

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



# 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

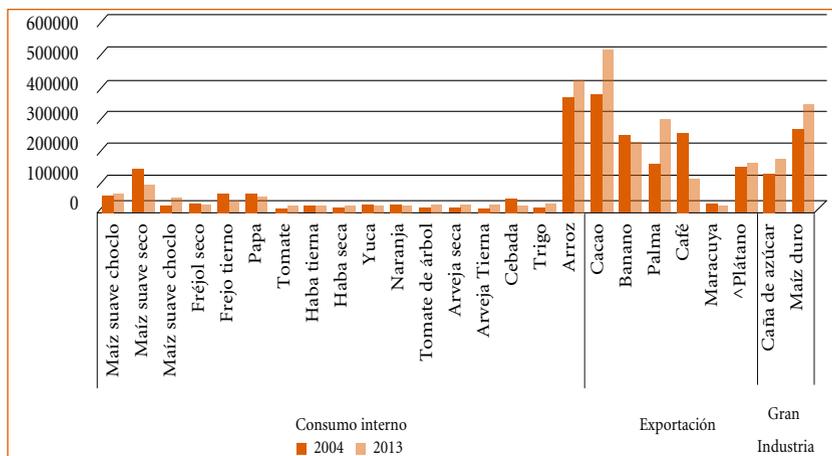
Ecuador cuenta con una Ley de Soberanía alimentaria, el Plan Nacional del Buen vivir 2013-2017 que establece en el objetivo No. 8 “Consolidar el sistema económico social y solidario de forma sostenible”, no obstante, la matriz productiva establecida para el Ecuador plantea y garantiza su apoyo técnico 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.

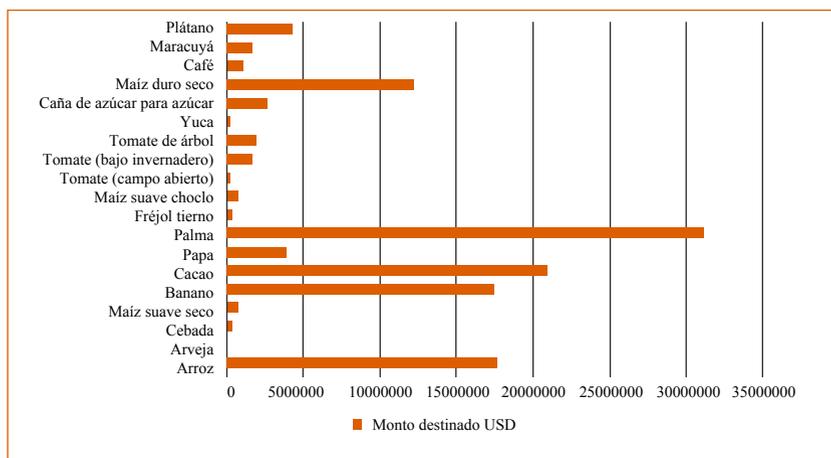
12 Un ejemplo es el arroz que cuenta con una zona agroecológica apta de 50 000 hectáreas y el uso del suelo con arroz supera las 400 000.

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

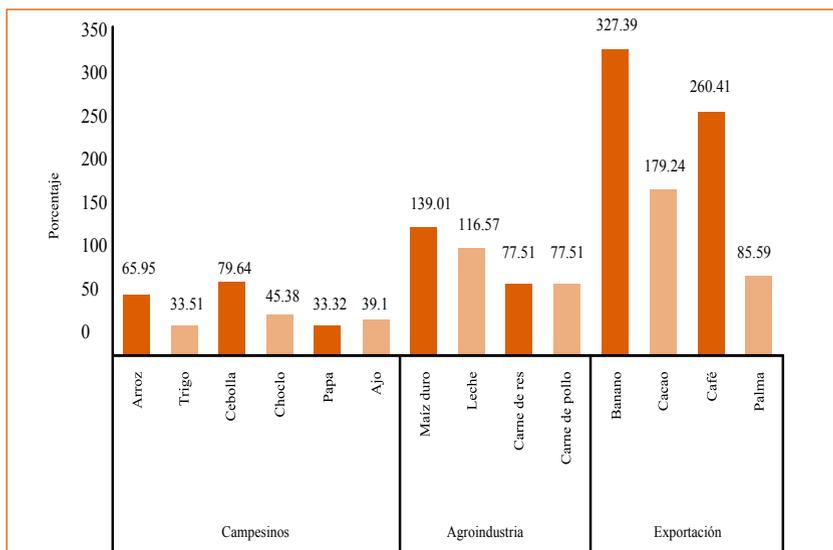
Los precios de los productos y su variabilidad son factores determinantes para la definición del uso del suelo; así la evolución de los precios en el periodo 2000-2009 de productos indica que el porcentaje de variación, es importante sobre todo en cultivos de exportación y en

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.

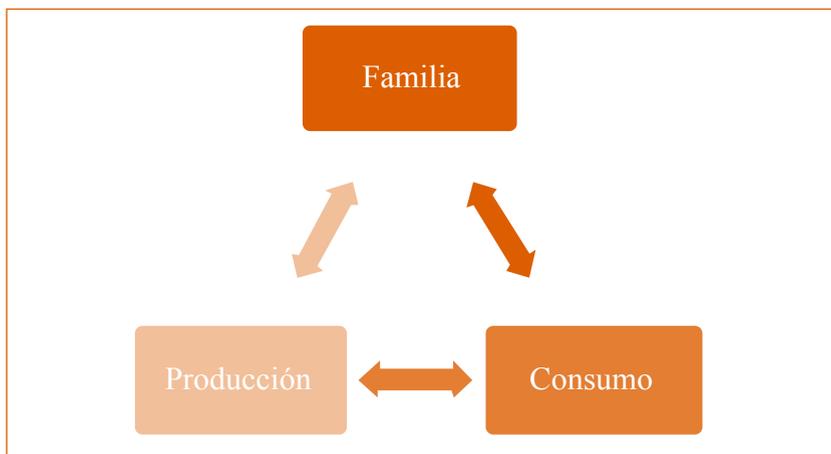
tura campesina no es menos productiva que la agricultura industrial y además tiene un valor añadido: sus funciones culturales y ecológicas” (Hidalgo et al., 2014: 305).

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

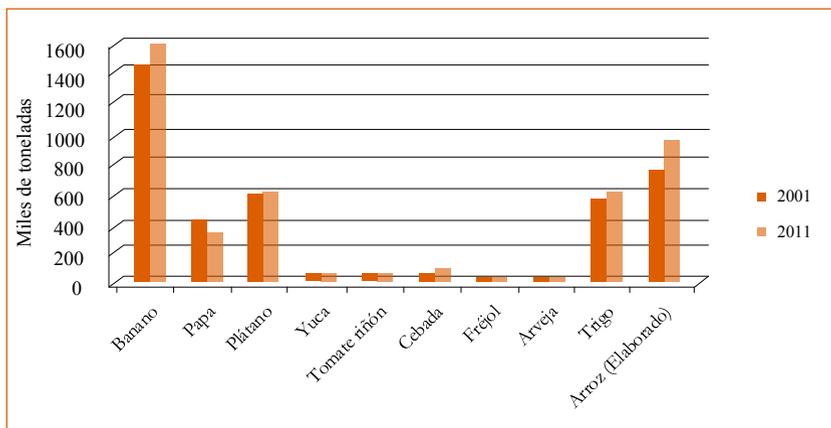


### **Evolución del suministro interno de alimentos y cambio en los patrones alimenticios**

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.