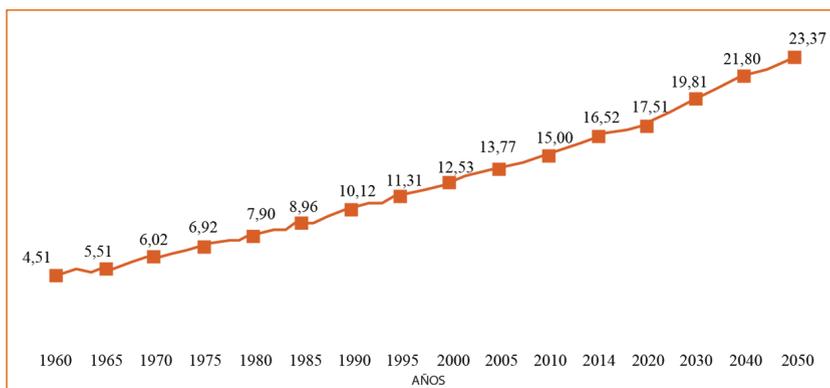


**Fuente:** Encuestas de superficie y producción agropecuaria continua (ESPAC, INEC, 2013)

**Elaboración:** Asamblea Nacional, Comisión de Soberanía Alimentaria

De su parte, durante los últimos sesenta años, la población ha tenido un comportamiento sostenidamente creciente al pasar de 4,51 millones en los años sesenta, al iniciarse los procesos de reforma agraria y colonización, a 16,52 millones de habitantes en el 2015. Como proyección al 2050, se calcula que se llegará a superar los 23 millones de habitantes, como lo muestra el siguiente gráfico.

**Gráfico 3**  
Evolución de la población en Ecuador



**Fuente:** Proyecciones de población, Censo 2010 (INEC, 2011)

**Elaboración:** Asamblea Nacional, Comisión de Soberanía Alimentaria

Entonces, el reto es mantener y garantizar la soberanía alimentaria de la población ecuatoriana para los próximos años, reconociendo que la tierra productiva es un recurso finito y agotable; que la expansión de la frontera agrícola está en sus límites de sostenibilidad; que se mantienen áreas que deben ser reorientadas productivamente como las destinadas a pastizales, y que la expansión de las áreas urbanas mantiene una presión constante y creciente sobre las áreas de producción agrícola.

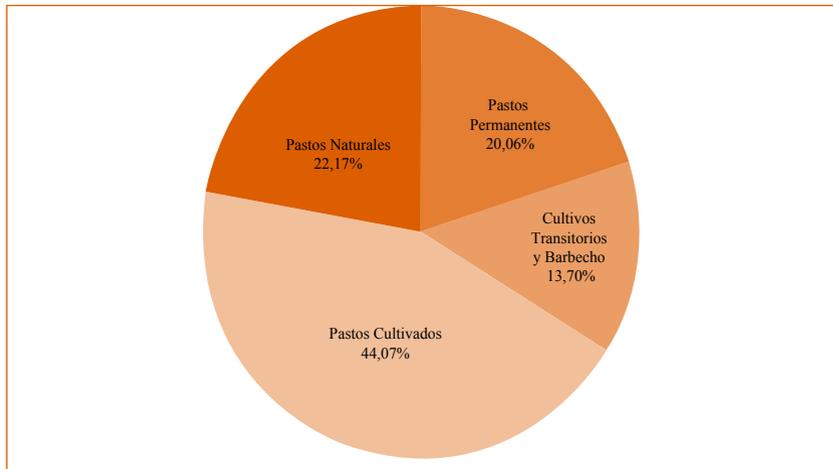
**Tabla 1**  
Área de labor agropecuaria (en millones de ha)

1982	5,90
2002	7,23
2013	7,32

**Fuente:** Varios autores y ESPAC, INEC 2012

**Elaboración:** Asamblea Nacional, Comisión de Soberanía Alimentaria

**Gráfico 4**  
Superficie de labor de uso agropecuario



**Fuente:** Encuestas de superficie y producción agropecuaria continua (ESPAC, INEC, 2013)

**Elaboración:** Asamblea Nacional, Comisión de Soberanía Alimentaria

De la información disponible, no existen muchas posibilidades de ampliación de la superficie destinada a labores agropecuarias aparte de alrededor de 130 000 hectáreas de suelo de cangagua en la Sierra y la superficie que se puede incorporar con riego en la península de Santa Elena o al sur de Loja. Obviamente este límite de ampliación es considerado, si se mantiene una política de conservación de áreas protegidas, de bosques protegidos públicos y privados, del sistema hídrico público y de ecosistemas frágiles, como parte de las políticas de sustentabilidad ambiental del país.

Esta es la razón central por la cual se debe insistir, como se lo propone en el proyecto de Ley de Tierras Rurales, en la obligación de todos los propietarios de tierras rurales de cumplir la función social de la tierra con aptitud productiva y de incorporar las causales de afectación de aquellos predios medianos y grandes que teniendo condiciones de producción son mantenidos sin producir o con bajos niveles de productividad. Esta posibilidad de afectación debe excluir a tierras comunitarias o de propiedad colectiva y a los predios de agricultores familiares considerados como tales, a las propiedades menores a 75 ha; en la Costa y estribaciones, menores a 25 ha; en la Sierra y menores a 75 ha; en la Amazonía, siempre que sean tierras en las que trabaja una familia campesina y de cuya producción se sostiene esa familia. Deberían excluirse también aquellas tierras destinadas a la conservación y protección de los recursos naturales renovables por voluntad de sus dueños y previo registro ante la autoridad ambiental.

Es en estas condiciones de limitaciones objetivas a la expansión de la frontera agrícola y de crecimiento futuro de la demanda de alimentos por el crecimiento poblacional, que hay que situar la discusión sobre las políticas públicas de tierra y soberanía alimentaria, sobre cómo mantener los equilibrios necesarios entre la agricultura de exportación, que es fundamental para la economía nacional, y la agricultura de consumo interno. Discutir sobre cómo regular la producción para biocombustibles y las áreas de producción de alimentos, sobre cómo mejorar las normativas que estimulen la producción y sancionen la especulación, la improductividad, la concentración de tierras, las formas modernas de latifundio y las prácticas monopólicas que afectan a la pequeña y mediana propiedad agrícola, que son las que sustentan la provisión de alimentos de consumo nacional.

En este marco se imponen también medidas de prevención frente a los probables riesgos de extranjerización de la tierra. La propuesta es regular la inversión y la propiedad y uso de la tierra en manos extranjeras sin violentar sus derechos constitucionales, sin impedir la inversión foránea, pero sí protegiendo la obligación estratégica del Estado de garantizar la soberanía alimentaria. Y finalmente, es en este contexto en el cual se deben tomar medidas para fomentar la producción, la productividad, la asociatividad de los productores familiares y la productividad de las propiedades colectivas y comunitarias de la tierra.

La norma constitucional define los parámetros en los cuales debe desarrollarse una política que dé respuesta a estos temas planteados. Las principales disposiciones constitucionales pueden resumirse en el siguiente recuadro.

### **MARCO CONSTITUCIONAL**

#### **Constitución de la República, 2008**

Garantía de derecho a la alimentación y soberanía alimentaria, objetivo estratégico y obligación del Estado (Arts. 13 y 281)

- Cumplimiento de la función social y función ambiental de la propiedad en todas sus formas. (Arts. 66, No. 26 y 282)
- Fondo de tierra que regulará el acceso equitativo de campesinos a la tierra (Art. 282)
- Prohibición de latifundio y concentración de la tierra. (Art. 282)
- Garantía del derecho a la propiedad en todas sus formas (Art. 321)
- Promoción estatal del acceso equitativo a los factores de producción. (Art. 334)
- Prioridad nacional la conservación y recuperación del suelo, en especial su capa fértil. (Arts. 409 y 410)
- Consulta prelegislativa, Art. 57, No. 17.
- Primera Disposición Transitoria.- Ley del régimen de la soberanía alimentaria.

Corresponde a la nueva Ley de Tierras desarrollar estos mandatos constitucionales para promover una política de desarrollo rural que permita el fomento de la producción agrícola sin afectar la estructura de propiedad familiar y que, al mismo tiempo, promueva prácticas productivas sostenibles y un proceso de redistribución del acceso a la tierra por parte de organizaciones campesinas que carecen de este recurso o que tienen tierra de mala calidad para su aprovechamiento.

### **La inequidad en el acceso a la tierra**

Otro aspecto que caracteriza la situación rural es la distribución inequitativa de la tierra en el país. Según el Censo del 2001, las propiedades menores de 50 ha eran el 40,4% de la superficie y el 93% de las Unidades de Producción Agrícola (UPA) y las propiedades superiores a 50 ha eran el 59% de la superficie y el 6% de las UPA. Se toma como referencia 50 ha como se dijo anteriormente, porque es la superficie aproximada máxima de la agricultura familiar en la Costa, aunque en la Amazonía puede llegar a las 100 ha por el tipo de suelo. Las propiedades mayores a 500 ha representaban el 16% de la superficie y al 0,7% de las UPA. Mientras que las propiedades de entre 100 y 500 ha representaban el 25% de la superficie y el 2% de las UPA. Datos todos que dan cuenta de una distribución inequitativa de la tierra, en la cual se mantiene y se ha agravado el minifundio y se ha desarrollado principalmente la mediana propiedad.

El Censo del 2001 tuvo una dificultad, y es que no distingue entre propietarios individuales y propietarios comunitarios o colectivos. Es decir, cuando se habla de propiedades de más de 500 ha están en la misma categoría los propietarios que representan a muchas familias y están articulados en una comuna que tiene propiedad colectiva, como también los que son parte de una sola familia.

Tampoco se diferencian las aptitudes productivas. Por ejemplo, ¿a qué altura están las propiedades? Pues no es lo mismo propiedades en páramo o en valles interandinos, mucho menos se identifica si son zonas muy fértiles o con poca fertilidad, si son áreas con infraestructura

de riego o sin infraestructura productiva. Situación que manifiesta imprecisión en la información, lo cual dificulta la formulación de políticas públicas, que debe considerar estas y otras variables para enfrentar los problemas de producción, pero también para desarrollar adecuadas políticas de acceso a la redistribución de la tierra y de apoyo a iniciativas de integración y asociatividad productiva de minifundios.

Han transcurrido ya cerca de 14 años desde el último censo, por lo cual la información sobre la propiedad de la tierra, además de imprecisa está desactualizada. Sin embargo, las tendencias de inequidad, concentración, minifundización, mostradas en el censo, se corroboran con estudios más recientes que lleva adelante el Ministerio de Agricultura con el Proyecto SIG TIERRAS. Este proyecto ha levantado información muy precisa en 14 municipios del país. Allí se observa que las propiedades de menos de 50 ha son el 58% de la superficie y representan el 98% de las UPA, aunque una persona puede tener varias propiedades productivas. Y las propiedades de más de 50 ha representan el 41% de la superficie y el 1% de las UPA.

**Tabla 2**  
Estructura de la propiedad de la tierra rural

Tipo propiedad	Nº de UPA *		Superficie		Tipo UPA	Superficie % del total	Número UPA % del total
	Cantidad	%	ha.	%			
Privada	828.267	98,27	11'680.469	94,53	<5 ha	6,53	63,96
Comunal	13.408	1,59	602.862	4,88	5 a 20 ha	14,27	20,87
Estatal	1.228	0,14	73.261	0,59	20 a 50 ha	19,60	8,97
<b>Total</b>	<b>842.881</b>	<b>100</b>	<b>12'355.831</b>	<b>100</b>	50 a 100 ha	18,39	3,97
* UPA: Unidad Productiva Agropecuaria					100-500 ha	25,13	2,06
					>500 ha	16,13	0,16
					<20 ha=20.8% sup	84.3% UPAs	
					<50 ha=40.4% sup	93.8% UPAs	

**Fuente:** III Censo Nacional Agropecuario INEC 2000

**Tabla 3**  
Estructura de la propiedad de la tierra rural

Tipo propiedad	N° de UPA ★		Superficie		Tipo UPA	Superficie % del total	Número UPA % del total	
	Cantidad	%	ha.	%				
Privada	828.267	98,27	11'680.469	94,53	<5 ha	6,53	63,96	
Comunal	13.408	1,59	602.862	4,88	5 a 20 ha	14,27	20,87	
Estatad	1.228	0,14	73.261	0,59	20 a 50 ha	19,60	8,97	
<b>Total</b>	<b>842.881</b>	<b>100</b>	<b>12'355.831</b>	<b>100</b>	50 a 100 ha	18,39	3,97	
★ UPA: Unidad Productiva Agropecuaria								
						100-500 ha	25,13	2,06
						>500 ha	16,13	0,16
						<20 ha=20.8% sup	84.3% UPAs	
						<50 ha=40.4% sup	93.8% UPAs	

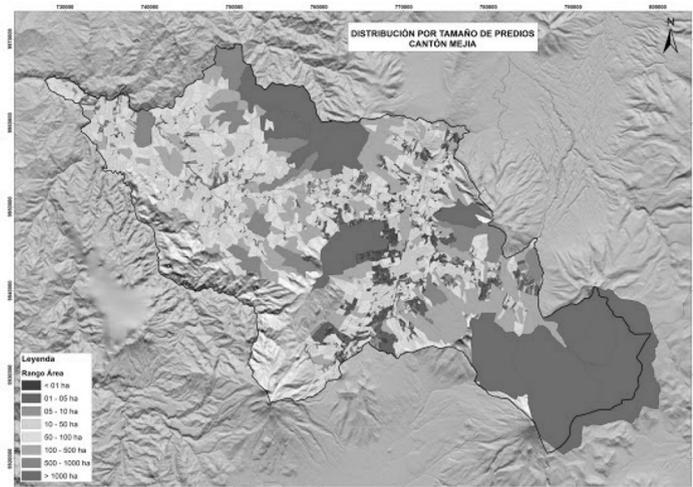
**Fuente:** SIGTIERRAS a partir de información levantada en 14 cantones 2014

## Algunos casos

A manera de ejemplo tomamos a 3 de los 14 cantones de los cuales se cuenta con información de SIG TIERRAS: Mejía en la Sierra, Milagro en la Costa y Joya de los Sachas en la Amazonía.

En el mapa del cantón Mejía (provincia de Pichincha) se puede apreciar como colores predominantes el amarillo verdoso (propiedades de 10 a 50 ha) y el color rojo (propiedades de más de 1 000 ha), lo que aparentemente da cuenta de procesos de concentración de la tierra; sin embargo, estas propiedades están ubicadas en páramos y, de otro lado, de procesos de mantenimiento de propiedades dedicadas a la agricultura familiar, con una cierta tendencia al fraccionamiento (variedad de verdes que corresponden a menos de 5 ha). En ese cantón, por la proximidad de Quito, se generan también en paralelo procesos de urbanización que afectan al área de labor agrícola.

Mapa 1  
Distribución por tamaño de predios Cantón Mejía



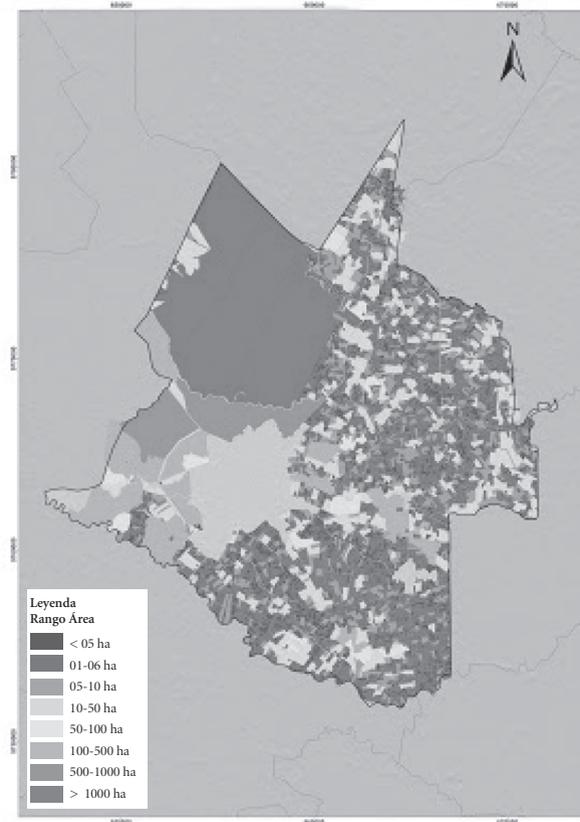
Fuente: Sigtieras 2014

En el caso del cantón Milagro (provincia de Guayas), se puede apreciar lo predominante de los colores verde (propiedades de menos de 5 ha) que para el caso de la Costa son minifundios; y rojo (propiedades de más de 1 000 ha) que están dedicadas a la producción de caña de azúcar principalmente, cultivo que por sus propias características y necesidades de inversión requiere de superficies extensas. En esta realidad se torna compleja y conflictiva, al igual que las propiedades en páramo, el concepto de “gran propiedad”, que necesariamente debe ser comprendido en función de la combinación de algunas variables como calidad de los suelos, infraestructura productiva y tipo de cultivos.

La producción de caña requiere de superficies importantes que no deben ser retaceadas, a menos que se corra el riesgo de producir menos azúcar que lo requerido para satisfacer el consumo interno; por lo mismo, las opciones adecuadas son las de producción empresarial tradicional existente o la producción asociativa, con modelos de gestión de alta gerencia empresarial.

Hay varias experiencias recientes de asociatividad que muestran las dificultades de mantener el aprovechamiento de la producción de predios con características de alto rendimiento, a pesar de los apoyos estatales y en algunos casos de tener incluso asegurada la comercialización de la producción por varios años. Entre ellas se puede mencionar las dificultades para alcanzar niveles de alta gerencia y la presión interna para retacear y cambiar a cultivos más cercanos a las prácticas campesinas tradicionales.

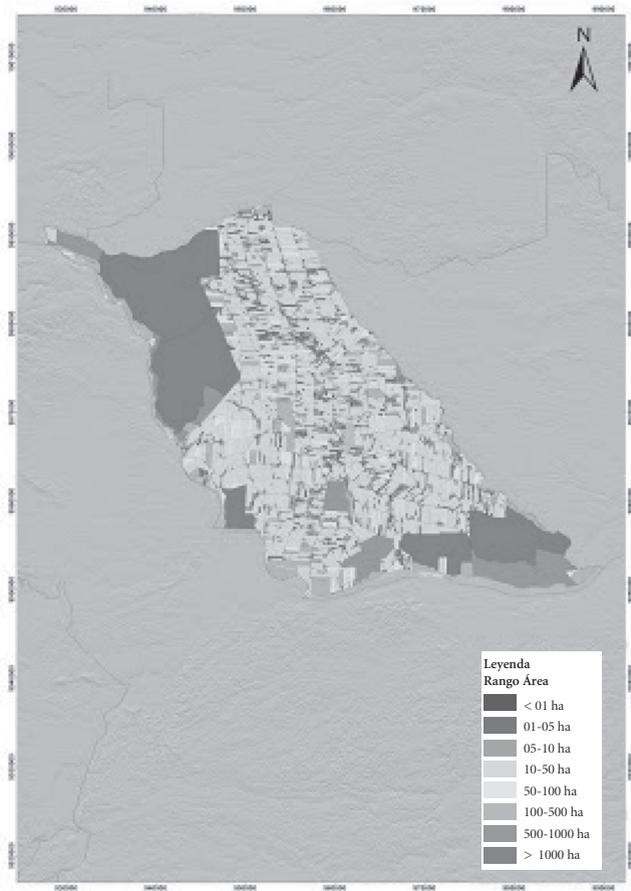
Mapa 2  
Distribución por tamaño de predios Cantón Milagro



Fuente: Sigtierras 2014

En el caso de la Amazonía, cantón Joya de los Sachas (provincia Orellana), los colores predominantes son el amarillo verdoso (propiedades de entre 10 y 50 ha) y el rojo (propiedades de más de 1 000 ha) que pueden ser privadas o comunitarias y que conviven en los mismos espacios productivos y de reproducción social.

Mapa 3  
Distribución por tamaño de predios Cantón Joya de los Sachas



Fuente: Sigtieras 2014

Estos tres casos muestran realidades como la desigual distribución de la propiedad de la tierra, los existentes y, en algunos casos, graves procesos de atomización de la propiedad de la tierra y la necesidad de trabajar en mayor detalle y rigurosidad conceptual a la hora de definir lo que se debe entender por grandes propiedades y latifundios, superando la mera cuantificación de las hectáreas y considerando las particularidades que tiene el país y que requiere la producción.

Esta realidad brevemente descrita muestra algunos de los problemas en la distribución de la tierra agrícola en el país. Uno de ellos constituye procesos de minifundización que caracterizan a la ruralidad nacional y que representan un grave problema productivo y social. De allí se deduce la necesidad de contar con información precisa sobre la propiedad de la tierra, sobre lo que produce. ¿Dónde hay concentración?, ¿dónde no? Información que debe estar cruzada con los datos sobre la distribución del agua y con otras variables como el tipo de producción, la infraestructura y los indicadores sociales, para elevar los niveles de confiabilidad en las decisiones y políticas públicas de desarrollo rural.

En algunos cantones existen propiedades privadas extensas en ecosistemas frágiles como páramo. En esos casos cabe discutir incluso si es preferible que ahí no haya agricultura sin aprobación de planes de manejo; y si para la sociedad es más conveniente mantener o no esas propiedades indivisas o fraccionarlas, por sus funciones ambientales como la conservación y generación de agua. El proyecto de Ley de Tierras que se discute en la Asamblea Nacional prohíbe la ampliación de la frontera agrícola en páramos y en zonas altas donde ya existen actividades agropecuarias. Propone que se las realice en base a un plan de manejo que proteja los recursos naturales renovables, particularmente el agua y el suelo fértil.

## **La tierra, la producción y los pequeños propietarios**

Cuando se plantea un desarrollo rural democrático en nuestra comprensión, se proponen políticas e iniciativas que se caracterizan por

la integralidad de los enfoques de los factores productivos tradicionales (agua, suelo, financiamiento, semillas); de las políticas productivas y de comercialización; de la interconexión de las políticas productivas y de las políticas sociales; de la relación entre la producción y la conservación de los recursos naturales. Se propone un enfoque político y no sólo “técnico”, enfoque que concibe al desarrollo como un proceso político y que en este caso busca transformar realidades sociales estructuralmente injustas, excluyentes; se propone la erradicación de la pobreza y la construcción de sociedades rurales productivas, justas socialmente y equilibradas ambientalmente.

Desde esta concepción, evidentemente el acceso a la tierra es un aspecto fundamental que está vinculado al acceso al agua, al crédito y a la priorización de las políticas públicas hacia los sectores más pobres de la sociedad y en los territorios más vulnerables.

Entonces, la pregunta es cómo lograr una mayor equidad en la estructura de la tenencia de la tierra sin afectar la producción nacional tomando en cuenta que en Ecuador, después de dos reformas agrarias y los procesos subsiguientes, no hay una gran cantidad de latifundios o de haciendas con extensiones considerables de tierras improductivas.

Al parecer, como se ha planteado anteriormente, las respuestas adecuadas rebasan los criterios que predominaron en las décadas de los 60 y 70 del siglo XX, que permitieron el acceso a tierra a miles de campesinos e indígenas y reestructuraron la propiedad latifundista y hacendataria, en un proceso que siguió hasta la década de los 90. Proceso que tuvo enormes dificultades por el débil acceso al crédito, al agua, y que desde hace varios años también enfrenta la presión de las nuevas generaciones sobre las tierras entregadas a cooperativas, comunas y otras organizaciones de productores. Presión que muchas veces ha llevado a un mayor retaceo de la tierra, por la escasez del recurso en las zonas rurales más pobres, por las dificultades de acceso financiero para su compra y por la inexistencia de causales de afectación por el incumplimiento de la función social en la neoliberal ley vigente, no se diga por el incumplimiento de la función ambiental que la constitución manda a cumplir.

El proyecto de Ley de Tierras y Territorios Rurales, fomenta la redistribución de las tierras que están en manos del Estado y de aquellas propiedades privadas que no cumplen con la función social y ambiental excluyendo a las tierras comunitarias y las de la agricultura familiar, es decir, propiedades privadas de grandes extensiones, que están dedicadas a la especulación del precio de la tierra y no a la producción, o que incumplen las normas sociales y ambientales, más aún cuando cuentan con infraestructura para producir y no lo hacen.

La propuesta busca dar seguridad jurídica a todos los propietarios, priorizar la titulación de los más pequeños, apoyar la producción, mejorar la productividad y mantener una línea de apoyo a los pequeños productores comunitarios y familiares, además de crear mecanismos de afectación a la tierra agrícola improductiva y de su distribución a campesinos pobres sin tierra o con tierra de mala calidad. No se propone una fragmentación de la tierra que haga insostenible su producción<sup>2</sup>.

El país requiere de políticas que al mismo tiempo de brindar seguridad jurídica en el agro para todos –y ello supone resolver la titulación de tierras de los más pequeños propietarios que son alrededor de 130 000 predios según el MAGAP– pueda también crear condiciones y mecanismos de acceso a la tierra, generar políticas para evitar la concentración de la tierra y el acaparamiento que no es solo un problema de propiedad de un recurso sino el dominio que se ejerce sobre el destino de la producción y sobre el control de mercados, vía compra o arrendamiento, y eso es lo que está pasando con los denominados “comodities” en muchos países de América Latina. Medidas que permitan evitar la extranjerización de la tierra, regulando la propiedad de la tierra en manos extranjeras; así como la creación de mecanismos institucionales para regular la compra de tierras en superficies que para la escala ecuatoriana pueden ser considerados “grandes”.

---

2 El proyecto de Ley de Tierras establece que si un predio es notificado por la autoridad agraria para que sea puesto en producción y en el siguiente año no produce, habrá un llamado de atención de parte de la autoridad agraria y una reducción de un 10% del valor catastral del predio; y si en los seis meses siguientes continúa sin producir, puede ser objeto de expropiación.

Hasta el momento los programas de redistribución de tierras a organizaciones campesinas no han superado las 22 000 ha, la mayoría de predios en manos del Estado o intervenidos por la UGEDEP. Probablemente las posibilidades inmediatas de predios identificados para ser redistribuidos en la actualidad no pasen de otras 20 000 ha. Cifras muy distantes de las originales 2 500 000 ha que se planteó el Plan Tierras y que obedecieron al cálculo aritmético para lograr bajar el índice de Gini en la distribución de la tierra, más que a información verificada y objetiva sobre la disponibilidad de tierra que podría ser redistribuida.

Como se dijo anteriormente, el problema a enfrentar no es solo de acceso a la tierra, sino también de cómo incrementar la producción. Mejorar la productividad de la tierra es un objetivo fundamental de la producción agropecuaria. Es la única vía para afianzar la seguridad y la soberanía alimentaria. Ello incluye también a los pequeños agricultores, a los minifundistas, a quienes desde el Estado debe transferirse recursos, vía inversión productiva, como por ejemplo, sistemas de riego parcelario, inversiones en redes de comercialización. Si bien la producción ha crecido, la productividad en general no ha crecido a los ritmos esperados o en los promedios regionales. La superación de esta situación implica mayores inversiones en tecnología, riego y semillas, así como políticas públicas de comercialización que mejoren la relación productores- consumidores, por ahora los más afectados por la intermediación comercial. Implica asimismo, mantener una política de mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población rural, que en general ha logrado grandes e importantes avances en la equidad y la disminución de la pobreza, pero que sigue siendo la población con mayores niveles de pobreza y pobreza extrema del país.

Los campesinos pobres sin tierra pueden acceder a la redistribución de la tierra pública que es del Estado o que fue afectada por el Estado por mal uso o porque hay muchos dueños de predios que quieren vender sus propiedades. Lo que hay que buscar es cómo la banca pública, a través del Banco de Fomento o de una banca de desarrollo rural, pueda otorgar crédito para la compra de tierras en condiciones de tasas de interés sub-

sidiadas. Lamentablemente esta política de acceso a la compra de tierras productivas mediante crédito público con tasa de interés preferente no se ha consolidado, en parte porque el Banco de Fomento tiene la lógica de la banca, que no es la lógica institucional que corresponde a la banca rural de atención a campesinos incluidos los más pobres.

En la Costa el crédito llega muchas veces con retraso a pequeños y medianos campesinos, particularmente de ciclo corto. Y ello obliga a obtener créditos en cooperativas con tasas mucho más altas que el BNF o a obtener créditos informales a tasas de interés muy altas e incluso usureras. Por eso los miembros de organizaciones indígenas y comunitarias prácticamente no reciben ningún crédito.

### **Un reto urgente, desarrollar las particularidades productivas territoriales**

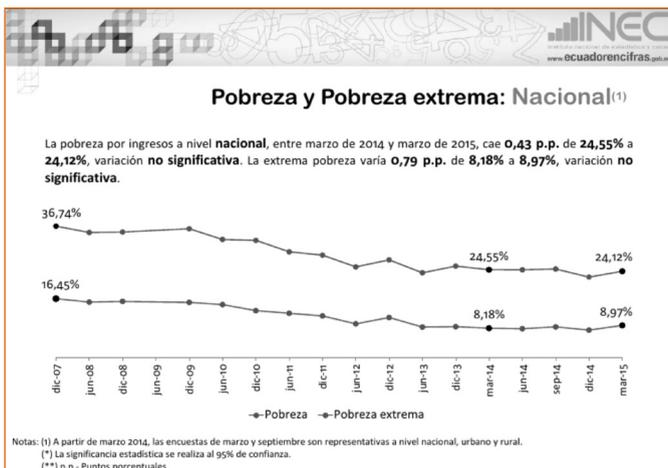
En el país tenemos regiones muy diversas con capacidades de producción particulares y muchas veces complementarias. Uno de los retos es consolidar productivamente los territorios diversos, en los que se integran diferentes tipos de propiedad de la tierra, una producción que se orienta para el mercado interno y otra para la exportación, y en donde en varias regiones estas particularidades se combinan también con la presencia de territorios de pueblos ancestrales indígenas, afrodescendientes y montubios. Es esta diversidad la que va configurando territorios que se han ido desarrollando productivamente a lo largo de la historia y que una política pública debe tender a fortalecer con estímulos y regulaciones que garanticen los equilibrios sociales, económicos y ambientales que la diversidad del país requiere.

Parecería que este es uno de los aspectos en los que deben insertarse las políticas de los gobiernos provinciales, en lo que a desarrollo de las especializaciones de producción rural se refiere. Buscar y potenciar las identidades territoriales en medio de la diversidad que nos caracteriza. La construcción de territorios es un proceso social que rebasa largamente las demarcaciones administrativas y en esa construcción el

rol de los organismos provinciales que tienen competencias en desarrollo rural, en riego, en vialidad y en fomento productivo, puede ser muy potente como en efecto se ha demostrado en varias provincias del país.

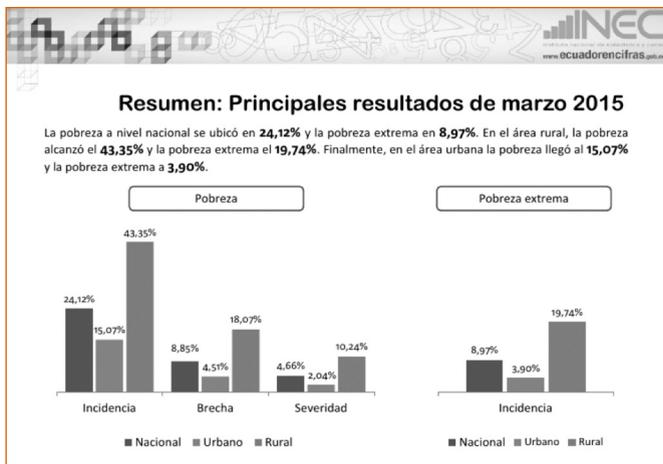
Sobre la ruralidad ha predominado una mirada urbana y muchas veces anclada en los prejuicios heredados de una estructura social injusta que proviene del viejo régimen hacendatario. Se impone un cambio de mirada que sea capaz de rever las condiciones de desventaja que priman sobre la ruralidad, particularmente de aquellos sectores sociales y productivos que no han estado ligados ni han sido los beneficiarios de las tradicionales estructuras agroexportadoras. Esa nueva mirada debe permitir modificar la variación de los niveles de pobreza que todavía son mucho más altos en el mundo rural que en el urbano; debe permitir universalizar los servicios básicos a nivel rural, debe lograr impedir la ampliación fagocitaria de la expansión urbana sobre las áreas de producción agrícola o sobre las áreas de conservación y protección de recursos naturales renovables.

Gráfico 6  
Pobreza y pobreza extrema



Fuente: INEC, 2015

## Gráfico 7 Pobreza y pobreza extrema nacional, urbana y rural



**Fuente:** INEC, 2015

En esa perspectiva, los esfuerzos nacionales deben conjugarse con los que realizan los gobiernos provinciales y locales en el mejoramiento de las cadenas productivas existentes, no solamente de los productos tradicionales de exportación, sino también de los que están destinados principalmente al mercado interno y que pueden tener perspectivas de exportación; esto incluye la producción de leche, de carne, de quinua.

Una perspectiva de esta naturaleza, en que el fortalecimiento de la producción con identidad territorial destinada al consumo interno, de hecho consolida la capacidad nacional de fortalecer las demandas del mercado de alimentos y por tanto fortalece las capacidades de soberanía alimentaria del país, así como el fortalecimiento de políticas que fomentan la incorporación de valor agregado de muchos productos agropecuarios (en sentido amplio) e incluso sus posibilidades de exportación, no deben ser vistas como antagónicas sino como opciones complementarias en el desarrollo productivo de los territorios.

Hay organizaciones de campesinos que desde hace muchos años exportan cacao e incluso chocolate bajo formas de asociatividad; que exportan banano, oritos; que están incursionando en la producción y comercialización asociativa de lácteos, legumbres y cereales. Esa es una de las perspectivas a desarrollar en el mundo rural en tanto combinan el desarrollo productivo con la incorporación directa de productores de distinto rango en procesos asociativos. Este es uno de los mecanismos que contribuye de manera sostenible junto a las políticas sociales, a la superación de la pobreza y de las condiciones de desigualdad y exclusión que históricamente han caracterizado a la ruralidad ecuatoriana.

¿Por qué no incentivar con política pública los cultivos de quinua, amaranto y otros alimentos nativos? ¿Por qué no incentivar su industrialización donde también puedan participar los campesinos? En ese caso la inclusión económica y social ya no tiene que ver solamente con el acceso a la tierra, sino con el buen cultivo de la misma y la industrialización de lo que produce la tierra para ponerlo en tal nivel de calidad que pueda ser consumido internamente con la misma calidad de los alimentos que se exportan. Esos son los retos. En la actualidad hay en el mundo rural campesinos con formación profesional integrados a la producción. Hay también profesionales que viven en zonas urbanas que no se han desligado de sus raíces rurales y comunitarias y que representan un poderoso incentivo de cambio que se debe proteger y potenciar.

Hay que ir más allá de un imaginario, válido por cierto pero limitado, de creer que lo óptimo para cada productor es el acceso a un pedacito más grande de tierra que, además, en la próxima generación será fraccionado, manteniéndose el mismo problema. Por supuesto que hay que generar los mecanismos de democratización del acceso a la tierra, mecanismos públicos que permitan la compra de tierras, pero también otros aspectos: agregación de valor con industrialización, promoción de agricultura orgánica, promoción masiva de bioinsumos, en general buenas prácticas productivas. Los retos del desarrollo rural parecerían replantear una mirada mucho más integral y con promoción de las capacidades y particularidades locales, lo cual exige nuevas y consistentes

actuaciones de los distintos niveles del Estado, particularmente de los gobiernos subnacionales.

Los gobiernos provinciales, que tienen competencias en el desarrollo agrario, tienen un campo enorme de trabajo y por tanto de posibilidades de contribuir a estos retos de cambio.

Un ámbito es la gestión de recursos como el agua, donde hay valiosas experiencias en las inversiones y manejo de sistemas de riego. Otro es la promoción de espacios parlamentarios de gestión como en Tungurahua, donde operan la asamblea, el foro y las juntas de riego, en una provincia donde es preciso lograr acuerdos entre quienes están arriba y debajo de la cuenca para un buen manejo de agua, porque de lo contrario se generaría un conflicto. Los gobiernos provinciales tienen competencias en riego, aunque con recursos muy limitados. Una vez que concluyan los mega proyectos de control de inundaciones y de riego, que es una historia pendiente del país ya que no se puede seguir con el ciclo anual de inundaciones y sequías en la cuenca baja del río Guayas o del río Chone, nos parece que hay que concentrarse en la promoción de riego parcelario en la Costa y Sierra del país como una inversión necesaria para la potenciación de la producción, la productividad y el mejoramiento de las condiciones sociales de las poblaciones rurales.

Los Gobiernos Provinciales pueden potenciar este tipo de relaciones parlamentarias y participativas no solo sobre el agua, sino también sobre la tierra, sobre iniciativas de comercialización de alimentos, de promoción de procesos asociativos que enfrenten los problemas de intermediación y provoquen mejoras para los productores y los consumidores. Efectivamente, los gobiernos provinciales tienen un rol importante en la comercialización de alimentos y productos agropecuarios a través de los mercados de transferencia o mercados mayoristas. Estos mercados se organizaron hace 30 años y deben ser readecuados a las condiciones actuales.

Otro campo de intervención potente es la asistencia técnica, la cual tiene altos y bajos, inclusive durante el actual Gobierno. En el MA-

GAP se generó una experiencia muy interesante en este ámbito con las casi mil Escuelas de la Revolución Agraria (ERA), las que aportaban para la agricultura con tecnología, organización y la presencia en campo de muchos profesionales jóvenes. Pero se eliminó, con lo que se perdió una posibilidad de transferencia directa a las organizaciones campesinas. Se abrió luego y funciona ahora el programa Hombro a Hombro y el Programa del Buen Vivir Rural que están en la misma lógica, pero hay que mantenerlos y generalizarlos como parte de una política pública de mejoramiento de las condiciones productivas y sociales de las poblaciones rurales ecuatorianas, que implican transferencia de recursos públicos hacia los sectores más pobres y socialmente frágiles.

En esta perspectiva, por qué no pensar por ejemplo que los gobiernos provinciales tengan una estrecha relación con el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) y las universidades provinciales para que la investigación agropecuaria sea activamente vinculada, desarrollada y difundida en territorio? Los gobiernos provinciales junto a universidades, organizaciones sociales y el MAGAP pueden promover y manejar granjas de experimentación y proveer de semillas a los productores, más aún cuando el INIAP con las reformas realizadas a su ley, puede generar semillas certificadas, no solo para momentos de crisis, sino de manera permanente. El mercado de semillas es un mercado controlado por ciertas empresas. Allí los gobiernos provinciales tienen una serie de posibilidades de reformas a la gestión de la asistencia técnica, así como de la provisión de semillas.

Otro ámbito en el cual han sido muy importantes las gestiones integradas de gobiernos municipales, provinciales y nacional es el de la titulación de tierras. El MAGAP mantuvo convenios con varios gobiernos provinciales, donde fue muy significativo su aporte. Todavía hay 130 mil familias aproximadamente que requieren de titulación de tierras. El título da seguridad jurídica y es tan importante para el pequeño productor como para todos los agricultores y empresarios rurales. La mayoría de productores a quienes todavía no se han entregado títulos de propiedad son minifundistas y ahí los gobiernos provinciales tienen un rol clave.

Las posibilidades de despliegue de intervención y apoyo de los Gobiernos Provinciales en el desarrollo rural son inmensas, la coordinación en territorio de políticas sociales, de políticas productivas, de erradicación de la desnutrición, de promover un manejo adecuado de recursos naturales renovables, de favorecer mecanismos asociativos de producción y comercialización, de fomentar la investigación técnica y científica para mejorar la producción y desarrollar las identidades territoriales, así como las acciones tradicionales en la construcción y gestión de infraestructura de caminos vecinales, van de la mano pero dependen en gran parte de la voluntad e iniciativa política.

Los gobiernos provinciales políticamente comprometidos en el desarrollo rural, pueden ser también actores clave en el crédito; en la promoción y consolidación del sistema cooperativo, de la banca pública, de la generación de iniciativas que propicien encuentros entre productores y consumidores; pueden ser actor claves en la generación de alternativas para certificar producción limpia, orgánica, agroecológica. Esas son las iniciativas en las cuales los gobiernos provinciales tienen las capacidades legales para hacerlo. Hay que desatarlas.

En Brasil el Ministerio de Desarrollo Agrario da certificaciones de lo que es producción orgánica, producción de campesinos pobres, de una producción equilibrada. Pero también los gobiernos municipales dan certificaciones en nuestro país. Existen algunas experiencias importantes pero todavía focalizadas, siendo este uno de los ámbitos necesarios de ser abordados por los gobiernos territoriales.

### **Negocios inclusivos, no subordinación a las agroindustrias**

Hay que impedir que el encadenamiento productivo lleve a la subordinación del pequeño productor a la empresa agroindustrial, que muchas veces da crédito y asistencia técnica, pero compromete su producción al encadenamiento de la gran empresa. Las políticas del mismo MAGAP han favorecido este tipo de modelo productivo y no necesariamente como sistemas agroproductivos sino como negocios inclusivos,

política que se debe evaluar porque puede tener aspectos positivos de relacionamiento, pero también perversidades, de subordinación, de dejar sin protección a los pequeños productores.

Crear redes de comercialización que permitan asociar a diferentes tipos de productores es un reto para los gobiernos provinciales. El mito de que los grandes y medianos productores empresariales no pueden relacionarse con los pequeños productores se está cayendo, hay ahora experiencias valiosas en esa línea de mejoramiento de la producción y de los respectivos encadenamientos, sin desconocer los riesgos de subordinación que se deben prever.

En aspectos de producción y de productividad el país ha mejorado, pero hay un reto grande respecto de la demanda de alimentos internos. Los niveles de seguridad alimentaria en ciertos renglones han desmejorado. Por ejemplo, el país importa soya. ¿La intención es ser autosuficiente en soya o en trigo? Se puede mejorar la producción, pero el objetivo no es ser autosuficiente en estos alimentos. El Ecuador no puede volverse una especie de isla chauvinista, que produzca todo, aunque un país vecino pueda vender esos alimentos a un mejor precio. Lo que sí es necesario es proteger la producción de los alimentos básicos, fundamentales para la vida.

En seguridad alimentaria hay que pensar un poco más allá de las fronteras físicas y pensar en la producción regional de alimentos. Hay que pensar con mayor amplitud la frontera regional de la seguridad alimentaria, sin descuidar la propia frontera nacional. Otro ejemplo en esta línea es el de maíz. Ecuador importaba hasta 700 mil t. de maíz de más de 1,1 millones t que necesita. Actualmente el país importa 250 mil t., es decir ha reducido la dependencia de la importación de maíz duro (que sirve para la producción de alimentos como carne, aves, huevos) y puede llegar a ser autosuficiente porque hay vocación productiva y voluntad política.

Es preciso garantizar la producción de carne, de vegetales, de frutas que el país puede producir, pero no hay que cerrarse a la posibilidad de consumo de otros alimentos regionales.

La soberanía alimentaria debe ser vista también en términos regionales. Si la dimensión regional sirve para la defensa, la seguridad, el transporte de nuestros países, también sirve para la soberanía alimentaria y ello nos permite tener acuerdos de producción e intercambio con otros países.

Hay que mirar con mayor amplitud el concepto de la producción y el consumo nacional y tener cierta flexibilidad con la frontera de lo nacional respecto a la frontera de lo regional, lo que es clave. El riesgo es quedarse en una burbuja y asumir que la soberanía es producir todo lo que se consume internamente. Hay alimentos que el país no puede producir, aunque ya están incorporados a la dieta de algunos sectores y consumidores ecuatorianos.

La dieta tiene que ver con lo cultural, pero como la cultura va variando, se va modificando, adaptando; ello exige tener una amplitud por lo menos regional. La patria grande es también para los alimentos y la seguridad alimentaria. Al menos vale la pena reflexionar sobre esta dimensión.

## Referencias bibliográficas

- ESPAC, INEC (2013). *Encuestas de superficie y producción agropecuaria continua*. Material no publicado.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INEC (2000). *III Censo Nacional Agropecuario INEC 2000*.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Proyecciones de población, Censo 2010*. Material no publicado.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Reporte de pobreza por ingresos marzo 2015*. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza/> el 4 de mayo del 2015.
- MAGAP (2014). *Autosuficiencia alimentaria por grupos de alimentos 1961-2009*. Material no publicado.
- Proyecto SIGTIERRAS (2014). Mapas. Material no publicado.



# Las redes de abastecimiento en el contexto de la seguridad alimentaria: el caso de la leche en Ecuador

Fernando Barragán-Ochoa<sup>1</sup>

La alimentación es la condición básica sobre la que se debe asentar cualquier modelo de desarrollo. Asegurar el abastecimiento alimenticio debe ser una de las prioridades en materia de políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno. A escala global, la preocupación por la seguridad alimentaria se relaciona generalmente a la disponibilidad futura de alimentos, tomando en cuenta las previsiones de crecimiento demográfico y la degradación de los recursos naturales (Godfray et al., 2010). En esta línea de discurso, al proyectar el problema al futuro, generalmente se olvida que en el mundo todavía hay más de 800 millones de personas en estado de desnutrición (FAOSTAT, 2015).

---

1 Geógrafo con mención en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, Maestría en Desarrollo Regional y Planificación Territorial (PUCE, Quito), Máster en investigación en Geografía de países en desarrollo (Panthéon-Sorbonne, París), PHD (c) Geografía (Panthéon-Sorbonne, París). Ha trabajado en administración de bases de datos geográficas y cartografía; en Planificación y Ordenamiento Territorial (SENPLADES y diferentes GAD ecuatorianos); consultor en FAO; modelamiento ambiental (EcoCiencia); docente-investigador (PUCE y UTE). Temáticas de investigación: espacios rurales y dinámicas productivas, pobreza y desarrollo, relaciones campo-ciudad, redes de abastecimiento urbano de alimentos, modelamiento territorial y visualización de datos.

En la escala mundial, la seguridad alimentaria está relacionada con la cantidad de alimentos. En escalas regionales y locales la seguridad alimentaria es un tema más complejo que va más allá de la existencia de productos alimenticios. No se trata únicamente de comprobar la existencia de alimentos sino, sobre todo, comprender el abastecimiento de los productos alimenticios hacia los consumidores que, debido a los cambios demográficos en las últimas décadas, se encuentran sobre todo en las ciudades. Esta dinámica de urbanización ha sido particularmente importante en América Latina, la cual ha sido calificada como la más rápida, intensa y concentrada (Dureau et al., 2007). Las relaciones campo-ciudad son el marco para la comprensión del abastecimiento urbano y del modelo de desarrollo rural.

En el presente artículo se aborda en una primera parte, el rol del abastecimiento en la comprensión de la seguridad alimentaria; en la segunda parte, se analizan las cadenas de producción como el paradigma para el estudio del proceso que siguen los alimentos desde los productores hasta llegar a los consumidores. Frente a este paradigma, en la tercera parte, se plantea el estudio de las redes de abastecimiento como metodología que permite estudiar, desde una perspectiva espacial, los flujos de productos alimenticios. Esta exposición se ejemplifica a través del caso de la leche en Ecuador, el cual permite incluir una diversidad de actores y fases de producción. Así también permite reflexionar, para el caso ecuatoriano, sobre la sostenibilidad de la producción lechera y la seguridad alimentaria en sí.

## **El abastecimiento en la seguridad alimentaria**

De acuerdo a la definición generalmente aceptada de la seguridad alimentaria, ésta se alcanza cuando "...todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana" (FAO, 1996). Esta definición implica cuatro grandes dimensiones: la disponibilidad de alimentos, el acceso a los alimentos, su utilización

y la estabilidad. Además de la producción y existencia de alimentos, se mencionan los procesos que permiten que los alimentos lleguen hasta los consumidores.

Para analizar el estado y la evolución de la seguridad alimentaria, analizaremos los datos estadísticos nacionales, lo que nos permitirá profundizar en las estructuras de abastecimiento de alimentos.

Ecuador en las últimas décadas ha mejorado su situación alimentaria, lo que se observa en un incremento de las calorías per cápita consumidas: pasando de menos de 2 000 kcal por persona/día a inicios de los años 60 a casi 2 500 kcal por persona/día a finales de la primera década del nuevo milenio (FAOSTAT, 2015). Este mejoramiento ha sido relativamente continuo en el tiempo, sin embargo la situación alimentaria del Ecuador, frente a sus vecinos y a los demás países de la región, no es totalmente favorable. El consumo medio de calorías en Ecuador es de un 25% menor al promedio de América del Sur (FAOSTAT, 2015).

El aporte de calorías de los grupos de alimentos es diverso. En la primera década del nuevo milenio, de acuerdo a los datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), los cereales aportan aproximadamente una de cada tres calorías. Los aceites vegetales, los lácteos, las frutas y las carnes proveen entre el 10% y el 15% de las calorías consumidas, cada uno (FAOSTAT, 2015).

El estudio de la dieta a través del origen de las calorías es fundamental por su rol en la nutrición humana. Sin embargo, para determinar el origen de estas calorías es necesario analizar la cantidad de masa consumida, expresada en kilogramos por persona por año. En este caso se destacan los productos lácteos (29%) y las frutas (26%) (FAOSTAT, 2015). Es necesario resaltar el caso de las frutas, ya que su importancia es bastante mayor en relación a los demás países de la región y a nivel internacional en general, aunque a partir de los años 80 se sigue una clara tendencia hacia su disminución. Los cereales son el 14% en masa de la alimentación ecuatoriana, a los que les siguen las carnes (9%) y los tubérculos (5%) (FAOSTAT, 2015).

**Tabla 1**  
**Aporte de grupos alimenticios en calorías y cantidad**  
**a la dieta promedio ecuatoriana entre 2001 y 2011**

<b>Item</b>	<b>Calorias (%)</b>	<b>Masa (%)</b>
Frutas	10	26
Leche	12	29
Cereales	32	15
Tubérculos	2	5
Vegetales	1	4
Azúcar	8	3
Carnes	10	8
Bebidas alcohólicas	1	3
Aceites vegetales	16	3
Pescados	1	1
Legumbres	1	0
Huevos	1	1
Grasas animales	4	1
Menudencias	0	1
Estimulantes	0	0
Oleaginosas	1	0
Espicias	0	0
Misceláneos	0	0
Frutos secos	0	0
Productos acuáticos	0	0
	100	100

**Fuente:** FAOSTAT, 2015

**Tabla 2**  
Evolución de la dieta ecuatoriana entre 1960 y 2011

	Abastecimiento alimenticio (kg/persona)				
	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2011
Frutas	263	257	210	197	159
Leche	92	94	83	109	175
Cereales	76	75	84	97	88
Tubérculos	82	76	45	36	28
Vegetales	60	31	30	25	23
Azúcar	30	42	35	24	18
Carnes	17	19	23	33	50
Bebidas alcohólicas	10	20	22	15	21
Aceites vegetales	6	8	15	15	15
Pescados	6	10	10	8	7
Legumbres	12	6	4	4	3
Huevos	2	3	4	4	5
Grasas animales	3	3	3	4	5
Menudencias	2	2	2	3	3
Estimulantes	2	2	1	4	1
Oleaginosas	2	2	1	1	1
Espicias	0	0	0	0	0
Misceláneos	0	0	0	0	0
Frutos secos	0	0	0	0	0
Productos acuáticos	0	0	0	0	0

**Fuente:** FAOSTAT, 2015

Este panorama del consumo de alimentos no coincide necesariamente con el mapa agroproductivo nacional. Si bien la producción de algunos productos ha seguido una evolución paralela a su consumo, en otros casos su evolución responde al comercio internacional.

Desde el punto de vista de seguridad y soberanía alimentaria es importante identificar el origen de los productos alimenticios consumidos, sobre todo en el contexto ecuatoriano en el que las últimas décadas se han caracterizado por una pérdida de autosuficiencia alimentaria.

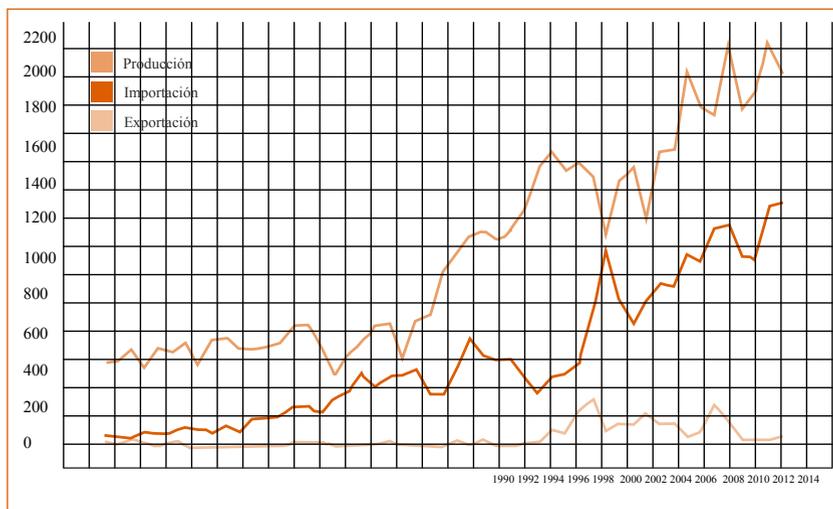
**Tabla 3**  
Producción, importación, variación de stock, exportación  
y abastecimiento interno en Ecuador por categorías de alimentos;  
promedio entre los años 2001-2011

Ítem	Producción (a)	Importación (b)	Variación de stock (c)	Exportación (d)	Abastecimiento interno (a+b+c+d)
Frutas	7938	135	-28	5640	2406
Tubérculos	459	17	12	36	452
Leche	5073	10	0	6	5077
Cereales	1822	1045	-9	94	2764
Vegetales	408	55	0	104	359
Azúcar	536	55	0	56	536
Carnes	692	7	0	1	698
Legumbres	26	23	0	12	42
Oleaginosas	188	5	3	21	175
Bebidas alcohólicas	273	25		20	278
Aceites vegetales	337	110	-4	158	286
Pescados	595	105	9	538	173
Grasas animales	84	4	0	11	77
Estimulantes	174	10	0	170	15
Huevos	88	3	0	2	89
Menudencias	45	2		2	48
Espicias	4	2	0	2	4
Productos acuáticos	0	0	0	0	0
Frutos secos		3		9	-2
Misceláneos		3	0	1	2

**Fuente:** FAOSTAT, 2015

La situación más preocupante se expresa en el caso de los cereales, por su cantidad y por su importancia en la dieta ecuatoriana. En la década de los 60 se importaba el 12% de los cereales consumidos, este porcentaje ha aumentado al 40% para el primer decenio del nuevo milenio. Esta tendencia creciente de las importaciones de cereales se ha acentuado desde mediados de los 90, aunque también existe un crecimiento en la producción, como se observa en el gráfico 1 (FAOSTAT, 2015).

Gráfico 1  
Evolución de la producción, importación y exportación  
de los cereales en Ecuador entre 1960 y 2011



Fuente: FAOSTAT, 2015

En el caso de las legumbres se observa la importancia del comercio internacional, tanto para la comercialización de la producción nacional como para el abastecimiento. De hecho, se exporta casi la mitad de la producción nacional; al mismo tiempo que se importa una cantidad mayor a la producción total nacional. Esto resulta en que 2 de cada 3 toneladas de legumbres consumidas en Ecuador provienen de las importaciones. La dinámica comercial de los pescados es similar a la de

las legumbres, Ecuador exporta el 90% de su producción e importa más del 60% de su consumo (FAOSTAT, 2015).

En lo que respecta a los productos lácteos, estos tienen una particular relevancia; en primer lugar, su aporte como alimento de base es fundamental, ya que representa el 12% de las calorías consumidas en la dieta ecuatoriana (FAOSTAT, 2015). Si bien, en las últimas décadas se ha discutido sobre la conveniencia de su inclusión en las dietas debido a la intolerancia a la lactosa de un porcentaje de la población, los estudios científicos enfatizan su rol en la nutrición humana (FAO, 2013). Así también, desde el punto de vista de los productores, especialmente de los pequeños y medianos, la leche es uno de los principales productos que les ha permitido, aunque con dificultades, obtener un ingreso modesto, pero permanente en los últimos años. Desde el punto de vista industrial también se destaca el procesamiento de derivados lácteos, los mismos que son comercializados a través de un complejo sistema de distribución. Además, la leche es un producto perecible, por lo cual debe ser rápidamente estabilizada, una vez transformada e industrializada, los tiempos pueden alargarse de acuerdo al tipo de producto y de empaque, sin embargo su manejo siempre presentará particularidades, como una cadena de frío, que hacen necesario una mayor rapidez y eficiencia en los flujos en relación a otros productos agropecuarios.

Estos ejemplos describen únicamente el origen nacional o internacional de los productos alimenticios, sin brindar mucha información sobre el abastecimiento de los mismos hacia los consumidores. En el siguiente apartado, a través del ejemplo de los lácteos, se abordan las cadenas de producción como paradigma para la comprensión del abastecimiento de productos alimenticios.

## **El abastecimiento desde las cadenas de producción**

La producción de leche en Ecuador para el año 2013 fue de aproximadamente 1 655 millones de litros que corresponden a un promedio diario de 4.5 millones de litros (ESPAC, varios años). Esta cantidad es el

producto de una tendencia clara y sostenida de crecimiento aunque con leves disminuciones entre diferentes años. El destino de esta producción es fundamentalmente el consumo interno, debido al débil comercio exterior con este producto.

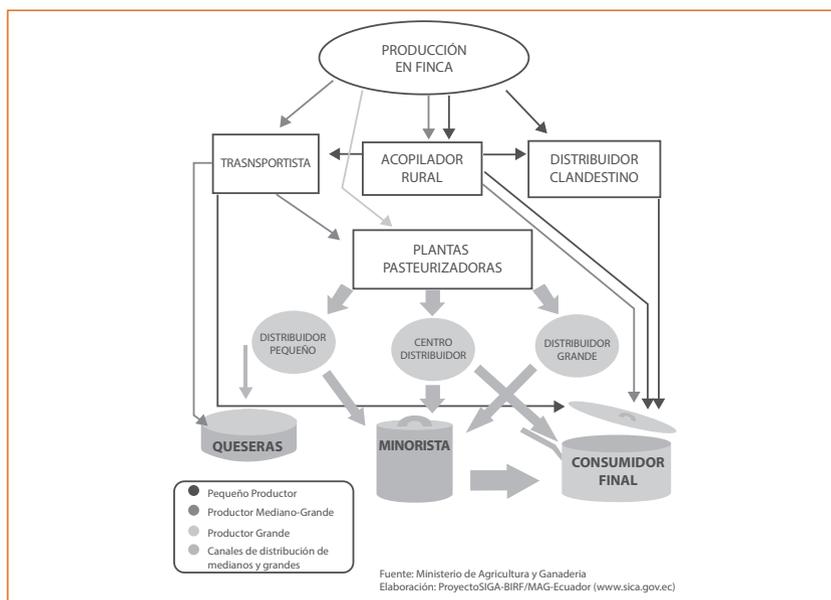
La leche, como otros productos agropecuarios, se transforma en una diversidad de derivados que llegan hasta los consumidores en múltiples presentaciones (aun cuando el mercado de productos lácteos en Ecuador es poco diversificado en relación a otros países). Las transformaciones que sigue la leche hasta llegar a los consumidores tienen varias etapas que incluyen diferentes actores. Este proceso ha sido estudiado, en Ecuador y en la literatura en general, a través del modelo de cadenas de producción. Se trata de una herramienta conceptual generada en el seno de la economía industrial, que busca comprender las secuencias y transformaciones que siguen las materias primas hasta finalmente convertirse en productos procesados que llegan hasta los consumidores. La mayor utilidad de esta herramienta está en el análisis de los intercambios de recursos físicos y monetarios entre las diferentes y secuenciales etapas de procesamiento de un producto, lo que permite la evaluación de la productividad en cada uno de los niveles, así como su comparación entre cadenas productivas de materias primas diferentes y entre cadenas productivas similares en diferentes contextos (países, regiones, etc.). El análisis de costos y márgenes de ganancia en cada etapa es también otra de las grandes utilidades del concepto de cadenas de producción (Madi, 2009).

Los diagramas de flujo son las principales representaciones esquemáticas de las cadenas de producción. Presentamos a continuación dos ejemplos de la aplicación del concepto para el caso de la leche en Ecuador.

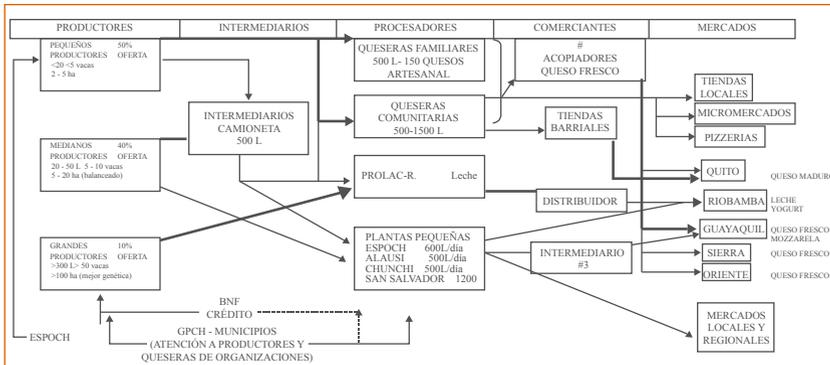
El primer ejemplo proviene del proyecto SICA (Sistema de Información y Censo Agropecuario), el cual utilizó los datos del Censo Nacional Agropecuario del año 2000. En este caso, se diferencian tres tipos de productores: pequeños, mediano-grandes y grandes, que implica una diferenciación de los flujos que se generan. Los pequeños productores

entregan la leche a queseras, distribuidores clandestinos o acopiadores rurales. Este último destino es compartido con los productores mediano-grandes, quienes además entregan su producción a transportistas para que la lleven a queseras, a plantas pasteurizadoras o directamente a los consumidores finales. Las plantas pasteurizadoras a más de proveerse de leche de los productores mediano-grandes, lo hacen de los grandes productores, para quienes son sus únicos compradores. Los acopiadores rurales, en una situación menos concentrada, comercian la leche con transportistas, distribuidores clandestinos o con los consumidores finales. Las plantas pasteurizadoras para entregar su producción a los consumidores finales se sirven de un modelo de distribución relativamente complejo, en el que se diferencian los pequeños distribuidores, centros de distribución y los grandes distribuidores. Estos tres canales de distribución se sirven de minoristas para llegar finalmente a los consumidores.

**Gráfico 2**  
Cadena productiva de la leche en Ecuador



**Gráfico 3**  
**Cadena productiva de la leche en la provincia de Chimborazo**



En el segundo ejemplo, la Dirección de Producción del Gobierno Provincial de Chimborazo estudia las vinculaciones de los productores lácteos y los destinos de los productos finales. Al tratar niveles territoriales más desagregados, la Dirección de Producción logra caracterizar de una mejor manera los actores de la cadena de producción y en algunos casos identificarlos específicamente, por ejemplo la planta pasteurizadora de la Escuela Politécnica del Chimborazo o la de la empresa PRO-LAC. En esta provincia, se han identificado cinco niveles en la cadena: productores, intermediarios, procesadores, comerciantes y mercados. Es importante destacar que para los mercados se establece una doble diferenciación: por tipos de mercados a los que llega el producto final y por ciudad. Esta última caracterización resalta el rol de Quito y Guayaquil como mercados de consumo, además de Riobamba que, como ciudad principal de la provincia, es uno de los destinos más importantes de los productos lácteos.

Estos ejemplos y muchos otros nos permiten evidenciar el rol que ha tenido el concepto de cadenas de producción para los investigadores y gestores de la acción pública. Esta situación es generalizada a nivel mundial al momento de estudiar los vínculos entre materias primas y productos finales de consumo.

A pesar del uso generalizado de este concepto, desde la academia y específicamente desde la geografía la visión ha sido más crítica frente a la utilidad de esta herramienta. Jean-Louis Chaléard, en su investigación sobre los viveres y las ciudades en Costa de Marfil menciona que, frente al concepto de cadena productiva, ha preferido un “...acercamiento metodológico que, en un marco espacial definido, privilegie el estudio de los fenómenos en sus interacciones múltiples y del cual se encuentre su transcripción en los paisajes” (Chaléard, 1996: 17). En esta misma línea de pensamiento, Julie Le Gall, al estudiar el aprovisionamiento de hortalizas en Buenos Aires, menciona que “...a pesar de ciertas evoluciones, la metodología de las cadenas productivas es sectorial y presenta el esquema de producción-comercialización-distribución de forma vertical y unilateral” (Le Gall, 2012).

Como se ha mostrado, las cadenas de producción permiten comprender de una manera general las relaciones secuenciales entre las diferentes etapas que siguen los productos, sin embargo brindan poca o ninguna información sobre la ubicación de cada una de las etapas ni sobre las relaciones espaciales que se establecen. Se ha tratado de suplir estas deficiencias a través de una mayor inclusión de variables territoriales en su concepción, generando conceptos como “cadenas de producción territorializadas”; sin embargo, estas innovaciones en el concepto no han logrado convencer a los especialistas.

El abastecimiento de productos alimenticios es un proceso profundamente territorial, en el que la ubicación de cada uno de los actores juega un rol esencial, tanto para el funcionamiento del abastecimiento como para su propio éxito en este proceso. Estudiar el abastecimiento de alimentos desde una perspectiva territorial, en el marco de las relaciones campo-ciudad, permite localizar la acción pública enmarcada en la planificación para el desarrollo desde una visión de ordenamiento territorial, que permita coordinar la acción de las diferentes instituciones públicas evitando duplicidad de acciones y sobre todo conflicto de visiones sobre los espacios. En este contexto, los gobiernos provinciales tienen un rol fundamental al abarcar en sus jurisdicciones áreas rurales

agroproductivas y ciudades que requieren del abastecimiento de productos alimenticios. Así también, desde el punto de vista productivo, el abastecimiento urbano es un factor clave para el desarrollo rural y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria.

Frente a la lógica de las cadenas de producción, planteamos el estudio del abastecimiento urbano a través del concepto de redes espaciales, que lo detallamos en la siguiente sección.

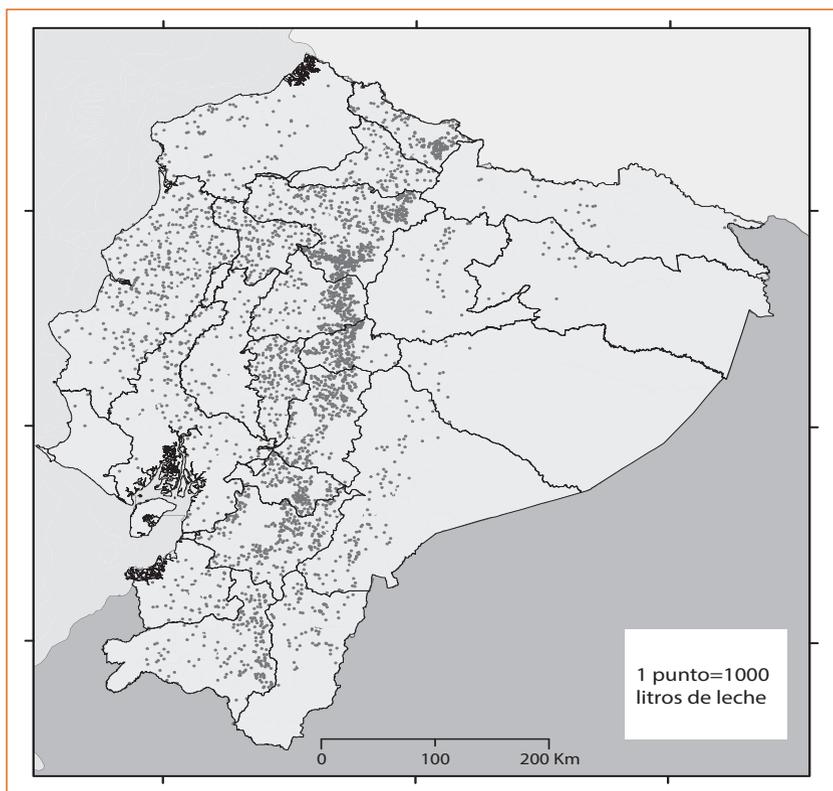
### **Las redes: aproximación espacial al abastecimiento urbano**

Las redes geográficas o espaciales comprenden lugares y los caminos que los vinculan, se trata de objetos localizados en el espacio que participan y son partícipes de las dinámicas espaciales. Las relaciones que se establecen dentro de cada red tienen una lógica espacial que permite su funcionamiento, los actores que forman parte de las redes toman decisiones, consiente o inconscientemente, sobre su localización y su funcionamiento espacial. Si bien hay actores con mayor poder de decisión, no se trata de un sistema de administración central o vertical, sino que cada actor territorial modifica estas redes de acuerdo a sus intereses y visiones, generando, a veces, contradicciones en su funcionamiento. Estas contradicciones pueden ser temporales o permanentes de acuerdo al reajuste constante del funcionamiento de la red, que no puede ser concebida como algo fijo y determinado. Los cambios en el funcionamiento de las redes de abastecimiento de alimentos son el producto de las dinámicas internas, así como de los efectos de los cambios externos del entorno geográfico del que forman parte.

La comprensión de las redes de abastecimiento urbano de alimentos inicia por la localización de los elementos fundamentales (nodos) que permiten su funcionamiento. En este sentido es fundamental, en primer lugar localizar, la producción de leche en Ecuador. Es importante señalar que los datos utilizados provienen del Censo Agropecuario de hace ya 15 años. La Encuesta Continua de Superficie y Producción Agropecuaria (ESPAC) que tiene datos más actuales permite obtener

datos únicamente a nivel provincial, limitando su espacialización y análisis territoriales más finos.

Mapa 1  
Producción de leche en Ecuador



**Fuente:** Censo agropecuario, 2000

Si bien la ganadería se ha extendido, en mayor o menor medida por todo el país, la producción de leche se concentra en ciertas áreas y provincias. Entre 2004 y 2012, 3 de cada 4 litros de leche producidos provinieron de las provincias de la región Sierra, específicamente de Píchincha, Azuay, Cotopaxi y Tungurahua que, en el año 2012, aportaron

con más del 40% de la producción nacional. En la Costa se destaca Manabí, que aporta con más del 9% de la producción nacional, mientras que la producción de las provincias amazónicas es relativamente baja, llegando en total únicamente al 5%.

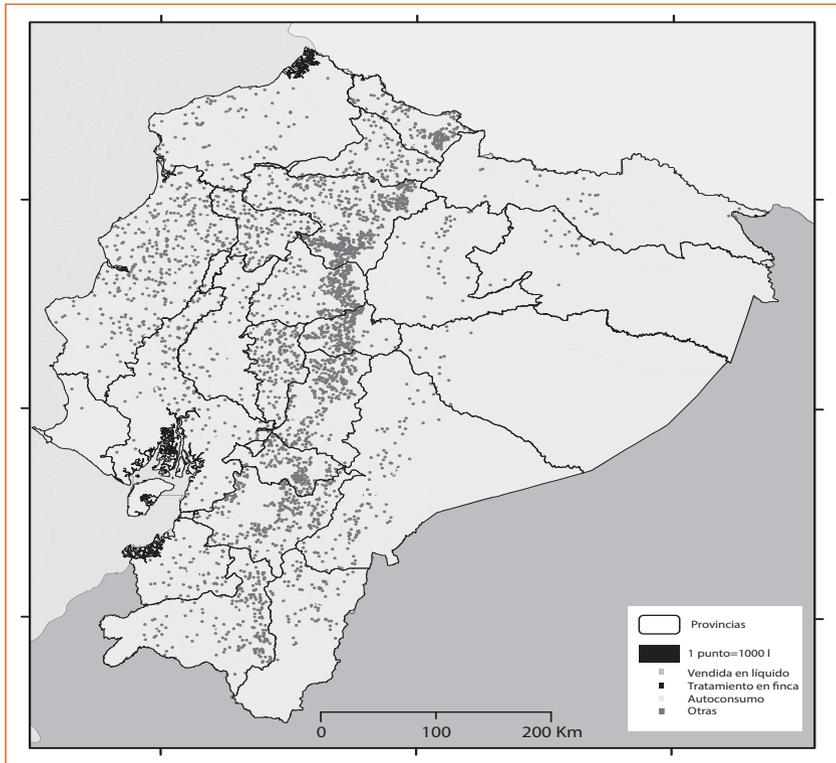
Como se ha mencionado, los ganaderos de leche pueden tener diferentes finalidades con su producción. De acuerdo a las categorías generadas en el Censo Nacional Agropecuario y en la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC), se puede determinar si la leche producida es vendida en líquido, es transformada en la misma unidad de producción, es parte del autoconsumo o si se destina a otros fines. La leche que es parte del autoconsumo es fundamental para la seguridad alimentaria rural, especialmente de los pequeños productores, pero no forma parte de las redes de abastecimiento hacia las ciudades que nos interesan en este artículo. De su parte, la leche transformada en la misma unidad de producción se trata generalmente de los quesos fabricados por los mismos productores; mientras que la leche vendida en líquido, que es más del 70% de la producción, es la venta del producto sin ninguna transformación.

El destino de la producción está en función del tipo de productor, pero también de la dinámica del mercado en cada región/provincia e inclusive de la ubicación de la finca productora de leche. En el mapa 2 se diferencia los destinos de la producción lechera a partir de la finca productora, lo que permite evidenciar diferentes estructuras de comercialización de la producción.

Los destinos de la producción de leche son muy variables. En Carchi, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua y Cañar se vende aproximadamente el 90% de la producción; en las provincias de la Costa y Amazonía, se vende en líquido menos de la mitad de la producción, aunque en el caso particular de Santa Elena y Napo es más del 80% (por la poca producción de leche en estas provincias, a pesar del alto porcentaje de venta de leche, esta cantidad representa menos del 2% del total de la leche vendida a nivel nacional). En Ecuador, 3 de cada 4 litros de leche vendidos provienen de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Azuay, Ca-

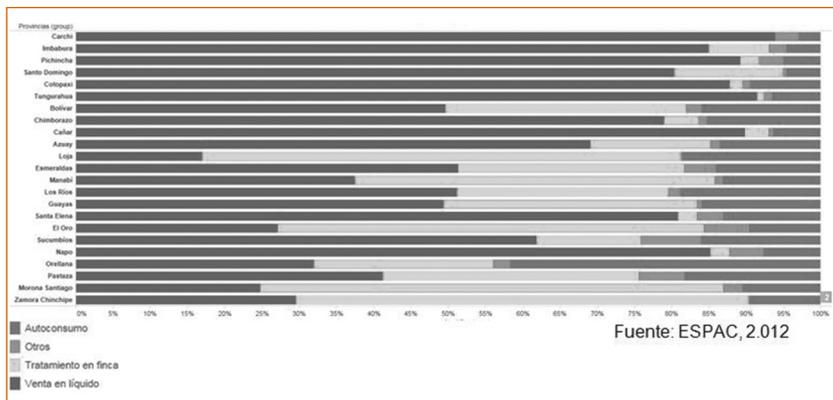
ñar, Carchi o Chimborazo; en las demás provincias la cantidad de leche vendida en líquido es menos representativa, por lo que el mercado es menos dinámico.

Mapa 2  
Producción y destino de leche en Ecuador



**Fuente:** Censo agropecuario, 2000

Gráfico 6  
Estructura del destino de la leche por provincias en el año 2012



Fuente: ESPAC, 2012

El tratamiento de la leche en finca, principalmente la fabricación de quesos, tiene una expresión espacial bastante diferente. En este caso, las provincias de Manabí, Loja, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Bolívar son las que más destacan, representando el 65% de la leche tratada en finca en Ecuador. En estas provincias, la leche procesada en finca es más del 50% de la producción; así también sucede en El Oro, donde se procesa casi el 40% de la leche producida. La leche procesada en finca genera diferentes redes de comercialización de los derivados lácteos que implica un cambio de actores y dinámicas de inclusión en los mercados. Esta forma de comercialización, en la mayoría de los casos, se trata de una estrategia para la comercialización de la leche en áreas alejadas de los circuitos de comercialización de leche líquida, lo que responde a la característica perecible del producto. En general, los productores prefieren tener un comprador seguro de leche líquida y cuando esto no es posible se dedican a fabricar quesos que serán vendidos en gran medida en los mercados populares de las ciudades. El mejoramiento de las vías y de los circuitos de compra de leche líquida ha significado una disminución en la cantidad de leche procesada en finca en los últimos años, que entre

el 2004 y 2012 ha disminuido en un 15%, mientras que la leche vendida en líquida, en el mismo período ha aumentado en más del 40%.

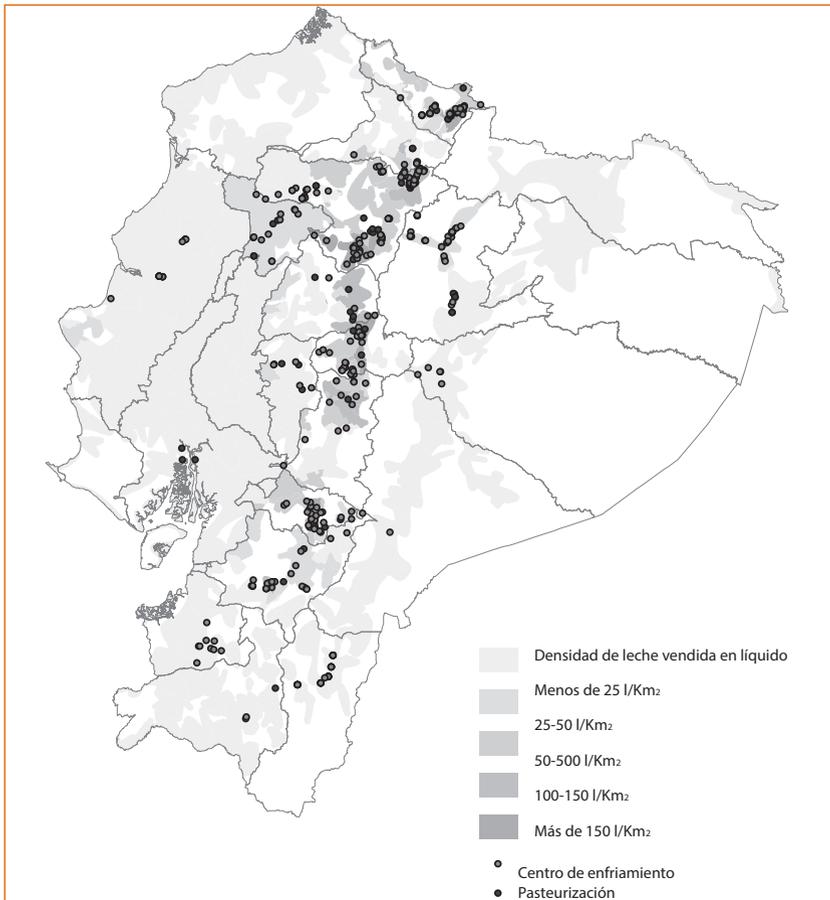
Una gran parte de la leche que es vendida en líquido entra a procesos industriales. De acuerdo a datos del Centro de Industrias Lácteas (CIL), en el año 2012 las industrias procesaron 2.6 millones de litros que corresponde al 65% de la leche vendida en líquido en ese año. El 35% restante corresponde a la venta directa de leche (sin procesamiento) y seguramente a pequeñas industrias artesanales que se escapan de las estadísticas del CIL.

Las estrategias espaciales de las industrias lácteas son diferentes (como ya lo estudió Breuer, 1993), algunas prefieren cubrir únicamente áreas cercanas intensificando su competencia en espacios relativamente pequeños, otras prefieren agrandar su área de recolección de leche. Algunas industrias tienen altos estándares de calidad y pagan el litro de leche por sus características, otras, generalmente las más artesanales, no realizan controles de calidad; también hay las que recogen leche de cualquier tipo de productor, y otras industrias que escogen sus productores de acuerdo a la cantidad de leche producida, etc. Así, los productores, de acuerdo a su localización frente a las industrias y a su tipo de producción, tienen diferentes posibilidades para la venta de su producción. En las áreas de mayor competencia, las industrias intentan fidelizar el abastecimiento de leche, principalmente de los productores con mayor producción. Por otra parte, los pequeños productores, por lo general están sujetos a las condiciones impuestas por los compradores y su capacidad de negociación es débil o nula.

La infraestructura para el enfriamiento e industrialización de la leche tiene un rol fundamental en el funcionamiento de las redes de abastecimiento de leche y productos lácteos. La cercanía, tanto a las áreas de producción como de consumo, es una variable esencial en la localización de esta infraestructura, su rol principal es conectar a los productores y a los consumidores, a su vez que transforma la materia prima en los derivados, que luego son comercializados. En el mapa 3 se muestran los centros de enfriamiento y de pasteurización de leche que

constan en la base de datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), sobre una base degradada que expresa una densidad promedio de leche vendida como indicador de la intensidad de comercio desde el productor.

Mapa 3  
Infraestructura de apoyo a la comercialización de leche en Ecuador

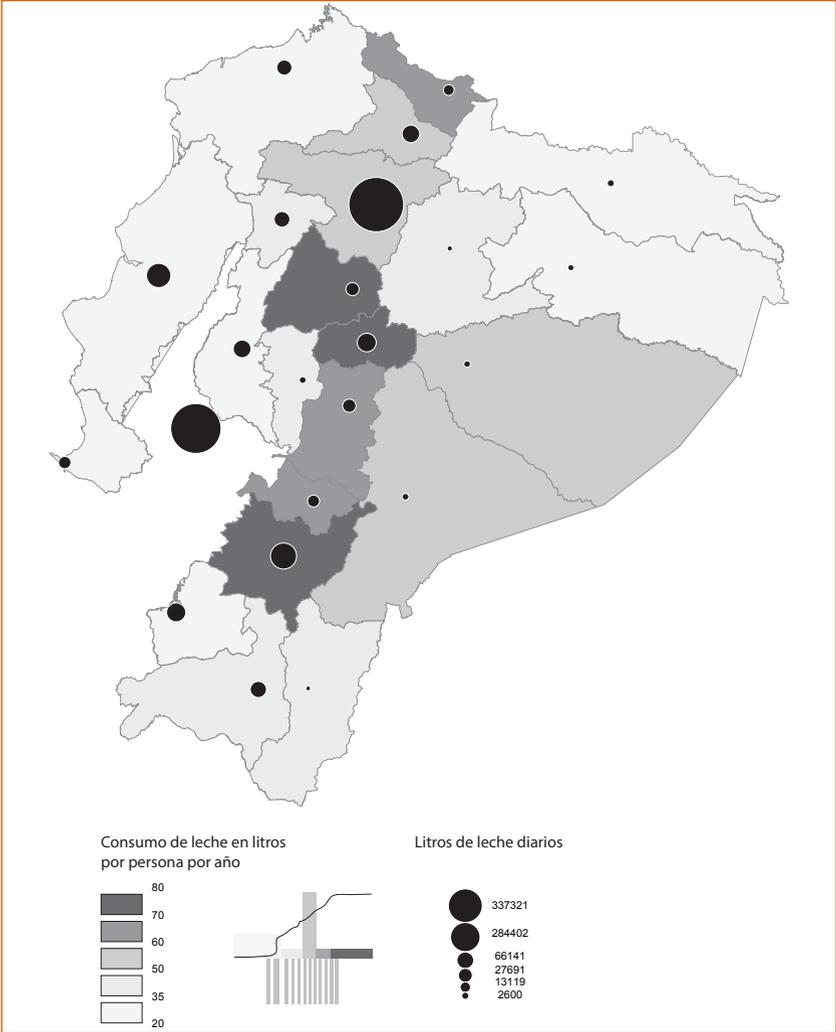


Fuente: Ministerio de Agricultura, 2014

El proceso de industrialización de la leche es un importante aporte a la economía nacional. Para el año 2010, de acuerdo al Censo Económico, había 436 empresas que correspondían con el código CIU a “elaboración de productos lácteos”, las que totalizaban ingresos de más de 590 millones de dólares. Así también, entre los años 2007 y 2013, estas empresas generaron en promedio un aporte de 44,5 millones de dólares anuales a la formación bruta de capital (Banco Central, 2014). Estos indicadores estadísticos, sin embargo, no permiten evaluar todas las contribuciones y dinámicas del sector lácteo. Al clasificar las actividades económicas se deja de lado sus interacciones, como el caso del abastecimiento urbano de leche que incluye la producción agropecuaria, la industrialización, el transporte y el comercio final; de hecho, las 436 empresas mencionadas se transforman en 445 si se considera el producto final. Asimismo, hay empresas que se dedican al almacenamiento, enfriamiento y transporte, que no se visibilizan en las categorías estadísticas. Aún más distorsionador, el caso de las grandes empresas de alimentos que manejan un amplio abanico de insumos y productos finales, las cuales difícilmente pueden entrar en una categoría fija. Varias de las principales industrias lácteas (algunas multinacionales) son parte de la categoría “fabricación de bebidas”, lo que dificulta la interpretación de las estadísticas del sector lácteo. En estos casos, solo el trabajo de campo y el análisis profundo de los actores del abastecimiento urbano de alimentos puede dar cuenta del complejo entramado de actores, sus roles y funciones.

La industrialización de los lácteos busca ofertar productos adaptados a las necesidades de los consumidores, principalmente localizados en ciudades, esto implica también la comprensión de los patrones de consumo, lo que se refleja en las estrategias de las empresas para la venta de sus productos. Este consumo, lejos de ser homogéneo, presenta importantes particularidades, que no están desvinculadas con la producción. En el mapa 4 se observa en colores de fondo el consumo promedio per cápita de leche mientras que los círculos muestran la cantidad total de leche consumida por provincia. Este mismo formato de mapa se utiliza en el mapa 5 para el queso.

Mapa 4  
Consumo de leche por provincias en 2011-2012



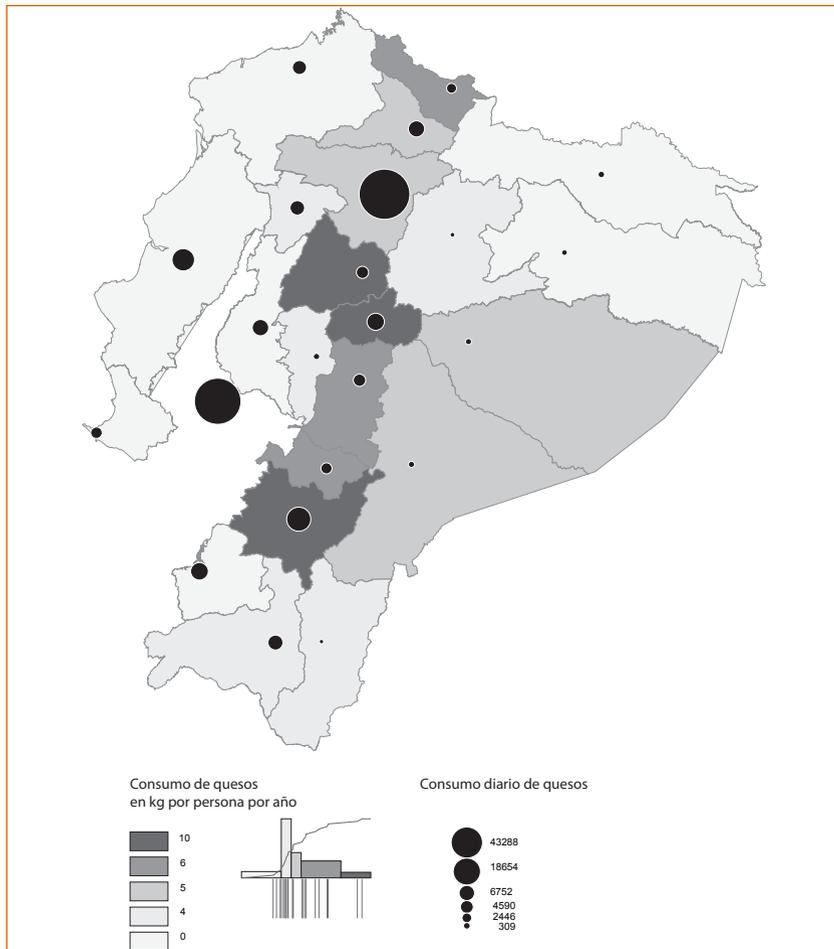
Fuente: INEC: ENIGHUR, 2011/2012

El consumo de leche per cápita es más importante en las provincias de la Sierra, principalmente en Cotopaxi, Tungurahua y Azuay, mientras que en la Costa y en la Amazonía Norte, este consumo es bajo (hasta 4 veces menos que en las provincias antes señaladas). Si bien Pichincha tiene promedios de consumo menores que otras provincias de la Sierra, esta provincia es el mayor mercado de consumo debido a la concentración de la población, especialmente en Quito, que es el mayor mercado para la leche en funda del Ecuador. Guayaquil y las demás ciudades de la provincia del Guayas, son el segundo mercado de leche en el país, a pesar de sus bajos promedios de consumo. En Guayas se destaca el formato de presentación de leche en cartón, lo que también se manifiesta en las demás provincias de la Costa, en la Amazonía Norte y en las provincias de Loja y Zamora Chinchipe. El consumo de leche sin procesar (leche cruda) se evidencia en las provincias de Chimborazo, Azuay y Carchi, aunque se observa una clara tendencia hacia su disminución, tanto en estas provincias como a nivel nacional.

En el caso del queso, el mercado de consumo es bastante diferente que el de la leche. En las provincias de Loja y Zamora Chinchipe el consumo de quesos es alto, un promedio entre 10 a 13 kilogramos por persona por año. En Loja (donde se ha destacado la transformación de la leche en finca) se trata de circuitos de comercialización intrarregionales que impactan tanto en el destino de la leche como en la tradición alimentaria. Una situación similar, aunque en menor amplitud, se genera en la provincia de Bolívar, allí la fabricación de quesos por los productores es importante y también lo es su consumo por parte de la población urbana.

En general también se observa que el consumo de quesos es más importante en las provincias de la Costa Norte, mientras que en las provincias en las que el consumo de leche es alto, el consumo de quesos más bien es relativamente bajo. Estos patrones alimenticios diferentes implican la generación de redes específicas de abastecimiento de productos lácteos.

Mapa 5  
Consumo de quesos por provincias en 2011-2012



Fuente: INEC: ENIGHUR, 2011/2012

Una vez que el producto está fabricado, sea por grandes industrias o por los mismos productores, este debe llegar hacia los consumidores a través de diferentes vías de comercialización, caracterizadas por un flujo

constante y dinámico de productos, ya que 3 de cada 4 transacciones de productos lácteos por parte de los consumidores finales se hacen con una frecuencia diaria. Se trata de un negocio que implica una labor diaria y un horario particular durante todo el año, generando condiciones de trabajo específicas, que difícilmente se acoplan a la normativa laboral existente. Este flujo constante de productos también implica un flujo monetario permanente, de hecho más del 90% de las compras de leche se pagan en efectivo.

Los circuitos de comercialización se han modificado en los últimos años por la creciente importancia de grandes supermercados que, por su poder de negociación, están en la capacidad de imponer condiciones a los industriales en cuanto a precios, márgenes de ganancia, recepción de productos, etc. En algunos casos, los supermercados obtienen precios más competitivos que los propios distribuidores locales, que tienen relación de exclusividad con la empresa. Las tiendas de barrio y las panaderías continúan siendo el principal sitio de comercialización de leche, donde se realizan más del 70% de las transacciones, en estos establecimientos, mientras que en los supermercados éstas son de menos del 10%, aunque es un canal de comercialización creciente. Sin embargo, es importante señalar que las transacciones en las tiendas y panaderías se dan en cantidades bajas (1-2 litros de leche); mientras que en los supermercados, un porcentaje importante de estas compras, son de más de 2 unidades. El porcentaje restante corresponde a la venta en mercados, a la venta ambulante (que ha tenido una gran disminución en los últimos años) y a otros tipos de comercialización.

## **La seguridad alimentaria desde redes de abastecimiento**

La seguridad alimentaria debe integrarse en las políticas públicas desde una perspectiva que incluya no solo la producción, sino también las redes de abastecimiento que permiten que los productos lleguen hacia los consumidores. Esta visión sobrepasa las categorías “urbano” y “rural”, enmarcándose en las relaciones campo-ciudad, como espacios integrados y complementarios. En este sentido, el nivel provincial (por

su jurisdicción y competencias) es un nivel privilegiado para la acción pública, en marcada en una planificación del desarrollo y en el ordenamiento territorial. De esta forma, los instrumentos de acción pública deben fortalecer la integración de los actores a las redes de abastecimiento de alimentos, en base a sus roles en los territorios y a sus características específicas. Desde una perspectiva horizontal, debe considerarse toda la red que conecta los diferentes nodos y fortalecer los vínculos más débiles.

La integración de los productores a las redes de abastecimiento urbano debe basarse en sus requerimientos específicos, que no necesariamente están enmarcadas en una economía de mercado en la que el precio determina las transacciones. En el caso específico de la leche, este producto forma transacciones secuenciales en las que la confianza y la seguridad pueden tener roles de mayor importancia que el precio. La instalación de infraestructuras de recolección asociativa y enfriamiento no necesariamente son las mejores respuestas desde la acción pública. La comprensión del rol de los contextos locales y regionales el funcionamiento del mercado lácteo es fundamental en la generación de políticas públicas de apoyo a los productores rurales y desde la visión de seguridad alimentaria para la población urbana en crecimiento. La tipología y cuantificación del consumo de productos alimenticios en las ciudades, como rasgo cultural de la población, no deben ser olvidadas en el momento de generar propuestas de desarrollo agropecuario para los sectores rurales.

## Referencias bibliográficas

- Banco Central (2014). Formación bruta de capital fijo –FBKF- <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Cuentas-Nacionales/FBKFweb.xlsx>
- Breuer, T. (1993). ¿“Agribusiness” estímulo del desarrollo? El caso de la economía lechera en los Andes ecuatorianos. En: F. López (Ed.), *Geografía Agraria, Estudios de Geografía 5*, 5-17. Quito: Corporación Editora Nacional.

- Chaléard J.L. (1996). *Temps des villes, temps des vivres: l'essor du vivrier marchand en Côte d'Ivoire*. Paris: Karthala.
- Dureau F., Gouëset, V., Mesclier, E. (2007). *Géographies de l'Amérique latine*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- ESPAC (Encuestas de Superficie y Producción Agraria Continua) (varios años). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, disponible en [http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com\\_content&view=article&id=145&Itemid=120](http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=120)
- FAO (1996). Cumbre Mundial sobre la Alimentación: [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)
- \_\_\_\_\_ (2013). Milk and Dairy Products in Human Nutrition.
- FAOSTAT (2015). Base de datos. Disponible en <http://faostat.fao.org/>
- Godfray, C., Beddington, J., Crute, I., Haddad, L., Lawrence, D., Muir, J., Pretty, J., Robinson, S., Thomas, S., Toulmin, C. (2010). Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People. *Science*, 327: 812- 818.
- Le Gall, J. (2012). Buenos Aires maraîchère: une Buenos Aires bolivienne? Le complexe maraîcher de la Région métropolitaine à l'épreuve de nouveaux acteurs.
- Madi, A. (2009). *Analyse des filières de production agricole*. Paris: L'Harmattan.



# Políticas públicas y desarrollo rural en el Ecuador

Verónica Conforme Franco<sup>1</sup> y  
Fernando Buendía Gómez de la Torre<sup>2</sup>

## Antecedentes: cinco décadas de políticas de desarrollo rural

Las intervenciones impulsadas por el Estado ecuatoriano durante las últimas cinco décadas, que podrían agruparse bajo el paraguas genérico del desarrollo rural, han estado sobredeterminadas por los enfoques macroeconómicos y políticos aplicados por los gobiernos de turno; por una recurrente inestabilidad política experimentada en el país<sup>3</sup> y por la escasez de recursos invertidos en el sector rural, en general.

En el transcurso de estos años, el desarrollo rural ha pasado de un período que propugnaba la modernización capitalista de las agriculturas campesinas, que va desde los años sesenta hasta fines de los setenta, cuando la reforma agraria y el desarrollo comunitario eran el enfoque principal de las políticas públicas aplicadas por el Estado, a un período iniciado en los años inmediatos a la crisis de 1980 hasta la actualidad, que ha centrado su preocupación en la reducción o eliminación de la

- 
- 1 Presidenta de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, COPISA. Es Ingeniera Forestal y Licenciada en Gestión para el Desarrollo Local Sostenible.
  - 2 Asesor de COPISA. Experto en Ciencias Políticas, con Maestrías en Economía y Desarrollo Rural.
  - 3 Del año 1996 al año 2006, se sucedieron diez gobiernos ejecutivos

pobreza rural, colocando durante la última década al desarrollo local y territorial en el centro de la atención.

De este apretada descripción se constata la coincidencia existente entre el abandono de las políticas agropecuarias orientadas a la regulación y redistribución de los medios y factores productivos –a través de la desregulación de los mercados de factores agropecuarios, eliminación de subsidios y reducción de la inversión rural– con la emergencia y desarrollo de los “proyectos de desarrollo rural”, implementados principalmente en las tres últimas décadas, y, se podría colegir que las intervenciones del desarrollo rural han venido a sustituir el retroceso de las políticas generales agropecuarias y a amortiguar la condición de despojo estructural que experimentan los pequeños y medianos productores, principalmente durante la aplicación en el agro ecuatoriano de las mencionadas políticas de desregulación y apertura comercial.

Durante el período 1980-2007 caracterizado como de apareamiento y desarrollo de los proyectos de desarrollo rural, los gobiernos han aplicado tres tipos de intervenciones: a) las acciones centradas en la ejecución de proyectos multisectoriales de Desarrollo Rural Integral durante los años ochenta; b) las acciones centradas en las inversiones sociales focalizadas durante los años noventa; c) las acciones centradas en los proyectos denominados de desarrollo local o desarrollo territorial.

A continuación describimos los principales límites de estas intervenciones, basadas en el modelo metodológico de “los proyectos”, como las únicas políticas públicas aplicadas hasta la actualidad:

- a. **Débiles impactos y resultados:** Las intervenciones se han quedado muy rezagadas respecto a sus propósitos de disminuir la pobreza, fortalecer la agricultura familiar, mejorar el empleo e ingresos de las familias y disminuir la migración rural. Por el contrario se evidenció una tendencia al incremento de la pobreza rural, a la desestructuración de la agricultura familiar, a la disminución de los activos productivos en manos de los pequeños productores y a un incremento de la emigración.

Además de las dificultades inherentes a la debilidad, discontinuidad y dispersión de las acciones emprendidas, el aspecto crucial de los exiguos resultados e impactos, radica en las condiciones adversas, producto de las políticas neoliberales implementadas en las zonas rurales, pues, en forma paralela a estas intervenciones, las políticas generales aplicadas por los gobiernos desde la reinstitucionalización democrática, de ajuste estructural y desregulación de los mercados de bienes, servicios y trabajo, han actuado en sentido opuesto a las pequeñas inyecciones de recursos ofertadas desde los proyectos, de tal manera que, la enorme asimetría existente entre la agricultura familiar frente a los demás agentes económicos capitalistas agrarios, tanto del comercio como de las finanzas y la agroindustria, han llevado al fracaso la mayor parte de los esfuerzos realizados.

- b. **Débil sustentación conceptual:** Evidenciamos una ruptura conceptual entre las políticas públicas sectoriales correspondientes al período de los años setenta vinculadas directamente al régimen agropecuario y al modelo de desarrollo agrario, respecto a las políticas del desarrollo rural aplicadas desde los años 80, que han sido conceptualizadas como acciones para atender a grupos vulnerables del campo, sin las articulaciones con el régimen agropecuario, principalmente en lo relativo a la promoción de la soberanía alimentaria.
- c. **Debilidad institucional: fractura y desorden de la institución ligada al desarrollo rural:** Salvo el primer período, en el cual el desarrollo rural estuvo inserto en las políticas sectoriales agropecuarias desarrollistas bajo la dirección del Ministerio de Agricultura, las posteriores acciones gubernamentales orientadas a la población rural han sido concebidas y financiadas por los organismos multilaterales de cooperación y financiación, por tanto, desconectadas del conjunto de políticas sectoriales y de la planificación nacional hasta el punto que la mayor parte de ellas fueron realizadas por “unidades ejecutoras” paralelas a la institución estatal.

De esta forma, el paisaje institucional que ha presentado el desarrollo rural, se ha asemejado más a una suerte de “gran organización gubernamental de desarrollo”, conformada por proyectos con una dinámica propia cada uno, antes que una acción articulada y coherente de política pública, integrada en la planificación general del desarrollo.

La desarticulación entre las intervenciones de los proyectos y las acciones de las demás instituciones de los sectores gubernamentales, se ha presentado principalmente a nivel territorial, donde las instancias desconcentradas del Gobierno central han actuado en forma paralela, sin espacios de coordinación y de espaldas al territorio de intervención. Esta dispersión y atomización se agrava aún más por la desarticulación entre las acciones de los proyectos y las iniciativas implementadas por los gobiernos autónomos descentralizados, generando paralelismo, duplicación y conflictos competenciales entre los diversos niveles de gobierno.

## **El nuevo marco constitucional y legal de las políticas del desarrollo rural**

### *El régimen del Buen Vivir*

La nueva Constitución ecuatoriana, aprobada en octubre de 2008, está cobijada por un techo programático cuya finalidad última es el “Buen Vivir o Sumak Kawsay”. Se trata de un concepto “postcapitalista” inspirado en la cosmovisión campesino-indígena, que establece la primacía del enfoque de justicia y armonía en todos los aspectos de la convivencia humana, social y con la naturaleza: i) a nivel político impulsa con fuerza la participación ciudadana y social, la descentralización participativa y mejora también la representación a través de los partidos políticos; ii) a nivel económico, establece que el régimen económico del país es “solidario”; iii) a nivel social crea un sistema de inclusión y equidad para la protección integral de las personas y universaliza derechos básicos como la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, además de que desarrolla los derechos para los grupos de atención prio-

ritaria; iv) a nivel cultural instituye el estado plurinacional e intercultural, reconociendo derechos colectivos de grupos étnicos; v) a nivel de la justicia restablece el derecho ciudadano a la justicia; vi) a nivel ambiental instituye por primera vez en el mundo, los derechos de la naturaleza.

### *Una Constitución con rostro campesino*

Sin duda que los campesinos estuvieron entre los sectores sociales ganadores de la Asamblea Constituyente, no solo porque se establecieron marcos generales favorables respecto al régimen de desarrollo, incluido el paraguas campesino del Buen Vivir o Sumak Kawsay, sino porque se incorporaron un conjunto de artículos, que recogen directamente las demandas del pequeño productor rural. Entre otras resaltan las siguientes:

- a. Declara que el Estado es intercultural y plurinacional, reconociendo su derecho a constituir circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y plurinacionales y los derechos colectivos, entre los que constan, la lengua propia, la justicia indígena, la educación intercultural bilingüe, las tierras colectivas, etc.
- b. Por primera ocasión en el mundo reivindica al medio ambiente instituyendo los derechos que tiene la naturaleza a mantenerse y reproducirse en su ciclo vital y a ser reparada obligatoriamente por quienes le causen deterioro.
- c. Se reconoce la importancia del trabajo campesino responsable de proveer los alimentos a los ecuatorianos estableciendo el precepto de la “soberanía alimentaria” como un objetivo estratégico y una obligación del estado que para ello se responsabilizará entre otras cosas de: i) Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades producción, comunitarias y de la economía solidaria; ii) Proteger al sector agroalimentario y pesquero nacional frente a las importaciones; iii) Fortalecer la diversificación y la producción ecológica y orgánica; iv) Promover políticas redistributivas para el acceso del campesinado

- a la tierra, al agua y otros recursos productivos; v) Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento campesino; vi) Promover la preservación de la diversidad agrícola y biológica, los conocimientos ancestrales campesinos, la producción, uso e intercambio de las semillas nativas y prohibir la introducción de semillas transgénicas; vii) Fortalecer la organización campesina de productores, así como también la de consumidores, promoviendo la equidad en el intercambio campo-ciudad.
- d. Reconoce al sector de la economía popular y solidaria, en el que se inscribe la agricultura familiar, y, reconoce la existencia de la producción y propiedad asociativa, comunitaria, cooperativa y al sector de las finanzas populares y solidarias; que tendrán un tratamiento preferencial y diferenciado y Establece que el Estado deberá promover los servicios financieros públicos y la democratización del crédito y deberá desarrollar políticas de fomento a la producción nacional... en especial para garantizar la soberanía alimentaria.
  - e. Generar sistemas justos y solidarios de comercialización de la producción campesina. Adquirir alimentos para los programas sociales comprando prioritariamente a los productores campesinos.
  - f. Prohíbe el latifundio, la concentración de la tierra y el acaparamiento del agua y manda a la creación de un fondo nacional de tierras y a la regulación del uso y acceso a la tierra, que deberá cumplir su función social y ambiental.
  - g. Establece que el agua es patrimonio nacional estratégico de uso público y prohíbe toda forma de privatización, señalando que la gestión y servicios del agua potable, riego y saneamiento, serán únicamente estatales o comunitarios, y que el orden de prioridad para el uso es primero el consumo humano, segundo la producción agrícola para la soberanía alimentaria tercero el caudal ecológico para preservar la naturaleza y en cuarto lugar otras actividades.
  - h. Prohíbe toda forma de precarización como la intermediación o la terciarización. Por tanto, los trabajadores rurales gozarán de los todos derechos laborales que contempla la ley y recono-

ce como labor productiva el trabajo no remunerado de auto-sustento y cuidado humano que realizan principalmente las mujeres en los hogares campesinos.

- i. Instituye un sistema nacional de salud y un servicio público estatal universal y gratuito que reconozca la interculturalidad y garantice las prácticas de salud ancestral y alternativa.
- j. Propone un seguro universal obligatorio que será solidario, equitativo y que no podrá ser privatizado y confirma su respaldo al seguro social campesino manteniéndolo como parte del IESS y como un régimen especial para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal.
- k. Instituye la elección de concejales municipales y consejeros regionales por distritos electorales urbanos y rurales y reconoce a las Juntas Parroquiales rurales como un nivel de gobierno autónomo con competencias exclusivas y asignación presupuestaria directa. Además las Juntas Parroquiales tendrán una participación directa en los Consejos Provinciales.
- l. Establece la participación de los gobiernos locales de una parte de las rentas que el estado perciba por la explotación de los recursos no renovables existentes en las regiones y Igualmente propone la creación de un fondo de compensación interterritorial.

### *El marco legal para el desarrollo rural y el régimen agropecuario*

La disposición transitoria Primera de la Constitución manda a que en el plazo de 120 días luego de aprobada la Constitución, se apruebe la ley que regule el Régimen de Soberanía Alimentaria y en 360 días, las leyes que regulen los recursos hídricos, la participación ciudadana, la descentralización territorial entre los niveles de gobierno, y la ley de comunicación, entre las más importantes relativas al desarrollo rural.

## LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DE SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LAS LEYES ASOCIADAS

Publicada con retraso –con un veto presidencial que le disminuyó sus aristas más avanzadas– la ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, únicamente sistematiza las normas constitucionales sobre el régimen agropecuario, pero aplaza al futuro sus determinaciones y definiciones concretas que vuelvan aplicable el mandato constitucional, a través de ocho leyes conexas. Por ello, constituye una “ley marco” que tiene por objeto establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente (Art. 1).

De acuerdo a la LORSA el régimen de la Soberanía Alimentaria, se conforma por un conjunto de normas conexas (leyes, reglamentos, etc.), destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción, suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental (Art. 1, inciso 2).

Por ello, el ámbito de la ley comprende la regulación sobre los factores de la producción agroalimentaria (agua, tierras, semillas); la agrobiodiversidad; la investigación y diálogo de saberes; la producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; así como la sanidad, calidad, inocuidad y nutrición; la participación social; el ordenamiento territorial; la frontera agrícola; los recursos hídricos; el desarrollo rural y agroalimentario; la agroindustria, empleo rural y agrícola; las formas asociativas y comu-

nitarias de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, las formas de financiamiento; y, aquellas que defina el régimen de soberanía alimentaria. Las normas y políticas que emanen de esta ley garantizarán el respeto irrestricto a los derechos de la naturaleza y el manejo de los recursos naturales, en concordancia con los principios de sostenibilidad ambiental y las buenas prácticas de producción (Art. 2).

De acuerdo con la LORSA, para el ejercicio de la soberanía alimentaria, además de las responsabilidades establecidas en el Art. 281 de la Constitución, el Estado deberá: a) Fomentar la producción sostenible y sustentable de alimentos, reorientando el modelo de desarrollo agropecuario; b) Establecer incentivos a la utilización productiva de la tierra, desincentivos para la falta de aprovechamiento o acaparamiento de tierras productivas y otros mecanismos de redistribución de la tierra; c) Impulsar la asociación de los pequeños productores para su participación en mejores condiciones en el proceso de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos; d) Incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos, de origen agroecológico y orgánico, evitando la expansión del monocultivo y prohibiendo la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles; e) Adoptar políticas fiscales, tributarias, arancelarias y otras, que protejan la producción nacional de alimentos para evitar la dependencia en la provisión alimentaria; y, f) Promover la participación social y la deliberación pública en las políticas relativas a la soberanía alimentaria (Art. 3).

Con respecto al acceso a los factores de producción el Art. 6 de la LORSA establece en el primer inciso que “el uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental” y define en el segundo inciso a las funciones social y ambiental de la siguiente manera:

La función social de la tierra implica la generación empleo, la distribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. La función ambiental de la tierra implica que esta procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; que permita la conservación y manejo integral de las 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 (Art. 6).

Y en el tercer inciso del Art. 6., refiere a otra norma que será elaborada señalando que

La ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a esta, constituirá el fondo nacional de tierras, definirá el latifundio, su extensión, el acaparamiento y concentración de tierras, establecerá los procedimientos para su eliminación y determinará los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental. Así mismo establecerá los mecanismos para fomentar la asociatividad e integración de las pequeñas propiedades. Además, limitará la expansión de áreas urbanas en tierras de uso o vocación agropecuaria o forestal, así como el avance de la frontera agrícola en ecosistemas frágiles o en zonas de patrimonio natural, cultural u arqueológico, de conformidad con lo que establece el Art. 409 de la Constitución de la República.

Las leyes para desarrollar el régimen de la soberanía alimentaria, que, por mandato de la LORSA, debían ser elaboradas por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria y entregadas al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP, para ser ingresadas en la Asamblea Nacional, en el plazo de un año, junto a las que venían del mandato Constitucional, se han mantenido en compás de espera, durante más de tres años. Tres de ellas (ley de tierras y territorios, ley de biodiversidad y semillas, Ley de Fomento Agropecuario) se han canalizado directamente a través de las organizaciones campesinas, sea mediante iniciativa legislativa ciudadana o por intermedio de los parlamentarios.

La Ley de recursos hídricos, fue aprobada recién en el años 2014, mientras que las Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, recién en enero del 2015 fue presentado el informe para primer debate en la Asamblea Nacional; la Comisión Legislativa de Soberanía Alimentaria, propuso la realización de la Consulta Prelegislativa, por cuanto la Ley aborda temas relacionados a Derechos Colectivos. Sin embargo varias

organizaciones campesinas y en especial los proponentes de la Iniciativa Popular Normativa expresan su desacuerdo con respecto a la Ley por cuanto en su contenido no aborda temas sustanciales que favorezcan a la Agricultura Familiar Campesina y que esta Ley tiene una orientación productivista que únicamente favorece a los agronegocios.

#### OTRAS LEYES ASOCIADAS AL DESARROLLO RURAL

Una de las normas aprobadas por la Asamblea Nacional, que tiene mayor relevancia para enfrentar los límites institucionales para el desarrollo rural, constituye sin duda el Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, porque define con claridad las competencias atribuibles para cada nivel de gobierno (nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial), que tienen relación con el desarrollo rural, y establece que a través del tiempo se deberán entregar en forma obligatoria, progresiva y definitiva, todas las competencias descentralizables, desde el Gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados. De esta forma se esperaría que las responsabilidades relativas a la planificación y ejecución de programas y proyectos para el desarrollo rural, se depositen en manos de sus actores gubernamentales locales, entregándoles mayores y mejores medios y recursos, para intervenir con más eficacia en sus territorios, en función de sus condiciones específicas y sus expectativas propias. Particularmente son los gobiernos provinciales quienes tienen el mayor número de competencias constitucionales vinculadas al régimen agropecuario, como la del riego, la vialidad rural, la gestión ambiental, el fomento productivo, entre las principales. A su vez los gobiernos parroquiales además de la promoción de la economía solidaria, ambiental y socio organizativa, pueden recibir la delegación de competencias de los otros niveles de gobierno, y las regiones cuando se creen asumirán la competencia de seguridad alimentaria.

Otro elemento importante del COOTAD para el desarrollo rural es la obligatoriedad para todos los gobiernos descentralizados de realizar y formular planes de ordenamiento territorial, los mismos que deberán contar obligatoriamente con la participación de la ciudadanía y

que deben contener “un análisis de ocupación y utilización del suelo” y que serán “los municipios y distritos metropolitanos (quienes) elaborarán el plan de regulación de uso del suelo siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales” considerando “las áreas protegidas, áreas de riesgos, espacios abiertos, libres y arborizados, zonas de clara vocación agrícola”, y “los estudios de protección ambiental y agrícola”.

Igualmente, resalta el modelo de equidad territorial para el reparto de las transferencias ordinarias del Gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados, que privilegia el criterio de necesidades básicas insatisfechas para la distribución de los mismos y compensa la desigualdad campo-ciudad otorgando un incremento del 20% a favor de la población rural, para el cálculo del monto total a ser transferido a cada Gobierno descentralizado.

Complementan al COOTAD en el ámbito institucional relativo al desarrollo rural, la ley Orgánica de Participación Ciudadana que regula el derecho de las personas en forma individual o colectiva a participar en forma protagónica en todo el ciclo de las políticas públicas y en todos los niveles y sectores de Gobierno, a través de los mecanismos de la democracia directa (consulta popular, iniciativa legislativa, revocatoria de mandato, etc.) y de la democracia participativa (planificación y presupuestación participativas, control social, acceso a la información, etc.); el Código de Planificación y Finanzas Públicas, que instituye el sistema nacional descentralizado de planificación participativa, responsable de la elaboración y aprobación del Plan Nacional del Buen Vivir<sup>4</sup> y de la Estrategia Territorial Nacional, que tienen un carácter de vinculantes para todos los niveles de gobierno.

Por su parte, la ley de Economía Popular y Solidaria define a los sectores productivos que la conforman, regula el sector coo-

---

4 En el Plan Nacional del Buen Vivir, 2009-2013 se contempla la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural.

perativo y de las finanzas solidarias y establece un conjunto de mecanismos generales de incentivo y promoción específicos para el sector, y, la denominada ley antimonopolio regula las prácticas abusivas, anticompetitivas e irregulares, en las relaciones entre los diversos actores económicos, enfatizando en la protección de los productores frente a los actores dominantes que existen, sea al interno de un sector productivo y/o de un determinado territorio.

Junto a estas normas, se aprobó también la ley de Compras Públicas y su reforma, que además de transparentar los procesos del gasto en las instituciones públicas, establece incentivos para la producción nacional y en especial de la economía solidaria. Aunque los resultados para disminuir la corrupción han sido importantes, sin embargo, el segundo propósito ha sido en exceso limitado, pues, de acuerdo al informe 2011 del Instituto de Economía Popular y Solidaria, sólo el 0,34% de las compras para los programas alimentarios se realizaron con organizaciones del sector solidario.

Finalmente, ha tenido una significativa importancia en la situación de los trabajadores rurales, la aplicación del mandato constituyente que elimina la precarización laboral, así como también la penalización de la no afiliación a la seguridad social producto de la Consulta Popular realizada el año 2011.

### *Conclusiones sobre el marco legal*

De este apretado análisis trasluce la modificación operada entre la Asamblea Constituyente y el posterior proceso legislativo, consistente en el debilitamiento de las propuestas de transformación estructural del régimen agropecuario y rural. Los límites específicos en el proceso de modificación de las normas relativas a las relaciones económicas entre los diversos sectores económicos de la producción agropecuaria, como resultado de los cambios ocurridos en la correlación política, entre otros elementos de análisis, da cuenta de los problemas de fragmentación,

cooptación, aislamiento y debilitamiento, existentes al interno de los movimientos sociales rurales y los sectores políticos que reivindican sus propuestas.

El rol que ha cumplido la COPISA en relación a la construcción de las Leyes conexas de la LORSA ha sido efectivo en cuanto a que hasta la actualidad se han elaborado las propuestas de Ley que le correspondían, las cuales posteriormente debían ser entregadas a los Ministerios correspondientes para que sean remitidos a la Asamblea Nacional.

Sin embargo hasta la actualidad ningún proyecto de Ley elaborado participativamente por la COPISA ha sido enviado por los Ministerios correspondientes a la Asamblea Nacional para su debate, algunas de ellas han sido presentados bajo patrocinio de algunos asambleístas del período legislativo anterior y en el caso de la Ley de Tierras fue presentado por Iniciativa Popular Normativa por la Red Agraria Nacional en el año 2012.

Con respecto a lo anterior, las organizaciones campesinas de la Red Agraria Nacional proponentes de la Ley de Tierras señalan:

... las organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes y montubias aún continúan luchando y exigiendo una Reforma Agraria Integral. Tierra Trabajo y Dignidad fue la consigna con la que las organizaciones (FENOCIN, CNC Eloy Alfaro y CORMOLIT), el 20 de marzo de 2012, introdujeron, a la Asamblea Nacional, la Ley de Tierras y Territorios por iniciativa ciudadana, con el respaldo de 44.586 firmas recogidas a nivel nacional. A pesar de esto, la Comisión de Soberanía Alimentaria abandonó el tratamiento de esta iniciativa legal, lo cual implicaba que la ley propuesta debió convertirse en ley de la nación por el ministerio de la ley, tal como manda el artículo 11 de la Ley de Participación Ciudadana. En la actualidad, la demanda por el acceso a la tierra ya no es única de los campesinos, indígenas y sin tierra. Desde que la alimentación dejó de ser un derecho y se convirtió en una mercancía, los grandes agro negocios también pugnan por acceso a tierra fértil, por esto es clave preguntarse ¿Cuál es la tenencia de la tierra que requiere la soberanía alimentaria? Y la respuesta es sencilla: necesitamos un proceso serio de redistribución de tierra a manos campesinas para la producción de

alimentos, para el consumo nacional, que democratice el acceso y que combata el latifundio, el acaparamiento y la concentración de la renta de la tierra que es sinónimo de poder, desigualdad y pobreza en el campo. Pero también nos podemos preguntar ¿Cuál es la tenencia de la tierra que requiere el agro negocio? Y también la respuesta es simple; se requiere mucha tierra en pocas manos y muchas manos sin tierra, grandes extensiones de tierras dedicadas al monocultivo para la exportación, abundantes agroquímicos para elevar los niveles de rendimiento, mano de obra barata y nuevos mecanismos de explotación para concentrar la renta de la tierra (Colectivo en Acción, 2015).

En síntesis, considerando unas y otras dinámicas del proceso legislativo avanzado en estos años, respecto a la normativa vinculada al desarrollo rural, lo ocurrido marca una tendencia general en dirección de lo que varios autores han denominado una modernización postneoliberal, que pretendería superar las inequidades extremas existentes en los mercados de empleo, bienes y servicios rurales, producto de la radical desregulación vivida en décadas pasadas. Pero, aún estaría pendiente la adecuación normativa hacia una perspectiva que transforme a fondo la estructura de las relaciones sociales, en dirección del Buen Vivir Rural o del denominado socialismo del siglo XXI, propendiendo a superar las históricas condiciones del despojo estructural al que ha sido sometida la agricultura familiar.

### **Las políticas públicas de desarrollo rural implementadas en el actual periodo**

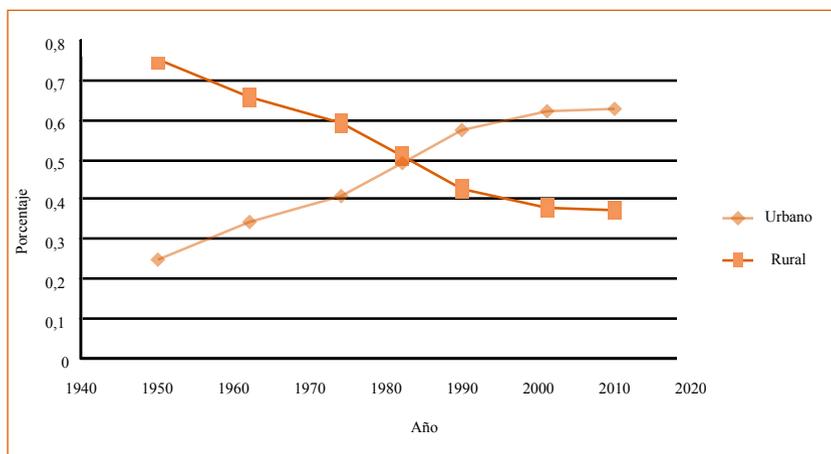
El ascenso a la Presidencia de la República del economista Rafael Correa en el año 2006 marca el inicio de un proceso de ruptura respecto a las políticas neoliberales y de ajuste estructural que estuvieron presentes a lo largo de las casi tres décadas desde el retorno a la democracia en el país.

A pesar del ímpetu transformador que le ha inyectado el Gobierno a todas las políticas públicas, la pesada herencia de una institucionalidad débil y orientada hacia el modelo anterior, así como también

la ausencia de propuestas de políticas e instrumentos suficientemente estructurados y listos para ser aplicados, han provocado que en el ámbito del desarrollo económico rural el proceso de cambio se torne lento y paulatino. Es así que, por ejemplo, los indicadores de pobreza en las zonas rurales hayan tenido sólo moderadas variaciones, originadas en las acciones redistributivas generales como el incremento del bono de desarrollo humano.

Gráfico 1

## Evolución de la población urbano-rural del Ecuador



Fuente: INEC

Tabla 1  
Pobreza Extrema por Necesidades Básicas Insatisfechas

País - Área	Porcentaje	Valor absoluto	Población total
Ecuador	26.8%	3,841,872	14,329,606
Rural	43.5%	2,328,610	5,353,802
Urbano	16.9%	1,513,262	8,975,804

Fuente: Censo de Población y Vivienda-INEC. Año 2010.

Del análisis de los cuadros anteriores se puede concluir que la situación en el campo no ha variado, y que las condiciones de inequidad no han sufrido ningún cambio, la tendencia a la descampesinización en la cual para el 2010 el 38% de la población estaba en el campo, ello puede ser explicado debido a las grandes diferencias en las condiciones de vida en las cuales prácticamente se triplica la pobreza extrema de las necesidades insatisfechas en relación campo-ciudad.

Las nuevas intervenciones hacia las zonas rurales del Gobierno se mueven entre la continuidad y el cambio. Por ello, persiste la separación entre las políticas específicas del desarrollo rural implementadas por el MIES, todavía diferenciadas de aquellas que impulsa el MAGAP, sin que se haya logrado definir aún una “rectoría” y dirección político-institucional que coordine las acciones de ambos ministerios y otros orientados al sector rural y que articule con las competencias exclusivas de fomento productivo, que tienen los gobiernos autónomos descentralizados.

Por otra parte, el esquema de reorganización institucional para la gestión gubernamental basado en los Ministerios Coordinadores, mantiene todavía dispersa a la problemática del desarrollo rural entre los mismos, siendo el principal roce de ámbitos de responsabilidad el que se produce entre el Ministerio de Coordinación de la Producción que se considera rector de las actividades productivas incluidas las agropecuarias, el MAGAP y el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social que rige sobre la inclusión económica del sector de la economía popular y solidaria en el estarían incluidas las actividades productivas rurales.

Al mismo tiempo los cambios operados producto de la aplicación del COOTAD, ley de Hidrocarburos y eliminación del trabajo precario y otras, ha provocado una significativa mejoría en la transferencia de recursos desde el sector estatal a través de su acción redistributiva, y a nivel privado vía formalización de los trabajadores agrícolas, entre las principales. Debe añadirse que el incremento de la inversión pública y la aplicación desde las instituciones encargadas de programas y proyectos relacionados con la salud, educación, vivienda, vialidad, saneamiento,

agua potable, seguridad ciudadana, etc., han mejorado sustancialmente el acceso a servicios básicos en las poblaciones rurales.

### *Mirada desde los productores*

Por otro lado a pesar de las diferencias que existen entre las organizaciones indígenas- campesinas, hay una lectura común sobre la persistencia de la deuda agraria de la Revolución Ciudadana, se considera que no se ha avanzado en la democratización de los medios de producción, las políticas han sido focalizadas con la entrega de bonos que no han permitido fortalecer la economía campesina menos aún la soberanía alimentaria, entre los principales elementos planteados.

En este sentido organizaciones campesinas nacionales y regionales (Tierra y Vida, AMAE, FEDOMECE, CONFEUNASSCE, POPAE, CNC – Eloy Alfaro, FOCE, UNOC – Los Ríos, CONAPE, CEDHACE y la UNOSOPEN), reunidos en Guayaquil a inicios del 2015, realizan un manifiesto que en lo medular señala:

1. Las organizaciones de manera libre expresamos nuestra voluntad de construirnos y fortalecernos de manera autónoma y soberana como expresión de poder popular.
2. Nos reconocemos como sujetos históricos de cambio y nos sentimos parte de este proceso y desde este sentir manifestamos nuestro espíritu de unidad en torno a:
  - a. Defender la Soberanía Alimentaria que hoy se encuentra amenazada por el conjunto de políticas que impulsa por el Gobierno de la Revolución Ciudadana como: la propuesta de Ley de Tierras que favorecen al sector de la agroempresa y los agronegocios, que no combate el acaparamiento y la concentración de tierra en pocas manos, entre otros aspectos fundamentales para garantizar la soberanía alimentaria nacional.
  - b. Denunciar la falta de apoyo al sector ganadero y la inseguridad en el sector pesquero artesanal.
  - e. Exigimos que se detengan los remates y juicios de coactivas a agricultores y pescadores por parte del Banco Nacional de Fomento (Red Agraria y Pesquera Nacional, 2015).

## Conclusiones: ¿Entre la continuidad y el cambio?

En esta parte se pretende poner en relación los resultados de la evaluación de las políticas rurales que se están desarrollando en el presente período (2006-2012) que ha sido denominado por varios autores como de democratización y modernización postneoliberal.

El nuevo marco constitucional considerado como uno de los logros más importantes y el vehículo fundamental de la transformación nacional, efectivamente marca un antes y un después, en los derechos y garantías constitucionales que se reconocen a favor de las poblaciones rurales, lo cual tiene efectos de carácter estructural, en su acceso a los servicios básicos y a los medios productivos, en el corto y principalmente en el mediano y largo plazo.

Mientras que en la aplicación práctica es reconocido por las más altas autoridades del país y las organizaciones sociales hay la persistencia de lo que se denomina la *deuda agraria*.

**Impactos y resultados:** La aplicación de los nuevos marcos normativos, que afectan al desarrollo rural, ha modificado los procesos de distribución y redistribución de la riqueza nacional en los siguientes ámbitos de la acumulación:

- La relación entre el capital y el trabajo en las empresas agropecuarias y otras asentadas en zonas rurales, mediante la eliminación de la precarización laboral y la penalización de la no afiliación a la seguridad social. De acuerdo a cifras del IESS la afiliación de los trabajadores se incrementó de 1 300 000 personas a 2 500 000 en el período estudiado.
- Respecto a la distribución de la renta de la producción agropecuaria y artesanal entre los sectores rurales de la economía familiar con los sectores capitalistas el avance ha sido muy limitado, pues, aún en el presente año los campesinos reportan que se mantiene el precio elevado de los insumos agropecuarios, las dificultades de acceso al crédito y sobre todo la abrupta caída de los precios en las épocas de cosecha. Por ejemplo,

en el caso del maíz, a través de la importación anticipada del grano durante la cosecha, el precio se cayó de 16,50 dólares a 9,50 al que tuvieron que vender en este año, ocasionándoles una pérdida cuantiosa.

- La proporción de riqueza producida en el sector rural y urbano que se ha reinvertido a través de las inversiones estatales para el desarrollo de la infraestructura vial, electrificación, riego, educación, salud, inclusión social, vivienda, etc., de acuerdo a cifras del SENPLADES, en términos generales se ha incrementado de 65 dólares per cápita en 2006 a 353 en el 2012, es decir en cinco veces y media, lo cual produce sinergias virtuosas en el ámbito productivo en los territorios rurales. Aunque la inversión aún está lejos de cubrir las necesidades existentes, pues, sólo para la dotación de agua potable se requeriría alrededor de 5 000 millones de dólares.
- Los recursos del Gobierno central que se transfieren a los gobiernos descentralizados, que se distribuyen en base a la equidad territorial, privilegiando el criterio de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Para los gobiernos parroquiales rurales, su presupuesto anual se incrementó de 35 millones entregados en el año 2006 a 135 millones en el 2011, es decir, con un incremento de 385%.

Considerando las cifras señaladas como referenciales, que se han calculado en forma conservadora y probablemente sean más elevadas, se evidencia que en las políticas de carácter redistributivo aplicadas por el Gobierno, se vive un proceso agigantado de justicia redistributiva y que en las políticas distributivas hay logros importantes respecto a la formalización de las relaciones laborales y empieza a existir un sistema de control del abuso del poder de mercado, pero aún está pendiente la justicia distributiva respecto al acceso a los medios de producción fundamentales: tierra, agua, semillas, crédito, asistencia técnica y tecnología, mercados favorables. Es decir que, como ha manifestado el Presidente de la República, la revolución agraria aún es una deuda de la revolución ciudadana.

## *Avances en la institucionalidad para el desarrollo rural*

De acuerdo con el marco legal de la descentralización y desconcentración señalados, las competencias necesarias para impulsar las políticas y lineamientos para el Buen Vivir Rural, corresponden en forma concurrente y según sus competencias exclusivas a todos los niveles de gobierno<sup>5</sup>, donde cada Gobierno descentralizado debe coadyuvar para impulsar el desarrollo territorial rural.

Por ello, reviste de capital importancia a nivel de la función ejecutiva, y, entre ésta con los gobiernos descentralizados, la generación de espacios de articulación nacional y territorial, que hasta ahora no se han creado, para lograr una coordinación interinstitucional apropiada<sup>6</sup>.

Entre otros planteamientos, está sobre la mesa de discusión la necesidad de determinar la rectoría y autoridad nacional del desarrollo rural y de crear instancias de coordinación que integren a representantes de los ministerios involucrados y de los gobiernos autónomos descentralizados, como el espacio de determinación general de los lineamientos y políticas del desarrollo rural para el buen vivir, y, principalmente, la urgente transformación del MAGAP<sup>7</sup> que continúa estrechamente supe-

Sin embargo, considerando las históricas dificultades de la articulación interinstitucional en el propio nivel del Gobierno nacional y entre éste y los gobiernos autónomos descentralizados, es necesario apostar por el proceso de descentralización como un mecanismo apropiado para transferir a los gobiernos descentralizados la ejecución de las competencias descentralizables vinculadas al ámbito del Buen Vivir

---

5 Esto, es, al Gobierno central, a las Regiones y Distritos Metropolitanos cuando se hubieren creado, a los Consejos Provinciales, a los Municipios y a las Juntas Parroquiales Rurales.

6 Aunque a nivel del Ejecutivo y desde apenas unos meses, se ha conformado una comisión interministerial encargada de formular una propuesta, pero todavía en el nivel informal.

7 Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Rural, en aplicación del principio de la subsidiaridad y a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en el modelo institucional de gestión del desarrollo rural.

La transferencia de nuevas competencias hacia el desarrollo rural, que ha empezado en los consejos provinciales con riego y empieza a trabajarse fomento productivo, debe estar acompañada necesariamente de un proceso de fortalecimiento de las capacidades instaladas en los gobiernos descentralizados para responsabilizarse eficientemente de las nuevas atribuciones. De tal forma que debe concebirse como un proceso de mediano plazo, cuya hoja de ruta deberá estar determinada por el Consejo Nacional de Competencias.

Entre los territorios de ámbito regional, provincial, cantonal y aún parroquial reviste también de una importancia decisiva la conformación de espacios de coordinación interinstitucional del desarrollo rural, que definan las propuestas a ser impulsadas en el marco de las orientaciones de lineamientos y políticas nacionales para el desarrollo rural, de los enfoques y objetivos determinados por el marco legal y normativo<sup>8</sup>, y, de acuerdo con la identificación de los territorios rurales existentes y del diagnóstico de su situación, particularmente de la conflictividad estructural en la que se encuentran insertos.

Por otra parte, el importante incremento de recursos transferidos a favor de los gobiernos descentralizados, les brinda la posibilidad de involucrarse en mayor medida en el desarrollo de sus territorios rurales, principalmente de los gobiernos provinciales, aunque, en la práctica todavía se observan escasos avances en esta dirección.

---

8 Nos referimos a los enfoques, objetivos y estrategias que surgen del mandato constitucional de la normativa legal y del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir Rural.

## *La participación social, una oportunidad pendiente*

La Constitución ecuatoriana contiene alrededor de sesenta artículos que consideran el derecho de la ciudadanía en forma individual y colectiva a participar de forma protagónica en todo el ciclo de las políticas públicas y en todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos de la democracia directa y la democracia comunitaria.

Respecto a la democracia directa se reconoce el derecho a intervenir a través la iniciativa popular legislativa, la consulta popular y la revocatoria de mandato. Y respecto a la democracia comunitaria se reconoce el derecho a participar a nivel nacional en el Consejo Nacional de Planificación, en Comisiones Consultivas Sectoriales, así como también en las distintas funciones del Estado (Asamblea Nacional, Corte Constitucional, función de Control y Electoral); y a nivel de los gobiernos descentralizados, en las Instancias Mixtas de Participación Ciudadana, en los Consejos de Planificación y en las Asambleas Ciudadanas, además de otros mecanismos participativos como la silla vacía, la audiencia pública, el cabildo ampliado; y los instrumentos de control como la rendición de cuentas, la veeduría, el observatorio, y el derecho al acceso a la información.

De igual manera, los mecanismos tradicionales que han utilizado las organizaciones campesinas para presionar por sus reivindicaciones, reconocidos por la Constitución como derecho a la resistencia, tales como el levantamiento, la paralización de vías, las ocupaciones de espacios públicos, la manifestación, etc., en este período se han visto reducidos, como efecto de que las familias y comunidades han sido captadas por los programas estatales y las organizaciones han perdido su rol anterior de intermediación, además de los conflictos y divisiones presentes por las contradicciones políticas dirigenciales, entre aliados y opositores al Gobierno.

Esta debilidad de la participación y movilización de las organizaciones rurales, constituye sin duda un factor determinante en la ralentización de las políticas relativas al régimen agropecuario, e igualmente,

será el aspecto principal en su proceso de su desarrollo y vigencia. Aún existen en los territorios rurales, una importante acumulación de capacidades organizativas, despotenciada por conflictos internos y de carácter político general.

La existencia de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria constituye una oportunidad que debe ser aprovechada en toda su potencialidad, como está señalado en la LORSA en el artículo 32 en que define a la COPISA como una instancia de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas en materia de Soberanía Alimentaria desde la sociedad civil, en articulación con las distintas instancias del Estado (Ejecutivo, Legislativo, GAD).

En el mismo sentido cuando en el artículo 31 se constituye el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional concebido como el conjunto articulado de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, actores sociales, institucionales y estatales involucrados en la construcción participativa de propuestas de políticas públicas relacionadas con el régimen de la soberanía alimentaria.

## Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Legislativa del Ecuador (2009). *Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Descentralización y Autonomías*. Quito.
- Bartra, R. (1974). *Estructura agraria y clases sociales en México*. México: Editorial ERA.
- Buendía, Fernando (2007). *Elementos para la actualización de la Agenda Campesina*. Quito:
- Fundación María Luisa Gómez de la Torre.
- Campana, Florencia, Larrea, Fernando, y Rubio, Blanca (2008). *Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas en el Ecuador*. Quito: Ediciones La Tierra.

- Carton de Grammont, H. (2004). La nueva ruralidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 66, número especial. México D.F.: UNAM, Instituto de investigaciones Sociales.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA)-Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), ProLocal (MBS/BM) (2002). Informe Final Línea Base de las Microrregiones: Sur de Manabí, Sur occidente de Azuay. Quito.
- \_\_\_\_\_(2004). Informe Final Línea Base de las Microrregiones: cuenca del río Ángel, estribaciones centrales de los andes, zona occidental de los ríos, zona oriental de Loja. Quito.
- CEPAL (2004). Informe de los resultados de la investigación sobre los impactos del TLC en la situación de los pequeños productores agropecuarios del Ecuador.
- Chayanov, Alexander (1985). *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- CONAIE, CONFEUNASSC, FENOCIN (2004). Agenda Agraria de las Organizaciones del Campo de Ecuador. Con el apoyo de: Acción Ecológica, Cric, Heifer, IEE, Intermon-Oxfam, FMLGT, Terranueva.
- Consejo Provincial de Manabí (2005). Plan Estratégico de Desarrollo Provincial. Portoviejo.
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Fundación María Luisa Gómez de la Torre y otros (2011). Informes de Consultoría (1,2,3,4,5): “Análisis de las principales dinámicas agrarias y actividades rurales no agrícolas existentes en el país, identificando los diferentes sistemas de producción y el aporte de la agricultura familiar en los ingresos económicos y elaboración de una propuesta de políticas públicas agrarias diferenciadas por territorio, para promover la soberanía alimentaria y el buen vivir rural”. Quito: SENPLADES.
- Martínez Luciano (2006). *Empleo y desigualdad social en el medio rural (Reflexiones desde el caso ecuatoriano)*. *Revista ALASRU*, 4, 205-220, noviembre. Publicación de la Universidad Autónoma de Chapingo, México.
- Marx, Karl (1858). *Formaciones económicas precapitalistas*. Prólogo de Eric Hobsbawm. Siglo XXI Editores, Cuadernos de Pasado y Presente, México, 1971.
- \_\_\_\_\_(1980). *El Capital*, Capítulo VI Inédito. Editorial Siglo XXI Editores.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador (2003). III Censo Nacional Agropecuario, Resultados Provinciales y Cantonales. Quito.
- PNUD (2005). Informe Anual sobre la Pobreza en el Mundo.

- Ramírez Miranda, César Adrián (2006). Crítica al enfoque del desarrollo territorial rural. *Revista ALASRU*, 3, *Nueva época*.
- SENPLADES (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Quito.
- Vaillant, Michel, Cepeda, Darío, Gondard, Pierre, Zapata, Alex, Meunier, Alexis (2007). *Mosaico agrario (Diversidades y Antagonismos socio-económicos en el campo ecuatoriano)*. Quito: SIPAE.



# Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y gobiernos territoriales

Verónica Proaño<sup>1</sup>,  
Sylvain Bleuze<sup>2</sup> y  
José Carvajal<sup>3</sup>

## Introducción

El incremento de la población nacional y mundial es un desafío para las naciones, debido a que tienen que producir para satisfacer las necesidades de alimentos de sus habitantes. En el año 2008, el Ecuador planteó un modelo de desarrollo endógeno, amparado en una nueva constitución que declara al derecho a la alimentación como un deber del Estado (artículo 3) y que estipula como un objetivo estratégico a la soberanía alimentaria (artículo 281), donde garantiza a las personas,

- 
- 1 Ingeniera agrónoma con trayectoria de trabajo en organizaciones no gubernamentales y como consultora independiente a nivel nacional e internacional. Ha desempeñado cargos como docente en la Universidad Pública de Loja, Universidad Estatal de Cuenca, Universidad Central del Ecuador y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Su enfoque de trabajo es agricultura agroecológica, investigación acción participativa, mercados campesinos y la gestión de recursos naturales con agriculturas familiares campesinas. Actualmente se desempeña como responsable de consultorías en Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras en el Ecuador.
  - 2 Coordinadora Ecuador-Colombia. *Agronomes y vétérinaires Sans Frontières (AVSF)*.
  - 3 Coordinador Proyecto Comercialización campesina. *Sistema de Investigación de la problemática Agraria del Ecuador (SIPAE)*

comunidades y pueblos la autosuficiencia de los alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente, cuya visión hace referencia al derecho que tienen los seres humanos de alimentarse y a la forma cómo ejercen esa facultad<sup>4</sup>. En el 2010 se establecen varias leyes entre las que se puede mencionar, la Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria LORSA, cuya operativización se establece sobre ocho leyes conexas<sup>5</sup>, de las cuales tan solo una se está discutiendo en la Asamblea (Ley de Tierras), la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), coadyuvante a la soberanía alimentaria. Por otro lado, el ejercicio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), tiene como paraguas al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), donde se establecen sus competencias, así como también el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) que determina las grandes orientaciones del desarrollo, donde los GAD plasman sus acciones a través de la estructuración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial articulados al Código de Planificación y Finanzas Públicas.

En este contexto de contar con un marco regulatorio y jurídico propicio, es importante analizar:

¿Qué rol les compete cumplir a los GAD provinciales para la soberanía y la seguridad alimentaria en sus provincias y con qué actividades? y, ¿Cómo pueden los GAD provinciales articular las políticas y directrices generales y sectoriales del Gobierno Nacional con las políticas territoriales de las provincias?

AVSE, ONG con experiencia de trabajo a favor de las agriculturas campesinas y desarrollo territorial, plantea algunas respuestas desde una reflexión de su trabajo en territorio para lo cual aborda seis temas: i) El marco normativo-jurídico de los Gobiernos provinciales, ii) la sobe-

---

4 Presidenta de la Conferencia Plurinacional el Intercultural para la Soberanía alimentaria (COPISA).

5 Ley de tierras, ley de agro-biodiversidad y semillas, ley de comunas, ley de territorios, ley de desarrollo agrario, ley de agroindustria y empleo rural, ley de sanidad animal y vegetal, ley de acceso de los campesinos e indígenas al crédito público.

ranía alimentaria como concepto que incluye la seguridad alimentaria, iii) la situación nutricional del Ecuador, vi) la situación de la producción agropecuaria y los factores de producción, v) la situación de suministro alimentario y el cambio en patrones alimenticios, vi) conclusiones y recomendaciones sobre el rol y acciones de los GAD provinciales, y articular las políticas y directrices generales y sectoriales del Gobierno Nacional con las políticas territoriales para promover y garantizar la seguridad y soberanía alimentaria territorial en un nuevo contexto institucional.

### **Marco normativo-jurídico de los gobiernos provinciales**

La Constitución de la República del Ecuador (2008), establece en la LORSA (artículo 3, literal 13), que es un deber del Estado incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos y de origen agroecológico y orgánico, evitando en lo posible la expansión del monocultivo y la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, priorizando siempre el consumo alimenticio nacional, una reconversión sustentable de procesos productivos convencionales a modelos agroecológicos y la diversificación productiva para el aseguramiento de la soberanía alimentaria.

Además en el artículo 225 de la Constitución, manifiesta que las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado pertenecen al sector público o estatal. Y en el artículo 240, se establece que los GAD provinciales tienen facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. En concordancia con el inciso final del artículo 263 de la misma constitución y el artículo 47 del Código de Organización territorial, autonomía y Descentralización se establece:

Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.

Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario.

La descentralización es una propuesta que se articula con las nuevas competencias definidas para los gobiernos locales como una apuesta al desarrollo territorial.

### **La soberanía alimentaria como marco de análisis**

La soberanía alimentaria, es una propuesta política generada desde los movimientos sociales y organizaciones campesinas e indígenas, que según Heinish (2013) “es una contra propuesta al paradigma neoliberal dominante que funda la seguridad alimentaria en la agricultura industrial de gran escala y en el comercio liberalizado de productos agrícolas, basado en la teoría de las ventajas comparativas”, “así la soberanía alimentaria es una nueva forma de entender la agricultura, el papel de la alimentación, la vida rural y el vínculo entre el campo y la ciudad. Es tanto un proyecto ecológico como una alternativa económica y social, cuyo objetivo es luchar contra los problemas de hambre y desnutrición y, a la vez, promover el desarrollo rural, el respeto al medioambiente, y medios de vida sostenibles (Heinish, 2013: 24).

La soberanía alimentaria es un concepto en evolución, que va integrando nuevos elementos y actores, así: de la autosuficiencia y diversidad de sistemas alimentarios (1996)<sup>6</sup>, incluye el derecho de los pueblos a definir sus alimentos (2002), y por último a productores y consumidores (2007) (Bina, 2014).

---

6 “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. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina” (Vía Campesina, 1996).

En la Constitución de la República del Ecuador (2008) se incorporaron a la soberanía alimentaria, como un objetivo estratégico y obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente (art. 281).

En el 2009 se crea un marco regulatorio y jurídico a través de la Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria LORSA, que establece una nueva dirección de la política agrícola que privilegia la agricultura campesina por sobre la agricultura de exportación (Chiriboga, 2010). La ley de soberanía alimentaria, se fundamenta en ocho leyes conexas (Ley de tierras y territorios, ley de agro-biodiversidad y semillas, ley de comunas, ley de desarrollo agrario, ley de agroindustria y empleo rural, ley de sanidad animal y vegetal, ley de acceso de los campesinos e indígenas al crédito público), no obstante, luego de seis años de aprobada la Ley solo una está siendo debatida en la Asamblea Nacional para su aprobación, lo que da indicios de la real importancia que tiene este concepto en el accionar del Gobierno.

La soberanía alimentaria se concentra en varios niveles: comunitario, local, nacional, regional e internacional, así a nivel internacional se plantea en los acuerdos internacionales sobre agricultura y comercio. A la escala estatal se plantea en términos de políticas agrícolas y alimentarias (pero también económicas, sociales y medioambientales), nacionales o comunitarias. A la escala local, se plantea en términos de sistema alimentario que se desea para el territorio y de adaptación de las políticas nacionales a los contextos locales (en particular, cuestión de la subsidiaridad y de la descentralización), estableciéndose así que los Gobiernos provinciales tienen un nivel de decisión de accionar ubicado en lo local (Heinich, 2013).

## **Contexto de la situación nutricional en el país**

Como mencionan varios estudios (OMS, OPS, UNICEF, FAO), la desnutrición durante la infancia y la edad preescolar tienen efectos

adversos en el crecimiento, en la salud y en el desarrollo cognitivo de las personas, que inciden de una u otra manera en el desarrollo económico de las poblaciones (Freire, 2013: 31). Siendo una de las preocupaciones solucionarlas desde los Estados, el Ecuador ha sido parte de los países que han implementado varias estrategias que han generado resultados positivos, así la disminución del porcentaje de la desnutrición crónica se considera uno de los indicadores más satisfactorios que se han obtenido en los últimos años. No obstante en el Ecuador persiste, así la desnutrición por retardo en talla en poblaciones de niños de 0 a cinco años mantiene un porcentaje importante del 25,3% al año 2012, y, en los últimos años las prevalencias de sobrepeso y obesidad han aumentado del 4,2% en 1986 al 8,6% en el 2012 coexistiendo problemas de déficit y exceso nutricional evidenciando a decir de Freire (2013) un nuevo perfil epidemiológico en el Ecuador.

Al realizar el análisis de la situación de problemas nutricionales por etnias, a nivel de país la indígena presenta indicadores altos frente al resto del país, así, en relación al retardo en talla es del 42,3% y del 30% en relación al riesgo en sobre peso. En la tabla 1<sup>7</sup>, se puede evidenciar que a nivel de provincia existen diferencias entre los rangos de prevalencia de retardo en talla, siendo en las de Chimborazo y Bolívar donde es mayor la prevalencia, ubicándose en un rango entre 30 y 39%, las provincias de Santa Elena, Imbabura, Tungurahua, Cañar, Cotopaxi, Azuay, Loja y Morona Santiago se ubican en un rango medio entre 20 y 29%; y, con un rango leve menor las provincias de Esmeraldas, El Oro, Santo Domingo de los Colorados, Los Ríos, El Oro, Manabí, Guayas, Carchi, Pichincha, Napo, Pastaza, Sucumbíos, Orellana, Zamora Chinchipe del que se ubica en menos del 20% de prevalencia de retardo en talla.

---

7 Retardo en talla ( $T/E < -2DE$ ) Riesgo de sobrepeso ( $IMC/E$  entre  $+1DE$  y  $+2DE$ ), donde  $T/E$  es igual a talla para la edad,  $IMC/E$  indica el índice de masa corporal para la edad.

**Tabla 1**  
**Rangos de prevalencia de retardo en talla**  
**en menores de cinco años por provincias**

Nivel	Rango de Prevalencia	Provincias continentales		
		Costa	Sierra	Oriente
Leve	< 20%	7 (Esmeraldas, El Oro, Santo Domingo de los Colorados, Los Ríos, El Oro, Manabí, Guayas)	2 Carchi, Pichincha,	2 (Napo, Pastaza, Sucumbíos, Orellana, Zamora Chinchipe)
Medio	20 -29%	1 Santa Elena	6 (Imbabura, Tungurahua, Cañar,, Cotopaxi, Azuay, Loja)	Morona Santiago
Alto	30 -39%		2 (Chimborazo, Bolívar)	0
Muy Alto	> 40%	0		0
Total provincias		8	10	6

**Fuente:** Freire, 2013

## Situación de la agricultura y factores de producción

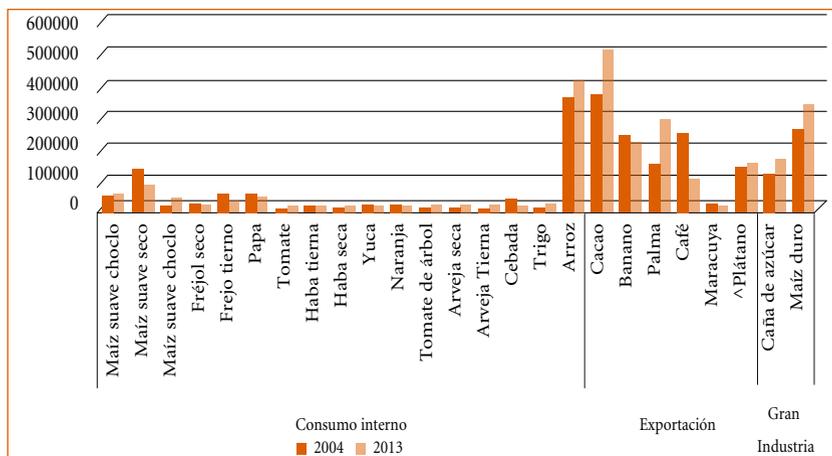
Ecuador cuenta con una Ley de Soberanía alimentaria, el Plan Nacional del Buen vivir 2013-2017 que establece en el objetivo No. 8 “Consolidar el sistema económico social y solidario de forma sostenible”, no obstante, la matriz productiva establecida para el Ecuador plantea y garantiza su apoyo técnico y financiero al fomento productivo de productos para la exportación y agroindustriales que inciden en el aumento de la frontera agrícola de estos en detrimento de otros (productos de consumo interno).

De esta forma la agrobiodiversidad propia del modo de producción de las agriculturas familiares campesinas<sup>8</sup>, cuyo aporte al desarrollo económico como productor de alimentos primarios de consumo interno, exportación e industria<sup>9</sup>, y generador de autoempleo, ha sido invisibilizado y aprovechado por otros sectores de la producción va siendo afectada y con ella también el abastecimiento alimentario de varios productos tradicionales y culturalmente consumidos lo que impacta en su disponibilidad y por ende en su consumo, generándose nuevos patrones de consumo.

Si bien en la actualidad hay un discurso orientado a valorar el aporte de la agricultura familiar campesina en la soberanía y seguridad alimentaria del país, en la práctica es a través de políticas públicas homogéneas y homogeneizadoras que la vulneran, sin tomar en cuenta su importancia en la generación de alimentos para la población ecuatoriana, fuentes de empleo y como sujeto dinamizador de los diferentes territorios siendo un claro indicador la evolución del uso del suelo en el Ecuador; así, entre los años 2004 a 2013, se observa una tendencia a incrementar la superficie de siembra de cultivos para exportación como el cacao, plátano y palma, así como también los cultivos de caña y maíz duro para la gran industria, mientras que, a excepción del arroz los productos de consumo interno presentan una disminución de la superficie como se observa en el siguiente gráfico:

- 
- 8 Según Hidalgo (2012), para el 2006 este tipo de agricultura contribuía en un 60% al abastecimiento de los productos de consumo nacional, (las explotaciones familiares de menos de 20 ha aseguran el 76% de la producción de maíz suave, 64% de la producción de papa, 49% de la producción de arroz, 46% de la producción de maíz duro, 42% de la producción lechera.
  - 9 80% del cacao para exportación proviene de UPAS con tamaños menores a 10 hectáreas, unas veinte organizaciones campesinas, las principales, que agrupan alrededor de 10 000 familias campesinas producen y exportan (café, cacao, banano, quinua, etc.) por un monto de más de 53 millones de dólares anuales (AVSF-MA-GAP, 2010).

Figura 1  
Evolución de la superficie sembrada (hectáreas)  
de cultivos en un periodo de diez años



Fuente: ESPAC 2004-2013

Evolución que se entiende, cuando se analizan factores como el acceso a tierra, riego, crédito, precios y políticas públicas que se han orientado para beneficio de ciertos cultivos orientado para la exportación y la agroindustria, a costa de la disminución de los productos culturalmente producidos y consumidos en el país. A continuación muy brevemente se analiza la situación en cuanto a ciertos factores de producción y políticas que afectan el uso de suelo y producción.

### Acceso a riego

Con respecto al acceso a riego, factor importante de la producción, éste ha estado concentrado en ciertos sectores productivos como la exportadora y actualmente este tipo de distribución se mantiene, así de acuerdo Gaybor (2008), el agua de riego se concentra en la producción empresarial hacia la exportación como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 2**  
El Reparto del agua entre la producción agroexportadora  
y de consumo nacional

1. Producción con predominio empresarial	%	2. Producción con predominio de mediana propiedad y campesina	%
Banano exportación	79	Caña para panela y alcohol	23
Caña de Azúcar	95	Arroz	45
Flores exportación	100	Café	4
Brócoli exportación	100	Papa	26
Papaya exportación	100	Arveja	20
Mango exportación	100	Cacao	11
Piña exportación	100	Maíz duro	8
		Maíz suave	21

**Fuente:** Foro RRHH. El despojo del agua, 2008.

### *Acceso a la tierra, fertilidad de los suelos y productividad*

Si bien es bastante conocido el acceso inequitativo de la tierra en el Ecuador, con un índice de Gini del 0.81 (2000)<sup>10</sup> otro factor importante a analizar es la situación de fertilidad de los suelos y la degradación de los mismos que inciden en la productividad agropecuaria<sup>11</sup> y por lo tanto en la disponibilidad de alimentos.

Si bien se podría decir que en el país se adoptó a la revolución verde como modelo para mejorar la productividad y rendimientos de los cultivos en el país, a lo largo de los años no se ha logrado los resultados esperados, así, según García Pascual citado por Giunta (2014)

10 La inequidad a la tierra en el Ecuador ha sido tratado en varios estudios magistralmente, por lo que desde AVSF se lo menciona, pero se definición más bien desarrollar la temática de la fertilidad de los suelos.

11 Las pérdidas de suelo varían entre 30 y 50 TM/ha/año en zonas con pendientes superiores al 25%, entre 10 y 30 TM/ha/año en zonas con pendientes entre 12 y 25%; y, de menos de cinco a 10 TM /ha/año en zonas con pendientes menores al 12% (Zuquilanda, 2008).

“señala que en las últimas décadas, la brecha entre el Ecuador y otros países creció en términos de los niveles de productividad (por ejemplo, los cereales/EE.UU.)”, el mismo autor señala que “el aumento global de la producción ecuatoriana (27 por ciento entre 1990 y 2004) fue sólo la mitad debido a la mejora de la productividad, el resto es atribuible a la expansión de la superficie cultivada”, así es posible ver esta misma realidad en cultivos importantes como el banano, arroz, papa, cebolla, donde el Ecuador tiene bajos niveles de productividad frente al de países latinoamericanos y de EEUU como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 3**  
Tabla comparativa de los rendimientos de cultivos (TM/ha)

Cultivos	Ecuador	Colombia	Perú	Estados Unidos
Arroz	3.68	5.1	6.94	7
Maíz duro	2.01	1.79	3	7.99
Trigo	0.67	2.55	2.55	4
Fréjol	0.13	1.23	0.99	
Soya	1.71	1.52	1	2.48
Papa	5.63	15.53	11	42.7
Cebolla paitaña	6.84		25	

**Fuente:** Zuquilanda, 2008

Realidad que según varios expertos puede deberse a la falta de relación entre aptitud y uso de suelo<sup>12</sup>, la aplicación de paquetes tecnológicos centrados en el monocultivo para satisfacer el mercado externo y de la agroindustria a través de un enfoque de cadenas y con uso de insumos externos que no consideran el mantener la fertilidad de los suelos a través de la articulación con programas de conservación de suelos<sup>13</sup>, programas de investigación y desarrollo de tecnologías locales.

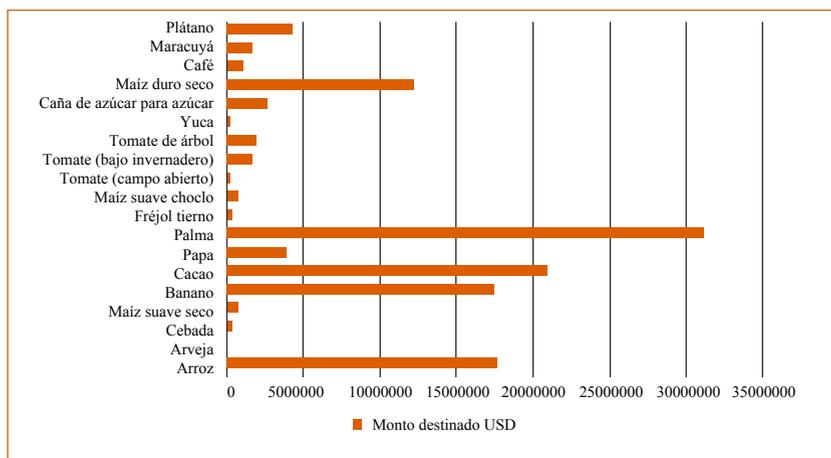
12 Un ejemplo es el arroz que cuenta con una zona agroecológica apta de 50 000 hectáreas y el uso del suelo con arroz supera las 400 000.

13 La erosión de suelo entre muy activa, activa y activa y potencial representa el 12,1 % (Zuquilanda, 2008)

## Crédito

Al analizar, los montos de los créditos otorgados desde el banco nacional de Fomento y de la Corporación Financiera Nacional, es posible observar que la orientación es coincidente con el modelo de desarrollo, así los mayores montos se concentran en cultivos de exportación (cacao, banano), de la agroindustria (palma, maíz duro) y de consumo interno como el arroz, la orientación a los otros cultivos es mínima.

**Figura 2**  
Montos de crédito por cultivo (dólares)  
otorgado por el BNF y la CFN



Fuente: BNF-CFN, 2013

## Precios

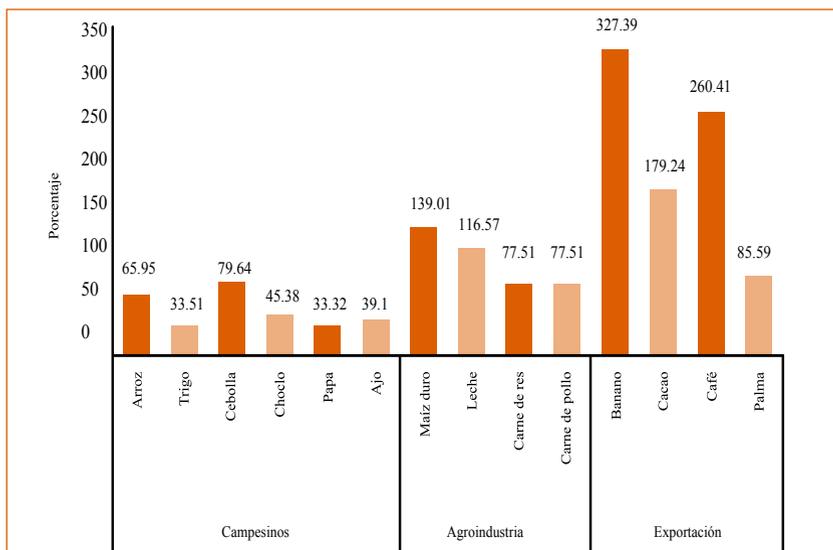
Los precios de los productos y su variabilidad son factores determinantes para la definición del uso del suelo; así la evolución de los precios en el periodo 2000-2009 de productos indica que el porcentaje de variación, es importante sobre todo en cultivos de exportación y en

los de la agroindustria, mientras que en los de consumo interno y producción campesina es menos del 50% a excepción del arroz y la cebolla.

Por otro lado como lo mencionan Carrión y Herrera (2010):

La variabilidad de los precios de los productos campesinos es mucho más acentuada y es mayor la incertidumbre que el productor enfrenta cada vez que decide lo que siembra, pues no sabe si la venta del producto compensará su inversión y dejará réditos suficientes. Del otro lado, los productos de exportación (cacao, banano, etc.) disponen de mecanismo a través de los cuales se fijan precios referenciales, y tanto productores como intermediarios pueden programar sus actividades. Pero además el acceso a mayor extensión de tierra, el control de volúmenes y la disposición de infraestructura para el almacenamiento, son factores que posicionan mejor a los medianos y grandes productores frente a la intermediación.

Figura 3  
Variación de precios 2000-2009



Fuente: Carrión y Herrera, 2010. IEE

## *Políticas públicas*

Desde el Estado, en el caso de productos para la agroindustria como maíz duro, el MAGAP ejecuta el Programa Semillas de Alto Rendimiento, suscrito bajo convenio con seis empresas (Agripac, Ecuaquímica, Pronaca/India, Interoc S.A., Afecor y Del Monte), facilitando el acceso de los pequeños productores a paquetes tecnológicos para la siembra de este producto y por ende, el aumento de la frontera agrícola, en el caso de la caña de azúcar (para azúcar), el Estado en los últimos años ha motivado la siembra del cultivo por medio del Programa Nacional de Biocombustible y Agro energía que el MAGAP está ejecutando cuya meta es la de ampliar la frontera agrícola en 80 000 hectáreas destinadas a la producción de biocombustible hasta el 2018 (AVSE, 2015).

En el caso de productos de exportación se fomenta el cultivo del cacao, a través del Proyecto de Rehabilitación del Cacao y del Café a través de la evaluación de posibles denominaciones de origen (DO) que impulsen su producción. Para el caso de palma africana, el proyecto “Cerrando Brechas de Productividad”<sup>14</sup>. En el caso del banano existe la “Ley para Estimular y controlar la producción y comercialización del banano, destinado a la exportación”, que controla que no aumente la superficie sembrada de banano y trata de regular el precio mínimo de sustentación, y en el 2013 MAGAP el programa de desarrollo de la productividad de pequeños productores bananeros para incrementar la productividad en las fincas de hasta 30 hectáreas.

A pesar de la orientación la distribución de los factores de producción y de políticas públicas que responden a un modelo económico primario exportador, en el 2008 el informe emitido por el Banco mundial reconoce la importancia del campesinado para la lucha contra el cambio climático y protección de la naturaleza, y el informe de “Evaluación Internacional del Conocimiento, Ciencia y Tecnología en el desarrollo agrícola (IAASTD) llegó a la conclusión de que la agricul-

---

14 Iniciativa del Fondo Latinoamericano de Innovación de Palma de Aceite – FLIPA, en el que participan Ecuador, Colombia y Venezuela.

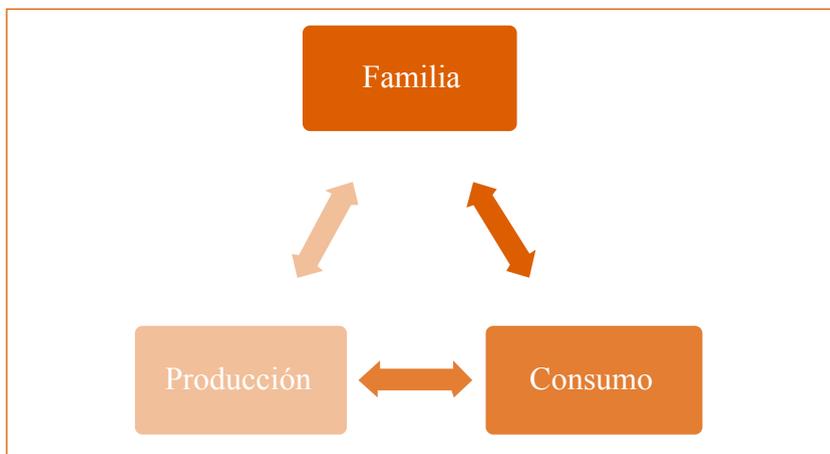
tura campesina no es menos productiva que la agricultura industrial y además tiene un valor añadido: sus funciones culturales y ecológicas” (Hidalgo et al., 2014: 305).

Además varios estudios realizados por el SIPAE en 2006 muestran que las agriculturas familiares, que acceden al riego y a mercados locales dinámicos (caso minoritario) demuestran una eficacia mayor en muchos aspectos que la agricultura patronal o capitalista. Generan más valor agregado por hectárea y generalmente más empleo por hectárea. Por último aseguran ingresos superiores a los salarios de obreros agrícolas pagados por la agricultura capitalista (SIPAE, 2006).

En este sentido, la agricultura familiar no sólo responde al desafío del empleo, sino también, al de retener poblaciones enteras en el medio rural; y si esta es afectada se impacta indiscutiblemente al dinamismo económico-social de los territorios rurales, incrementado los cinturones de pobreza alrededor de las grandes urbes (Laforge, 2012).

La agricultura familiar campesina constituida en su esencia como una unidad familiar, de producción y de consumo; y, principal actor que ha garantizado la soberanía y seguridad alimentaria está siendo afectada en su unidad familiar a través de la desintegración familiar generada por la migración temporal y en varios casos definitiva, la feminización con dobles cargas de trabajo para la mujer, en su unidad de producción a través del limitado acceso a los medios de producción (tierra, agua, crédito, investigación y tecnología), ingresos extrafinca (pluriactividad), limitado acceso a mercados, bajos precios de sus productos, pérdida de diversidad y pérdida de fertilidad de sus suelos, disminución de generación de empleo familiar; y por último en su unidad de consumo, donde es cada vez más su diversidad de alimentos disminuye y se incrementa de una dependencia de productos de fuera de la finca con efectos en sus hábitos alimenticios.

Figura 4  
Situación de la familia campesina  
como unidad de producción y consumo

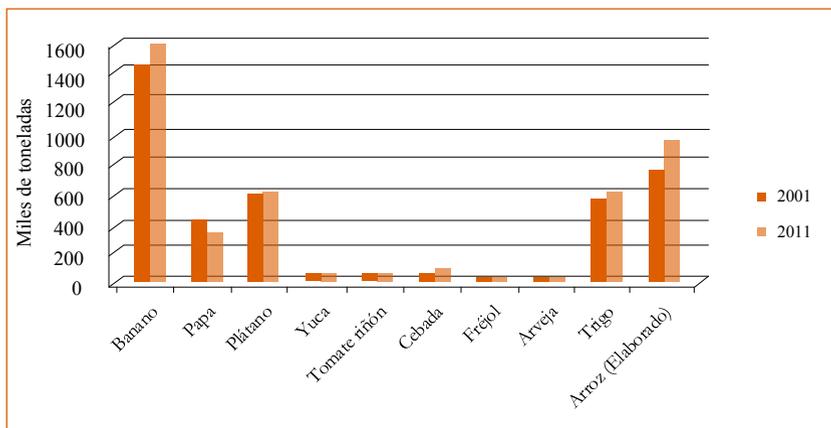


### **Evolución del suministro interno de alimentos y cambio en los patrones alimenticios**

El uso de suelo en el Ecuador tiene una relación directa en la evolución del suministro interno de alimentos comparado en un periodo de diez años, observándose una proporcionalidad en la producción y el suministro alimentario, así el decrecimiento de la frontera de cultivos de consumo interno y el decrecimiento en el suministro interno de alimentos como la papa, yuca, fréjol, plátano, arveja (guisantes). Así en general la producción determina el consumo, si se pierde la producción de ciertos productos su consumo disminuye, a pesar de que culturalmente han sido consumidos.

El suministro interno de arroz, trigo y cebada presentan un incremento, para el caso del arroz responde al incremento de la producción, y en el caso de trigo y cebada al incremento de la importación. (FAOSTAT, 2011)

**Figura 5**  
Evolución del suministro interno de alimentos  
en un periodo de diez años



**Fuente:** FAOSTAT, 2001-2011

Al analizar el incremento de la superficie sembrada y cosechada del arroz y maíz duro y el de las principales fuentes de proteína de la población del Ecuador, se puede entender la estrecha articulación del sistema productivo y la alimentación (el 19,2% de proteína proviene del arroz, y el 18,2% del pollo, lo que es entendido por el excesivo consumo de arroz del país, y con respecto a los carbohidratos, el arroz, el azúcar y el pan son los que mayor contribución 47,3%, 8,3 y 6% respectivamente, con respecto a la contribución de fibra, se encuentra que es papa con el 14,2% las leguminosas con el 12,7%, el plátano con el 7,3% que contribuyen con el aporte de fibra) (Freire et al., 2013), no obstante hay que considerar que en los comportamientos de consumo inciden los aspectos culturales que se articulan a las zonas agroecológicas propias de cada sector y región.

## Conclusiones y recomendaciones

El porcentaje de desnutrición en el Ecuador sigue siendo importante, sobre todo en niños menores de 5 años, y con el apareamiento

de nuevos indicadores como prevalencia de obesidad y sobrepeso. Los porcentajes son mayores en provincias con población rural y en etnias indígenas, por lo que los gobiernos provinciales que cuentan con estas características deberían ser los más preocupados de realizar programas que apunten a implementar la soberanía alimentaria.

En el Ecuador hay un cambio con el suministro interno de alimento donde se puede observar una disminución del consumo de leguminosas como fréjol, arveja, tubérculos y raíces como papa y yuca, y del consumo de frutas como manzana lo que impacta en los hábitos tradicionales de alimentarios y en el derecho a una alimentación culturalmente.

La soberanía y seguridad alimentaria en el Ecuador está siendo afectada por un modelo de producción que rompe el esquema de producción y consumo tradicional; la orientación hacia cadenas productivas altera la biodiversidad y determina una producción de monocultivos.

La diversidad agroecológica y cultural en el país establece y justifica el enfoque de desarrollo territorial, avalado por procesos de descentralización llevados a cabo por el Estado, desde esta perspectiva la implementación de la soberanía alimentaria desde la institucionalidad actual debería estructurarse en función de las nuevas competencias y de las políticas generales y sectoriales referidas al tema, es decir, no basta con la creación de direcciones, sino de fortalecerlas y dotarlas con capacidad de gestión territorial, recursos administrativos y financieros, para poder cumplir con los objetivos superiores de manera técnica y práctica.

Promover la agricultura familiar campesina, como una forma de mantener el autoempleo familiar, dignificando a través de mejorar su producción diversificada, dando valor agregado a sus productos y facilitando canales de comercialización con ventajas comparativas a las tradicionales formas de comercialización, Según Laforget (2012) “Mantener al campesino en su tierra, es mantener otros tres empleos, puesto que son los comercios, la escuela y los servicios que responden”. En este sentido, la agricultura familiar no sólo responde al desafío del empleo, sino también

al de retener poblaciones enteras en el medio rural; contribuye particularmente al dinamismo económico-social de los territorios rurales

Desde la competencia del Gobierno provincial del fomento a la producción agropecuaria, es necesario generar información sobre los sistemas de producción, la situación del acceso a los medios de producción como agua, crédito, tierra, así como actualizar los mapas de vocaciones productivas en cada cantón y parroquias, de manera que se estructuren políticas de producción diferenciadas.

Si bien las competencias de los GAD provinciales no tiene incidencia en políticas que apunten a redistribución de tierras, agua, mercados y políticas de precios, si se podría intervenir en los siguientes aspectos:

Identificar el número de familias vinculadas directamente con la producción agropecuaria y la dinámica de migración desde los territorios locales y sus efectos en la disponibilidad de mano de obra.

Estructurar una Unidad con orientación para habilitar tierras degradadas, para lo cual será necesario implementar un equipamiento de tractores de oruga y proceso de acompañamiento técnico agronómico para recuperar la fertilidad de suelos, de acuerdo a su vocación productiva.

Generación de investigación participativa articulada a centros de Investigación a nivel nacional e internacional sobre producción sustentable, que garantice la seguridad y soberanía alimentaria.

Creación de Biocentros de producción de insumos (fertilizantes orgánicos y de biocontroladores de plagas y enfermedades en plantas y animales).

Creación de líneas de crédito, vinculadas al nuevo Banco de Fomento, orientada a la pequeña producción en líneas de productos que tengan retorno de la inversión caso de animales y productos de transformación en el corto plazo.

Fomento de un Plan retorno al campo, cuya mano de obra joven y de personas requieren de incentivos en capacitación con especialización en líneas de producción rentable y sustentable.

Articulación con el Plan de ordenamiento territorial, donde los Municipios deberían controlar la compra y venta de tierras destinada a la agricultura, de manera de garantizar la producción de alimento y evitar en convertirnos en importadores netos de alimentos como el caso del trigo y frutas como la manzana, pera, etc.

Implementar procesos de transformación de productos primarios provenientes de la agricultura familiar, y que respondan a estudios de factibilidad.

Implementar centros de acopio y distribución de alimentos articulados a la demanda que el Estado realiza con los programas sociales con niños, jóvenes, adultos mayores y población en general, para cumplir con el mandato de la compra pública del 30% provenga de iniciativas económicas populares.

Promover la agricultura familiar campesina, como una forma de mantener el autoempleo familiar, dignificando a través de mejorar su producción diversificada, dando valor agregado a sus productos y facilitando canales de comercialización con ventajas comparativas a las tradicionales formas de comercialización, Según Laforget (2012) “Mantener al campesino en su tierra, es mantener otros tres empleos, puesto que son los comercios, la escuela y los servicios que responden”. En este sentido, la agricultura familiar no sólo responde al desafío del empleo, sino también al de retener poblaciones enteras en el medio rural; contribuye particularmente al dinamismo económico-social de los territorios rurales.

Retomar la formación profesional con la reinstauración de los colegios técnicos agrícolas, pecuarios y agroindustriales, ubicados en las principales provincias, bajo la modalidad de “centros del milenio técnico agropecuario” con equipos y maquinaria suficiente para la educación y producción, laboratorios, bibliotecas modernas de consulta, personal

de profesores calificados con currículos 50% del tiempo para la teoría y 50% del tiempo para trabajos prácticos.

## Referencias bibliográficas

- Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras –AVSF– (2015). Informes internos.
- Almeida, G., De Noni, G., Nouvelot, J., Trujillo, G., Winckell, A. (1984). *Los principales procesos erosivos en Ecuador, con un mapa del Ecuador a Escala e:1:1.000.000*. Quito: PRONACOS, PRONAREG, ORSTOM.
- Aubron, C., Hernández, M., Lacroix, P., Mafla, H., Proaño. (Ed.) (2013). *Producción campesina lechera en los países andinos: Dinámicas de articulación a los mercados*. Proyecto Mercados campesinos. Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador -SIPAE y de Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras -AVSF. Quito.
- Bina, Agarwal (2014). Food sovereignty, food security and democratic choice: critical contradictions, difficult conciliations. *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), 1247-1268, DOI: 10.1080/03066150.2013.876996.
- Carrión, D., Herrera, S. (2010). *Ecuador Rural del siglo XXI. Soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Estudios.
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- FAO. <http://www.fao.org/family-farming-2014/es/>
- Freire, W.B., Ramírez, M.J., Belmont, P., Mendieta, M.J., Silvia, M.K., Romero, N., Sáenz Piñeiros, P., Gómez, L.F., Monge, R. (2013). Resumen Ejecutivo. Tomo I. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición del Ecuador. ENSANUT-ECU, 2011-2013. Quito: Ministerio de Salud Pública, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Gaybor, Antonio (2008). *El despojo del agua y la necesidad urgente de una transformación*. Foro de los Recursos hídricos (RRHH). Quito-Ecuador.
- Giunta, Isabella (2014). Food sovereignty in Ecuador: peasant struggles and the challenge of institutionalization. *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), 1201-1224, <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2014.938057>
- Hidalgo, F., Lacroix, P., Román, P. (Ed.) (2012). *Comercialización y soberanía alimentaria*, Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador - SIPAE y de Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras - AVSF, Quito-Ecuador.



# La soberanía alimentaria desde la perspectiva de una nueva ruralidad

Edwin Miño<sup>1</sup>

*Son varias las formas en que la sociedad construye las relaciones entre lo urbano y lo rural; esta forma de construcción, así como su resultado determinan la visión y el compromiso de desarrollo que asumió esa sociedad.*

## La construcción colectiva de una nueva ruralidad

Al suponer la necesidad de una construcción colectiva, implicamos que lo que tenemos como construcción conceptual y material no es de nuestra entera satisfacción o no está acorde a las nuevas condiciones del país. Eso pasa con la ruralidad. Para nosotros es necesario definir las nuevas condiciones de esa ruralidad y esta exposición intentará aportar elementos para el debate que está en proceso.

La categoría de construcción implica un proceso de diálogo y búsqueda de consensos, o por lo menos de acuerdos mayoritarios. Recordemos que este acuerdo será en lo conceptual, en la definición de

---

1 Director Ejecutivo del CONGOPE.

política pública y en la operatividad a través de proyectos, pero sobre todo, la construcción colectiva es la búsqueda de un comportamiento requerido para la consecución de un objetivo como sociedad. Desde la sociología del conocimiento de Manheim debemos considerar que este comportamiento se logra primero considerando la preexistencia de un determinado comportamiento cultural así como un predeterminado entorno político económico y social, y que al final del día ese comportamiento intenta cumplir un objetivo que debe satisfacer una demanda.

Por lo complejo del tema sabemos que una construcción colectiva, como todo diálogo, implica el cumplimiento de determinadas normas, protocolos e interlocuciones que demanda ese diálogo. Pero al terminar el proceso las partes deben sentir que sus demandas fueron atendidas (no necesariamente resueltas) en el proceso de construcción.

El empoderamiento de los actores para asumir ese determinado comportamiento se lo logra solo a partir de hacerlos participar en el proceso de política pública, y que además este proceso sea verificado participativamente así como fue construido.

La construcción colectiva debe superar el proceso natural de diálogo y de suma de partes; en este proceso de democracia participativa el cumplimiento de las reglas y normas autoimpuestas es imprescindible, esto es la participación activa de todos los actores relevantes, la transparencia en la gestión del proceso son requisitos que garantizarán el comportamiento deseado.

Entonces, la construcción de la nueva ruralidad, implicará la definición clara de un mapeo de actores, cada uno con sus potencialidades y recursos; así mismo de la necesidad de sistemas de información y consulta, así como datos estadísticos existentes o por construir y, por último, todo el material secundario que podamos tener a mano para este proceso. Pero sobre todo, debemos considerar las formas en las que con esa información esos actores –léase urbano rurales– construirán las formas en que se van a comunicar y desarrollar.

## Los elementos para la ruralidad

Durante la historia ecuatoriana muchas formas de integración urbano-rural han existido, pero es a partir de los años setenta en que la relación poblacional cambia, y el Ecuador comienza a tener una mayor población urbana y un proceso perverso de urbanización (perverso en el sentido de poco planificado) y al constituirse en una alternativa a la pobreza rural por medio de la migración, las ciudades se atrofiaron en su crecimiento y se concentraron en pocas urbes, pero todas, sin importar su tamaño, sufrieron ese fenómeno.

Hoy, que como país nos hemos puesto la meta de superar la extrema pobreza hasta el año 2017, y en consideración que la concentración de la extrema pobreza se da en la ruralidad y se caracteriza por su estructura, es importante que estas relaciones se transformen y la ruralidad deje de ser vista como el sitio para extraer recursos y desechar los desperdicios de la ciudad.

Entonces la sociedad se irá definiendo por la forma cómo se construye y el resultado que esas relaciones permitirán el desarrollo integral del país.

Esta visión de desarrollo de la que hablamos para definir como sociedad lo que construiremos en la ruralidad, implica definir varias dimensiones, pero lo básico es que tengamos claro hacia dónde queremos ir como sociedad, los objetivos que queremos alcanzar, por ejemplo: ¿queremos ciudades súper fortalecidas y poca población rural?, ¿los servicios que se presta a la ruralidad tienen las mismas características que los que se ofrecen en la ciudad?

Es importante que definamos cómo construir políticas públicas. De éstas hay muchas y el proceso de descentralización y desconcentración especial que vive el país hace que las políticas sean no locales sino que se limiten a ver cómo éstas se insertan en las políticas estatales o gubernamentales.

El desarrollo territorial, o como lo queramos ver, no es sino la forma como los Gobiernos Autónomos Descentralizados territorializarán las políticas estatales, gubernamentales, institucionales y locales.

Este es el segundo punto en cuestión. Los gobiernos locales debemos generar nuestras propias políticas públicas o debemos territorializar las generadas desde el gobierno central. En el modelo de descentralización ecuatoriano, lo primero que debemos aclarar es que como CONGOPE jamás compartiremos ese modelo neoliberal basado en el debilitamiento del Gobierno central a favor de otros niveles de gobierno. Creemos en un Estado y Gobierno central fuerte, determinante, y que controlen el mercado y sus distintos actores.

Una vez que hemos identificado la necesidad de construir el horizonte de desarrollo y los objetivos de la sociedad, así como la conflictividad a partir de la articulación entre el Gobierno central y los GAD –que sería otra y nueva forma de definir lo que es la descentralización– ubiquemos la conflictividad que se da a partir de las relaciones urbano rurales.

Fundamentalmente como eje de una metodología de definición he propuesto tres problemas sobre los cuales deberíamos trabajar:

- Las nuevas formas de propiedad de la tierra: significa que determinemos si nos estamos acercando a un nuevo tipo de terrateniente, pero ya no como familia o persona natural, sino como conglomerado, como empresas o consorcios, que ligados sobre todo a la agro exportación están adquiriendo tierra para la producción de productos básicos nacionales.
- La problemática del financiamiento: sobre todo del desarrollo rural. Nuevamente hoy tenemos esperanzas con la creación del banco que reemplaza al BNF, pero sabemos que la inversión crediticia es baja en la ruralidad. Un estudio del CONGOPE entregado a las prefecturas identifica a las provincias que son captadoras o exportadoras de crédito; información

básica para determinar la forma de financiar el desarrollo rural.

- El tema de la población rural. Al inicio hablaba de aproximadamente 36% de población rural. Hay estudios que señalan menores porcentajes y además la problemática se complica cuando vemos la estructura del empleo en esa ruralidad. Según estudios no confirmados, 45% del empleo rural ya no está ligado a la agricultura ni ganadería sino a los servicios o a la relación de dependencia. Eso cambiará a la ruralidad.

## **El papel de los gobiernos intermedios**

Para darle lógica y estructura a nuestro planteamiento, nos falta definir a quién le corresponde esta construcción colectiva. Aunque parezca contradictorio, hay una institución que debe coordinar estas acciones, y no son sino los gobiernos intermedios, en este caso al Gobierno Provincial, a quien le corresponde hacerlo.

Como una explicación adicional, entre las diecisiete enmiendas constitucionales planteadas a la Asamblea, el CONGOPE propuso que se elimine el plazo perentorio para la construcción de regiones. No es que no queremos las regiones como parte del nivel intermedio de gobierno, sino que queremos que la forma de construcción de estas tenga otra lógica, a partir de proyectos, de mancomunidades, de flujos de capital, de afinidades culturales y de visiones de futuro. De lo que hablamos antes, de homogeneidad y coincidencia en políticas públicas territoriales; proponemos un sistema un poco más complejo que las actuales regiones administrativas, que pueden funcionar bien para el Ejecutivo, pero no creemos que sea el mismo modelo para niveles intermedios de gobierno. Por último les corresponde a los GAD provinciales liderar la construcción de esta nueva ruralidad.

## La “nueva ruralidad” para fortalecer la soberanía alimentaria

Una vez que hemos contextualizado nuestro esquema creo fundamental repensar a qué nos referimos cuando hablamos de la “nueva ruralidad”. La ruralidad que vivimos, con todas las características propias de la territorialidad se distingue básicamente por ser un producto de la época neoliberal, que se caracterizó por ligar la ruralidad a la producción agroexportadora, en desmedro de la producción nacional y sobre todo contradicciones que nos mandan las nuevas tendencias de la soberanía y seguridad alimentaria. Un punto crucial en esta discusión es la pluriactividad campesina, para unos autores es una forma de resistencia y supervivencia ante las propuestas homogeneizadoras neoliberales y para otros es su producto.

Al final del día lo que nos interesa es mejorar las condiciones de vida del campesinado y de la ruralidad, y es un buen espacio para abrir el debate sobre la productividad agropecuaria y el papel que en él juegan todas las modificaciones genéticas a los productos. No digo estar a favor ni en contra, lo importante es abrir la discusión sin prejuicios, podemos recordar que para el Ecuador es el país más densamente poblado de América Latina y es imposible encontrar grandes extensiones de tierra para copiar estas implicaciones, sin embargo lo importante es discutir el tema.

La productividad y sus alcances son otra problemática de la ruralidad, y otra más es el agresivo proceso de urbanización, pero fundamentalmente, en nuestra visión de desarrollo debemos definir si creemos viable el modelo actual y sus procesos migratorios; escoger entre el monocultivo para la agro exportación, la pluriactividad como parte de la seguridad y soberanía alimentaria y como política pública, continuar con los proyectos de fomento y desarrollo rural, o mejor motivar la migración controlada a la ciudad y desarrollar un modelo empresarial –laboral para el sector agropecuario. No creo que poner la ecuación de forma binaria sea lo real, solo lo pongo así para definir el problema metodológico. El debate debe continuar.

En este marco, una alternativa que se viene discutiendo desde la economía popular y solidaria es la vía campesina, y la destaco porque puede constituirse en una alternativa en nuestra competencia del fomento productivo. Pensar así no significa pensar en pequeño, sino pensar en formas alternativas que basadas en la asociatividad y con el apoyo y visión de cadena en función de la economía del trabajo pueda mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos de la ruralidad.

Y cuando hablo de la visión de cadena no me refiero a intentar homogenizar a los productores. No es novedad para nadie que hay asimetrías entre los campesinos de una misma localidad, producto de varios procesos perversos y excluyentes que se han venido dando para la ruralidad, inclusive como producto de la misma visión proyectista de los años noventa. El fundamental apoyo que los gobiernos provinciales debemos dar en este proceso es la construcción de capacidades y capital para estos pequeños productores, capacidades y activos que les ayudarán a enfrentar las vulnerabilidades y durezas del mercado.

Aquí quiero adelantar un criterio personal: no creo en el capital social que nos difundió la visión euro centrista de Putnam y sus estudios en Italia. Mi idea es más afín con Vizar, el colombiano que plantea el cultivo social, porque la visión de capital es excluyente, mercantilizado y cuando las relaciones sociales las mercantilizamos estamos a un paso de ponerles precio y eso está bien para las sociedades pos neoliberales, aunque Europa se encuentra en el atolladero de no encontrar una vía de regreso a la excesiva mercantilización en que vive.

Pero estas intervenciones públicas y privadas deben llevarnos a desarrollar la ruralidad, a la que no entendemos fuera de la tecnología, del desarrollo educativo y, como ya sabemos, sin la competitividad sistémica no hay proceso de desarrollo rural.

## Este es un punto de partida

Otra conflictividad rural-urbana se encuentra en la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo, donde consta como competencia municipal el uso del suelo. Al respecto creemos que la definición de un suelo rural en urbano debería estar en manos de los gobiernos intermedios y/o los gobiernos parroquiales.

Las ciudades tienden a crecer –ojalá lo hagan de forma ordenada en el futuro– pero la presión del proceso de urbanización sobre la frontera agrícola es ya una realidad en las grandes urbes, y esta presión se traduce en que la frontera agrícola presiona las zonas declaradas como reserva ecológica; es decir, el crecimiento desordenado de las ciudades es el peor de los mundos para la ciudad y para el campo, para la ruralidad y para lo urbano. Esta Ley es un primer paso en el que debemos debatir el papel de la nueva ruralidad.

Hay varios estudios que se han enfocado en definir qué es el campo y la ciudad, que es lo urbano y lo rural, y apenas han analizado las relaciones entre estas. Esto nos permite avizorar que en este debate aún queda por definir el marco conceptual y buscar un acuerdo sobre, por ejemplo, ¿qué zona del cantón Portoviejo puede ser identificada como rural, si cuando hablamos de las parroquias rurales la cabecera urbana o consolidada de esa parroquia es urbana o rural?

En definitiva, este no es un punto de llegada, muy por el contrario. Lo importante es que el debate está abierto y cada vez se va complejizando. Tras lo expuesto, quedan más dudas que certezas. Pero la lógica y la historia nos han enseñado siempre que abrir la discusión es la mejor forma de encontrar la luz al final del túnel.

Para el CONGOPE es importante despertar en algo al menos esta problemática; y en estos momentos cruciales que vive el Ecuador, el diálogo es la salida a la crisis, pues los problemas del país son serios y requieren de gente seria para solucionarlos, no la politiquería, la mentira o el histrionismo. Realmente las circunstancias nos han puesto en

una encrucijada y como ecuatorianos debemos estar a la altura que la historia nos demanda.

## Referencias bibliográficas

- Hidalgo, F., Houtart, F., Lizárraga P (Ed.) (2014). *Agriculturas campesinas en Latinoamérica. Propuestas y desafíos*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- INEC (2000). Censo Agropecuario Nacional.
- \_\_\_\_\_(2004-2013). Encuesta de superficie agropecuaria continua. ESPAC Ecuador.
- Laforge, M. (2012). Informes internos no publicados. Quito: AVSE.
- Ortega, M., Rivera, M. (2009). Indicadores internacionales de Soberanía Alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura. *Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica*.
- Suquilanda, Manuel (2008). XI Congreso Ecuatoriano de la Ciencia del Suelo. Octubre. Quito.



# Memoria del Taller sobre Seguridad Alimentaria

## Antecedentes

En Quito, en el Salón de la Provincia de la Prefectura de Pichincha, el día martes, 9 de junio de 2015, entre las 08:30h y las 12:30 horas, se cumplió el Taller sobre Seguridad Alimentaria.

La Agenda del Taller fue la siguiente:

## Agenda

HORA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
08:30-09:00	Registro de Participantes	
09:00-09:30	Por qué construir políticas para fortalecer los GAD Provinciales	Francisco Enríquez Coordinador de la Iniciativa CONGOPE
09:30-09:45	Las redes de abastecimiento en el contexto de la seguridad alimentaria: el caso de la leche en Ecuador	Fernando Barragán PhD (c) por la Universidad Paris 1, Panthéon-Sorbonne
09:45-10:15	Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y gobiernos territoriales	Sylvain Bleuze Director de Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras en Ecuador
10:15-10:45	La seguridad alimentaria y los desafíos de los GAD Provinciales	Francisco Enríquez Coordinador del libro
10:45-11:15	Refrigerio	
11:15-11:30	Trabajo en grupos	Francisco Enríquez
11:30-12:30	Plenaria: presentación de grupos	Francisco Enríquez

En el Taller participaron delegados de los GAD Provinciales de Azuay, Guayas, Morona Santiago y Pichincha y varios delegados del CONGOPE, incluido el Director Ejecutivo.

Durante las exposiciones y posteriormente en la discusión del Plenario se realizaron varios aportes que se sintetizan a continuación de acuerdo a los temas tratados.

### **Aportes temáticos**

Durante el Taller se identificaron varios problemas entre ellos los relacionados con la producción de alimentos, entre los que se pueden destacar el del acceso a la tierra, principal recurso para la producción de alimentos. Se dijo que los GAD Provinciales pueden aportar en la titulación de la tierra, es decir pueden facilitar la entrega de la tierra, competencia que le corresponde al MAGAP pero que puede ser dinamizada con el apoyo de los GAD Provinciales toda vez que mantienen una permanente y estrecha vinculación con productores pequeños y medianos que carecen de títulos de propiedad. No se trata de descentralizar la competencia sino más bien de facilitar la relación entre estos productores y el MAGAP para agilizar la titulación de la tierra.

Sobre semillas se propuso ampliar la relación de los GAD Provinciales con el INIAP a fin de poder acceder a semillas certificadas que puedan ser proporcionadas a los productores de alimentos con la debida asistencia técnica sobre su utilización.

Sobre los abonos y fertilizantes, se mencionó la idea de fortalecer las acciones de los GAD Provinciales que ya tienen programas en esta línea, fomentando la producción y uso de insumos orgánicos. En los GAD Provinciales que no tienen programas de este tipo, propiciar la apertura de los mismos, fomentando una metodología de trabajo que promueva la cooperación horizontal entre GAD Provinciales, en donde las Prefecturas que tengan experiencia en estos ámbitos, asesoren y compartan sus buenas prácticas con las Prefecturas que no lo tienen.

Dado el crecimiento poblacional en áreas predominantemente urbanas y la cada vez mayor demanda de alimentos, sin posibilidades de ampliación de la frontera agrícola, se hace imprescindible el incremento de la productividad en la generación de alimentos. Se identificó las dificultades que representa el retaseo de la tierra para la mecanización del trabajo agrícola principalmente en la sierra; la amenaza que pueden representar las grandes plantaciones de monocultivo dedicadas a la producción de biocombustibles, para la tierra destinada al cultivo de palimentos. Se debatió sobre el tipo de productividad que se debe impulsar, algunos cuestionaron el enfoque de la productividad desde la rentabilidad económica y privilegiaron la productividad desde la rentabilidad social, particularmente alimenticia, y ambiental.

Sobre el agua de riego se enfatizó en la necesidad de solicitar la descentralización de los proyectos manejados por SENAGUA, toda vez que ya concluyó la fase de construcción de los mega proyectos de riego. La operación de esos proyectos corresponde a los GAD Provinciales, puesto que se trata de una competencia exclusiva de ese nivel de gobierno.

En lo que tiene que ver con comercialización se planteó la necesidad de que los GAD Provinciales faciliten la aproximación de los productores de alimentos con los mercados de consumo, localizados predominantemente en los centros urbanos. Para ello se mencionó la importancia de los Consejos Provinciales como espacios de acuerdos entre GAD Provinciales y GAD Municipales. Se habló también de que los GAD Provinciales deben facilitar el acercamiento, la relación directa de los productores de alimentos con los centros de servicios del Estado como escuelas, CIBVs, hospitales, cuarteles (compras públicas), para que entreguen alimentos frescos, de la zona y además culturalmente cercanos a sus hábitos alimenticios como alternativa a los alimentos prefabricados en las grandes industrias que pueden tener todas las ventajas nutritivas, pero que son ajenos a su tradición alimenticia. Incluso se llegó a afirmar que el fracaso de las políticas de nutrición del país en los últimos ocho años, en mucho corresponden a la implementación de este tipo de programas por parte del Gobierno Nacional, en los que

se entregan la galleta o la colada fortificada, pero que no son bien aceptadas por los consumidores. Se dijo también que Compras Públicas no permite realizar compras al pequeño productor.

Se citaron experiencias exitosas de provisión de alimentos frescos a hogares vulnerables en Santa Elena, Carchi y Chimborazo, en donde los GAD Provinciales con el apoyo del PMA entregaron durante un año (2013-2014) alimentos de la zona y capacitación en nutrición y alimentación con resultados positivos. A más de diversificar la dieta de hogares pobres, dinamizaron economías locales, dado que los proveedores eran asociaciones de productores locales.

Uno de los temas más debatidos fue el de las redes y los encadenamientos productivos, enfatizando que las redes son flexibles y se adaptan fácilmente a los movimientos del mercado, mientras que los encadenamientos son más rígidos. Además las redes tienen una organización más bien de tipo horizontal, mientras que los encadenamientos están más bien organizados verticalmente, en cuya cúspide está el más fuerte, quien impone precios, calidades, etc. a los demás.

Hay GAD Provinciales como el de Azuay que creo un programa de entrega de alimentos que consiste en la entrega de un litro de leche diario a las familias con niños.

En Morona, el GAD Provincial creo un programa de crédito mediante el cual se entrega a los productores de animales vacunos, pequeñas crías para el engorde y crecimiento.

También se habló sobre la necesidad de que los GAD Provinciales se fortalezcan como instancias de gobierno y en ese marco se habló de la necesidad de ejercer la Regulación, por ejemplo en aspectos relacionados con el crecimiento urbano a fin de que éste no afecte las tierras de uso agrícola.

Se mencionó la existencia de información obsoleta sobre la tenencia de la tierra y su uso, la que proviene del último Censo Agropecuario realizado en el 2001, lo que hace difícil tomar decisiones pues-

to que no hay la información actualizada. En esa medida se planteó la necesidad de realizar investigaciones en asocio con las universidades, que deben ser debidamente coordinadas con el INEC para que tengan posibilidades de comparación con otras provenientes de otros lugares del país. Las universidades deben investigar más en función de los requerimientos provenientes de la gestión local, tanto de los GAD como de los productores. En Azuay hay una valiosa experiencia en ese sentido promovida desde el GAD Provincial.

# Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)

Economista

Gustavo Baroja Narváz  
PRESIDENTE DEL CONGOPE

Doctor

EDWIN MIÑO ARCOS  
Director Ejecutivo CONGOPE

Ingeniero

Paul Carrasco Carpio  
PREFECTO PROVINCIAL AZUAY

Doctor

Angel Vinicio Coloma Romero  
PREFECTO PROVINCIAL BOLÍVAR

Doctor

Santiago Correa Padrón  
PREFECTO PROVINCIAL CAÑAR

Economista

Guillermo Herrera Villarreal  
PREFECTO PROVINCIAL CARCHI

Doctor

Jorge Guamán Coronel  
PREFECTO PROVINCIAL COTOPAXI

Abogado

Mariano Curicama Guamán  
PREFECTO PROVINCIAL CHIMBORAZO

Ingeniera

Lucía Sosa Robinzon de Pimentel  
PREFECTA PROVINCIAL ESMERALDAS

Economista

Esteban Quirola Bustos  
PREFECTO PROVINCIAL EL ORO

Licenciado

Jimmy Jairala Vallazza  
PREFECTO PROVINCIAL GUAYAS

Ingeniero

Pablo Jurado Moreno  
PREFECTO PROVINCIAL IMBABURA

Ingeniero

Rafael Dávila Egüez  
PREFECTO PROVINCIAL LOJA

Ingeniero

Marco Troya Fuertes  
PREFECTO PROVINCIAL LOS RIOS

Ingeniero

Mariano Zambrano Segovia  
PREFECTO PROVINCIAL MANABÍ

Mgs.

Felipe Marcelino Chumpi Jimpikit  
PREFECTO PROVINCIAL  
MORONA SANTIAGO

Doctor

Sergio Chacón Padilla  
PREFECTO PROVINCIAL NAPO

Abogada

Guadalupe Llori Abarca  
PREFECTA PROVINCIAL ORELLANA

Abogado

Antonio Kubes Robalino  
PREFECTO PROVINCIAL PASTAZA

Ingeniero

Patricio Cisneros Granizo  
PREFECTO PROVINCIAL SANTA ELENA

Ingeniero

Geovanny Benítez Calva

PREFECTO PROVINCIAL

SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS

Señor

Guido Vargas Ocaña

PREFECTO PROVINCIAL SUCUMBÍOS

Ingeniero

Fernando Naranjo Lalama

PREFECTO PROVINCIAL TUNGURAHUA

Sociólogo

Salvador Quishpe Lozano

PREFECTO PROVINCIAL

ZAMORA CHINCHIPE

En Pichincha no se puede hablar de escasez de alimentos, pero sí de una mala distribución e inaccesibilidad por precios altos (producto de la especulación). Sin embargo, no se debe perder de vista que en un futuro próximo el desbalance entre el crecimiento de la población y la producción de alimentos se va a convertir en un serio problema, que podría ser enfrentado desde ahora de dos maneras:

Aumentando la productividad: Ecuador es el país con mayor densidad poblacional en América del Sur, esto implica que es necesario profundizar las investigaciones para obtener mejores resultados en el poco terreno que tiene. Ello exige además redistribuir la tierra para la producción y destinar cultivos para la agroexportación; pero sobre todo dar valor agregado a esa producción.

Proteger la frontera agrícola: Evitar que la buena tierra sea urbanizada. Varias zonas típicamente agrícolas están siendo paulatinamente convertidas en urbes. Esto no solo provocará que buena parte de las áreas agrícolas desaparezcan sino que se acabará por presionar sobre zonas protegidas como la misma Amazonía.

Gustavo Baroja  
Prefecto Provincial de Pichincha  
Presidente del CONGOPE



ISBN 978-9942-09-313-4



9 789942 093134