

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



# 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.