

# Comercialización y Soberanía Alimentaria

EDITORES: *Francisco Hidalgo*  
*Pierril Lacroix*  
*Paola Román*



# COMERCIALIZACIÓN Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

Entidades miembros del SIPAE:

Universidad Central del Ecuador (UCE) • Universidad de Cuenca • Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) • Institut de Recherche pour le Développement (IRD, Francia) • Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF, ex-CICDA, Francia) • Sistema de capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables (CAMAREN) • Fundación para el Desarrollo y la Creatividad Productiva (FUNDES) • Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA) • Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CINDES)

SIPAE es miembro de:

Colectivo Agrario

Coalición Internacional de la Tierra (ILC)

# COMERCIALIZACIÓN Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

Francisco Hidalgo  
Pierril Lacroix  
Paola Román

**EDITORES**

Auspiciado por:



UNIÓN EUROPEA

Publicado por:



PROYECTO "Sistemas alternativos de comercialización asociativa para la seguridad de las familias campesinas y la soberanía alimentaria en los territorios andinos"  
(DCI-FOOD/2010/230-269).

**2013**

## Comercialización y soberanía alimentaria

*Francisco Hidalgo, Pierril Lacroix, Paola Román*  
Editores

Esta publicación es posible gracias al apoyo de: PROYECTO "Sistemas alternativos de comercialización asociativa para la seguridad de las familias campesinas y la soberanía alimentaria en los territorios andinos" (DCI-FOOD/2010/230-269).

Revisión de texto: Mónica Hernández

Edición, diseño, diagramación e impresión:



La Isla N27-96 y Cuba  
(593 2) 256 6036  
tallergraficohuella@gmail.com  
Quito-Ecuador

Portada: El antebrazo

Primera edición: 2013



Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE)  
Oficinas: Edificio Facultad de Ciencias Agrícolas - 2do. Piso Ofic. 414  
Ciudadela Universitaria - Universidad Central del Ecuador  
Apartado Postal 17-10-7169, Quito - Ecuador  
Telefax (593 2) 2555 726  
E-mail: sipae@andinanet.net  
www.sipae.com

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador - SIPAE y de Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras - AVSF, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Ficha de catalogación:

338.17 H632c	Hidalgo, Francisco, ed. Comercialización y soberanía alimentaria / Editores: Francisco Hidalgo, Pierril Lacroix y Paola Román - Quito: SIPAE, 2013. 146 p. ISBN: 978-9978-9953-7-2 Incluye Bibliografía 1. SOBERANÍA ALIMENTARIA. 2. SEGURIDAD ALIMENTARIA. 3. CAMPESINOS. 4. COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS. I. Lacroix, Pierril, ed. II. Román, Paola, ed.
-----------------	--

# Contenido

## Introducción

<i>Pierril Lacroix (AVSF), Francisco Hidalgo (SIPAE)</i>	7
Soberanía alimentaria: un análisis del concepto <i>Claire Heinish</i>	11
Sembrando la soberanía alimentaria en el Ecuador <i>Francisco Hidalgo</i>	37
Hacia una redefinición de la soberanía agraria. ¿Es posible la soberanía alimentaria sin cambio civilizatorio y bioseguridad? <i>Jaime Breilh</i>	45
Reflexiones sobre los mercados campesinos en Ecuador <i>Paúl Herrera</i>	57
Soberanía alimentaria y comercialización campesina en Ecuador <i>Pierril Lacroix, Christophe Chauveau, Diana Taipe</i>	63
Propuesta de metodología para el estudio de la comercialización campesina <i>Equipo Mercados Campesinos Bolivia, Ecuador, Perú.</i>	69
Estructura agrícola y modelo de acumulación rural en el Ecuador: interacción entre campesinos, agroindustriales y Estado <i>Diego Carrión</i>	75
Soberanía alimentaria: principales formas de producción y comercialización en el Ecuador <i>Mercedes Valverde</i>	99
Soberanía alimentaria, consumo, acceso a alimentos y nutrición <i>Braulio Novoa</i>	115
Marco general de la política pública ecuatoriana en la comercialización de productos agropecuarios <i>Paola Román</i>	133





# Introducción

## Comercialización campesina y soberanía alimentaria

**E**n estas dos primeras décadas del siglo XXI el debate sobre la alimentación está recuperando protagonismo a nivel regional y mundial, la reunión de la OEA en Bolivia y la cumbre de los pueblos alternativa, la reunión del G 20 en México y las movilizaciones paralelas de sociedad civil, punto clave en la discusión de Río + 20, colocaron en sus agendas puntos sobre seguridad y soberanía alimentaria; quedan así atrás décadas anteriores donde la alimentación fue un tema olvidado de las principales políticas públicas y de cooperación. Pero a veces no supera los niveles de los discursos y todavía no llega a cambios reales y concretos en cada una de las regiones y de los países.

Ese descuido de la problemática alimentaria se puede interpretar por una exagerada confianza en que por sí sola la consolidación de un sector agroalimentario, dedicado a aumentar la capacidad productiva de las plantas y animales, de los cuales nos alimentamos, podía garantizar una alimentación a bajo costo, en cantidad y calidad suficiente para todos. Sin embargo, algunas señales como el aumento agudo y sostenido de los

precios de los alimentos desde 2008 a nivel mundial o el crecimiento de la proporción de la población mundial subnutrida o malnutrida nos indican que haber confiado la cuestión alimenticia a los mercados no solo agudiza la situación de las poblaciones hoy desnutridas, sino que pone en peligro las condiciones de vida de las poblaciones con menos recursos en zonas rurales y urbanas.

En ese escenario se plantea desde algunos Estados, pero sobre todo desde los movimientos campesinos, indígenas y colectivos ciudadanos, una propuesta llamada soberanía alimentaria que busca una reapropiación de la producción, comercialización y consumo de los alimentos por los países y por los actores locales, y la valorización de la agricultura familiar.

El debate sobre la producción y los mercados alimentarios cobra protagonismo y adhesión como reacción al sentimiento de pérdida de control e identidad de los alimentos que producimos y consumimos, causado por una concentración acelerada del sector agroalimentario en un puñado de empresas multinacionales que nos dicen e imponen qué comer, cuándo y dónde, amenazan-



do, a la vez, un punto fundamental de las sociedades humanas: su cultura e identidad propia, así como la vida de sus poblaciones rurales.

La soberanía alimentaria gana fuerza ante un cambio estructural que estamos viviendo. Las pocas nuevas tierras disponibles para cultivar alimentos son ahora apetecidas por capitales que buscan producir energía, como son los agrocombustibles, frente al agotamiento de las reservas de hidrocarburos.

El presente libro *Comercialización y soberanía alimentaria* presenta una contribución a modo de diagnóstico y reflexión sobre la situación de la soberanía alimentaria en Ecuador, desde una mirada sobre la estructura productiva del país, las condiciones de comercialización para las familias campesinas, el acceso a alimentos de calidad para los consumidores y la orientación de políticas incidiendo en las condiciones de comercialización y consumo de los alimentos en el país.

## **Soberanía alimentaria en Ecuador ¿cuál es la problemática?**

El Ecuador es autosuficiente en los principales alimentos que se consumen como arroz, leche, papa; sin embargo, la persistencia y ampliación de un modelo de agricultura primario exportador, así como la modificación de los patrones de consumo en las poblaciones de los principales centros urbanos y la extensión de cultivos para agrocombustibles, dejan el país altamente expuesto a la importación de ciertos rubros como trigo, aceites o maíz amarillo.

A la vez, aunque el país produzca suficientes calorías sigue manteniendo índices preocupantes de desnutrición en diferentes provincias y, en particular, en muchas zonas rurales con población indígena o afrodescendiente. Esa situación se debe en particular a una estructura productiva profundamente desigual donde los productores más pequeños no tienen acceso a los suficientes recursos productivos para asegurarse una alimentación de calidad ni a sistemas de comercialización adecuados a sus condiciones.

## **Algunas características de la comercialización campesina en Ecuador**

Los pequeños y medianos productores ecuatorianos son los primeros proveedores de los principales alimentos que se consumen en el país, como por ejemplo la producción de leche fresca, arroz, maíz suave, papa, hortalizas, ganado porcino o fréjol.

Al otro lado se cuenta con una alta concentración de la producción en ciertos sectores: 89% de la caña de azúcar producida por 7 empresas, 42% del área de palma africana pertenece a 4 empresas y 23% del área de banano pertenece a 3 grupos.

A nivel de los mercados, pocos actores dominan el proceso y comercialización en ciertos sectores como arroz, pollo, azúcar, aceites.

La expansión y consolidación de oligopólicas cadenas de supermercados (con 4 empresas manejando el 90% de la distribución minorista),

articuladas a las grandes agroindustrias, excluye de hecho a los pequeños productores de estos circuitos de mercados, que imponen sus condiciones de pago, higiene, logística...

Frente a esa situación, los esquemas de intermediación tradicionales siguen predominando en la comercialización campesina, aunque emergen nuevas formas de articulación al mercado. Así, la venta de la producción de campesinos y agricultores familiares a los intermediarios es alta alcanzando entre el 80 y 85%; mientras que entre el 10 y 15% de las unidades de producción se destinan a la venta directa al consumidor final; la venta a la agroindustria va entre 2 y 4 %, y la exportación directa beneficia al 2 % de los productores (III Censo Nacional Agropecuario 2011).

Permanecen los factores estructurales de relación desigual de mercado, y si bien existe una oferta de alimentos importante desde la producción campesina, esa oferta sigue atomizada: pocas organizaciones disponen de una capacidad de oferta significativa con productos procesados, el papel de los campesinos y sus organizaciones en la comercialización de alimentos es invisibilizado, situación que se agrava ante el lugar secundario de la problemática de la comercialización en la agenda de las principales organizaciones campesinas e indígenas de alcance nacional.

### **Frente a este escenario, ¿qué alternativas plantear?**

Para empezar, es de suma importancia proponer un cambio de las estructuras y contornos

de la comercialización de alimentos, entre ellos cabe dar prioridad a los siguientes aspectos:

- Democratización de las formas de distribución con regulación antimonopolio y control de las prácticas de los supermercados.
- Regulación de las condiciones contractuales formales e informales entre los productores y las principales agroindustrias, articuladas bajo la propuesta de agricultura bajo contrato.
- Apoyo desde el Estado a emprendimientos de agroindustria campesina.
- Reconocimiento de la calidad artesanal de los productos con normas sanitarias adaptadas.
- Compras públicas efectivas hacia la pequeña producción para asegurar un cierto papel regulador sobre los precios.
- Promoción desde el Estado de alimentos agroecológicos y de alimentos de alto valor nutricional y patrimonial.

Por otro lado, es fundamental el desarrollo de nuevas formas de comercialización, acortando las cadenas y limitando el poder de la intermediación para asegurar un precio e ingreso digno, y reconociendo el trabajo de los productores y un precio accesible a los consumidores.

En esa línea se plantea el reconocimiento y el fomento a los circuitos cortos, es decir, formas de comercialización de una diversidad de productos bajo una relación directa o casi directa entre productores y consumidores, tanto física como institucionalmente, con objetivos múltiples: precio justo, desarrollo territorial, agroecología, asociatividad.

En Ecuador, los principales circuitos cortos identificados son: (i) las compras públicas centralizadas o descentralizadas (ii) las tiendas campesinas o de productos campesinos (iii) las ferias campesinas (agroecológicas, solidarias o ciudadanas) (iv) las canastas solidarias (v) la exportación campesina.

Frente a ese escenario, la propuesta de investigación sobre comercialización campesina y soberanía alimentaria desarrollada por AVSF, SIPAE y otras instituciones aliadas, plantea articular estudios y propuestas documentando y fomentando semillas de cambio sembradas en Ecuador y en otros países, donde los ciudadanos, asociados a las familias campesinas, dialoguen y propongan vías para una necesaria y deseada reapropiación de la cuestión alimentaria.

Las lectoras y los lectores tienen en el presente libro un esfuerzo interdisciplinario, en el marco del proyecto andino “Mercados campesinos y soberanía alimentaria”, de ir articulando las reflexiones, tanto en la región andina como en la academia francesa, en tres niveles para acercarse y abordar los temas planteados.

Un primer nivel se refiere al marco general del debate sobre el concepto de soberanía alimentaria, la construcción social y política del concepto y su inserción en la nueva Constitución y legislación, así como en la formulación de políticas públicas que asumen la integralidad de la propuesta en el debate de desarrollo, sustentabilidad, democracia y equidad.

Un segundo nivel se refiere al marco general sobre la comercialización campesina, los mercados en el Ecuador, la visión sobre ellos desde los nuevos enfoques de la soberanía alimentaria y una propuesta de metodología para su estudio.

Finalmente, un tercer nivel de estudios concretos de diagnóstico de la situación actual de la problemática alimentaria en el Ecuador, formas de producción y comercialización, y la estructura agraria articulada a modelos de acumulación.

*Quito, agosto de 2012*

*Pierril Lacroix (AVSF),  
Francisco Hidalgo (SIPAE)*

# Soberanía alimentaria: un análisis del concepto

Claire Heinsch\*

## Introducción

La soberanía alimentaria es un concepto que introdujo la Vía Campesina en la Cumbre contra el Hambre de la FAO en 1996. Se trata del derecho de los pueblos, de los países y regiones a definir sus propias políticas agropecuarias y de producción de alimentos, sin imponer el *dumping* a terceros países. El concepto de soberanía alimentaria es complementario al concepto de seguridad alimentaria que apareció en los años setenta. Mientras el segundo corresponde al acceso a los alimentos en los aspectos cuantitativo y cualitativo, el primero integra las condiciones de acceso a los alimentos y los modos de definición de esas condiciones, en los terrenos económico, ecológico y social. En este sentido, la soberanía alimentaria es presentada como una alternativa a las políticas neoliberales, que preconiza un comercio internacional más justo, que da la prioridad a una producción agrícola local para alimentar a las poblaciones, las cuales participan en la elección de las políticas agrícolas y alimentarias, y que reconoce

\* Investigadora Agrocampus Ouest, Proyecto Mercados Campesinos, mayo 2011.

el derecho de los campesinos a producir alimentos y a recibir un precio justo, así como el derecho de los consumidores a escoger sus alimentos con precios accesibles.

Varias organizaciones campesinas, ONG's y movimientos sociales han utilizado la idea de soberanía alimentaria desde 1996; y, además, el concepto ahora cuenta con el reconocimiento de varias instituciones y gobiernos. Sin embargo, ha sido también muy criticado; en primer lugar por razones ideológicas, porque la soberanía alimentaria viene a contracorriente de las políticas neoliberales dominantes, pero también porque el significado del concepto todavía está relativamente confuso. De hecho se debate todavía las nociones que la soberanía alimentaria agrupa, su relación con los otros conceptos (seguridad alimentaria, derecho a la alimentación...), así como sus modos de aplicación y la escala en la cual tiene que ser aplicada (nacional, regional, local...).

La soberanía alimentaria se ha vuelto un tema de actualidad desde la reciente crisis de los pre-

cios alimentarios en 2007 y 2008, que ha puesto en evidencia la falta de construcción de políticas adecuadas desde las instituciones internacionales. Esta crisis alimentaria, combinada con las crisis ecológica, económica y financiera, ha puesto de manifiesto la necesidad de solucionarlas simultáneamente y a largo plazo. En ese contexto, la soberanía alimentaria, cuya definición consolidada ha integrado claramente los objetivos combinados de seguridad alimentaria y de desarrollo sostenible en febrero 2007, durante el Foro por la soberanía alimentaria de Nyeleni (Mali), hoy se ha vuelto un debate muy dinámico. De ahora en adelante se necesita más apoyo, en particular de la comunidad científica para darle más credibilidad a ese concepto político que debería progresar más allá de las declaraciones políticas que ya han elaborado varias ONG's y organizaciones de la sociedad civil, a fin de evolucionar hacia instrumentos efectivos de

políticas públicas en respuesta a las problemáticas alimentarias, económicas, sociales y ecológicas.

## **Nacimiento y evolución del concepto de soberanía alimentaria**

La soberanía alimentaria es un concepto que fue planteado y defendido por la organización Vía Campesina (cuadro 1). Fue formulado públicamente, por primera vez, en el año 1996 en el Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO en Roma (cuadro 2). Desde su primer lanzamiento, el concepto se ha desarrollado rápidamente y se ha vuelto una referencia en el discurso sobre las problemáticas alimentarias, particularmente entre los movimientos sociales de todo el mundo. Este concepto, que ya no es solo debatido por organizaciones campesinas sino también por pastores\*, pescadores, organizaciones indígenas,

### **Cuadro 1. La Vía Campesina, el movimiento campesino**

La Vía Campesina es un movimiento internacional que agrupa a 150 organizaciones que representan 200 millones de campesinos, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de 70 países de África, Asia, Europa y América. Fue creada en 1993 en Mons (Bélgica), y tuvo su origen en una reunión realizada en Managua (Nicaragua) cuando agricultores y campesinos de Europa, América Central y Norteamérica se reunieron en el Congreso de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos. La Vía Campesina se fundamenta en un fuerte sentido de unidad y solidaridad entre pequeños y medianos productores agrícolas del Norte y del Sur. Tiene como objetivo principal la defensa y el reconocimiento de la soberanía alimentaria. Reforma agraria, biodiversidad y recursos genéticos, mujeres campesinas, derechos humanos, migraciones y trabajadores rurales, agricultura campesina sostenible, son los otros ejes de trabajo, pero están estrechamente vinculados al concepto de soberanía alimentaria. La Vía Campesina es un movimiento global, autónomo, pluralista y multicultural, sin ninguna afiliación política, económica o de cualquier otro tipo.

Para tener más informaciones sobre la Vía Campesina, ver el sitio [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org) y leer Desmarais, 2007, Desmarais, 2008, Martínez-Torres y Rosset, 2010. Para un resumen sintético de la historia de Vía Campesina, leer también Pimbert, 2009 (pp. 6-7).

\* Persona que se dedica a la cría, guía y cuidado del ganado al aire libre.

## Cuadro 2. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 (ver [www.FAO.org](http://www.FAO.org))

Se convocó como respuesta a la persistencia de una desnutrición generalizada y a la creciente preocupación por la capacidad de la agricultura para cubrir las necesidades futuras de alimentos. 10.000 personas de 185 países participaron en ese encuentro que tuvo como resultados la aprobación de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por 112 Jefes de Estado y de Gobierno, y por más de 70 representantes de alto nivel de otros países. En la Declaración de Roma se formularon siete compromisos en los que se sientan las bases para conseguir una seguridad alimentaria sostenible para todos, mientras que en el Plan de Acción se exponen los objetivos y las medidas pertinentes para poner en práctica esos siete compromisos. Un objetivo inmediato fue el de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual<sup>1</sup> hasta 2015.<sup>2</sup>

La sociedad civil también fue llamada a contribuir a la Cumbre Mundial de la Alimentación en un foro paralelo, el Foro Mundial por la Seguridad Alimentaria. Fue durante ese foro que la Vía Campesina lanzó este principio de la soberanía alimentaria. Ese foro mundial por la seguridad alimentaria se concretó por una declaración de las ONG´s que la Vía Campesina se negó a firmar, porque dicha declaración no se dirigía suficientemente a las preocupaciones de las familias campesinas (Desmarais, 2007).

Han dicho:

- Romano Prodi, presidente de la CMA: “La Declaración de Roma nos pide que reduzcamos a la mitad el número de personas que padecen desnutrición crónica en la tierra para el año 2015... Si cada uno de nosotros da lo mejor de sí, considero que podremos alcanzar incluso superar la meta que nos hemos fijado”.
- Jacques Diouf, DG de la FAO: “Tenemos la posibilidad de hacerlo, tenemos los conocimientos prácticos, tenemos los recursos; y con la Declaración de Roma y el Plan de Acción hemos demostrado que tenemos la voluntad necesaria”.

ONG´s y organizaciones de la sociedad civil, hoy es el centro en el debate internacional incluso en el seno de las agencias de las Naciones Unidas. Además algunos países de Sudamérica, Asia y África del Oeste han incorporado el concepto en sus leyes y/o constituciones.

La soberanía alimentaria 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 (cuadro 3).

1 En el año 1996, 800 millones de personas sufrían del hambre. Este número había seguido siendo constante hasta la crisis de los precios alimentarios de 2007-2008, en donde este número subió a mil millones. En 2010, este número era de 925 millones de personas (ver <http://www.fao.org/hunger/hunger-graphics/es/>).

2 Este objetivo se modificó en 2000 cuando se definieron los Objetivos del Milenario para el Desarrollo. Se cambió en “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre”. En 1990, el 20% de la población mundial sufría del hambre. En 2010, esta proporción era de 16% (ver <http://www.fao.org/hunger/hunger-graphics/es/>).

Al contrario, defiende un comercio internacional más justo que da la prioridad a una producción local para alimentar a las poblaciones. Pero más allá de nuevas propuestas de regulación del comercio internacional de los productos agropecuarios, 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. Por eso el movimiento internacional de soberanía alimentaria, que empezó desde los campesinos, ahora es más que todo un movimiento social como lo atestigua el Forum Social Mundial de Dakar en donde uno de los temas principales fue justamente la soberanía alimentaria.

La definición de la soberanía alimentaria ha seguido cambiando y enriqueciéndose con el tiempo. Varios eventos mundiales y regionales (cuadro 4) reunieron a los movimientos sociales

### Cuadro 3. Contexto de surgimiento del concepto de soberanía alimentaria

La creación de la Vía Campesina y la definición del concepto de soberanía alimentaria surgieron en el momento de la conclusión de la Ronda de Uruguay (1986-1994). Durante 40 años, la agricultura había sido excluida de las negociaciones del GATT porque este sector había sido considerado como demasiado estratégico para estar sometido a la liberalización. Al final de la Ronda de Uruguay se creó la OMC (en reemplazo del GATT) y se firmó un acuerdo sobre la liberalización comercial, incluyendo un objetivo de liberalización progresiva de la agricultura; es decir, la integración de la agricultura en las negociaciones comerciales internacionales. Los defensores de la soberanía alimentaria se oponen al acuerdo agrícola del GATT/de la OMC:

- Prioridad a una producción agrícola local y principio de protección del mercado interior versus liberalización de los intercambios comerciales internacionales y especialización de las producciones según las ventajas comparativas de cada uno.
- Derecho de un país a definir libremente sus propias políticas agrícolas versus dirección de la elección de los instrumentos de políticas agrícolas por la OMC.

Sin embargo, hay una convergencia en algunos puntos: por ejemplo, la prohibición de *dumping* es una preocupación de la OMC como de los defensores de la soberanía alimentaria. Es por eso que según algunos no hay tanto antagonismo como lo que parece entre el sistema GATT/OMC y el concepto de soberanía alimentaria (Laroche-Dupraz y Postolle, 2010). Sin embargo, la mayoría de los defensores del enfoque sistémico de la soberanía alimentaria están a favor de que la OMC ya no se encargue más de las cuestiones agrícolas (Rosset, 2006) debido, por una parte, al estatus particular del alimento (satisface un derecho y una necesidad fundamentales, ver mas abajo); y, por otra parte, a los límites de la teoría de las ventajas comparativas a todo nivel (económico, social, ecológico, agronómico) (García, 2003; Windfuhr y Jonsén, 2005; Cohn et al., 2006; Calame, 2008...), teoría que es la base de la política de la OMC.



y a la sociedad civil en su conjunto para avanzar en este concepto.

Si miramos las principales evoluciones de la definición (cuadro 5), vemos que las propuestas

relativas a la soberanía alimentaria, como están defendidas por los movimientos campesinos y sociales, cubren un marco amplio de prioridades y temáticas.

#### **Cuadro 4. El camino de la soberanía alimentaria en el seno del movimiento militante**

Desde 1996, numerosos encuentros se organizaron en el seno del movimiento militante, a nivel mundial tanto como a nivel regional. Cada uno se concretó por una declaración política firmada por los participantes. Podemos citar los principales (lista no exhaustiva):

- Declaración de Vía Campesina, Roma, 1996
  - Declaración del Foro Mundial sobre soberanía alimentaria, La Habana, 2001 (400 organizaciones de más de 60 países)
  - Declaración del Foro de las ONG/OSC para la soberanía alimentaria, Roma, 2002
  - Declaración de Katmandú, 2002 (120 organizaciones de 13 países de Asia)
  - Declaración del Foro Internacional campesino e indígena, Cancún, 2003 (organizaciones de 40 países)
  - Declaración de Beijing, 2004 (organizaciones de 15 países de Asia)
  - Declaración de Bamako, 2006 (organizaciones de África)
  - Declaración de Nyeleni, 2007 (organizaciones de 80 países)
  - Declaración de Lublin, 2007 (40 organizaciones de 9 países de Europa y de África)
  - Declaración de Vía Campesina, Jakarta, 2008
  - Declaración del Foro de los pueblos para la soberanía alimentaria, Roma, 2009 (64 organizaciones de 93 países)
- Agosto 2011, Austria, Encuentro para la construcción de un movimiento para la soberanía alimentaria en Europa.

Para tener una información más completa sobre las declaraciones y/o eventos sobre soberanía alimentaria, ver (Windfuhr y Jonsén, 2003 pp.47-48) y [www.nyeleni2007.org](http://www.nyeleni2007.org)

#### **Cuadro 5. Evolución de la definición del concepto de soberanía alimentaria**

##### **Declaración de 1996 - Soberanía alimentaria, un futuro sin hambre - Roma, 1996**

“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”.

### **Declaración política del Foro de las ONG/OSC<sup>3</sup> para la Soberanía Alimentaria - Roma, 2002**

“La soberanía alimentaria es el derecho de los países y los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra, de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades”.

### **Declaración de Nyeleni - Selingué (Mali), 2007**

“La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de –e incluye a– las futuras generaciones. Nos ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el comercio libre y corporativo y el régimen alimentario actual, y para encauzar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca para que pasen a estar gestionados por los productores y productoras locales. La soberanía alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. La soberanía alimentaria promueve el comercio transparente, que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición. Garantiza que los derechos de acceso y a la gestión de nuestra tierra, de nuestros territorios, nuestras aguas, nuestras semillas, nuestro ganado y la biodiversidad, estén en manos de aquellos que producimos los alimentos. La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones”.

Para un análisis detallada del Foro de Nyeleni, ver Schiavoni, 2010.

Sin embargo, aunque la mayoría de los defensores de la soberanía alimentaria se insertan en esta visión sistémica, que es la que hemos descrito anteriormente, existen otras corrientes de pensamiento relativas al concepto. Es importante recalcarlo porque cada visión de la soberanía alimentaria tiene su consecuencia sobre la posición de cada actor en las negociaciones internacionales, tanto como en la traducción de

su concepto como en las políticas públicas y programas de desarrollo (CSAO,<sup>4</sup> 2007). El cuadro 6 describe las tres visiones principales:

- *La visión “autonomía de decisión”*. Esta visión insiste sobre la necesidad de reconocer la soberanía de los países y regiones en la elección de sus políticas agrícolas y alimentarias. Esta visión no preconiza ninguna orientación sobre el contenido de dichas políticas, es decir, cada uno tiene

3 Organización de la Sociedad Civil

4 Club del Sahel y de África del Oeste

toda libertad en la definición de sus políticas, lo que en realidad se puede analizar como una visión liberal de la soberanía alimentaria.

- *La visión “proteccionista”*. Esta visión se enfoca en las dimensiones “protección de los agricultores” y “autonomía de decisión”, es decir, que cada país o región tiene la posibilidad de proteger su propia agricultura y concederle un apoyo importante, sin tener que negociar a nivel internacional o respetar reglas en materias de políticas públicas o de regulaciones de los intercambios comerciales. Esta visión proteccionista no cuestiona el modelo productivista y tampoco el *dumping* a la exportación. Es una visión en donde cada país tiene derechos pero no tiene deberes con respecto a los otros países o a las generaciones futuras.
- *La visión “desarrollo agrícola sostenible y autocentrado”*. Es la visión impulsada por la Vía Campesina, las ONG’s y la sociedad civil, y la que describimos en este documento. Se presenta como una alternativa al modelo agrícola productivista y al sistema de regulación de los intercambios agrícolas por el mecanismo del mercado. Está basada en sistemas agrícolas y alimentarios campesinos, familiares, diversificados, ecológicos y autónomos (es decir, independientes de las multinacionales agroalimentarias, agroquímicas y de semillas). Notamos que dentro de esta visión coexisten los partidarios de una negociación internacional sobre las reglas del comercio y los partidarios de un recoveco en el espacio nacional.

**Cuadro 6. Las tres visiones de la soberanía alimentaria (adaptado de CSAO, 2007)**

Posiciones \ Visiones	Autonomía de decisión	Desarrollo agrícola durable y autocentrado	Proteccionista
Autonomía de decisión sobre la orientación de las políticas agrícolas y alimentarias	Sí	Sí	Sí
Sistemas de producción autónomos y sostenibles	-	Sí	-
<i>Dumping</i> en los mercados internacionales	-	No	Sí
Protección de las fronteras	-	Sí	Sí

## La soberanía alimentaria y sus relaciones con los otros conceptos: derecho a la alimentación y seguridad alimentaria

### Derecho a la alimentación y seguridad alimentaria, una mirada histórica

El derecho a la alimentación<sup>5</sup> apareció inicialmente en el artículo 25 de Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación [...]”. Más tarde “[...] el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación” (artículo 11 (1)), así como “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (artículo 11 (2)), fueron reafirmados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1976; “cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas [...], para lograr, progresivamente [...], la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Sin embargo, aunque el derecho a la alimentación ya había sido oficialmente reconocido al

final de los años cuarenta, empezó realmente a surgir al inicio de los años ochenta, gracias a las contribuciones de dos autores (De Schutter, 2010).

En 1981 Amartya Sen en su libro *Poverty and Famines* (1981) demostró que la verdadera causa del hambre no era el déficit de producción sino las políticas inadecuadas que aumentan las desigualdades sociales y que impiden a una cierta parte de la población *acceder* a la alimentación. Según Amartya Sen, el hambre es un hecho político y no solo técnico, por lo que es necesario fortalecer los mecanismos de gobernabilidad que obligan a los gobiernos a rendir cuentas a las poblaciones a través de un control democrático.

En 1985 Asbjørn Eide, miembro de la Subcomisión de Derechos Humanos, precisó en su informe sobre el Derecho a la Alimentación, de donde derivan tres obligaciones para los Estados: i) *Respetar* este derecho, es decir, no adoptar medidas que sean obstáculos a la realización del derecho. Por ejemplo, privar a los productores del acceso a los recursos (tierra,<sup>6</sup> agua, semillas...) es una violación del mismo a la alimentación. ii) *Proteger* este derecho, es decir, controlar los actores que tienen impacto en el derecho a la alimentación. iii) *Realizar* este derecho, es decir, adoptar políticas que permitan avanzar hacia el derecho a la alimentación. En efecto, el derecho a la ali-

5 Para más detalles sobre el derecho a la alimentación, ver la página del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, <<http://www.srfood.org/index.php/es/derecho-a-la-alimentacion>>.

php?option=com\_content&view=article&id=1697%3Arair&catid=118%3Aart-de-opinion&Itemid=115>.

6 Sobre el vínculo entre seguridad alimentaria y acceso a la tierra leer Maxwell and Wiebe, 1998.

mentación supone la coherencia de las políticas públicas. Antes, la idea dominante era que para garantizar la seguridad alimentaria solo había que darle apoyo a la producción agropecuaria y pesquera. Fue la idea de origen y que prevaleció durante la Revolución Verde, y que fue la causa de su éxito en términos de aumento espectacular de los rendimientos, pero de su fracaso en términos de disminución del hambre. Ahora, con el surgimiento del derecho a la alimentación se entiende poco a poco que hay que conducir numerosas políticas de forma coherente (políticas agrícolas, alimentarias, comerciales, sociales, de desarrollo, de cooperación...) para alcanzar la seguridad alimentaria.

En 1996, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO, los Estados aceptan hacer referencia al Derecho a la Alimentación y reconocen que la seguridad alimentaria tiene que ver con la cuestión de gobernabilidad tanto como con el aspecto técnico. Entonces, en la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial, los Estados miembros de la FAO adoptaron la definición siguiente de la *seguridad alimentaria*:<sup>7</sup>

Existe seguridad alimentaria 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.

7 La ONU había dado otras definiciones anteriormente, pero ésta sigue siendo la que más se utiliza.

La seguridad alimentaria contiene cuatro dimensiones: disponibilidad de los alimentos o capacidad para adquirirlos, acceso a los alimentos, calidad de los alimentos (nutricional y sanitaria) y estabilidad (de los abastecimientos).

En 1999, el Comité de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales le dio un contenido normativo al Derecho a la Alimentación en la Observación General 12. En particular precisa el significado de “Respetar, proteger y realizar” el derecho a la alimentación y cuáles deben ser las obligaciones de los Estados en cuanto al cumplimiento de ese derecho.

En 2002, Jean Ziegler, que era entonces el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación,<sup>8</sup> definió el derecho a la alimentación como:

el derecho humano, inherente a toda persona, a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, *que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor* y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

Apareció en esa definición la *dimensión cultural* de la alimentación.

8 El puesto de Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación fue creado en 2000. En 2008, Olivier de Schutter sucedió a Jean Ziegler.

En 2004, después de dos años de negociaciones, 187 Estados miembros de la FAO aprobaron las “Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional”, que son recomendaciones prácticas sobre medidas concretas para aplicar el derecho a la alimentación. Dichas directrices son destinadas a los Estados que han ratificado (o que ratificaron) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

### **Soberanía alimentaria, derecho a la alimentación y seguridad alimentaria**

Ya que el derecho a la alimentación fue reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976, es un componente integral de los derechos humanos. Entonces, para el Derecho Internacional, el derecho a la alimentación compromete los Estados a respetar, proteger y garantizar el acceso a la alimentación, es decir, que un individuo puede exigírselo al Estado. Lo difícil es determinar cuáles deben ser las obligaciones del Estado para asegurar que existan leyes y programas a través de los cuales se pueda realizar este derecho (Windfuhr y Jonsén, 2003), y cómo se pueden tratar los casos de su no respeto ante la justicia internacional. Sin embargo, ya hubo algunos casos ante tribunales relacionados con el derecho a la alimentación.<sup>9</sup>

Cuando hablamos de soberanía alimentaria también hablamos de derechos (Patel, 2009); sin embargo, el concepto de soberanía alimentaria contiene derechos que no están reconocidos por las instituciones internacionales. Además, se trata de derechos a diferentes niveles, desde el nivel del individuo hasta el nivel del Estado pasando por el nivel de las comunidades (Pimbert, 2009). Entonces, la soberanía alimentaria no solo incluye el derecho a la alimentación, cuyo reconocimiento es el primero de los siete principios de la Vía Campesina para lograr la soberanía alimentaria (cuadro 7), sino que tenemos también otros derechos (Windfuhr y Jonsén, 2005; Cohn *et al.*, 2006; Pimbert, 2009):

- El derecho a producir alimentos y a vivir de su actividad agropecuaria o pesquera con dignidad; es decir, el derecho a acceder a los medios de producción (tierra, agua, semillas, animales...) y a sostenerse a sí mismo, a su familia y a su sociedad. Recalquemos que el derecho de acceso a los medios de producción existe en el derecho a la alimentación (Windfuhr y Jonsén, 2005, De Schutter, 2010) como consecuencia del tríptico “respetar, proteger y garantizar” este derecho (ver precedentes); pero, el derecho a producir alimentos es una dimensión específica de la soberanía alimentaria.

---

<sup>9</sup> Ver la base de datos de jurisprudencia relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales de la RED-DESC <[shttp://www.escri-net.org/caselaw/caselaw.htm?attribLang\\_id=13441](http://www.escri-net.org/caselaw/caselaw.htm?attribLang_id=13441)>.

- El derecho a decidir lo que uno quiere consumir y cómo, y por quién es producido.
- El derecho a definir sus propias políticas agrícolas, alimentarias, económicas y sociales, que sean ecológicamente y culturalmente adecuadas a sus contextos únicos.
- El derecho a decidir su propio nivel de autosuficiencia.
- El derecho a proteger y regular la producción y el comercio de productos agropecuarios y pesqueros en un objetivo de interés público, lo que incluye:
  - El derecho a protegerse contra el *dumping* o contra ayuda alimentaria que no sea necesaria.
  - El derecho a decidir la aceptación o no de los OGM.
  - El derecho a requerir marcas que valoricen y/o protejan los métodos de producción y/o el origen de los productos agropecuarios y pesqueros.
- El derecho a usar y valorizar una biodiversidad agropecuaria más amplia que no sea restringida por la propiedad intelectual.

Además, ahora se insiste mucho en el reconocimiento de los derechos de las mujeres que

tienen un papel fundamental en la producción agropecuaria y la alimentación,<sup>10</sup> en la diversificación de las actividades agropecuarias y pesqueras (Charlier, 2007) y, como consecuencia, en la seguridad alimentaria. Sin embargo, los derechos de las mujeres siguen siendo menores que los de los hombres, particularmente en cuanto al acceso a los recursos productivos.

Además la soberanía alimentaria también contiene deberes.

- Deberes con respeto a otros países u otras poblaciones como la prohibición del *dumping* y, en general, la abstención de toda medida que tenga un impacto negativo sobre la soberanía alimentaria en otros lugares.
- Deberes con respecto a las generaciones futuras y al planeta, es decir, la gestión sostenible de los recursos naturales a través de una agricultura ecológica.

Por último, el concepto de soberanía alimentaria además de derechos y deberes también contiene propuestas (desarrollo de y apoyo a una producción local y agroecológica, reforma agraria, participación democrática de las poblaciones en la definición de las políticas...), justamente para lograr la seguridad y soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación. Por eso es un

10 Según el informe de la FAO sobre género y seguridad alimentaria (2003), las mujeres producen más del 50% de los alimentos cultivados en todos el mundo, pero las contribuciones de la mujer a las actividades agrícolas, forestales y pesqueras están subestimadas, ya que muchas encuestas y censos cuentan solamente el trabajo

retribuido. Las mujeres participan activamente tanto en la agricultura comercial como en la de subsistencia, y buena parte de su trabajo en la producción de alimentos para consumo del hogar y la comunidad, de importancia para la seguridad alimentaria, no es registrado en las estadísticas.



concepto muy complejo ya que contiene no solo derechos y deberes sino también propuestas para lograr dichos derechos y cumplir dichos deberes. Por consiguiente, la soberanía alimentaria es parecida al derecho a la alimentación en el sentido de que es lo que Amartya Sen llama un meta-

derecho (citado por O. De Schutter, 2010); es decir, que no es un derecho que se puede invocar ante un tribunal, sino más bien es el derecho a que los gobiernos pongan en marcha políticas que permitan progresar hacia la realización de dicho derecho.

### **Cuadro 7. Los 7 principios de la Vía Campesina para lograr la soberanía alimentaria (Windfuhr y Jonsén, 2005)**

1. Alimentación, un derecho humano básico
2. Reforma agraria
3. Protección de recursos naturales
4. Reorganización del comercio de alimentos
5. Eliminar la globalización del hambre
6. Paz social
7. Control democrático

Relativo a la seguridad alimentaria, es un objetivo que se puede alcanzar por varios medios: producción interna o local, importaciones o ayuda alimentaria. La soberanía alimentaria va más allá de la seguridad alimentaria porque describe las condiciones de acceso a los alimentos; entonces, es un medio y una precondition para llegar a la seguridad alimentaria a través de la preferencia para la producción local, como lo definió la Vía Campesina en su primera definición en 1996: “soberanía alimentaria es una precondition para una seguridad alimentaria auténtica”.

### **La soberanía alimentaria, ¿una propuesta de alternativa política?**

Según la FAO, el hambre afecta a casi mil millones de personas y la extrema mayoría de

ellas están directamente involucradas en la producción de alimentos (pequeños productores, trabajadores sin tierra, pastores y pescadores artesanales). La población urbana pobre también es otro grupo vulnerable, y una gran parte de esta población es rural pobre que han migrado hacia la ciudad porque no podía sobrevivir con su actividad rural y/o de producción de alimentos. Existe también un tercer grupo vulnerable que son las víctimas de catástrofes. Sin embargo, ya existen los instrumentos técnicos y financieros para producir una alimentación suficiente y de calidad para alimentar 9 millones de personas en 2050. Entonces, los límites que impiden que se alcancen los objetivos de seguridad alimentaria son políticos y sociales. En efecto, tanto las políticas nacionales como internacionales descuidan a esas poblaciones vulnerables. Los pequeños

productores de los países en desarrollo no pueden competir ni en el mercado internacional ni en los mercados nacionales y locales, ya que la liberalización del mercado ha dado como resultado una competencia con inequidad con productores o entidades comerciales que han adquirido ventajas comparativas a través de décadas de subvenciones directas e indirectas (Windfuhr y Jonsén, 2005). En la filosofía de la soberanía

alimentaria, los productos agrícolas no pueden ser considerados como mercancías; por una parte, porque la agricultura satisface una necesidad y un derecho fundamentales, y, por otra, porque la agricultura, que es multifuncional (figura 1), no solo produce bienes materiales y materias primas sino también bienes inmateriales de clase ecológica y cultural estrechamente relacionados con el territorio.

**Figura 1. La interconexión entre los diferentes funciones y roles de la agricultura (IAASTD, 2009)**



Así la soberanía alimentaria se presenta como una alternativa a las políticas neoliberales que dominan desde hace varios años y que

han demostrado su fracaso en términos de acceso a la alimentación, y por ende de seguridad alimentaria. Para los defensores de la soberanía

alimentaria, la seguridad alimentaria al nivel local, nacional y mundial no se puede alcanzar con políticas liberales de regulación de la producción agropecuaria y pesquera y del comercio por el mecanismo del mercado, sino con políticas de apoyo a las agriculturas campesinas durables, a las pesquerías artesanales y a la producción local de la alimentación, políticas de preservación de los recursos naturales y de la biodiversidad, del empleo agrícola y rural diversificado, y políticas de preservación de la salud de los consumidores.

Para resumir, la filosofía de la soberanía alimentaria podemos citarla en Bertrand Hervieu (1996), un sociólogo francés que dice:

Es simplemente imposible construir la paz y el equilibrio de un mundo en el seno del cual una pequeña minoría se apropie el derecho a alimentar a la casi-totalidad de la humanidad, condenando así al resto del mundo a la asistencia y peor aún a la absurdidad. Y añade: Hay que admitir que la búsqueda de medios concretos para asegurar *el derecho de los pueblos a alimentarse ellos mismos* es el único fundamento posible para lograr un orden alimentario mundial que tome en cuenta el territorio tanto como el mercado (...).

Por lo tanto, no se debe confundir la soberanía alimentaria con la autarquía. El concepto de soberanía alimentaria no se opone a los intercambios internacionales:

- Cuando ellos no son el objetivo prioritario de la agricultura. En este caso los intercambios de alimentos perjudican a las necesidades de las poblaciones locales. La historia da nu-

meros ejemplos de etapas hambre provocadas por transferencias de alimentos desde zonas económicamente desfavorecidas hacia zona económicamente dominantes (Calame, 2008).

- Cuando ellos se realizan de forma justa y equitativa, tanto a una escala individual (productores y consumidores) como a una escala más amplia (entre países importadores y exportadores).
- Cuando no están desconectados de las realidades agronómicas y medioambientales. En otras palabras, el mercado no debe desviar los productores, los territorios y los países de la situación y del equilibrio agro-pedo-clima local. La mayoría de las veces, las “leyes del mercado” son muy seguidas a la razón invocada para justificar la implantación de monocultivos, para los cuales existe una demanda y/o ventajas comparativas importantes, pero con las repercusiones en términos de sostenibilidad y la alta vulnerabilidad que implica (García, 2003; Calame, 2008).

En otras palabras, para los defensores de la soberanía alimentaria, el alimento es una fuente de nutrición y solo secundariamente un producto mercantil; entonces, el comercio es bueno solo como medio para el bienestar social, no como un fin en sí mismo. La soberanía alimentaria tiene como principio que es una agricultura basada en la prioridad para la producción local que puede garantizar la seguridad alimentaria y, además, salvaguardar y valorizar las especificidades agro-pedo-climáticas, culturales y sociales de los

diferentes territorios en el mundo. Las importaciones deben completar la producción local; por ejemplo, con productos específicos que son la riqueza de la agricultura mundial o en caso de déficit del abastecimiento local en los productos básicos. De igual forma, las exportaciones tienen que ser concentradas en productos específicos y no ser la orientación prioritaria de la producción agropecuaria. Una agricultura orientada hacia la exportación depende de las importaciones para alimentar a su población, lo que es un peligro para la seguridad alimentaria en un contexto de volatilidad de los precios agrícolas en el mercado mundial o en caso de ruptura de los abastecimientos.

La soberanía alimentaria no es sinónima de autarquía; sin embargo, defiende el principio de autonomía, o más exactamente el derecho para los países y los pueblos del mundo a definir su propio nivel de autonomía alimentaria. La autonomía se entiende a diferentes niveles y a diferentes escalas, como la autonomía de un país o de una región en relación a las importaciones, la autonomía de los países en la aplicación de políticas agrícolas y alimentarias adaptadas, la autonomía de los campesinos en respecto a las multinacionales agroalimentarias, agroquímicas o de semillas. Recordemos que el principio de autonomía de decisión sobre la orientación de las políticas agrícolas y alimentarias es el principio en el cual todos los defensores de la soberanía alimentaria concuerdan.

Para concluir sobre la comparación entre soberanía alimentaria, seguridad alimentaria y derecho a la alimentación, es importante notar

que no son totalmente comparables debido a sus diferentes naturalezas. La seguridad alimentaria es antes de todo un objetivo, es por eso que el concepto no contiene ninguna propuesta o recomendación para lograr ese objetivo. Además, la seguridad alimentaria se enfoca en el acceso individual a los alimentos mientras que los conceptos de soberanía alimentaria y derecho a la alimentación van más allá porque se concentran en el acceso a ingresos económicos (en el caso del derecho a la alimentación) o a recursos productivos. Sin embargo, derecho a la alimentación y soberanía alimentaria también son de distinta naturaleza. Los dos conceptos tienen un enfoque de derechos; pero, en el caso del derecho a la alimentación, aunque los Estados deben garantizarlo, tiene un amplio margen de acción. La soberanía alimentaria cuestiona claramente tanto el modelo neoliberal y agroindustrial dominante así como la falta de participación ciudadana en la implementación de las políticas públicas, y por eso va hasta propuestas de acciones, modelos y políticas alternativas (cuadro 8). A diferencia de la seguridad alimentaria, la cual es un conjunto de objetivos para políticas de alimentación y nutrición, el marco de la soberanía alimentaria está formulado como una postura alternativa de políticas a la agricultura industrial liberalizada, y conjuga elementos de diferentes áreas políticas (políticas alimentarias, agrícolas, comerciales, sociales, ambientales...) en un solo marco (Windfuhr y Jonsén, 2005). Además, la soberanía alimentaria se considera más desde una perspectiva rural porque allí se encuentra la mayoría de la pobreza y puede ser visto como un

nuevo marco de definición de políticas de desarrollo rural. Sin embargo, las definiciones más recientes de soberanía alimentaria han integrado la cuestión del consumidor y del vínculo campo/ciudad. Por eso hoy aparece un acercamiento entre soberanía alimentaria y el concepto de “democracia alimentaria” (Lang, 1999), que es

la implicación ciudadana en las cuestiones agrícolas y alimentarias. Este concepto se funda en la crítica del individualismo y reconoce que los consumidores pueden ser sensibles a los intereses de los demás (productores de alimentos, otros consumidores, generación futuras y otras especies).

**Cuadro 8. Modelo dominante versus modelo soberanía alimentaria (adaptado de Rosset, 2003)**

Tema	Modelo dominante	Modelo soberanía alimentaria
Comercio	Libre comercio para todo	Alimentos y agricultura fuera de los acuerdos comerciales
Prioridad productiva	Agroexportaciones	Alimentos para mercados locales
Precios de los cultivos	“Lo que el mercado dicte” (dejar intactos los mecanismos que imponen precios bajos y la especulación en productos alimentarios)	Precios justos que cubren los costos de producción y permiten a los productores, a los trabajadores agrícolas, una vida digna.
Acceso a los mercados	Acceso a los mercados externos	Acceso a los mercados locales y fin del desplazamiento de los agricultores de sus propios mercados debido a la industria agropecuaria.
Subsidios	Mientras se trata de prohibirlos en los países en desarrollo, muchos subsidios están permitidos en los EE.UU. y Europa; y, además, los que aprovechan más dichos subsidios son los grandes agricultores	Solo los subsidios que no perjudican a otros países (vía <i>dumping</i> ) son aceptables (subsidios para agricultores familiares, para la comercialización directa, el apoyo de los precios y/o ingresos, la conservación del suelo, la conversión a agricultura sostenible, la investigación, etc.).
Alimentos	Principalmente una mercancía. En mayoría procesados, llenos de grasas, azúcar, y con gran cantidad de residuos tóxicos.	Un derecho humano. Saludables, nutritivos, asequibles, culturalmente apropiados y producidos localmente.
Producir	Una opción para los más eficientes	Un derecho de los pueblos rurales
Hambre	Debido a la baja productividad	Un problema de acceso y distribución debido a la pobreza, a la desigualdad y a políticas inadecuadas

Seguridad alimentaria	Se logra importando alimentos desde donde son más baratos	Es mayor cuando la producción de alimentos está en manos de los mismos pobres, y cuando los alimentos se producen localmente.
Control sobre los recursos productivos	Privatizado	Local, controlado por la comunidad.
Acceso a la tierra	A través de los mercados	A través de una reforma agraria genuina
Semillas	Una mercancía patentable	Una herencia común de la los pueblos, al servicio de la humanidad
Crédito e inversiones rurales	Del sector privado	Del sector público, dirigidos a la agricultura familiar.
<i>Dumping</i>	No es un problema	Debe ser prohibido
Monopolio	No es un problema	Debe ser prohibido
Sobre-producción	No hay tal cosa, por definición	Se necesitan políticas de manejo de la oferta porque la sobre-producción conduce a una baja de los precios y lleva a los agricultores hacia la pobreza.
OGM	La onda del futuro	Peligrosos para la salud y el medioambiente, una tecnología innecesaria, deben ser prohibidos.
Tecnología agropecuaria	Industrial, monocultivo, agroquímicos, OGM	Métodos agroecológicos y sostenibles, <sup>11</sup> no OGM
Agricultores	El ineficiente desaparecerá.	Guardianes de la biodiversidad de los cultivos, administradores de los recursos naturales productivos, depositarios del conocimiento, el mercado interno y la base para un desarrollo amplio e incluyente.
Consumidores urbanos	Trabajadores a quienes les pagan tan poco como se pueda.	Deben recibir salarios justos y dignos.
Otro mundo	No es posible/no es de interés	Posible y ampliamente demostrado. <sup>12</sup>

11 Sobre agricultura sostenible, agroecología, y porque son de interés, leer: Griffon, 2006, los libros y artículos de Miguel Altieri, Dufumier, 2009 y 2010, Wezel, 2009...

12 Para una lista de referencias sobre este tema, ver Rosset, 2003 (<http://www.foodfirst.org/node/47>), Utviklingsfondet, 2010 (p. 20) ([www.utviklingsfondet.no/viablefo](http://www.utviklingsfondet.no/viablefo))

## La soberanía alimentaria: varias escalas, varias dimensiones

Como ya lo evocamos precedentemente, la soberanía alimentaria se concentra en varias escalas. Según sus defensores, se concibe no solo como aplicada al Estado, deja lugar para varios modelos de autonomía e interdependencia de los niveles comunitario, local, nacional, regional e internacional (Cohn y *et al.*, 2006). Por ejemplo, a la escala mundial, la cuestión de la soberanía alimentaria se plantea en términos de naturaleza y contenidos de los acuerdos internacionales sobre agricultura y comercio. A la escala de un país (o de un conjunto regional de países), 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). También podemos razonar hacia la escala individual en donde la soberanía alimentaria se plantea en términos de elección e independencia en cuanto a lo que uno quiere consumir y/o producir. Es fundamental que todas estas escalas estén arti-

---

odfuture) y los estudios de casos descritos en las referencias listadas al final del presente artículo. Leer también el informe anual (2010) de O. De Schutter sobre derecho a la alimentación y agroecología <[http://www.srfo-od.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308\\_a-hrc-16-49\\_agroecology\\_es.pdf](http://www.srfo-od.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308_a-hrc-16-49_agroecology_es.pdf)>.

culadas entre ellas para que la soberanía alimentaria no se reduzca a una simple autosuficiencia a cada escala sino más bien que sea basada en la complementariedad y solidaridad inter (e intra) escalas.

Por ejemplo, una articulación a nivel internacional podría ser la creación de una instancia de fuerte vocación política, bajo la autoridad de la ONU, que aceptaría que la búsqueda de una cierta autonomía alimentaria a nivel de las diferentes regiones del mundo sea deseable, y cuya misión sería la coordinación a nivel mundial de las políticas agrícolas y alimentarias y el control sobre la forma de tratar las cuestiones agrícolas en la OMC (Pisani y Chatellier, 2010). En efecto hoy, a nivel internacional, las cuestiones agrícolas solo se negocian según el criterio de los intercambios comerciales. Ahora bien, los productos agrícolas y alimentarios, antes de ser mercancías, son productos estratégicos en términos de seguridad alimentaria, de sostenibilidad de los agro-eco-sistemas y de conservación y valorización de la diversidad cultural. Sin embargo, no existe una institución que tenga un papel político internacional sobre todas las dimensiones de las cuestiones agrícolas y alimentarias a nivel del planeta. La FAO es una fuente de saberes y de informaciones muy completa sobre dichas cuestiones; pero, aunque sea un espacio de debate entre los gobiernos, no tiene ese papel político que todavía falta a nivel mundial.

La soberanía alimentaria tiene el mérito de tomar en cuenta las varias dimensiones asociadas a las cuestiones agrícolas y alimentarias. Es un



concepto sistémico que se razona de forma integral a todos los niveles: producción, distribución y consumo; y al nivel transversal se encuentran las dimensiones de organización, concertación, participación y, por fin, diversidad. Si nos paramos en la noción de diversidad, es una dimensión central del concepto de soberanía alimentaria y la importancia del respeto a dicha diversidad (diversidad de los sistemas de producción vinculados a la diversidad de los contextos agro-pedo-climáticos y humanos, diversidad cultural, diversidad de los saberes... que sea la diversidad en el seno de un sistema o entre los sistemas); constituye así uno de los principios centrales. Por ejemplo, la biodiversidad, doméstica o natural, es indispensable para el equilibrio de los ecosistemas. Respetar, proteger y valorizar dicha biodiversidad no solo es fundamental desde un punto de vista ético y patrimonial, sino también es una condición de sostenibilidad de los sistemas de producción, y de cumplimiento de los objetivos de seguridad alimentaria. El tema de la diversidad, y entonces de la soberanía alimentaria, está pues fuertemente relacionado a los debates internacionales sobre la multifuncionalidad de la agricultura, sobre el vínculo entre territorios, productos y calidad, y los sistemas de garantía.

### **Discusión: ¿cuál es el futuro para la soberanía alimentaria?**

Es importante recalcar que mientras el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria han sido claramente definidos y reconocidos por las instituciones internacionales, la soberanía

alimentaria no tiene todavía una definición precisa y consensuada. Además, el concepto en sí mismo está lejos de ser reconocido. Por ejemplo, es interesante notar que los encargados a nivel internacional de la seguridad alimentaria (FAO) o del derecho a la alimentación (Olivier de Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación) no mencionan el concepto de soberanía alimentaria en sus informes oficiales, aunque están invitados y participan a encuentros, seminarios, coloquios, sobre este tema. Hasta ahora las organizaciones de productores campesinos, forestales, pesqueros, las ONG's y las OSC han sido casi las únicas que han trabajado sobre el concepto de soberanía alimentaria; y por cierto, hasta ahora, han hecho un trabajo muy importante, dándole un contenido completo y sistémico y convirtiéndole en una propuesta de alternativa política, aunque varias definiciones y propuestas de aplicación coexisten. Sin embargo, aunque no sean muchos todavía, los investigadores se han adueñado de la soberanía alimentaria y algunos han intentado hacer aterrizar este concepto con propuestas de indicadores tanto a partir de estudios de caso (ver por ejemplo Simón Reardon y Pérez, 2010) como a través de estudios más generales (ver por ejemplo Ortega-Cerdá y Rivera-Ferre, 2009).<sup>13</sup> Además, aunque las organizaciones internacionales no se refieren a la soberanía alimentaria en sí misma, empiezan a orientarse hacia principios que son parte de dicho concepto. Por ejemplo,

<sup>13</sup> Ver también el sitio <<http://mapassoberanialimentaria.info>>.

en su informe anual 2010,<sup>14</sup> el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, demuestra el papel de la agroecología en el cumplimiento del derecho a la alimentación. Por encima, formula propuestas que tienen que ver con las de la soberanía alimentaria:

Es posible crear un entorno propicio para esos modos de producción sostenibles mediante políticas públicas adecuadas, entre las que se incluyen: dar prioridad, en el gasto público, a la contratación de bienes públicos, en lugar de limitarse a ofrecer subvenciones a los insumos; invertir en el conocimiento mediante la reinversión en investigación agrícola y servicios de extensión; invertir en formas de organización social que fomenten las asociaciones, como las escuelas rurales para agricultores y las redes de colaboración de los movimientos de agricultores encaminadas a la innovación; invertir en investigación agrícola y sistemas de extensión; empoderar a las mujeres; y crear un entorno macroeconómico propicio; por ejemplo poniendo en contacto las explotaciones agrícolas sostenibles con los mercados justos.

Por otro lado, el informe de Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD), lanzado en 2002 por la FAO y el Banco Mundial, y que es el resultado del trabajo de 400 expertos mundiales multidisciplinares, multilaterales e independientes, trata el tema de la soberanía alimentaria. El concepto está solo

analizado desde un enfoque comprensivo, pero ya es un paso favorable, en el reconocimiento del reconocimiento de la soberanía alimentaria, que dicho concepto esté presente en un informe que ha sido aprobado por 58 países (más 3 países con reservas).

A nivel local y en todo el mundo, tanto en los países del Norte como en los países del Sur, se implementan acciones y experiencias que se pueden interpretar como señales de progreso hacia la soberanía alimentaria:<sup>15</sup> desarrollo de sistemas alternativos de producción (sistemas agroecológicos, agricultura urbana...) y de comercialización (circuitos cortos...), de certificación (sistemas participativos de garantía...), intercambio de semillas entre productores, experiencia de gestión participativa y/o comunitaria de los recursos productivos y naturales, mejoramiento del acceso a los recursos productivos para los campesinos y los pescadores artesanales, territorios que se declaren libres de OGM; cada vez más debates a nivel local y nacional sobre las políticas alimentarias, instancias de gobernabilidad innovadoras involucrando a la vez a los gobiernos y los ciudadanos. Para ilustrar ese último caso, citemos el ejemplo del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) en Brasil, un organismo público creado en 2003, ubicado en la Presidencia de la República; y que está integrado por la representación de 17 Ministerios, todos relacionados de alguna manera con el tema de

14 <[http://www.srfood.org/images/stories/pdfofficialreports/20110308\\_a-hrc-16-49\\_agroecology\\_es.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdfofficialreports/20110308_a-hrc-16-49_agroecology_es.pdf)>.

15 Ver World Bank, 2004; Coordination Sud, 2010, Cohn & al., 2006, Naerstad, 2010...

la alimentación, más otros 34 componentes provenientes de organizaciones de la sociedad civil. Es una experiencia construida entre gobierno y sociedad juntos, evaluando, proponiendo y monitoreando políticas públicas.

Brasil, que además ha adoptado una ley marco sobre el derecho a la alimentación en 2006, no es el único que ha avanzado hacia la soberanía alimentaria. Otros países también han adoptado una ley marco sobre el derecho a la alimentación (Guatemala en 2005, Nicaragua en 2009). En 2005, la soberanía alimentaria fue oficialmente reconocida por la Cedeao<sup>16</sup> durante la adopción de su política agrícola, y también fue integrada en las leyes de orientación agrícola de Senegal y de Mali. En 2008 y 2009, la soberanía alimentaria fue inscrita en las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador, respectivamente. En el Norte, el concepto de soberanía alimentaria también aparece en algunos discursos políticos, y cada vez más en los niveles territoriales, en donde los responsables políticos se preguntan sobre el proyecto agrícola y alimentario para su territorio.

El surgimiento del concepto de soberanía alimentaria en el ámbito político también tiene como contexto político y económico las negociaciones alrededor de los tratados y acuerdos de libre comercio entre los países del Norte (América del Norte, Europa) y los países del Sur. Con la toma de conciencia de los límites del libre comercio sobre la seguridad alimentaria y de la mar-

cada inequidad y la fuerte distorsión de ventajas comparativas entre países del Sur y del Norte, el contenido de esos tratados e incluso los tratados en sí mismos están cada vez más cuestionados. Por ejemplo, las consecuencias de la firma en 1994 del TLCAN entre los Estados Unidos, Canadá y México, fueron muy perjudiciales para los campesinos mejicanos (Cohn y *et al.*, 2006), ya que la liberalización de los intercambios comerciales tuvieron como resultado la importación masiva de maíz norteamericano subvencionado, frente al cual los campesinos no podían ser competitivos. Más tarde la “crisis de la tortilla” en 2008 ha demostrado los peligros de ser dependiente de otro país para los alimentos básicos. En otros países como Ecuador y Bolivia se rechazó firmar los tratados de libre comercio con los Estados Unidos. A la escala de las Américas, las negociaciones sobre el ALCA acabaron en un fracaso. Cambiando de continentes, las negociaciones de los Acuerdos de Cooperación Económica entre la Unión Europea y los países ACP (África, Caribes, Pacífico) todavía están pendientes y muy controvertidos en la mayoría de los países ACP.

## Conclusión

El concepto de soberanía alimentaria ha evolucionado mucho desde su primer lanzamiento, tanto como en su definición que se sigue enriqueciendo, así en su definición como en su aceptación y en su reconocimiento. Ya no se trata solamente de poner en cuestión las reglas de los intercambios internacionales de productos agrícolas sino también de entender y manejar la agricultura, la

16 Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste

alimentación, la vida rural y el vínculo campo/ciudad de otra forma. Aún más, el marco de la soberanía alimentaria también incluye el tema de los derechos de las mujeres y cuestiona la sociedad patriarcal, el neocolonialismo, el racismo, la falta de verdadera democracia. El concepto, pues, se ha convertido en un proyecto político, económico, social y ecológico que va más allá de las meras cuestiones agrícolas y alimentarias, y que propone una nueva forma de gobernabilidad tanto a nivel local como a nivel mundial. Según Michel Pimbert (2009),

[Las políticas de soberanía alimentaria] deben tomar en cuenta las historias y las culturas locales tanto en los contextos sociales como en los ecológicos, en los cuales los sistemas alimentarios son integrados. En esta situación, la participación democrática y el empoderamiento de los ciudadanos son cruciales para el proceso de elaboración de políticas.<sup>17</sup>

Obviamente, para lograr la soberanía alimentaria se necesita un cambio sistémico muy importante. Pero como lo hemos visto, aunque no exista acuerdo en el contenido del concepto, la soberanía alimentaria está cada vez más reconocida. Poco a poco, un concepto llevado al origen por el movimiento campesino se convirtió en el marco central de política dentro del cual operan numerosos movimientos sociales; y ahora, desde el inicio de 2000, varios políticos y gobiernos se han apropiado del concepto y han establecido

nuevas formas de gobernabilidad y de concertación ciudadana.

Sin embargo, la soberanía alimentaria, aunque participa mucho en la renovación de las ideas sobre las condiciones de realización de la seguridad alimentaria, sigue siendo un concepto más teórico que práctico, por eso se necesita todavía un trabajo importante de investigación sobre las condiciones de aplicación del concepto en todas sus dimensiones y a todas escalas, y más precisamente si la soberanía alimentaria es el medio para lograr la seguridad alimentaria.

## Bibliografía

- Altieri, M. A. (1983). *Agroecology: The Scientific Basis of Alternative Agriculture*. Berkeley. Division of Biological Control. University of California.
- Altieri, M. A. (1995). *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*. London. Intermediate Technology Publications Ltd.(ITP).
- Altieri, M. A. (2002). "Agroecology: The Science of Natural Resource Management for Poor Farmers in Marginal Environments". *Agriculture, Ecosystems & Environment*. 93(1/3), pp. 1-24.
- Altieri, M. A. (2008). *Small Farm as a Planetary Ecological Asset: Five Key Reasons Why We Should Support the Revitalisation of Small Farms in the Global South*. Penang. Third World Network.
- Bienabe, E., C. Coronel, J.-F. Le Coq y L. Liagre. (2004). "Linking Small Holder Farmers to Markets: Lessons Learned from Literature Review and Analytical Review of Selected Projects". Washington. World Bank.
- Boyer, J. (2010). "Food Security, Food Sovereignty, and Local Challenges for Transnational Agrarian

<sup>17</sup> Traducción personal

- Movements: The Honduras Case”. *Journal of Peasant Studies*, 37(2), pp. 319-351.
- Calame, M. (2008). *La Tourmente Alimentaire*. Saint-Sabin. Editions Charles Leopold Mayer.
- [http://www.eclm.fr/fileadmin/administration/pdf\\_livre/332LaTourmenteAlimentaire.pdf](http://www.eclm.fr/fileadmin/administration/pdf_livre/332LaTourmenteAlimentaire.pdf)
- Charlier, S. (2007). “Les Femmes Contribuent À La Souveraineté Alimentaire”. En S. Charlier y G. Warnotte (edits.). *La Souveraineté Alimentaire. Regards Croisés*. Louvain-la-Neuve. Presses Universitaires de Louvain. pp. 245-260.
- <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/dvlp/documents/Charliergenreetsa.pdf>
- Charlier, S. and G. Warnotte. (2007). *La Souveraineté Alimentaire. Regards Croisés*. Louvain-la-Neuve. Presses Universitaires de Louvain.
- Cohn, A., J. Cook, M. Fernandez, R. Reider y C. Steward. (2006). *Agroecology and the Struggle for Food Sovereignty in the Americas*. London. International Institute for Environment and Development (IIED).
- Disponible también en castellano
- <http://www.agrisustentavel.com/doc/citado/books/yale.pdf>
- Coordination Sud. (2010). “Quelles Politiques Publiques Pour Les Agricultures Familiales Du Sud?”. En Coordination Sud (Solidarité Urgence Développement).
- CSAO. (2007). “La Souveraineté Alimentaire En Afrique De Louest. Des Principes À La Réalité. Document Préparé Dans Le Cadre Du 1er Forum Régional Sur La Souveraineté Alimentaire Organisé Par Le Roppa À Niamey – Novembre 2006”. En Niamey, Niger.
- <http://www.oecd.org/dataoecd/55/2/38525905.pdf>
- De Schutter, O. (2010). “Agroecology and the Right to Food - Report Presented at the 16th Session of the United Nations Human Rights Council”. En United Nations.
- <http://www.srfood.org/index.php/en/documents-issued>
- De Schutter, O. 2010. “Le Droit À L'alimentation”, In Conférence-débat autour du numéro “Sécurité Alimentaire. Au-delà de l'urgence” du magazine “Courrier de la Planète”. Montpellier, France, 20 mai 2010.
- [http://www.courrierdelaplanete.org/audio/20100520\\_orateur4.php](http://www.courrierdelaplanete.org/audio/20100520_orateur4.php)
- Desmarais, A. A. (2007). *La Vía Campesina: Globalization and the Power of Peasants*. Black Point. London. Fernwood Publishing and Pluto Press.
- Desmarais, A. A. (2008). “The Power of Peasants: Reflections on the Meanings of La Via Campesina”. En *Journal of Rural Studies*, 24(2), pp. 138-149.
- Dufumier, M. (2009). “Sécurité Alimentaire Et Développement Durable. Repenser L'agronomie Dans Les Échanges Internationaux”. En *Futuribles*. No. 352. pp. 25-42.
- Dufumier, M. (2010). “Agroecology and Sustainable Development”. En *Innovation and sustainable development in agriculture and food*. Montpellier.
- [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/52/18/17/PDF/Dufumier\\_agro-ecologie.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/52/18/17/PDF/Dufumier_agro-ecologie.pdf)
- FAO. (Noviembre 1996). “Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial”. En Roma.
- <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613S/W3613S00.HTM>
- FAO. (2003). “Género y seguridad alimentaria. Informe de documentos regionales: África, Asia y Pacífico, Europa, Cercano Oriente, América Latina y el Caribe”. En Roma.

<http://www.fao.org/docrep/X0222S/X0222S00.htm>

FAO. (2005). Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

[http://www.fao.org/righttofood/publi\\_01\\_es.htm](http://www.fao.org/righttofood/publi_01_es.htm)

García, Xavier. (2003). “La soberanía alimentaria: un nuevo paradigma. Definición y completa descripción de los argumentos que defiende y las propuestas que promueva la soberanía alimentaria según Vía Campesina”. En Colección soberanía alimentaria. Veterinarios Sin Fronteras.

<http://www.veterinariosinfronteras.org/mm/DOC1,%20Soberania%20alimentaria,%20generalidades.pdf>

Griffon, M. (2006). *Nourrir La Planète. Pour Une Révolution Doublement Verte*. París. Odile Jacob.

Hervieu, B. (1996). *Du Droit Des Peuples À Se Nourrir Eux-Mêmes*. Mayenne. Flammarion.

IAASTD (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development). (2009). *Global Report*. Washington DC. Island Press.

<http://www.agassessment.org/> (varios informes disponibles además del informe global)

Ishii-Eiteman, M. (2009). “Food Sovereignty and the International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development”. En *Journal of Peasant Studies*, 36(3), pp. 689-700.

Laroche-Dupraz, C. y A. Postolle. (2010). “La Souveraineté Alimentaire En Afrique Est-Elle Compatible Avec Les Négociations Commerciales Agricoles À L'omc?”. En *Politique Africaine*. No. 119. pp. 107-128.

Martínez-Torres, M. E. y P. M. Rosset. (2010). “La Vía Campesina: The Birth and Evolution of a Transnational Social Movement”. En *Journal of Peasant Studies*, 37(1), pp. 149-175.

Maxwell, D. y K. Wiebe. 1998. “Land Tenure and Food Security: A Review of Concepts, Evidence and Methods”. En *LTC Research Paper*. Madison. Land Tenure Center.

Mazoyer, M. y L. Roudart. (2006). *A History of World Agriculture: From the Neolithic Age to the Current Crisis*. New York. Monthly Review Press.

Naerstad, Askel. (2010). *A Viable Food Future - Part 1*. Development Fund /Utviklingsfondet.

<http://www.utviklingsfondet.no/viablefoodfuture/>

Naerstad, Askel. (2010). *A Viable Food Future - Part 2*. Development Fund /Utviklingsfondet.

<http://www.utviklingsfondet.no/viablefoodfuture/>

Ortega-Cerdá, M. y M. G. Rivera-Ferre. (2010). “Indicadores internacionales de soberanía alimentaria”. En *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*. No. 14. pp. 53-77.

<http://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/view/200507/268011>

Patel, R. (2009). “Food Sovereignty”. En *Journal of Peasant Studies*, 36(3), pp. 663-73.

Pimbert, Michel. (2009). “Towards Food Sovereignty”. En London. International Institute for Environment and Development (IIED).

Pisani, Edgard y Vincent Chatellier. (2010). “La Faim Dans Le Monde, Le Commerce Et Les Politiques Agricoles. (Hunger, Trade and Agricultural Policies. With English Summary.)”. En *Revue Francaise d'Economie*, XXV(1), pp. 3-77.

Reardon, J.A.S. y R.A. Pérez. (2010). “Agroecology and the Development of Indicators of Food Sove-



- reignty in Cuban Food Systems”. En *Journal of Sustainable Agriculture*, 34(8), pp. 907-922.
- Rosset, P.M. (2003). “Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements”. En *Food First Backgrounder*, 9(4).
- Rosset, P. M. (2006). *Food Is Different: Why We Must Get the WTO out of Agriculture*. London. Zed Books.
- Schiavoni, C. (2009). “The Global Struggle for Food Sovereignty: From Nyeleni to New York”. En *Journal of Peasant Studies*, 36(3), pp. 682-89.
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. NewYork. Oxford University Press.
- Vía Campesina. (1996). “soberanía alimentaria. Un futuro sin hambre”. En Roma, 11-17 de noviembre.
- <http://www.nyeleni.org/spip.php?article38>
- Vía Campesina. (2002). “soberanía alimentaria: un derecho para todos. Declaración política del foro de las Ong/Osc para la soberanía alimentaria”. En Roma. 8-12 de junio de 2001.
- <http://www.nyeleni.org/spip.php?article178>
- Vía Campesina. (2007). “Declaración de Nyeleni”. En Selingué. 27 de febrero.
- <http://www.nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-es.pdf>
- Wezel, A., S. Bellon, T. Dore, C. Francis, D. Vallod y C. David. (2009). “Agroecology as a Science, a Movement and a Practice. A Review”. En *Agronomy for Sustainable Development*, 29(4), pp. 503-515.
- Wezel, A. y V. Soldat. (2009). “A Quantitative and Qualitative Historical Analysis of the Scientific Discipline of Agroecology”. En *International Journal of Agricultural Sustainability*, 7(1), pp. 3-18.
- Windfuhr, M. y J. Jonsén. 2005. *Food Sovereignty: Towards Democracy in Localized Food Systems*. Bourton-on-Dunsmore. ITDGD Publishing.
- <http://practicalaction.org/media/preview/5724>
- <http://www.ukabc.org/soberaniaalimentaria-borrador.doc>
- Ziegler, J. (2003). *Le Droit À L'alimentation*. Mille et une nuits.





# Sembrando la soberanía alimentaria en Ecuador

Francisco Hidalgo\*

**E**l Ecuador es uno de los países donde el concepto de soberanía alimentaria, nacido en los debates de los espacios alternativos y movimientos sociales, como Vía Campesina, contra el inequitativo mercado global de alimentos, que ha agudizado los problemas del hambre a nivel mundial, cayó en tierra fértil, hechó raíces y dió algunos frutos; pero, ahora, le toca enfrentar las inclemencias provocadas por los poderosos intereses de la gran empresa, articulada a las transnacionales, que controla los mercados alimentarios, y la persistencia de la burocracia –de vieja escuela, del más ortodoxo desarrollismo–.

## Tierra fértil

La propuesta de soberanía alimentaria se desplegó y alcanzó consensos en los movimientos campesinos e indígenas, así como en varias instancias de sociedad civil del Ecuador, a mediados de la primera década del siglo 21, en el

marco de la lucha contra el tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

Los movimientos sociales de la ruralidad miraban al TLC como una grave amenaza ante una situación ya de por sí difícil, de una agudización de las condiciones de vida de las poblaciones campesinas, en especial aquellas cuya producción estaba orientada a la alimentación de los ecuatorianos; esto quiere decir a los mercados locales y nacionales.

La crisis bancaria de los años 1998 y 1999, más la dolarización de 2000, provocaron uno de los fenómenos emigratorios más agudos de la historia ecuatoriana, alrededor de dos millones de ecuatorianos, la mayor parte de ellos jóvenes, salieron del país, especialmente de las zonas rurales, hacia España, Italia, Estados Unidos y demás.

Si a eso se sumaba que los productores de alimentos para el mercado nacional –la gran mayoría de ellos campesinos pequeños y medianos–, como leche, arroz, maíz, papas, frutas y hortalizas, se verían obligados a enfrentar la

---

\* Director Ejecutivo de SIPAE, profesor de Sociología agraria en la Universidad Central del Ecuador

avalancha del mercado de la sobreproducción de los Estados Unidos, con precios que provocarían la quiebra generalizada.

En esas condiciones, la propuesta de la soberanía alimentaria implicó una respuesta no solo eficaz y clara, sino también innovadora para enfrentar a los TLCs y el mercado global de alimentos.

En 2006, el triunfo logrado en la suspensión de las negociaciones del TLC, fue a la par con la afirmación de la consigna de la soberanía alimentaria como bandera de lucha del movimiento campesino, sumado ahora los/as consumidores urbanos, las redes de comercialización alternativa, los/as pequeños productores y los/as pescadores/as.

## **Echando raíces**

Al incorporarse la soberanía alimentaria al torrente del movimiento campesino e indígena, en una de las más importantes fases de auge de los movimientos rurales, en la última década del siglo 20 y la primera del 21, se encontró con otras propuestas igualmente importantes, como las provenientes de las demandas étnicas y descolonizadoras, como la plurinacionalidad y la interculturalidad, y aquellas provenientes de los movimientos sociales contemporáneos como las tesis del posdesarrollo, la sustentabilidad, preservación de los ecosistemas y la economía social y solidaria.

En el proceso ecuatoriano, la propuesta de la soberanía alimentaria se da en el contexto de un país donde la población rural, según el censo nacional de 2010, abarca al 37% de la población

total, donde el 70% de las unidades productivas tienen un acceso a la tierra de 7 hectáreas o menos, con un extendido minifundio y una persistente inequidad en el acceso a la tierra, pues el 0,001% de las unidades productivas tienen una tenencia de la tierra superior a las 600 hectáreas, pero controlan el 13% del total de la tierra en producción.

La producción campesina, que es la columna vertebral de la producción de alimentos para el mercado interno, es realizada por una diversidad étnica muy amplia; los montubios en la Costa están ligados a la producción de arroz, maíz duro, leche, plátano, en la costa y las zonas de pie de montaña; los pueblos y nacionalidades indígenas de la Sierra y la Amazonía están ligados a la producción de papas, maíz suave, cebada, trigo, hortalizas y lácteos.

Los cholos, chazos, chagras están presentes en la configuración social y cultural que rodea la producción de alimentos con base campesina y familiar, y describe la variada presencia de caracteres propios de pueblos originarios tanto de las zonas litorales como andinas.

También están marcados por la impronta de un régimen de dominio y exclusión de orientación latifundista, del gran agronegocio, que sostienen un patrón de acumulación primario exportador, que orientó las mejores tierras para la gran propiedad y la producción a los mercados externos, que podían garantizar buenos precios; mientras delegó las tierras de altura y alejadas de los principales ríos para las unidades productivas campesinas, y allí la producción de alimentos

siempre con tendencia hacia precios bajos, pues son los que sostienen el consumo de las clases trabajadoras.

Así, la soberanía alimentaria se articula con las demandas que prefiguran propuestas de equidad, democracia, derechos y justicia para los pobladores del campo.

## Dando frutos

El aporte sustantivo del Ecuador a la evolución del concepto de soberanía alimentaria se da en el marco del proceso constituyente, en la definición de una propuesta de cambio; y, en ese contexto, mirar la ruralidad ligada a la promoción y reproducción de la vida del conjunto de la población, no solo de aquella que está en el campo sino también la de las ciudades.

La alimentación, el derecho a la alimentación empezaremos a decir, es parte sustancial del derecho a la vida, a una comprensión de la vida en armonía entre los seres humanos, y de estos con la naturaleza, lo que se empieza a llamar el Buen Vivir, que, a su vez, toma como punto de referencia la filosofía de vida de los pueblos indígenas, el *sumak kawsay* de aquellos que lograron preservar la integridad de sus comunidades y de sus territorios.

El concepto de derecho para el Buen Vivir plantea que el Estado debe “promover la soberanía alimentaria” (artículo 13), es una obligación del Estado para el conjunto de la población, pues es prefigurada como un ente activo y participativo en la realización del derecho.

Pero, además, la soberanía alimentaria es pilar fundamental de un nuevo régimen de desarrollo, que se plantea el desafío de “colocar al centro a los seres humanos y no al mercado” (artículo 280); es decir, no son serán ya los intereses del capital –que dominan y determinan al mercado–, quienes organizarán la producción, redistribución y consumo de bienes y servicios, y en donde unos cuantos son integrados, pero otros, la mayoría, son excluidos.

El mercado es un mecanismo para alcanzar un fin, la satisfacción de las necesidades del conjunto de la población, y se lo debe reorganizar hacia dicho propósito.

En ese contexto los problemas estructurales y coyunturales que enfrenta el desarrollo rural merecen ser comprendidos y orientados hacia la soberanía alimentaria que es, a su vez, una soberanía múltiple: a) de los Estados para decidir las políticas que rigen en sus países respecto de qué alimentos producir, cómo y para quién; b) de los productores, especialmente pequeños y medianos, campesinos y familiares, para sostener la producción nacional de alimentos, y los mercados a nivel local, nacional, y, de ser el caso, regional; c) cultural y de identidad, promover alimentos donde se reproduce la identidad de los pueblos y naciones, afirmando los valores y tradiciones.

Esta visión multidimensional de la soberanía alimentaria implica un nuevo modelo de agricultura y de relación entre economía y política, que se expresa en el contenido del artículo 281 de la *Constitución*, y que intentamos resumir en el siguiente gráfico:

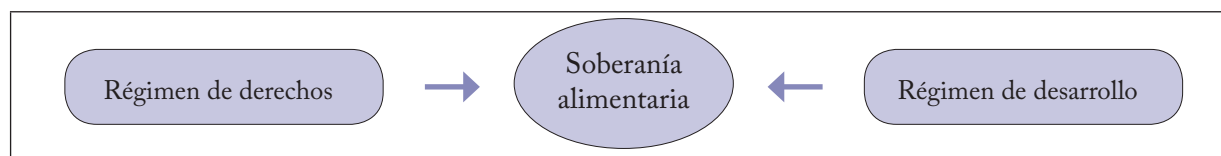
**Gráfico 1. Comprensión integral de soberanía alimentaria**



Una comprensión integral de la soberanía alimentaria implica la articulación con el acceso y ejercicio de derechos, y, a la par, con el des-

pliegue de un específico régimen de desarrollo, como lo intentamos presentar en el siguiente gráfico:

**Gráfico 2. Articulaciones de la soberanía alimentaria**



## Enfrentando inclemencias

Los logros alcanzados en la conceptualización de la soberanía alimentaria, en el marco de la Constitución de Montecristi, dieron algunos pasos positivos más, como la expedición de la Ley Orgánica de la Soberanía Alimentaria (*Registro Oficial*, No. 583), la conformación y funcionamiento de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía alimentaria (CO-PISA), y la formulación de dos proyectos de ley: Ley de Tierras y Ley de Agrobiodiversidad.

Sin embargo, el traslado de los principios de la soberanía alimentaria hacia la estructuración e implementación de políticas públicas es cada día más lento y complejo, no avanza a un ritmo que evidencie una definida y fuerte voluntad política para volverla realidad; al contrario, es un ritmo parsimonioso, engorroso, que complica y dificulta el accionar de las organizaciones campesinas.

En el mejor de los casos, las estrategias de los Ministerios responsables corresponden más a la concepción de seguridad alimentaria (garantizar el acceso de alimentos al conjunto de la población), antes que al concepto de soberanía alimentaria (promover la producción campesina y familiar de alimentos, acercar a productor y consumidor, propiciar consumo con identidad y desarrollo).

El gran riesgo es que soberanía alimentaria quede reducida a un cliché, a una frase hecha, que se torna un rótulo, que se coloca en la puerta de una oficina burocrática, o en la carátula de un documento oficial, pero que por debajo guarda las mismas políticas de siempre.

Al frente está el agronegocio oligopólico en torno a la producción y comercialización de arroz, maíz duro, azúcar, aceites, camarones; la agricultura bajo contrato que subordina a los productores campesinos; las grandes cadenas de supermercados, que también quieren controlar el acceso a las compras públicas.

Al frente está la burocracia con los viejos conceptos desarrollistas, aunque ahora estén rodeados de jóvenes, que prefieren la relación cómoda con la burocracia privada de las grandes agroempresas, con una visión economicista y mercantil de la eficiencia y productividad.

Está la ausencia de una auténtica participación popular, con acceso a toma de decisiones, aislada de las instancias de poder, reducida a llenar los registros de talleres de socialización que promueven los Ministerios, pero sin capacidad de voz y voto real.

Hoy está claro que avances sustanciales para implementar la soberanía alimentaria demanda de la presencia de organizaciones campesinas, tanto aquellas con actoría en los niveles políticos, como las organizaciones de productores campesinos y familiares, la construcción de redes entre campo y ciudad, no solo de intercambio de productos, sino de construcción de una alimentación y una vida para todos y todas con dignidad e identidad.

## Volver a sembrar

Las culturas rurales y campesinas, las filosofías de vida que han hecho posible que resistan

y emerjan una y otra vez, nos enseñan una evolución en ciclos, como espirales, y que es fundamental recurrir a las enseñanzas del pasado, mirar el camino transitado, para definir las nuevas tareas.

En este empeño de la soberanía alimentaria, pareciera que iniciamos un nuevo ciclo, el mismo que plantea algunos desafíos para los movimientos sociales y para las agriculturas campesinas.

Uno de ellos es mejorar la relación entre organizaciones de derechos sociales y organizaciones de productores directos; tenemos en este nivel una fragmentación que impide una capacidad de acción y de demandas concretas, que terminan debilitando a ambos.

Otro es colocar en un orden prioritario los temas y demandas que tienen referencia a la comercialización, a los mercados, como un eje para consolidar los esfuerzos productivos; y, a la par, demandar los roles concretos del Estado para afirmar caminos de apoyo a la agricultura campesina: compras públicas con normativas que

faciliten (y no compliquen) las adquisiciones a los pequeños productores y sus organizaciones, ferias públicas que apoyen el acercamiento entre productores y consumidores, para limitar el avance oligopólico de las grandes cadenas de supermercados.

Articular productores y consumidores, campo y ciudad, para incentivar elementos de un nuevo modelo de agricultura, como la producción agroecológica, nuevos circuitos de comercialización, promover un consumo con identidad.

También corresponde confrontar a los círculos gobernantes con los postulados que dieron legitimidad, legalidad y validez histórica al conjunto del proceso de cambio, gracias al cual ellos están donde están, y que se encuentra sintetizados en la *Constitución* y normas legislativas como las de descentralización, de economía social y solidaria, que contienen elementos importantes a cuales apelar, pero que requieren de una verdadera voluntad política para tornarlas realidad en las localidades, en las regiones y en el país.



## Cuadro 1. Soberanía alimentaria como derecho

Título segundo de la Constitución

Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales (art. 10).

Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes, éstas garantizarán su cumplimiento (art. 11, 1).

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentran en situación de desigualdad (art. 11, 2).

El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas; el Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio (art. 11, 8).

Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.

El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria (art. 13).

## Cuadro 2. Soberanía alimentaria y régimen de desarrollo

Título Sexto de la Constitución:

El Régimen de Desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir, del sumak kawsay (art. 275).

El Régimen de Desarrollo tiene como objetivo construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable (art. 276: 2).

Para la consecución del Buen Vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles (art. 278: 1).

La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una 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).



# Hacia una redefinición de la soberanía agraria. ¿Es posible la soberanía alimentaria sin cambio civilizatorio y bioseguridad?

Jaime Breilh\*

El giro social de algunos gobiernos de América Latina y la resistencia del movimiento campesino por la tierra han creado un contexto propicio para la reaparición en el horizonte académico del debate sobre temas como la reforma agraria y la soberanía agrícola; tópicos que, a pesar de su prioridad, fueron prácticamente sepultados por la hegemonía del funcionalismo<sup>1</sup> durante los años de oro del modelo neoliberal.

Y es que ha sido el estructural funcionalismo la fuente nutricia de las ciencias sociales convertidas en herramientas para ocultar las contradicciones sociales, y para reemplazar un movimiento agrario emancipador por el reformismo,<sup>2</sup> que maneja las graves contradicciones de la agricultura apenas como desajustes funcionales que se producen y se corrigen en subsistemas locales. En

ese marco académico e institucional mediatizado, en América Latina y en el Ecuador proliferaron investigadores de lo agrario que se sometieron desde los ochenta, a una línea de investigación extraña a la tradición crítica, y abandonaron temas como: la soberanía agrícola, la concentración de la propiedad, la acumulación del capital agrícola, la concentración monopólica u oligopólica del mercado de alimentos, la exclusión social, y el deterioro acelerado de las condiciones laborales y ambientales, en un mundo rural cada vez más destructivo e injusto.

Esa especie de deserción académica fue un producto del clima intelectual acrítico y de la contrarreforma conservadora, que se forjó en medio de una visión agraria pragmática –funcional durante los años del neoliberalismo rampante,

\* Jaime Breilh, Md. MSc. PhD; exdirector ejecutivo y vicepresidente del SIPAE; investigador de la realidad agraria en salud y ambiente; jbreilh@uasb.edu.ec

1 El funcionalismo es una doctrina social que se ha pensado como antípoda de las ciencias de la transformación. Uno de sus fundadores fue el norteamericano Talcot Parsons, quien ha argumentado la estabilidad eterna de la sociedad como un gran sistema con tendencia al equilibrio y

el cambio; es decir, como una pérdida momentánea de dicho equilibrio que se reajusta, finalmente, por la operación de funciones que cada grupo social desempeña.

2 Bolívar Echeverría define el reformismo como una transición social reducida a las formas, pero que deja la sustancia social –léase la estructura de reproducción social– intacta; cambio de formas que no emplazan ni amenazan la sustancia de una realidad.

modelado en consonancia con el *ethos* del mercado y las tendencias ideológicas culturales de un capitalismo que se asumió como boyante. Las nuevas generaciones de investigadores, o incluso de analistas agrarios otrora cuestionadores, asumieron el paradigma pragmático-funcional como una auténtica superación, y terminaron abandonando sus preocupaciones por la lucha social y la justicia agraria, para enfocar su atención en fórmulas de modernización productiva y cosmética social, que se suponían un paso adelante de los conflictos agrarios históricamente reconocidos.

De tal manera, que se llegó a un escenario propicio para el predominio de un conjunto de interpretaciones y teorías acriticas, y la ampliación de un vacío intelectual que, si lo pensamos desde una perspectiva gramsciana, devino también en un empobrecimiento crítico del pensamiento de las bases campesinas e indígenas organizadas; y esto, no porque sus líderes hayan pensando a través de los académicos, sino porque en toda sociedad en trance de cambio hay un sinergismo entre la fuerza material de las bases movilizadas y la multiplicación de ideas de ruptura, lo que en la jerga científica anglosajona se denomina *lever knowledge*.

En este punto del análisis conviene, entonces, revisar algunos de esos paradigmas interpretativos que cobraron presencia en reemplazo o contraposición al pensamiento agrario crítico;

ejercicio necesario ante el desafío de comprender la reflexión sobre el movimiento de soberanía alimentaria.

Una vertiente fue el pensamiento empresarial de “rostro humano”, que pretendió resolver la imposibilidad estructural de la democracia en el capitalismo rural, mediante tesis como las de *El otro sendero*<sup>3</sup> de Hernando de Soto, que, desde su instituto Libertad y Democracia, convocaba, a fines de los ochenta, a los campesinos pobres a asumir la entelequia de prosperar y conquistar la igualdad como microempresarios.

En América Latina apareció también, en los noventa, la teoría de la “nueva ruralidad” para explicar los cambios de la relación ciudad-campo, bajo la industrialización agrícola y la acelerada urbanización rural. En lugar de enfocar la novedad de las contradicciones económicas, ambientales y culturales del nuevo sistema de acumulación agroempresarial transnacional, las teorías de la nueva ruralidad se orientan más bien a describir los cambios sociológicos resultantes, borrando las nuevas relaciones conflictivas y proponiendo paleativos para destrabar la parálisis e inviabilidad de las pequeñas economías rurales arrinconadas y sometidas al callejón, sin salida, del minifundio y la descapitalización campesina.<sup>4,5</sup>

En nuestra región, las tesis de la nueva ruralidad derivaron, en algunos casos, en las propuestas de trabajo asociativo. Esta solución fue planteada por la intelectualidad empresarial para resol-

3 Hernando de Soto, Enrique Ghersi y Mario Ghibellini, *El otro sendero, la respuesta económica al terrorismo*.

4 Norma Giaracca, (2001), prólogo en *¿Nueva ruralidad?*, Buenos Aires, CLACSO.

5 Teófilo Reyes, (2007), *La nueva ruralidad. Visión crítica*, México, Facultad de Estudios Superiores, UNAM.

ver la descapitalización y nula competitividad en el mercado de los pequeños agricultores; lo que lleva a empresas a contratar el trabajo agrícola de muchos pequeños productores asociados. La empresa contratante decidía los productos y las cuotas a las que se hacían acreedores ciertos campesinos, sea para abastecer el mercado nacional o de exportación; siempre bajo estándares técnicos y calidades prefijadas por la empresa, según la demanda. Esta forma de proletarización indirecta de obreros agricultores en su propia parcela, se esgrime como vía para resolver la pobreza rural y asegurar a los campesinos una cuota productiva e ingresos para su sostenimiento.

Emparentadas con las ideas de la nueva ruralidad surgieron las tesis de la “multifuncionalidad agrícola”, originada en Europa, como producto de los debates por la política agrícola común y el incremento de la productividad. Ha sido descrita como una “revolución agrícola” que provocó recomposiciones en lo social (rápida urbanización); en lo económico (transformación agroindustrial y servicios); en el plano territorial (diferenciación de zonas de producción según su dotación en factores naturales y sus trayectorias históricas); y en lo político (nuevas formas de cabildeo de los grupos de presión agrícolas).<sup>6</sup>

Para cerrar este brevísimo repaso de las propuestas funcionales al sistema, tenemos una de

6 P. Bonnal, P. Bosc, J. Díaz, B. Losch, (octubre 2003), “Multifuncionalidad de la agricultura y Nueva Ruralidad: ¿reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?”, ponencia presentada en el Seminario Internacional El Mundo Rural: transformaciones

factura más reciente, alimentada por el ecologismo empresarial, que es la teoría del capitalismo verde. Desde esta perspectiva se aboga, como lo ha propuesto Gordon Brown, primer ministro del Reino Unido en su Ley de Cambio Climático, por una economía rural ligada a la acumulación de capital alrededor de productos y servicios ecológicos como instrumentos de mercado, de entre los cuales se destacan nuevas industrias, tecnologías bajas en carbono, y energías eólica, biomasa, marina, solar, etc. Aquí también destaca la propuesta de Al Gore, de una economía agrícola enfocada en biocombustibles de nueva generación, que aplica la hidrólisis enzimática, enzimas que reducen la celulosa, la lignina a compuestos fermentables, logrando más litros por hectárea que el etanol de primera generación. Y, finalmente, las tesis de las corporaciones alimentarias que se abanderan de demandas ambientales, de garantía de calidad, de protección a los animales, comercio justo y otras simulaciones.<sup>7</sup>

Como se podrá evidenciar, ninguna de esas miradas asume ni directa ni tangencialmente el desafío de la soberanía agrícola y la discusión crítica de los fundamentos de destructividad ambiental, de inequidad social, de ineficiencia energética del modelo agroindustrial. Son todas caras distintas de una misma postura pro sistema.

Los análisis rurales publicados en el marco del funcionalismo siempre recurren en determinado

y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad, Bogotá, Universidad Javeriana/CLACSO/REDCAPA.

7 Friedmann Harriet, (2009), *From colonialism to green capitalism: social movements and emergence of food regimes.*

momento a categorizaciones ambiguas que no permiten penetrar. Cuando requieren describir, por ejemplo, los impactos sociales negativos acuden a indicadores centrados en las carencias del consumo rural, en lugar de las injusticias de la propiedad de los medios de producción; categorías como “pobreza” y otras semejantes, que no explican y hacen visibles las raíces estructurales de la problemática, y que, por tanto, son propicias para dichos enfoques funcionalistas y el desvanecimiento de las relaciones sociales de dominación en el campo. Igualmente, cuando requieren expresar una valoración del grado de vulnerabilidad de la agricultura, vuelven a la esfera del consumo de alimentos y asumen nociones como la de “seguridad alimentaria”.

Se comprenderá entonces que, a pesar de que las teorías que hemos revisado muestran diferencias de énfasis, tienen en común la característica de no cuestionar la base estructural ni penetrar en las razones históricas de la pérdida de soberanía.

Por eso es imposible aplicar esos marcos conceptuales para descifrar la pérdida de sentido de la agricultura empresarial, la forma como ha sustituido su papel de productora de fertilidad y conservadora de la biodiversidad —encaminada a sustentar la vida en la naturaleza y al ser humano como sujeto social—, para convertirse más bien en un sistema de acumulación y concentración monopólica de la renta de una élite, cuya plusvalía se acrecienta conforme más destructiva e injusta es su producción de objetos o mercancías agrícolas. Una lógica del capitalismo agrícola de gran escala que se divorcia del modelo de la vida para servir la codicia agrícola como guía del modelo de la muer-

te. Una lógica de alienación de derechos y autarquía que es la negación estructural de la soberanía.

## **Estrategias de aceleración de la codicia y pérdida de soberanía agrícola: el modelo de la muerte**

La “Revolución Verde”—que inauguró en 1945 el agrónomo norteamericano Norman Borlaugh con auspicio de la Fundación Rockefeller, en la granja experimental “El Yaqui” de Sonora México—, marcó la partida de nacimiento del modelo técnico agroindustrial que ahora nos agobia, y el inicio también de un largo camino de desventaja, subordinación y pérdida de autarquía agrícola.

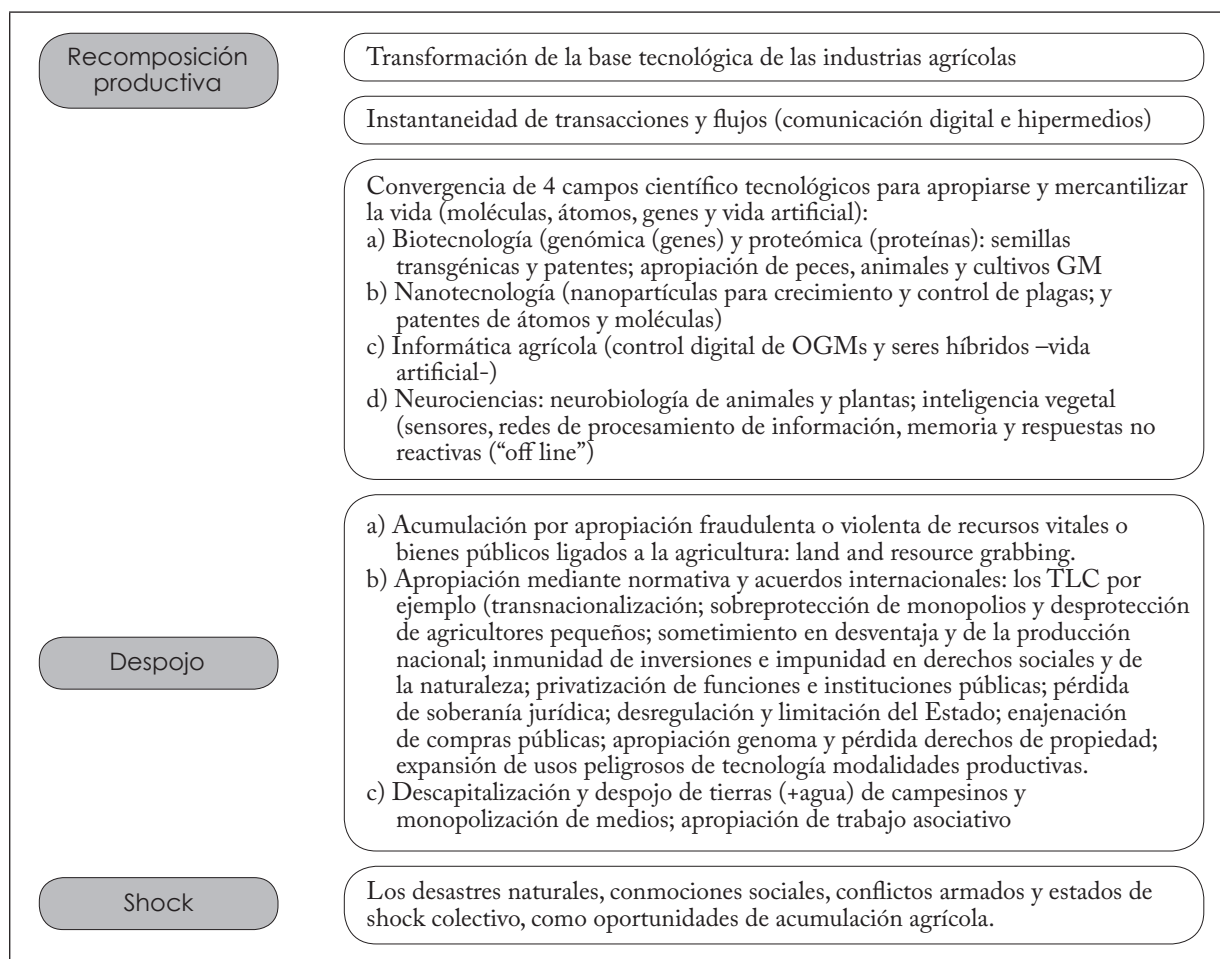
## **Los engranajes de la aceleración**

La búsqueda frenética de mejores rendimientos que acrecienten el negocio ha sido el fuelle que avivó desde entonces la implementación de un conjunto de estrategias y recursos. En el principio de la Revolución Verde, el eje mayor fue la aplicación intensiva de paquetes químicos —que probaron luego ser devastadores—; pero, con el advenimiento en los años ochenta del frenesí neoliberal y la desembobada desregulación, se soltaron las amarras que sustentaban los últimos restos de escrúpulo y decoro del agronegocio. Encubierto por el discurso de “se puede alimentar a todos con nueva tecnología”, como aureola ética, la moderna agroempresa destapó su objetivo estratégico de acelerar y expandir sin restricciones la explotación de la naturaleza y del trabajo humano para incrementar el plusvalor agrícola y la acumulación de capital.

En la figura 1 se esboza el conjunto de estrategias que fueron integrándose para acelerar la acumulación de capital y favorecer una creciente dependencia de nuestra agricultura. Han sido implementadas en grados, amplitud y combina-

ciones distintas en América Latina, y en flagrante oposición frente a las tesis agroecológicas y de justicia social, aunque vendiendo siempre el discurso de que la mayor productividad gotea beneficios a los más pequeños.

**Figura 1. Mecanismos para acelerar la acumulación agroindustrial y pérdida de soberanía (apropiación y explotación de la vida)**



Elaborado por autor. Basado en: Breilh *et al.*, *El TLC en lo agrario*, SIPAE, 2004; Breilh J. *Aceleración agroindustrial. Peligros de la nueva ruralidad del capital*, SIPAE, 2011.



Ahora bien, la multiplicación de problemas sociales y ecológicos en las zonas de punta de ese tipo de modelo, y la notoria pérdida de soberanía, han elevado el horizonte de conciencia de los afectados. Más aún, ahora que la perversidad del capital financiero se hizo ostensible, la reacción no es más una prerrogativa de la izquierda, puesto que aun los *think tanks* del mundo empresarial denuncian la gravedad de la crisis. Nouriel Rubino, por ejemplo, mentor y organizador del Foro Mundial Económico de Davos (febrero, 2012) declaró sin ambages que: “Marx tenía razón; el capitalismo crea los obstáculos para su propio avance”.<sup>8</sup> (sic)

El afamado periódico empresarial *Financial Times* dedica una reciente edición a examinar la profunda crisis de la economía capitalista, denunciando las astronómicas ganancias y sueldos de los ejecutivos que administran las corporaciones gigantes; y, plantea una receta que contradice radicalmente la retórica neoliberal a la que nos tenían acostumbrados los dirigentes de la derecha política del mundo y varios corifeos nacionales de menor fuste, cuando dice: “necesitamos el Estado para salvarnos”. Francis Fukuyama, hasta hace poco, nos vendía la idea de un triunfo apoteósico del capitalismo y de que habíamos llegado a la victoria final de la sociedad de mercado –y por tanto al fin de la historia–, ahora

acaba de declarar a la connotada publicación *Foreign Affairs* que somos testigos del impacto devastador de un mercado no regulado y del crecimiento rampante de la desigualdad.<sup>9</sup>

Lo que está muy claro es que se ha hecho más evidente que nunca la acumulación de inequidad social y rural, especialmente. Y lo que es peor, este modelo productivo es más agresivo y menos soberano en lugares o en espacios donde se producen los mayores destrozos ecológicos, así como en la salud colectiva. El modelo agroindustrial del siglo 21 debe ser conocido a fondo, y no basta con describir las características generales atribuidas al “neoliberalismo salvaje”, hay que desentrañar la maraña de procesos que enunciamos en la figura 1.

La aceleración irrumpe facilitada por la instauración de una agricultura no soberana y desregulada; gracias a la extrema privatización, a la contención radical del control público y al creciente desmantelamiento de la pequeña economía campesina. En escenarios propicios se aplican los mecanismos del modelo: 1. Una profunda recomposición de la base tecnológica de la producción (i. e. instantaneidad de la gestión de base digital más la convergencia de enormes inversiones en cuatro campos tecnológicos, que van desde la biotecnología, pasando por la nanotecnología, el control informático de la vida artificial, y hasta el

8 Nouriel Rubini, (20 february 2012), Declaration at World Economic Forum in Gobar bussines elite go marxist at Davos –A. Robinson– The Nation, en <http://www.thenation.com/article/165988/global-business-élite-go-marxist-davos>.

9 Jaime Breilh, (27 de febrero 2012), “La transformación social: una deuda pendiente en el país”, comentario de opinión Radio Tarqui (audio puede escucharse en [www.uasb.edu.ec/saludyambiente/](http://www.uasb.edu.ec/saludyambiente/)), Quito.

manejo lucrativo de las neurociencias y la inteligencia vegetal y animal<sup>10</sup>). 2. La implementación de mecanismos de despojo (sea por apropiación directa y violenta, sea por la imposición de tratados internacionales desventajosos, que se facilitan por la descapitalización y debilidad económica impuestas al campesinado). 3. El aprovechamiento oportunista de estados de shock, cuyo caso emblemático y extremo es el de Haití, pero que se ha dado en formas solapadas en zonas de desastre o de guerra operadas por aparatos militares mercenarios de nuestros países, que crean un ánimo de indefensión campesina en las zonas agrícolas.

Así devino el paradigma de la ruralidad neoliberal:

Inmensos campos de monocultivo, con grave pérdida de biomasa, destrucción de la biodiversidad, incorporación de cultivos genéticamente modificados, aplicación intensiva de agrotóxicos, uso peligroso de tecnologías, y la sobreexplotación de ejércitos de asalariados o mejor sub-asalariados, que laboran directamente o por medio del trabajo asociativo para las grandes empresas.<sup>11</sup>

Ahora diríamos, en muchos casos, como los cañaverales de São Paulo o los campos agrícolas de la China, aún sujetos al trabajo esclavo.<sup>12</sup>

10 Francisco Calvo Garzón, (2007), *The Quest for Cognition in Plant Neurobiology Plant Signal Behav*, Jul-Aug 2(4), pp. 208-211.

11 Jaime Breilh, (marzo 2010), “Lo agrario y las tres “s” de la vida”, en Zapatta e Isch, eds., *Tierra y agua, interrelaciones de un acceso inequitativo*, Quito, Ediciones SIPAE, p. 19.

## Cambio civilizatorio y bioseguridad, imprescindibles para la soberanía alimentaria

En escenarios agrícolas de esa naturaleza hablar de soberanía, simplemente como problema de apoyo técnico a los pequeños productores y su papel en las cadenas comerciales, es inconsistente. Las nuevas complejidades de la realidad agraria nos exigen replantear los términos del análisis y los de la lucha.

El pillaje de los grandes productores ha mantenido a los pequeños a una productividad limitada y desventajosa, y ha reproducido una espiral creciente de desigualdad; pero, lo más grave es que ha instituido reglas del juego que no solo desnaturalizan el rol de la agricultura, sino que tornan prácticamente imposible la sobrevivencia de los campesinos e inviable la soberanía.

Las universidades Andina Simón Bolívar del Ecuador y British Columbia de Canadá impulsan un proyecto sobre “Conocimientos y estrategias para una producción de alimentos sustentable, soberana, solidaria y saludable”, cuyo slogan es “producir, comer y pensar los alimentos en soberanía, justicia y salud a nivel mundial”. En su documento inicial, el proyecto destaca que el enfoque integral del sistema alimentario y de la soberanía viene de distintos sectores.

12 María de Moraes Silva, (20 septiembre 2010), “¿Sabe lo que es quedar borrado en la plantación de caña?”, Foro Internacional sobre agroindustria, ética e investigación sobre salud ambiente, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

El movimiento social, liderado por los pequeños productores y la Vía Campesina, ha propuesto la tesis de soberanía alimentaria: “el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente apropiados producidos a través de métodos ecológicos y sostenibles, y su derecho a definir sus propios sistemas de alimentación y la agricultura ... [colocar] a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas alimentarios y políticas en lugar de las demandas de los mercados y las empresas”. Al mismo tiempo, el concepto de la Comunidad de Seguridad Alimentaria (CFS) ha emergido en países de altos ingresos para enfatizar estos derechos, como... una situación en la que todos los residentes de la comunidad obtengan una dieta segura, cultural y nutricionalmente aceptable y adecuada, a través de un sistema alimentario sostenible que maximice la autonomía y la justicia social.<sup>13</sup>

Como lo dice el mismo documento:

La atención a la soberanía alimentaria surgió como una crítica al hecho de que el concepto de seguridad alimentaria ha sido cooptado por la agenda corporativa del agro-negocio, que desliga el tema de los problemas de despojo y de las relaciones de poder.

13 University of British Columbia y Universidad Andina Simón Bolívar, (febrero 2011), Proyecto Conocimientos y Estrategias para una producción de alimentos sustentable, soberana, solidaria y saludable: producir, comer y pensar los alimentos en soberanía, justicia y salud a nivel mundial, Vancouver / Quito.

14 Josué de Castro, (1950), *Geografía del Hambre*, Buenos Aires, Editorial Peuser.

15 PEW Commission, (2008), “Putting meat in the table: industrial farm animal production in America”, Report

Por eso insistimos en que el nexo entre el sistema agrícola y la salud no se reduce a la relación abastecimiento de alimentos-salud. Si bien persisten contextos de mayor salvajismo empresarial y político como ciertas sociedades africanas o Haití, donde pueblos famélicos apenas sobreviven en extrema desnutrición –que nos recuerdan por cierto las pioneras denuncias de Josué de Castro en su *Geografía del Hambre*–,<sup>14</sup> los problemas de salud más serios y abultados que se relacionan con los problemas agrícolas son ahora los de malnutrición con sobrepeso, diabetes, diversas formas de cáncer, intoxicación crónica y aguda, malformaciones congénitas, discapacidad. Estos están determinados en poblaciones rurales expuestas a modos de vida y ecosistemas malsanos; o, en la esfera de los consumidores, a la exposición de alimentos industriales, no solamente contaminados por agrotóxicos sino ahora también por el empleo de hormonas y antibióticos en la crianza de animales, cuyos efectos, como el incremento de resistencia bacteriana a los antibióticos, aún no establecidos en el Ecuador, se han demostrado en otros países.<sup>15,16</sup>

Es decir, desde una perspectiva emancipadora, la soberanía abarca necesariamente al some-

of the Industrial Farm Animal Production Commission of the Bloomberg School of Public Health, Baltimore.

16 National Research Council, (2003), “Appendix A: Public Health Consequences of Use of Antimicrobial Agents in Agriculture”, en *The Resistance Phenomenon in Microbes and Infectious Disease Vectors: Implications for Human Health and Strategies for Containment-Workshop Summary*, Washington DC, The National Academies Press, 1. Print.

timiento de todo el proceso agrario a una nueva lógica de la vida, de la defensa de la vida en los seres humanos y en la naturaleza, que es la lógica que nace en la matriz cultural propia de las sociedades agrarias de pequeña escala, indígenas, afroamericanas y mestizas.

Y entonces surge la pregunta: ¿cuál es el criterio de referencia contra el que se mide y pondera el grado de soberanía alimentaria de un pueblo?

La respuesta no puede reducirse a los términos de seguridad en el acceso a alimentos, como lo hemos explicado, pero tampoco puede restringirse al control soberano sobre la producción de los mismos.

La agricultura no solo produce fertilidad, no solo genera biomasa; la agricultura reproduce relaciones de metabolismo con la naturaleza, ayuda a determinar las relaciones ciudad-campo; contribuye a producir y reproducir características culturales, cosmovisiones, valores; además, produce sistemas organizativos como soportes sociales, y relaciones de poder. La agricultura es parte de la materialidad de la cultura y de la formación del saber y de los conocimientos. Todo aquello debe estar sujeto a la definición soberana, autógena e informada de los productores y de los consumidores de alimentos de una sociedad. Son todos esos los espacios donde se debe ejercer soberanía.

No cabe duda que la soberanía alimentaria, planteada así, debiera denominarse más bien soberanía agraria. Conlleva relaciones necesarias con el desarrollo de otras dimensiones de la reproducción social y de la vigencia del derecho colectivo;

abarca, por tanto, mucho más que el control de volúmenes, cuotas y destinos de la producción y el abastecimiento autógeno del mercado interno.

## Hacia una redefinición de los términos de la soberanía agraria

Si de lo que se trata es de revolucionar el modo civilizatorio y agrario impuesto, no es concebible ni viable el *buen vivir agrario* sin desterrar los modos de monopolización de la propiedad y generar las vías redistributivas de una reforma agraria que favorezca, además, un proceso de reordenamiento territorial. Pero no es menos cierto que no basta con cambiar la estructura de tenencia y usufructo de los medios agrícolas.

Lo que se ha conocido convencionalmente como reforma agraria se enfoca, primordialmente, en la construcción de equidad económica. A nuestro juicio, la transformación de la economía política de la generación de alimentos es fundamental, no cabe duda, pero debe estar íntimamente entrelazada con la transformación de las formas de metabolismo sociedad-naturaleza, que implica el proceso agrícola, de las concepciones culturales e imaginarios que existen alrededor de dicho proceso, solo así inscribiremos la agricultura en el modo civilizatorio de la vida y desterraremos el modo civilizatorio del mundo de la mercancías como economía de la muerte; solo así desterraremos el *ethos* de la modernidad capitalista.<sup>17</sup>

17 B. Echeverría, (12-07-2011), "Modernidad y capitalismo" (15 tesis), *Cuadernos Políticos*, No. 58, 1989, pp. 41-62, en <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/>

La estructura agraria del siglo 21 y el esperado modelo de generación de fertilidad para la vida, y su diversidad que debe ser la agricultura, deben orientarse por tanto a revertir la estructura de desigualdad frente a los medios, pero complementariamente deben encaminarse a invertir las tendencias ideológico-culturales que caracterizan y permiten la reproducción de la modernidad capitalista que ha descrito Echeverría: el antropocentrismo, el progresismo consumista, el urbanismo, el economicismo y el individualismo.<sup>18</sup>

Por eso en escritos anteriores hemos argumentado que la justicia agraria es mucho más que reparto de parcelas, adjudicaciones de agua y crédito. Hay que reemplazar el modo civilizatorio vigente por un modo alternativo del buen vivir rural que solo puede darse en un mundo rural soberanamente sustentable, solidario y saludable; las tres “s” que fundamentan el Buen Vivir.

La *sustentabilidad* es un concepto multidimensional que implica un conjunto de condiciones para que los socio-ecosistemas puedan fundamentar o sostener, no cualquier forma de vida, sino una vida plena, digna, feliz y saludable. Hemos propuesto una nueva categoría para medir la sustentabilidad que:

---

cuadernos/contenido/CP.58/CP58.41.BolivarEcheverria.pdf.

18 Jaime Breilh, *Lo agrario y las tres “s” de la vida...*

19 Jaime Breilh, (20 septiembre 2010), “La agroindustria, las tres ‘s’ de la vida y la ética de la investigación”, conferencia al Foro Internacional agroindustria y la ética de la investigación, Quito, Paraninfo de la Universidad Andina.

La denominamos capacidad vital o sustentable, la cual abarca la productividad integral de dicha sociedad, comprendiendo, a más de la generación de fertilidad y biomasa para sustentar la nutrición de los pueblos, la capacidad de sustentar las otras dimensiones de una reproducción social: trabajo y modos de vivir dignificantes; formas de recreación cultural e identitaria; formas de organización solidaria y soportes colectivos; y relaciones armónicas con la madre naturaleza.<sup>19,20</sup>

La segunda “s” del Buen Vivir es la organización *solidaria* de la vida en el campo. No se trata solo de superar la inequidad en la propiedad de los medios.

Una sociedad solidaria es aquella donde la estructura económica-productiva se organiza alrededor de la preeminencia de la vida y del bien común; donde la distribución ofrece a todos el acceso de una cuota que hace posible el buen vivir; donde se constituye un consumo consciente y colectivamente concertado, basado en una construcción consciente y equitativa de la necesidad, sin derroche, ni desperdicio y sin desproporcionar los recursos presentes y futuros; donde todos los pueblos pueden realizar a plenitud su identidad y las potencialidades de su cultura; donde la conducción de la vida colectiva ofrece a todos la posibilidad de incidir sobre el Estado y el movimiento social; donde todos disfrutan del bien protector de la organización social; y donde todos trabajan juntos por construir razonable y equitativamente

---

20 Jaime Breilh, (2010), “Las tres ‘s’ de la determinación de la vida”, en R.P. Nogueira, org., *Capítulo 4 de Determinação social da saúde e reforma sanitária*, Río de Janeiro, CEBES, p. 96.

un sistema de derechos y responsabilidades frente a la protección de la madre tierra.<sup>21,22</sup>

Y finalmente la tercera “s” corresponde a la sociedad *saludable*:

Implica, sobre la base de las dos “s” o principios anteriores, contar con la posibilidad real de modos de vida que consoliden y perfeccionen, en los diferentes espacios socio-culturales, la preeminencia de procesos protectores y soportes, colectivos, familiares e individuales, que posibiliten el predominio de formas fisiológicas y psíquicas que sustenten una buena calidad de vida biológica y psíquica, posibilitando una mayor longevidad, capacidad de asimilación de noxas, potencialidad para la plena actividad física en todas las edades, disfrute del placer y la espiritualidad.<sup>23,24</sup>

Y claro, en el caso de la agricultura, una mediación fundamental de esta tercera dimensión del Buen Vivir es la bioseguridad, la cual incluye la protección de una base genética segura de los alimentos; el control de monocultivos de gran escala e impulso de políticas antimonopolio, que deterioran la biodiversidad de ecosistemas y estimulan mecanismos de calentamiento; la calidad sanitaria y nutricional de los alimentos; la prohibición de patentes y mercantilización de la vida y el conocimiento (cultura, el conocimiento

y la tecnología); y el acceso democrático y actualizado a información completa y participación de los ciudadanos.

Los argumentos vertidos en este escrito no pretenden redefinir el concepto de soberanía alimentaria propuesto por la Vía Campesina, y que citamos anteriormente, lo que aquí buscamos es ofrecer una contribución para su enriquecimiento y el debate que surge desde la óptica de la determinación social de la salud y la epidemiología crítica.

21 Jaime Breilh, “La agroindustria, las tres ‘s’ de la vida y la ética de la investigación”, conferencia al Foro Internacional agroindustria y la ética de la investigación...

22 Jaime Breilh, (2010), “Las tres ‘s’ de la determinación de la vida”, en R.P. Nogueira, org., *Capítulo 4 de Determinação social da saúde e reforma sanitária ...* p. 97.

23 Jaime Breilh, “La agroindustria, las tres ‘s’ de la vida y la ética de la investigación”, conferencia al Foro Internacional agroindustria y la ética de la investigación ...

24 Jaime Breilh, (2010), “Las tres ‘s’ de la determinación de la vida”, en R.P. Nogueira, org., *Capítulo 4 de Determinação social da saúde e reforma sanitária*, Río de Janeiro, CEBES, p. 98.





# Reflexiones sobre los mercados campesinos en Ecuador

Paúl Herrera\*

**E**l análisis económico clásico descansa en postulados como la oferta y la demanda, y concibe a individuos racionales que conocen sus intereses y saben tomar decisiones en función del comportamiento de los precios. Sobre éstas y otras bases las ciencias económicas han desarrollado densos postulados que no siempre alcanzan para explicar la realidad.

Ya Pierre Bourdieu afirmó que finalmente el mercado es construido por el Estado, y en él participan personas inmersas en una variedad de construcciones simbólicas, que los aleja del concepto utilitario de beneficio y precios, y los aproxima más a la concepción de valor económico y social. De esta forma, las transacciones, acciones, decisiones, los mercados, los compradores y los vendedores, son el producto de una construcción social, haciéndose imprescindible desarrollar una mirada económica-sociológica que permita describir adecuadamente los procesos sociales y de producción, mucho más si estos se desarrollan en ambientes rurales donde los

elementos simbólicos, culturales y ancestrales, constituyen importantes condicionantes para el análisis.

Surgen así, en las últimas décadas, una variedad de conceptos todavía en proceso de amoldamiento a las realidades de cada contexto económico y sociológico. Algunos todavía no aparecen con frecuencia en los círculos académicos, y van desde soberanía alimentaria, mercados campesinos, economía campesina, mercados solidarios, agricultura familiar, agricultura campesina, o combinaciones de los anteriores.

Partiendo de bases económicas, la racionalidad de la economía campesina descansa principalmente en la búsqueda de una combinación equilibrada entre los bienes producidos para el mercado y los producidos para el consumo de la familia, a partir del trabajo desarrollado en la propia finca y con predominio de la mano de obra familiar. Esta dualidad de intereses de producción (o necesidades) constituye un conflicto dinámico dentro de los sistemas productivos campesinos, generando muchas veces reacciones de tipo “pendular”, que tienden por un lado a la

---

\* Director del Centro de Investigaciones Rurales (CIR) de la Escuela Politécnica del Litoral, ESPOL.

autosuficiencia de la finca, y, en otras ocasiones, se inclinan hacia modelos productivos dirigidos al abastecimiento de mercados. Los determinantes de la exclusión social rural parecen jugar un rol clave para determinar hacia dónde se mueve el péndulo.

Si partimos de bases sociológicas, resulta evidente que la economía campesina no puede ser objeto de análisis fuera del contexto en el que sobrevive y se desarrolla. A pesar de ello, por la interdependencia entre oferentes y demandantes de bienes y servicios producidos en los medios rurales (no necesariamente alimentos), ha sido posible tender puentes que permiten la inserción de productos campesinos en diferentes tipos de mercados, muchos de ellos muy dinámicos y seguros, rompiendo así con visiones que defienden la idea de construir trincheras para proteger o aislar a los “pobres” rurales de los efectos del mercado. Por supuesto, también existen muchos campesinos, quizá la mayoría, insertos en mercados injustos y volátiles, todo esto producto de diversas construcciones económicas y sociales.

Con este contexto conviene analizar las diversas posibilidades que tienen para desarrollarse los mercados campesinos. Una aproximación bastante interesante es la realizada por Benítez J. (2008),<sup>1</sup> quien presenta una tipología de mercados para productos campesinos, para el caso de Paraguay. En primer lugar, se menciona los mercados campesinos ligados a firmas agro-ex-

portadoras, que en el caso de Ecuador se pueden observar, sobre todo en la Costa, en productos como banano, café, cacao, etc. Ejemplos como el de la Unión de Organizaciones Campesinas Cacaoteras del Ecuador (UNOCACE) son buenas representaciones de los puentes que se pueden trazar entre oferentes y demandantes, y del rol pivotante que pueden jugar las ONGs para crear la organización necesaria para que los puentes se mantengan en el tiempo.

En casos como éste, las variables clave para los campesinos productores son el incremento de la productividad y la agregación de valor, pues, por el momento, es poco posible que los ajustes necesarios para que los puentes se mantengan, se produzcan del lado de la demanda. Para este fin, es esencial el rol del Estado, asegurando una adecuada provisión de infraestructura (riego, principalmente), servicios agrícolas fundamentales como financiamiento, cobertura contra riesgos, información, etc., y adecuadas políticas comerciales que permitan favorables negociaciones con países y bloques comerciales.

No obstante, existen también amargas experiencias de este tipo de puentes entre los campesinos y la agro-exportación, sobre todo cuando las posibilidades de producción se determinan por intrincadas luchas por el acceso a los cada vez más escasos recursos agrícolas, principalmente tierra y agua, haciendo necesaria la intervención de los gobiernos.

Una consecuencia inevitable de este tipo de institucionalidad es el desarrollo de ambientes

---

1 José Ángel Benítez, (2008), *La economía campesina y la comercialización de productos agropecuarios*.

rurales con algunos rasgos más bien de urbanidad, debido también a otros factores como la migración, las tecnologías modernas, sobre todo de comunicación, una amplia variedad de opciones para la explotación del tiempo libre, entre otros. Como resultado, es posible encontrar realidades rurales muy heterogéneas, según el grado de incorporación de estos elementos, dando lugar a escenarios que han dejado de ser uniformes, y que requieren comprenderse con nuevos paradigmas. El difícil equilibrio entre modernidad y ruralidad constituye un nuevo elemento para definir la situación estratégica de las familias campesinas que dependen de sus relaciones con la agro-exportación.

Otro tipo de mercado es cuando se articula la producción campesina con agro-industrias tanto para mercados locales como para exportación. En esta categoría existen muchos ejemplos en Ecuador, siendo quizá los más relevantes la producción de soya, arroz y maíz. En el caso de este último cultivo, se pueden encontrar organizaciones bastante representativas como FENAMAÍZ, mientras en los otros rubros existen numerosas organizaciones (algunas incipientes) luchando para reivindicar mejores condiciones de comercialización.

Los retos más urgentes para este tipo de mercados campesinos es nuevamente la mejora de la productividad, pues las consecuencias de su ausencia crean incentivos para que los agroindustriales adquieran recursos agrícolas (tierra, agua) para tratar de producir por su cuenta lo que requieren, o, como alternativa, ejercer fuertes presiones para permitir la importación de

productos a precios normalmente más bajos. Ambas opciones resultan perniciosas para los productores campesinos. En el primer caso, la dinámica que se desarrolla para competir por recursos agrícolas es similar a la que se presenta en la agro-exportación. En el segundo caso, el problema es fundamentalmente político. El resultado depende, en gran medida, de la visión y entereza de la autoridad de turno. En este contexto, nuevamente el rol del Estado para equilibrar los incentivos es fundamental, y, en muchos casos, definitorio del resultado final para los campesinos, quienes también, en ciertos casos, han dado el paso para convertirse en agro-industriales con buenas posibilidades de lograr interesantes resultados. También en este caso está pendiente el reto de entender las dinámicas sociales, económicas y geográficas de insertar a los campesinos a la producción agro-industrial, sus consecuencias y potencialidades.

Una tercera opción de mercado para la producción campesina es la de mercados de productos perecederos de consumo masivo con potencial nacional. En este mercado se ubica la inmensa producción de frutas y hortalizas de Costa, Sierra y Amazonía, que se dirigen al abasto de mercados centrales tipo comisariatos. Es a partir de este nivel que se puede hablar de seguridad y soberanía alimentaria.

Lamentablemente en Ecuador la información es limitada y no permite identificar el nivel de incursión de productores campesinos en estos mercados, y, por tanto, su aporte a los niveles de seguridad y soberanía alimentaria. Del

lado de los consumidores, un estudio realizado en Ecuador en 2009<sup>2</sup> determinó una preferencia de compra en cadenas de supermercados, a nivel país, de 46,4%, frente a otras opciones, lo cual la convierte en una alternativa que debe considerarse con seriedad, pues el mismo estudio revela que esta cifra muestra una tendencia creciente.

Una gran ventaja que presenta este mercado para la producción campesina es la disminución de intermediarios y un inmenso potencial para desarrollar la agricultura bajo contrato, la cual en esencia constituye una poderosa herramienta para reducir la volatilidad de los mercados de productos agrícolas de ciclo corto. No obstante, es poco probable que la producción campesina esté encontrando espacios en estos mercados, pues no dejan de tener exigencias de cantidad y calidad, poco compatibles con las precarias condiciones de producción en que se desarrolla la agricultura campesina. El mayor reto para permitir la incursión de campesinos en estos mercados, a más de los ya mencionados, es la asociatividad, que permita asegurar flujos de producción adecuados a las necesidades de estos mercados. Otras posibilidades que podrían caber en este mercado son las compras que el mismo Estado, a nivel de instituciones públicas (escuelas, colegios, hospitales, recintos militares, programas de

alimentación, etc.), puedan hacer a los productores campesinos, lo cual no deja de tener ciertas exigencias que, sin embargo, podrían resolverse con relativa facilidad.

Una cuarta tipología de mercados campesinos es los mercados para productos perecederos de consumo local, comercializados a través de ferias. Nuevamente en esta categoría se encuentran una gran variedad de frutas y hortalizas que se venden en complejas estructuras sociales y financieras que, lamentablemente en la mayoría de los casos, someten a los productores a condiciones poco favorables para el sostenimiento de su actividad. Algunos elementos clave para mejorar las condiciones de comercialización de los productores campesinos son provisión de infraestructura (camino y espacios de comercialización) y ciertos servicios sobre todo financieros, donde las instituciones micro-financieras podrían jugar un rol fundamental. Esto por cuanto no solo es importante financiar las actividades productivas del campesino, sino también ofrecer servicios que les permita completar las transacciones comerciales que realizan con adecuados niveles de seguridad, y con reducidos costos de transacción.

Finalmente, también debe considerarse la posibilidad de mercados nacionales e internacionales para productos no tradicionales provenientes de la biodiversidad. Ésta podría ser la opción con mayor potencial para un país como Ecuador, donde existe una inmensa diversidad biológica cuya conservación y manejo dependen en gran medida de campesinos, que desde tiem-

---

2 P. Herrera, J. Ávila y R. Espinel, (noviembre 2009), "Determinantes de las actuales tendencias de los consumidores y mercados de productos agrícolas", artículo presentado en la XLIV Asamblea Anual del Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (CLADEA).

pos ancestrales los han utilizado para satisfacer una serie de necesidades, tanto de alimentación, como de salud, cultura, construcción, etc. Para aprovechar estos mercados, aún incipientes pero con gran potencial, es necesario desarrollar nuevos modelos de producción para los pequeños y medianos productores rurales. Estos modelos, de acuerdo a Espinel (2008),<sup>3</sup> deben tener tres aspectos principales que lo afiancen y hagan viable, al mismo tiempo que permita que estos productores pobres puedan mejorar sus condiciones de vida. En primer lugar, son modelos de agricultura que tienen que estar sustentados de manera de-

liberada en la explotación racional y la conservación de la biodiversidad. En segundo lugar, son modelos que requieren importantes esfuerzos en investigación científica, que permita identificar y entender el valor de la riqueza genética, no solo a nivel vegetal, sino también a nivel de microorganismos tanto terrestres como marinos.

Finalmente, estos modelos de agricultura sostenible debe ser explícitamente un soporte de la seguridad y soberanía alimentaria del país, pero también una alternativa para asegurar los ingresos que requieren los agricultores medianos y pequeños para lograr el Buen Vivir.

---

3 Ramón Espinel, (noviembre 2006), “La globalización y sus efectos en la agricultura: los pequeños y medianos productores y sus alternativas. Análisis Latinoamericano del Medio Rural (ALASRU)”, en *ALASRU*, No. 4, México, Universidad Autónoma de Chapingo.



# Soberanía alimentaria y comercialización campesina en Ecuador

Pierril Lacroix  
Christophe Chauveau  
Diana Taipe\*

La soberanía alimentaria parte de una definición y reivindicación política inicial del movimiento Vía Campesina, que lo define como el derecho de los pueblos, y la facultad de sus Estados, para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias, sin *dumping* frente a terceros países. La soberanía alimentaria incluye la posibilidad de protegerse contra importaciones que amenacen la agricultura nacional y, en particular, la pequeña producción. La aplicación de la soberanía alimentaria en los países andinos representa un proceso nuevo, llevado por diferentes actores sociales y de manera parcial y variable por los Estados.

## La comercialización campesina en Ecuador: una introducción a la problemática

### Contexto sobre la evolución del sistema agroalimentario a nivel internacional

La evolución de los modelos de producción y de consumo de alimentos a nivel internacional,

en las últimas décadas, se traduce por la emergencia de grandes empresas agroindustriales de producción y distribución de alimentos. El proceso de transición de una realidad predominantemente de autoconsumo y consumo de alimentos no transformados hacia un modelo de consumo de alimentos previamente procesados, tuvo como consecuencia un distanciamiento creciente entre el productor y el consumidor. Al mismo tiempo, estos procesos de concentración de la agroindustria y de incorporación de nuevos servicios para el consumo de alimentos (consumo fuera del domicilio de alimentos preparados, oferta de comida disponible en todo lugar y a toda hora) conducen a una reducción drástica de la participación de los agricultores en el precio final de los alimentos. Este modelo rige de manera creciente en toda América Latina.

---

\* Pierril Lacroix: responsable del proyecto andino “Mercados campesinos y soberanía alimentaria”, miembro de AVSF. Christophe Chauveau: Director de Programas de Cooperación AVSF. Diana Taipe: Asistente Técnica Proyecto Mercados Campesinos AVSF.



De otra parte, la homogeneización de los modelos de consumo en torno al trigo, azúcar, arroz, pollo y productos procesados de maíz y soya, amenaza la diversidad alimenticia de los pueblos y la agrobiodiversidad. La concentración de los sistemas de distribución se fortalece entre los sectores importadores y procesadores de alimentos, como es el caso de Pronaca, Alicorp o Gloria, en los países andinos. Como consecuencia, la mayoría de los campesinos son excluidos de esos nuevos circuitos o son “incluidos” en condiciones precarias y de alta dependencia, en particular bajo la modalidad de la agricultura bajo contrato. A su vez, este desarrollo monopolístico conlleva procesos acelerados de reconcentración de la tierra (el neolatifundio) y el acaparamiento del agua.

Este modelo, si bien ha permitido el incremento cuantitativo de la producción de alimentos, no logra por un lado resolver el tema de inseguridad alimentaria, y, además, acarrea una fracción creciente de la población en situación de malnutrición, debido a la mala calidad de los alimentos agroindustriales. Desde una mirada ambiental, la generalización de este modelo agroindustrial –que supone un muy alto consumo de energía, agua y tierra, y una destrucción acelerada de los recursos renovables y no renovables–, se vuelve insostenible, a largo plazo, ante un escenario de cambio climático global. Finalmente, esa propuesta de concentración creciente de la producción, transformación y distribución de los alimentos, que se presentaba como garante de la inocuidad de los alimentos, ha demostrado

ser generador de crisis sanitarias sin precedentes en las últimas décadas.

Frente a esta situación de pérdida de confianza en la calidad sanitaria y ante los retos de alimentar, a futuro, a una población mundial en crecimiento continuo, una fracción creciente de la población desarrolla una reacción de ansiedad alimentaria. Según autores como J. L. Rastoin, esa ansiedad se expresa en dos tipos de respuesta por parte de los actores de la cadena agroalimentaria: (i) la medicalización de la alimentación, con el desarrollo acelerado de los alimentos medicamentos o “alicamentos”, y (ii) la reactivación de la proximidad entre producción, transformación y consumo, como respuesta para recuperar la confianza en los alimentos.

## **El contexto de la comercialización campesina en Ecuador**

En el caso de Ecuador, la concentración del sector agroindustrial, la dependencia hacia ciertos rubros de importación, las limitaciones estructurales que cruzan a las agriculturas familiares y los cambios de patrones de consumo, tienden a fragilizar la soberanía alimentaria, repercutiendo negativamente en la seguridad alimentaria de las poblaciones campesina y urbana de bajos ingresos.

La dinámica agroalimentaria ecuatoriana se caracteriza por una demanda creciente de alimentos en las ciudades, ligados al crecimiento poblacional, y por la creciente polarización entre dos sistemas de distribución de alimentos: los

mercados tradicionales (mayoristas y minoristas) y los supermercados, estos últimos tendiendo a desplazar a los primeros. Sin embargo, si bien esos nuevos modos de distribución de alimentos vía supermercados son atractivos a primera vista por la sensación de modernidad que generan para el consumidor, no garantizan necesariamente productos de mayor calidad sanitaria y nutricional al consumidor ni tampoco precios más bajos, más bien aparentemente más altos.

Por otro lado, los pequeños productores campesinos del Ecuador representan la gran mayoría de la población agrícola y son los primeros y principales proveedores de alimentos estratégicos para la población nacional. Efectivamente, 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 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. Es evidente también su importancia en rubros de exportación como cacao (37%), café (36%) y, en menor medida, banano (14%) (Chiriboga, 2005 y SIPAE, 2007). Finalmente, el Ecuador es casi autosuficiente en varios de estos rubros; así, para el consumo interno se importó anualmente el 0,15% del arroz entre 1995 y 2005, el 0,27% de la leche entre 1995 y 2006, el 1,13% de la papa entre 2000 y 2006, y el 12% del fréjol (SIPAE, 2008).

Sin embargo, históricamente, los pequeños productores han sido excluidos de los procesos

de desarrollo. Tienen un acceso limitado a la tierra, al riego, a la investigación, a la asistencia técnica y al crédito, y sufren de pobreza e inseguridad alimentaria. El 75% de UPA de menos de 10 ha solo alcanza el 11,84% de la superficie explotada y el 25,69% de la superficie bajo riego, cuando las fincas de más de 100 ha, que representan el 2,3% de las UPA's, acaparan el 42,6% de las tierras y el 41% del agua de riego. Solo el 6,8% de las UPA's cuenta con asistencia técnica y el 7,4% tiene acceso al crédito.<sup>1</sup>

Por otro lado, las cadenas agroalimentarias –que suponen la presencia de numerosos intermediarios– y las cadenas modernas –que son controladas por actores con estrategias monopolísticas (agroindustrias y supermercados), que se caracterizan por lógicas de volúmenes grandes–, no parecen poder responder al desafío de la seguridad y la soberanía alimentaria.

Los pequeños productores se insertan en las cadenas en condiciones muy desfavorables, por falta de volúmenes, productividad inferior a los sistemas de producción empresarial y carencia de poder económico y social para la negociación. En ese contexto, las familias campesinas reciben precios inestables y poco remuneradores, generan ingresos insuficientes para sostener su actividad, o se encuentran excluidas de las cadenas. Una proporción cada vez más grande de venta de productos agrícolas al menudeo la realizan los supermercados. No existen estadísticas conocidas, pero varios estudios estiman que alrededor

1 III CENSO Nacional Agropecuario 2001.

del 60% de la población de las ciudades de Quito y Guayaquil compra en supermercados; más precisamente, entre el 75 y el 80% de las clases media y alta compra en los supermercados (Chiriboga, 2005; Berdegúe, 2005; CESA, 2009).

De 1998 a 2008, el número de supermercados pasó de 85 a 300 en el país, con una concentración en las cuatro mayores empresas<sup>2</sup> del 88,87% de venta al por menor (Ruiz, 2010). Las ventas de alimentos de los supermercados alcanzarían los 700 millones de dólares. Por las condiciones requeridas de volúmenes, presentación, estándares de calidad e inocuidad, pago diferido a 30 o 45 días, rechazo intempestivo de la producción, etc., los pequeños productores y sus organizaciones se encuentran excluidos de este canal de comercialización. Entre 2002 y 2004, el número de proveedores de productos frescos del Supermaxi pasó de 2.500 a 240, manteniéndose casi exclusivamente los grandes productores y las empresas comerciales (Chiriboga, 2005). En 2005 eran solo ocho los proveedores de papa del Supermaxi, primer vendedor de este tubérculo (Zamora, 2005). Podemos destacar también la concentración en cuatro empresas de la distribución del 70,39% del arroz, primer carbohidrato consumido en Ecuador. Así mismo, gran parte de la población (del 30 al 40%, según el ICEX) sigue abasteciéndose en los mercados municipales y ferias libres. Sin embargo, disposiciones legales, ordenanzas municipales y los gremios

de comerciantes, obstaculizan el ingreso de los pequeños productores a estos espacios de expendio, y se estima que los mayoristas aplican márgenes del 40% en promedio y los minoristas del 45% (según el ICEX). La concentración de la distribución de alimentos, en manos de pocos dueños de supermercados y grupos industriales, fomentan acuerdos no transparentes entre pocos actores sobre condiciones comerciales y márgenes, juegan un papel excluyente para la entrada de nuevos proveedores y se traducen, en particular, en precios bajos al productor, sin valorización del origen de los alimentos ni del que les ha producido. Todo lo contrario de una propuesta de economía social y solidaria, basada en la confianza, la reciprocidad, los vínculos entre los actores y la soberanía alimentaria, tal como lo plantea el nuevo enfoque de políticas públicas hoy en día en Ecuador.

A su vez, estas cadenas fomentan sistemas de producción caracterizados por el monocultivo y la maximización de rendimientos, mediante el cultivo de pocas variedades altamente productivas, el uso intensivo de químicos y la mecanización. Este modelo de la Revolución Verde, además de no haber erradicado la pobreza de los pequeños productores, muestra hoy serias limitaciones, contribuyendo a una crisis ambiental por el agotamiento de los suelos, la disminución de la biodiversidad y la contaminación ambiental. Así mismo, estas cadenas y modelo productivo tampoco parecen asegurar a los consumidores, productos de calidad, saludables y a precios accesibles para la población de bajos recursos económicos.

2 Corporación La Favorita (Supermaxi), Corporación El Rosado S.A. (Mi comisariato), Mega Santa María S.A. y Magda Espinosa S.A.

Por otra parte, este modelo de comercialización fomenta también la concentración directa o indirecta de los recursos productivos en pocas empresas de transformación y comercialización, en detrimento de la agricultura familiar: el 88,7% del área sembrada de caña de azúcar pertenece a siete empresas, el 42,3% del área de palma africana, a cuatro, y el 23,3% del área de banano, a tres grupos (P. Ruiz, 2010). Adicionalmente, es cada vez más difundido el consumo de productos de las industrias mundiales de alimentos, como Kraft o Nestlé, importados por las grandes empresas distribuidoras del país o elaborados en el país, como la Coca Cola.

Esta situación de exclusión de las familias campesinas del acceso a recursos y de las cadenas de producción y comercialización —que incentivan sistemas de producción extractivista y consumo de productos importados— fragiliza la producción de alimentos para el mercado interno, dificulta el acceso a alimentos sanos, y contribuye a la persistencia de la pobreza en general y en particular de la pobreza y desnutrición de la población rural. El 49% de esta población se encuentra en situación de pobreza extrema (del cual, el 53% corresponde a la población indígena). El 26% de la población ecuatoriana sufre de desnutrición crónica, una tasa por encima del promedio regional, fijado en el 14%. En algunas regiones de producción de papa con uso intensivo de químicos, como Carchi o Tungurahua, se observan tasas preocupantes de cáncer. Así mismo, para los médicos, el uso de hormonas en la crianza intensiva de pollos estaría provocando problemas hormonales en la población femenina.

Finalmente, la inflación de los precios de los alimentos desde el año 2008 puso en dificultad económica a importantes segmentos de la población. Así, a pesar de una relativa autosuficiencia en productos agrícolas estratégicos, el Ecuador ve amenazada su soberanía alimentaria por la persistencia de una crisis estructural de distribución de los alimentos y por latentes crisis sanitaria, ambiental e identitaria.

Hoy día, el Ecuador enfrenta el reto de volver a recuperar ese vínculo social entre el que vende y el que consume, el que produce y el que consume, mediante el fomento o la valorización de espacios locales, descentralizados, de encuentros entre consumidores y ofertantes de alimentos, en sociedades urbanizadas donde cada vez se pierden los vínculos sociales, proceso al cual contribuye la “supermercadización” del consumo. Se trata entonces de analizar cómo mejorar el funcionamiento de sistemas múltiples y descentralizados de comercialización de alimentos, incorporando, por un lado, una mayor participación directa de los productores en los mercados, con una visión de justa remuneración del trabajo y no tanto del capital; y, por otro lado, el fomento a la agrobiodiversidad así como a la producción limpia y agroecológica.

Partiendo de ese escenario general de la soberanía alimentaria y de la problemática de la comercialización y consumo de alimentos en Ecuador, en ausencia de una información sistematizada, es importante poder diseñar una propuesta específica de recojo y análisis de información para tener una mirada más precisa sobre la realidad actual del país en esos temas.

## Bibliografía

- Chiriboga, M. (2005). *Una respuesta para una agenda nacional sobre comercialización agropecuaria*. Quito.
- SIPAE. (2007). “Hacia una agenda para las economías campesinas en el Ecuador”. Quito. SIPAE.
- SIPAE-MCPE. (2008). “Estrategias de corto y mediano plazo para enfrentar la inflación de alimentos e insumos, preservando una agricultura incluyente y sustentable”. Quito.
- III Censo Nacional Agropecuario. (2001).
- Berdegúe, J., T., Reardon y F. Balsevich. (RIMISP 2005). “Supermercados y sistemas agroalimentarios en América Latina”. Santiago de Chile.
- CESA. (2009). *Asociatividad campesina y soberanías alimentarias, la experiencia de los consorcios*. Quito.
- Ruiz, P. (2010). “Avances de la investigación sobre la concentración de la tierra, productos estratégicos de exportación y de la canasta básica” (presentación PowerPoint).
- Ruano, F. (2005). *La distribución alimentaria en el Ecuador*. Quito. ICEX.

# Propuesta de metodología para el estudio de la comercialización campesina

Equipo Mercados Campesinos Bolivia, Ecuador, Perú\*

En el marco de ejecución del proyecto “Sistemas alternativos de comercialización asociativa para la seguridad alimentaria de las familias campesinas y la soberanía alimentaria en los territorios andinos”, se planteó la realización de un diagnóstico general sobre la soberanía alimentaria y la comercialización en cada uno de los países donde se ejecuta dicho proyecto. En este sentido se elaboró una propuesta metodológica, cuyos resultados han sido base para la construcción de la presente publicación.

En un escenario de propuestas constitucionales y legales favorables a la soberanía alimentaria, la realización de su diagnóstico permite sustentar la discusión y propuestas afines a ese tema con elementos factuales. Por lo tanto, se planteó desarrollar el diagnóstico en base a los siguientes elementos:

- Introducción de la problemática con una pantalla general de la situación agraria a nivel de país.
- Definición de variables e indicadores que permitan analizar el estado de la soberanía

alimentaria a nivel nacional y de territorios con indicadores comunes y/o específicos, y con un enfoque de soberanía alimentaria, alimentación y mercados.

- Realización de un diagnóstico más enfocado a nivel macro.
- En lo posible, se trabajó con datos históricos que revelan algunas tendencias, sobre el desarrollo agrario de los 10 a 15 últimos años.

En base a los diferentes textos y conceptos desarrollados para el análisis y comprensión de la soberanía alimentaria, trabajos de investigación recientes (como los de Miguel Ortega-Cerda y Marta Rivera Ferre, 2010) proponen estructurar la soberanía alimentaria alrededor de cinco ejes:

1. Acceso equitativo a los recursos, y el control sobre los recursos productivos: agua, tierra, semillas, crédito, capacitación y asistencia técnica.

---

\* En los tres países se ejecuta el Programa Temático de Seguridad Alimentaria (PTSA) Componente 1 – “Investigación y Tecnología” DCI FOOD/2010/230 – 269, con financiamiento de la Unión Europea.

2. Modelos de producción, que promuevan una producción agrícola local familiar, diversificada, que cumpla con funciones sociales y ambientales.
3. Transformación y comercialización, defendiendo el derecho de las familias campesinas a vender sus productos en condiciones favorables para alimentar a la población local.
4. Consumo alimenticio y derecho a la alimentación, garantizando el acceso de la población a productos sanos, nutritivos y a precios accesibles.
5. Políticas agrarias, asegurando su elaboración e implementación con participación activa de las organizaciones rurales y de la sociedad civil.

En el marco del proyecto Mercados campesinos, dado su vinculación estrecha con la temática de los mercados alimenticios, se trabajó la problemática de la soberanía alimentaria con mayor énfasis en los tres ejes siguientes: consumo y derecho a la alimentación, transformación y acceso a los mercados, y definición concertada de políticas de soberanía alimentaria. Sin embargo, los otros componentes pueden servir de referencia como elementos de contexto.

### **Análisis de contexto de la situación agraria en base a algunas cifras claves**

Se trabajó, como primer paso para el diagnóstico, un cuadro con indicadores generales de la situación rural y agraria, sin la necesidad de realizar un desarrollo extenso de cada indicador,

sino como una forma de introducir la problemática de la soberanía alimentaria en el país.

### **Propuesta de variables e indicadores para el análisis del estado de la comercialización, desde un enfoque de soberanía alimentaria**

A partir de esos elementos de contexto, se realizó el diagnóstico de soberanía alimentaria con una matriz de variables e indicadores alrededor de las dimensiones de consumo y acceso a los alimentos, de producción campesina y acceso a los mercados, y de políticas de comercialización y soberanía alimentaria.

Para realizar el diagnóstico de la soberanía alimentaria en el Ecuador, el equipo del proyecto Mercados campesinos SIPAE-ECUADOR realizó las siguientes acciones:

- Se conformó un equipo interinstitucional e interdisciplinario de investigadores, entre el Instituto Ecuatoriano de Estudios (IEE) y el Sistema de Investigación de la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE).
- El equipo conformado trabajó, desde las tres dimensiones de la soberanía alimentaria, en la búsqueda y construcción de las variables y los indicadores que se detallan en las matrices siguientes. Hay que considerar que no toda la información estuvo disponible para dar respuesta a cada una de las variables planteadas, por lo cual algunas de ellas no se concretaron.



- Una vez trabajadas cada una de las variables planteadas, se procedió a elaborar un artículo por cada una de las dimensiones planteadas. Estos artículos se encuentran como parte de esta publicación, recogiendo los principales hallazgos de cada una de las matrices planteadas. Por tal razón, alguna información levantada queda por fuera de esta publicación.
- Es importante señalar que la construcción de las variables e indicadores se basó en la revisión de documentos de referencia, a nivel de país, sobre la soberanía alimentaria y desde bases de datos de fuentes oficiales (INEC, BCE, BNF, Ministerio de Relaciones Exteriores, MAGAP, Ministerio de Finanzas, SIISE, FAO, Constitución, LORSA, COTAD).
- Además, se realizaron entrevistas a personas clave relacionadas a las temáticas trabajadas, y consultas a expertos.

### Propuesta de variables e indicadores sobre el sector agrario

Indicadores macroeconómicos
PIB (dólares): PIB no petrolero(dólares): PIB agrícola (dólares / Porcentaje frente a los anteriores): Población Económicamente Activa empleada en el sector rural (número de personas/%) Nivel de pobreza (%) Nivel de pobreza rural (%) Presupuesto estatal agrícola (miles de dólares) Créditos destinados a la inversión agropecuaria (miles de dólares)
Acceso a los recursos
Área agrícola (hectáreas) Área agrícola bajo riego (hectáreas/%) Área bajo riego en explotaciones campesinas (hectáreas/%) Área bajo riego en explotaciones patronales (hectáreas/%) Acceso a servicios financieros (fuentes/número y% de UPAS en cada fuente)
Modelos de producción
Explotaciones campesinas (número y %UPAS) Tierra utilizada por la explotación campesina (hectáreas/%) Explotaciones patronales (número y %UPAS) Tierra utilizada por la explotación patronal (hectáreas/%) Principales productos que contribuyen al PIB agropecuario (producto/dólares) Principales productos agropecuarios (producto/hectáreas)

### Propuesta de variables e indicadores para el análisis del estado de la comercialización desde un enfoque de soberanía alimentaria

Dimensiones	Variables	Indicadores
Acceso a una alimentación sana y adecuada	Alimentación y nutrición: principales productos de la dieta de los consumidores, y problemáticas alimentarias a nivel de país	Consumo per cápita de los principales grupos de alimentos (grupo de alimento kg/persona/año)
		Consumo per cápita de los principales alimentos (alimento kg/persona/año)
		Satisfacción de las necesidades alimentarias en cuanto a cantidad (Kcal/persona/día) y calidad
		Desnutrición, malnutrición (tasa/%)
		Canasta básica de alimentos (dólares)
	Relación entre producción nacional y consumo	Cobertura de la alimentación del país con la producción nacional (kg/%)
		Importaciones y exportaciones de alimentos (kg/dólares)
		Variación de precios de alimentos (índice, dólares)
Producción campesina y acceso a los mercados	Caracterización de los principales sistemas agroalimentarios	Crecimiento de la agroindustria (tipo número y %; producción volumen /dólares)
		Circuitos de comercialización (tipo número %)
		Empleo en cadenas agroalimentarias (número/%)
	Importancia de la pequeña agricultura en la alimentación nacional y condiciones de acceso a los circuitos de comercialización	Participación de la agricultura campesina en la producción nacional de alimentos (volumen, %)
		Participación de la agricultura campesina en el consumo nacional de alimentos (Volumen, %)
		Participación de la agricultura familiar en el consumo nacional de principales alimentos (volumen, %)
		Emprendimientos de transformación de productos campesinos (tipo, número)
		Variación de precios al productor (dólares, %)
		Organización campesina para acceso a mercados (tipo, número)
		Comercialización alternativa (tipos, volúmenes, dólares, %)

Políticas agrarias y participación de la población agrícola y de la sociedad civil	Políticas públicas estatales y soberanía alimentaria	Instituciones públicas afines al tema de seguridad y soberanía alimentaria (tipo y número)
		Marcos legales que integran la temática de soberanía alimentaria (tipo, número)
		Políticas que intervienen en la comercialización de productos alimenticios (tipo, número)
		Marco legal para la asociatividad campesina (tipo, número)
		Políticas de promoción de la agricultura agroecológica (tipo, número)
	Políticas públicas territorializadas	Políticas de promoción del consumo soberano y/o sano (tipo, número); efectividad (número, %)
		Programas de fomento de fomento a la producción y consumo local de alimentos (tipo, número)
		Políticas de fomento y a los espacios de transformación y venta de alimentos (tipo, número)
		Compras públicas locales de alimentos a pequeños productores (dólares, %)



# Estructura agrícola y modelo de acumulación rural en el Ecuador: interacción entre campesinos, agroindustria y Estado\*

Diego Carrión\*\*

## Introducción

El modelo primario-exportador que ha marcado el ritmo de desarrollo de la economía ecuatoriana ha promovido el avance de la producción agrícola empresarial para exportación, en detrimento de las economías campesinas dedicadas a producir para el mercado interno, lo que ha provocado el déficit de algunos bienes básicos destinados al autoabastecimiento.

A pesar del aparente superávit alimenticio en la balanza comercial, el país importa alimentos clave, por el aporte calórico y energético que brindan a la población. Por ejemplo, se importa: los cereales, sus preparados, oleaginosas, productos de molinería, carnes, derivados de la leche y otros productos de origen animal. Algunos bienes que aparecen como deficitarios en la balanza comercial son en realidad cubiertos por la pro-

ducción nacional, pero se importan para satisfacer las exigencias de calidad de una demanda diversificada correspondiente a los sectores de más altos ingresos. Observando las diferencias en la balanza comercial de 2005 y 2010, se aprecia que los déficits han crecido en el último lustro, reflejando el avance de la agricultura empresarial y el retroceso de ciertos productos tradicionalmente campesinos como los cereales.

Estudiando la oferta y la demanda internas de alimentos, se constata que el país, a pesar del poco apoyo canalizado hacia las economías campesinas, se mantiene muy cerca de la autosuficiencia. La mayor parte de la demanda de alimentos es cubierta con la oferta nacional, proveniente en su mayoría de pequeños y medianos campesinos. Existe superávit en alimentos elaborados, pero llama la atención que existan algunos productos, relacionados con la agroindustria, deficitarios. Por ejemplo, el maíz duro, muy difundido en la Costa y utilizado para la

---

\* Esta investigación fue posible gracias al apoyo del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), Fundación Rosa Luxemburgo, Intermon-OXFAM, en distintos tramos de la misma. Se ejecutó en el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE).

---

\*\* Economista Investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos

producción de balanceados: el 35% de la demanda nacional debe ser cubierto por importaciones; o el algodón, importante para la industria textil que importa el 70% de lo demandado. El sector agrícola ecuatoriano no logra cubrir la demanda nacional de cereales, grasas y aceites, frutos. Y en menor proporción: carne, derivados de la leche, elaborados del mar y oleaginosas. Varios de estos productos llegan incluso a exportarse, en vez de orientarse a satisfacer las necesidades internas, develando el carácter del modelo agroexportador: privilegia la ganancia sobre el ser humano.

Los déficit de ciertos productos específicos como el trigo o la cebada han tenido relación directa con las políticas estatales que impulsan el agronegocio como modelo deseable en el campo, y que ha dejado la producción de estos alimentos sensibles en manos de empresas transnacionales (Chiriboga, 1985: 129), al igual que la producción de semillas y alimento para ganado. La falta de apoyo del Estado a la producción campesina, y las grandes inversiones hechas en beneficio de la producción agroindustrial y para exportación, han generado el clima adecuado para que, paulatinamente, recursos como la tierra o el trabajo pasen a ser ocupados por la agroindustria, en detrimento de la producción para el mercado interno. Esto significa una seria amenaza para la soberanía alimentaria, entendida no solo en el sentido estrecho de abastecimiento, sino considerando también los negativos efectos sociales y ambientales que la gran industria agrícola genera en los territorios.

En el presente artículo se indaga sobre la situación del modelo de acumulación rural en el

Ecuador; los primeros efectos visibles de la crisis alimentaria en la estructura interna del agro, y el papel del Estado en los últimos cuatro años.

En la primera sección se trabajan dos definiciones conceptuales: estructura agraria y modelo de acumulación. Se las aplica para el caso ecuatoriano en las secciones tres y cuatro. La cuarta sección explora las características de la inversión pública del gobierno de Rafael Correa, y muestra que la estructura agraria conformada en la época neoliberal no ha sido sustancialmente transformada, a pesar de los esfuerzos realizados a nivel discursivo y jurídico por posicionar en el debate la soberanía alimentaria como modelo rural alternativo. Finalmente, se muestra que el sector agrícola en el marco de la economía nacional ha venido perdiendo peso relativo y que en los últimos años la producción se ha estancado.

## **Estructura agraria y modelo de acumulación rural**

Para efectos del presente trabajo, la estructura agraria se entiende como el orden o disposición de los actores sociales en el proceso productivo agrícola. La ubicación de cada actor está determinada por el acceso y control de distintos activos productivos: tierra, agua, capital; pero, también: información, redes sociales y conocimiento científico-técnico.

El poder del que pueden hacer uso, a partir del acceso y control de dichos recursos, está directamente relacionado con la posición que han ocupado (el agente o su familia) en las estructu-

ras económicas y políticas heredadas históricamente, marcando un *continuum* donde los conflictos económicos, étnicos y de género, pueden rastrearse incluso en la época Colonial.<sup>1</sup> La estructura agraria se encuentra históricamente determinada por las relaciones de poder que dividen a la sociedad en dos grandes grupos que, sin desconocer su gran diversidad interna, pueden denominarse: dominantes y dominados.

En este sentido podríamos decir, con fines puramente analíticos, que la concepción de estructura nos permite realizar análisis estáticos, o cortes coyunturales sobre la forma de organización política y económica del agro, los cuales necesitan ser complementados por lecturas dinámicas que den cuenta del carácter relacional y en movimiento de dicha estructura. Precisamente para completar el análisis sincrónico o estructural, se utiliza el análisis diacrónico, expresado aquí en la categoría modo o patrón de acumulación.

El modo de acumulación se refiere a las relaciones sociales implícitas en los mecanismos de

valorización del capital y en los mecanismos de gestión interna de las contradicciones del sistema.<sup>2</sup>

El capital se valoriza (incrementa) por dos vías. En primer lugar, la valorización del capital por el trabajo, es decir, acrecentamiento del valor de los capitales privados que se produce gracias a la acción humana en el ámbito productivo (extracción directa vía salarios y extracción indirecta vía reducción de costos de producción); la tierra, las máquinas, el dinero, no pueden producir si es que la inteligencia y la fuerza humana no se combinan con ellas. Y en segundo lugar, la transferencia del valor de unos agentes a otros, según la posición de fuerza que puedan ocupar en los intercambios mercantiles.

De manera general en el capitalismo, la forma de gestionar las contradicciones sociales que surgen de la acumulación de la riqueza en un polo minoritario, tiene tres aristas: 1. La fragmentación de los dominados, prohibiendo o penalizando de manera formal e informal su organización. 2. El apoyo al crecimiento de grandes y medianos productores por parte del Estado, exista o no una relación orgánica entre poder económico y político. 3. La asistencia social como sucedáneo de la

1 Por ejemplo, la relación familiar entre las élites coloniales y los estratos que consolidan el nuevo modelo primario-exportador propio en la época republicana: apellidos que se repiten generación tras generación representando a los sectores más poderosos, incluso en la actualidad. Alberto Acosta, (1995), *Breve historia económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, pp. 18-26. Y por el otro lado, aquellos herederos de los históricamente oprimidos: indígenas expoliados durante la Colonia, cuyos herederos en la década del setenta, cuando iniciaban su incorporación autónoma al mercado, se encontraban con comerciantes mestizos que aún utilizaban mecanismos violentos (golpes, insultos, arranche) para imponer el precio a los bienes agrícolas y extraer

un valioso excedente a los productores. Hugo Burgos, 1997 (1970), *Relaciones interétnicas en Riobamba. Dominio y dependencia en una región indígena ecuatoriana*, 2a. ed., Quito, Corporación Editora Nacional.

2 José Valenzuela, (1990), en Blanca Rubio, (2009), *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*, SIPAE, Universidad Autónoma de Chapingo, Dirección de Centros Regionales Universitarios de la UACH, Plaza y Valdés, S.A. de C.V. México D.F., p. 38.



redistribución, utilizada para reducir la potencial conflictividad de los actores empobrecidos.

El modelo de acumulación no es una instancia estable, inmodificable o natural, sino que se construye dentro de un campo de fuerzas en el que los actores ponen en juego todos los capitales que disponen, para lograr incidir en el resultado económico.<sup>3</sup>

Se parte de una situación de desigualdad estructural previa, históricamente constituida, sobre la que los agentes no pueden incidir inmediatamente. Una estructura que los constriñe en la medida que los constituye como agentes dotados de más o menos capital, haciendo de ellos actores potentes dentro del campo de fuerzas. Los actores disponen de ciertas herramientas, activos o recursos que les permiten interactuar en el

campo, generar poder e incidir sobre la estructura. Se trataría de un proceso donde la toma de conciencia sobre la posibilidad constituyente, la lucha por el acceso a los recursos materiales, culturales, simbólicos y sociales, y la organización política, se combinan en diferentes momentos con diversa intensidad para marcar el ritmo de transformación del modelo. El estudio de la agencia de los sujetos en relación al modelo escapa, sin embargo, a las posibilidades del presente artículo.

## Agroindustria y economías campesinas

Se intenta aquí comprender la estructura agraria desde una perspectiva agregada, lo que significa clasificar la población en dos grandes grupos enfrentados por distintos intereses, nivel de acce-

3 Ejemplos de ello muchos y en varias épocas de nuestra historia: 1. La información (capital cultural) utilizada por inversionistas privados que, enterados de las potencialidades de la construcción del Proyecto Hidráulico Acueducto Santa Elena, en los noventa, compraron tierras a bajos precios a los comuneros que desconocían del proyecto, con el resultado incremental sobre la plusvalía de los predios adquiridos. Ramón Espinel, Paúl Herrera, 2010, “Acumulación perversa: comuneros, agua y tierra en la península de Santa Elena”, en Frank Brassel, Stalin Herrera y Michel Laforge, (edits.), *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*, Quito, SIPAE, pp. 51-63. 2. Las relaciones de parentesco, familiaridad o compadrazgo (capital social) entre comerciantes mayoristas de Ambato y los productores mestizos de papa, medianos y grandes, en Quero y Mocha, que permite a estos últimos beneficiarse de condiciones comerciales benéficas (precios estables, crédito, transporte en finca), mientras que los productores indígenas de occidente de Tungurahua han sufrido un bloqueo

étnico-comercial. Diego Carrión, (2011), “Colonialismo y capitalismo en Tungurahua: los antecedentes de la desigualdad”, en Pablo Ospina, (coord.), *El territorio de los senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*, Quito, Corporación Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar. 3. Los excedentes económicos que permitieron reinvertir en empacadoras especializadas a productores bananeros grandes, cuando a finales de los sesenta se requirió el cambio de la variedad Gross Michell por la Cavendish, lo que implicaba inversiones intensivas en capital para su tratamiento, los productores mejor dotados de capital se sitúan mejor, respecto de los pequeños y medianos productores que no disponían de recursos. Christian Tamayo y Darío Cepeda, (2007), “El dilema constante del productor bananero: ¿asociatividad o individualismo?”, en Michel Vaillant, *et al.* (edits.), *Mosaico agrario. Diversidades y antagonismos socio-económicos en el campo ecuatoriano*, Quito, SIPAE/IRD/IFEA.

so a los recursos y disposición dentro del sistema productivo. Es importante advertir que esta perspectiva permite ubicar correlaciones de fuerza y tendencias económicas y políticas generales, pero no da cuenta de su diversidad interna.

Por un lado, se caracteriza a las economías campesinas como aquellas que se ven perjudicadas por el centenario proceso de extracción y concentración de recursos por parte de una minoría heredera de las élites coloniales. Los campesinos tienen dificultades estructurales para acceder a recursos productivos básicos: tierra, agua, capital; y, como efecto de lo anterior (entre otras razones), tienen dificultades para acceder a recursos como información, conocimiento y redes sociales con potencial económico. A pesar de estas dificultades, este grupo es el que abastece con su producción al mercado interno, y debería ser el actor privilegiado de toda política destinada a garantizar la soberanía alimentaria. Entre ellos es necesario destacar la presencia importante de campesinos indígenas minifundistas en la Sierra, y de campesinos mestizos con vínculos salariales a la agroindustria y que mantienen plantaciones propias o vínculos independientes con la tierra.<sup>4</sup>

En oposición a los primeros, los agroindustriales son aquellos productores dedicados al cultivo de productos para exportación (banano, cacao,

café), el cultivo de materia prima para la industria (caña de azúcar, palma africana), y los medianos y grandes productores que abastecen los centros oligopsonicos<sup>5</sup> de comercialización minorista (Pro-naca-Supermaxi). Estos productores concentran en sus manos la mayor parte de la tierra, el agua y el capital disponibles en el país, lo que les permite, a su vez, tener acceso privilegiado al crédito público y privado, a las redes comerciales, y a la información privilegiada de mercado. Los mayores volúmenes de producción agroindustrial tienen como destino el mercado externo, por lo que no contribuyen directamente a la soberanía alimentaria. Al contrario, el uso intensivo de agroquímicos, la maquinización, y otras prácticas relacionadas a su lógica irrestricta de acumulación, pone en serio riesgo el equilibrio natural y la biodiversidad.

El primer elemento de diferenciación estructural entre campesinos y agroindustria es la tenencia de la tierra. La inequidad en el acceso a este activo es histórica y, a pesar de la realización de dos Reformas Agrarias (1964, 1973), ésta no ha sido reducida de manera significativa: entre 1954 y el último Censo Agropecuario (2000), el índice de Gini se ha reducido apenas seis puntos porcentuales y se mantiene en 0,8.<sup>6</sup>

directamente en su precio, calidad y cantidad. En el caso del oligopsonio del comercio minorista, se debe aclarar que es parte de una red monopólica que integra verticalmente todo el proceso: venta de insumos, contratos agrícolas para la producción, acopio y transporte de los bienes, que serán, finalmente, comercializados en sus tiendas minoristas (supermercados).

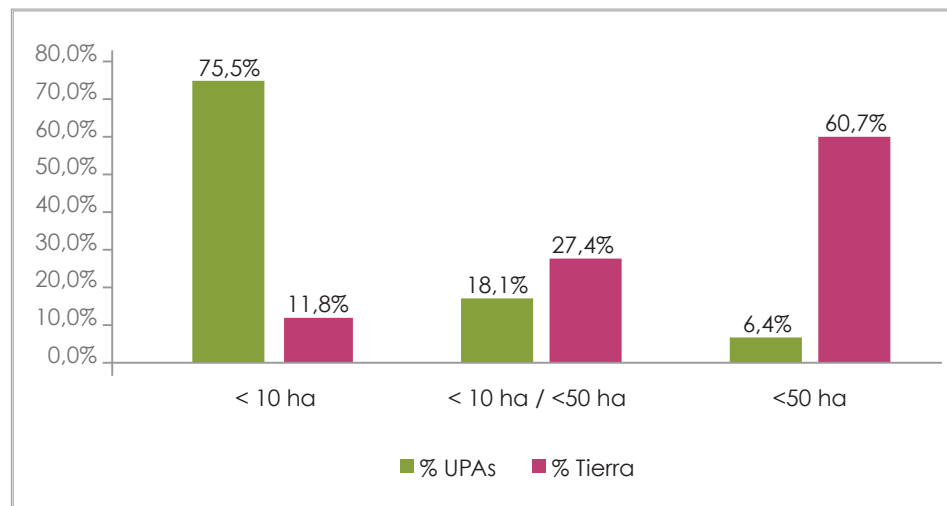
- 4 Cabe destacar la presencia creciente de campesinos sin tierra en la Costa, que han sido desplazados de sus parcelas y se ligan a la agricultura solo mediante los vínculos salariales.
- 5 Un oligopsonio representa a un grupo pequeño de compradores que concentra los canales y medios de adquisición de un bien o grupo de bienes, pudiendo incidir

- 6 Frank Brassel, Stalin Herrera y Michel Laforge (edits.), (2010), *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*, Quito, SIPAE, p. 23.

El 76% de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPAs) son menores a 10 ha, y disponen apenas del 12% de la superficie cultivable del país. Las propiedades más grandes, superiores a 50 ha, representan solo el 6% de las UPAs; y, sin embargo, concentran el 61% de la tierra. Esto significa que menos de 600 familias poderosas, ligadas a la agroindustria, tienen mucha más tierra (3'5934.96 ha) que 712.035 familias empobrecidas (2'481.019 ha), según el último Censo Agropecuario.

Un segundo elemento que demuestra la inequidad estructural es el difícil acceso al agua de riego. Las economías campesinas poseen el 25% de la superficie con riego, mientras que las grandes propiedades agroindustriales (mayores a 50 ha) concentran más de la mitad de la superficie regada en el país (51%).<sup>7</sup> Pero, además, las economías campesinas pagan más por riego que las empresas agroindustriales: por cada 100 dólares que gana una bananera, paga por concepto de riego entre 0,05 y 0,4 dólares; mientras que las unidades campesinas, por cada 100 dólares que ganan deben gastar de 1,2 a 30 dólares.<sup>8</sup>

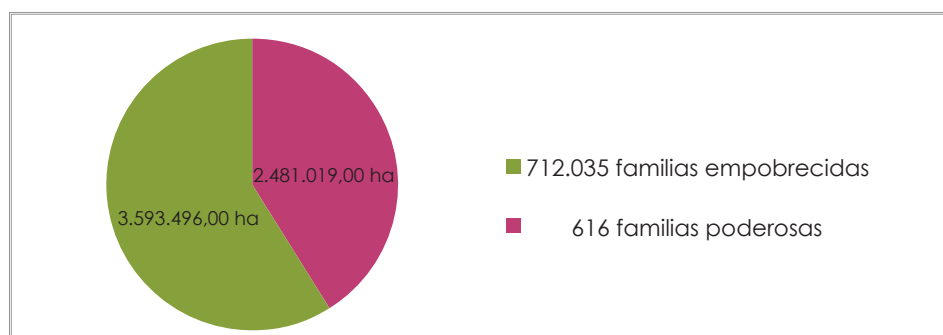
**Gráfico 1. Porcentaje de UPA's y superficie en la Costa, según el tamaño de la tierra**



Fuente:  
Censo Agropecuario  
2001-INEC.  
Elaborado por:  
Instituto de Estudios  
Ecuatorianos, IEE.

<sup>7</sup> Christine Récart, (2011), *Entre la división y la exclusión, políticas del agua en el Ecuador: el ejemplo andino de Píllaro*, Quito, SIPAE/IRD, pp. 18-19.

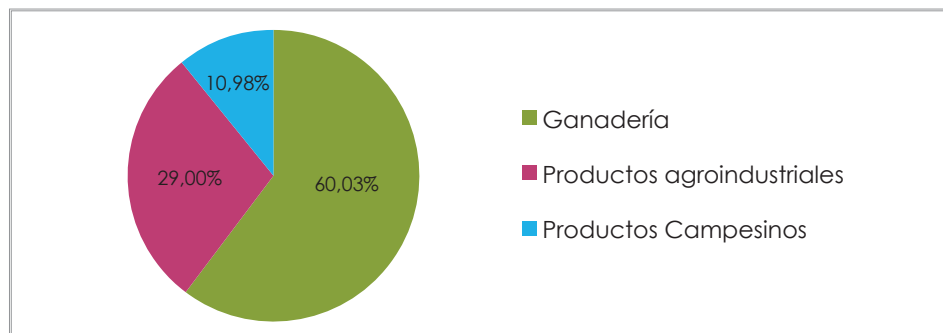
<sup>8</sup> Achi Vara Gornés, (2010), "Sistema Nacional de Investigación de la problemática agraria en Ecuador", en *Problemática del agua en el Ecuador*, <http://www.laruta.nu/es/articulos/problematica-del-agua-en-ecuador>.

**Gráfico 2. Número de familias y acceso a la tierra**

Fuente:  
Censo Agropecuario  
2001-INEC.  
Elaborado por:  
Instituto de Estudios  
Ecuatorianos, IEE.

Las economías campesinas no tienen capacidad de ahorro, debido a sus reducidos ingresos. La única posibilidad de invertir pasa por obtener crédito. Sin embargo, existen barreras infranqueables para acceder a la banca pública y

privada. Quedan sometidos a la usura, tanto de personas particulares como de algunas cooperativas que, dedicadas al microcrédito, expolian al campesino con altas tasas de interés.

**Gráfico 3. Crédito otorgado por el Banco Nacional de Fomento (BNF) en 2010**

Fuente:  
Banco Nacional de  
Fomento, 2010.  
Elaborado por:  
SIPAE - AVSF - IEE.

Un ejemplo de las dificultades de acceso al crédito se mira en la relación entre los campesinos y el Banco Nacional de Fomento (BNF), institución pública que debería privilegiar la

ayuda a los más pequeños y que, según muestran los datos, concentra sus recursos en la ganadería y los productores agroindustriales. El 89% de sus recursos se destina a estos actores, mientras

solo el 11% se dedica a inversiones en productos típicamente campesinos. Esto se debe a que la institución apoya solo a aquellos productores económicamente viables, que pueden garantizar la devolución de lo prestado mediante prendas o escrituras de respaldo. Otra barrera es lo engorroso de los trámites burocráticos para quienes no cuentan con relaciones clientelares, de parentesco o amistad con los funcionarios.

La mejor posición estructural de los agroindustriales permite que sostengan relaciones comerciales privilegiadas: información de precios y volumen, mayor control sobre sus canales de comercialización, integración vertical de procesos. Mientras las economías campesinas carecen de información de mercado, lo que las deja a expensas de relaciones adversas expresadas en diversos tipos de bloqueos comerciales: bloqueo étnico,<sup>9</sup> por falta de vías de comunicación o medios de transporte; por control oligopsónico de las plazas de mercado y a través de su integración vertical a redes de comercialización minorista.<sup>10</sup>

También el conocimiento científico-técnico es esquivo a las economías campesinas: solo un 3% de la población rural logra acceder a la educación superior, mientras en el sector urbano acceden el 17%.<sup>11</sup> Esto quiere decir que una minoría de personas relacionadas al agro logran

capacitarse, principalmente aquellos que poseen suficientes recursos económicos para invertir en la educación de sus hijos (tradicionalmente los grandes y medianos propietarios).

Tierra, agua, capital, crédito, control de mercados, y conocimiento científico-técnico, son los elementos objetivos en los que se expresa de manera concreta la desigualdad estructural. Determinan la experiencia, capacidades y auto-percepción diferenciada de los grupos en tanto clases sociales.

## Valorización y acumulación de capital

Valor es una categoría que expresa la cantidad de trabajo o esfuerzo social que ha sido invertido en la producción de bienes independientes, destinados a satisfacer necesidades de la sociedad. Cualitativamente se supondría que una igual cantidad de capacidad para satisfacer necesidades debería ser devuelta al productor por la entrega de su trabajo. Sin embargo, en la sociedad capitalista se retribuye mucho menos al productor, disminuyendo la capacidad para satisfacer sus propias necesidades. Esto es posi-

9 Diego Carrión, (2011), "Colonialismo y capitalismo en Tungurahua: los antecedentes de la desigualdad", en Pablo Ospina, (coord.), *El territorio de los senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo...*, pp. 211-216.

10 Xavier León, (2011), "El agronegocio en el Ecuador: un monopolio llamado PRONACA", en Frank Brassel, et al., *¿Agroindustria y soberanía alimentaria? Hacia una Ley de Agroindustria y Empleo Agrícola*, Quito, SIPAE, pp. 122-123.

11 Encuesta de Empleo Desempleo y Subempleo (ENE-MDUR), Dic 2009-INEC.

ble debido al menos a tres características propias del capitalismo: 1. Separación del trabajador de las decisiones de producción y distribución del ingreso, concentradas en los propietarios del capital. 2. La falta de planificación económica que deja la economía a expensas de las fuerzas del mercado. 3. La transformación de la dimensión cualitativa del valor (esfuerzo social que satisface necesidades) en una dimensión cuantitativa (dinero) que permite el intercambio, es decir, el precio como sucedáneo mercantil del valor.

La falta de planificación genera relaciones donde la búsqueda del beneficio particular es la única lógica de ordenamiento económico. Se requiere extensos niveles de cuantificación del esfuerzo para conseguir o imponer acuerdos de intercambio en el marco de la escasez o sobrea-bundancia generadas al producir, sin considerar la demanda social de manera objetiva (planificación en base a las necesidades). El valor convertido en precio determina, en comparación a los costos, la pérdida o ganancia de la unidad productiva, luego de ser premiada o penalizada por el mercado. Finalmente, el ingreso obtenido es distribuido dentro de la unidad productiva de acuerdo a las decisiones que toma el dueño del capital. La distribución, generalmente, retribuye al trabajador mucho menos valor (esfuerzo social) que el que aportó en el proceso productivo. El valor no retribuido al trabajador es apropiado por el patrón, valorizando o incrementando su capital. La explotación del trabajo y la valorización del capital son dos caras de una misma moneda: la acumulación capitalista.

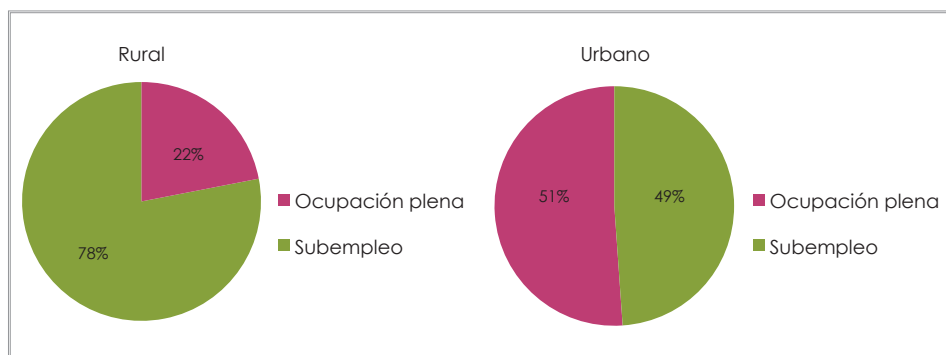
Gracias a que concentran la toma de decisiones, los propietarios pueden utilizar varios mecanismos para valorizar su capital. Esos mecanismos componen el patrón de acumulación. Los trabajadores, con dificultades para acceder a los activos productivos, quedan sujetos a los dispositivos de poder creados por los propietarios, quienes se valen de su mejor posición estructural para imponer las condiciones de trabajo y comercialización.

Un primer mecanismo utilizado es la precarización laboral o subempleo, es decir, el deterioro de las condiciones de trabajo. La gran mayoría de los trabajadores rurales se encuentran en condiciones precarias, esto significa que son vulnerables frente al poder de los empleadores: pueden ser despedidos intempestivamente sin indemnización; sus ingresos no cubren sus necesidades, por lo que desean trabajar más horas al día; se les prohíbe la organización o se genera un clima de miedo y persecución en torno al sindicato.<sup>12</sup> La precarización disminuye los costos del empleador,<sup>13</sup> lo que le permite mayores niveles de acumulación.

12 Frank Brassel, Freddy Montenegro, *La industria florícola en la Sierra ecuatoriana: formalización, certificación y política antisindical*, pp. 114-115; y Darío Cepeda, (2011), "Cuando las manos hacen racimo: condiciones de producción y trabajo del banano en el Ecuador", en Frank Brassel, *et al.*, *¿Agroindustria y Soberanía Alimentaria? Hacia una Ley de Agroindustria y Empleo Agrícola*, Quito, SIPAE, p. 92.

13 Al no emplear formalmente al trabajador no debe pagar seguro social, indemnizaciones, y otros beneficios de ley.

**Gráfico 4. Subempleo sector rural y urbano 2010**

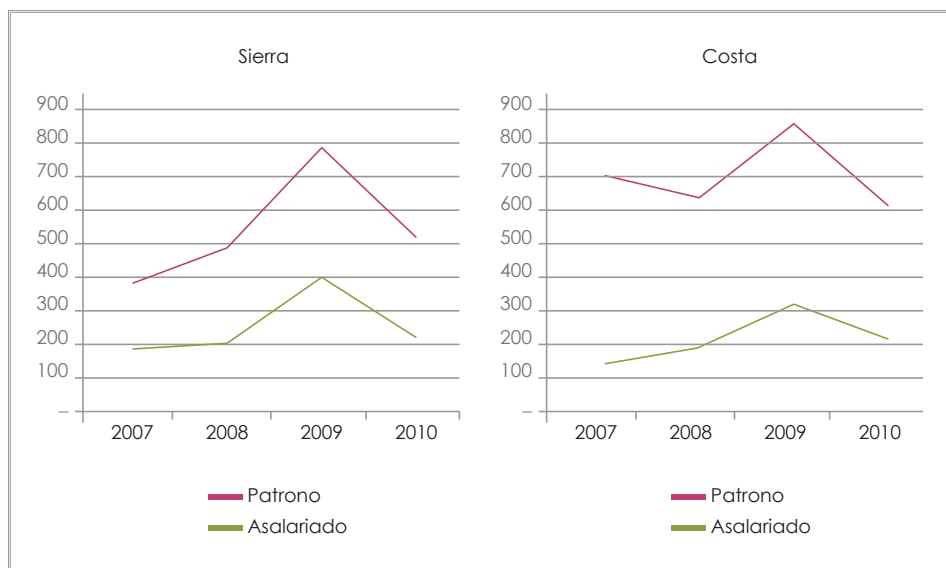


Fuente:  
INEC-ENEMDU 2010.  
Elaborado por:  
SIPAE - AVSF - IEE.

El segundo mecanismo es la explotación del trabajo, es decir, la extracción de una parte del valor generado por el obrero agrícola para acre-

centar el capital del empleador. Esto se puede mirar en la brecha de ingresos promedio entre trabajador y patrono.

**Gráfico 5. Brecha de ingresos entre patronos y trabajadores**



Fuente:  
INEC-ENEMDU 2007,  
2008, 2009, 2010.  
Elaborado por:  
SIPAE - AVSF - IEE.



Por cada dólar que recibe el patrón los trabajadores reciben 39 centavos a nivel nacional, 43 centavos en la Sierra y 33 centavos en la Costa, lo que muestra que en la región donde mayor presencia existe de agroindustria se registran mayores niveles de explotación. En provincias donde es mayor el trabajo agrícola por cuenta propia, los niveles de explotación privada son menores: en Chimborazo, por cada dólar que recibe el patrón los trabajadores perciben 0,83 centavos, y en Bolívar 84 centavos. En las zonas agroindustriales, la explotación del trabajo es mucho mayor: en Guayas, por cada dólar recibido por el patrón, los trabajadores reciben apenas 25 centavos, y en Los Ríos 26 centavos.<sup>14</sup> Esto quiere decir que mantener la propiedad sobre la tierra, aunque se trate de minifundios, ubica a los trabajadores rurales en mejores condiciones para negociar su vínculo laboral.

El tercer mecanismo es la extracción de valor vía transferencia mercantil. El precio se conforma como un acuerdo o una imposición que se construye en el mercado: se ponen en juego las distintas fuerzas de los actores, en procesos directos o indirectos de incidencia. La distribución de recursos e ingresos se supone justa solo cuando no se entiende que el mercado es un campo de fuerzas que enfrenta

a actores poderosos con otros con menos capacidad de incidencia, es decir, puede ser considerado justo solo si se hace abstracción de la histórica asimetría que marca la realidad social concreta.<sup>15</sup> No hay justicia en el mercado, sino lucha de fuerzas desiguales que terminan perjudicando a los más débiles.

Los grandes comerciantes movilizan recursos en dinero y capacidad de almacenamiento para generar sobreproducción<sup>16</sup> o escasez,<sup>17</sup> según convenga a su interés de comprar barato y vender caro. Comerciantes medianos y grandes se agrupan en oligopsonios que bloquean la entrada de los productores a las plazas de mercado y luego imponen los precios a nivel local e interregional.<sup>18</sup> La agricultura a contrato es otra forma de oligopsonio, en la medida que condiciona desde un inicio la venta del producto a un comprador exclusivo, quien determina el precio a cambio de los préstamos para comprar insumos (que él mismo vende) y la asistencia técnica que implica, en realidad, el control de la tierra por parte del contratante (uso, manejo y calidad de la producción).<sup>19</sup>

14 INEC-ENEMDUR, diciembre 2010.

15 El mercado, desde la visión neoclásica, se entiende como una especie de sujeto independiente de las voluntades y acciones particulares de los actores, que distribuye de manera neutral recursos e ingresos en forma de premio o castigo al desempeño económico.

16 En el mercado mayorista de Ambato, por ejemplo, se contrabandea producto desde Perú y Colombia, para generar abundancia y reducción del precio en época de cosecha.

17 Cuando es momento de vender, se almacenan los excedentes para que el precio suba.

18 "... cogemos nuestros productos los vendemos a como nos paguen, cuando hay abundancia nos pagan como a gallina con peste" y "si es que quiere vendemos y si no llévase", "¿cómo vamos a regresarnos otra vez del mercado con nuestro producto?... en eso estamos sufriendo" (Youri Rezabala, Universidad Técnica de Manabí, 14-04-2011).

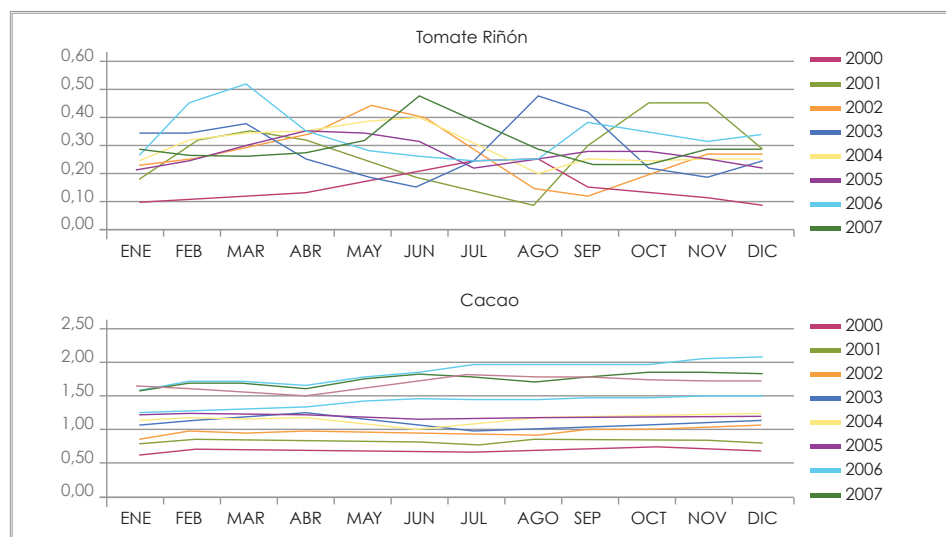
19 Xavier León, (2011), "El agronegocio en el Ecuador: un monopolio llamado PRONACA", en Frank Brassel, *et al.*, *¿Agroindustria y soberanía alimentaria? Hacia una Ley de Agroindustria y Empleo Agrícola...*, pp. 119-121.

Quienes tienen menor poder de negociación (por tener volúmenes pequeños de producción, por carecer de información, por la calidad de sus redes sociales, o por carecer de infraestructura de transporte y comunicación) son los más perjudicados, pues parte del valor que han generado se traspasa a los intermediarios o a quienes los hacen trabajar bajo contrato.<sup>20</sup> El control de mercado que tienen los agentes más poderosos se expresa ante los productores como una variabilidad impredecible de precios, condenándolos a la incertidumbre en el momento de planificar la producción. Los más afectados por la inestabilidad de precios son

los pequeños productores campesinos, mientras los productores agroindustriales, con más control sobre sus canales de comercialización, disfrutan de relativa estabilidad (gráfico 6).

El porcentaje del precio al mayorista que queda con el productor es menor para los productos típicamente campesinos: en el choclo el 43% del precio al mayorista queda con el productor; en el ajo el 57%; en la cebolla el 64%, por citar algunos ejemplos. En los productos para exportación, en cambio, el margen que queda con el productor es mucho mayor: en el cacao y el café el 86% queda con el productor, mientras en el banano los pro-

**Gráfico 6. Comparación de variabilidad de precios en finca: producto campesino (tomate riñón) y de agroexportación (cacao)**



Fuente:  
MAGAP 2000-2009.  
Elaborado por:  
SIPAE - AVSF - IEE.

20 “Nosotros nos esforzamos trabajando y hemos invertido, pero a la hora de producir, PRONACA ya tiene todos los mercados llenos y nosotros nos quedamos sin piso...

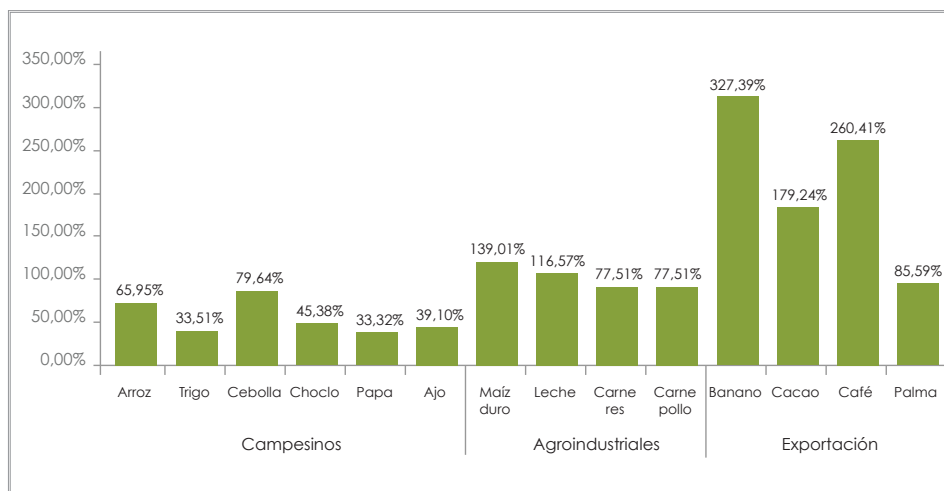
se abusa en los precios” (Olmedo Donoso, FOCAHL Pedro Carbo, Guayas, 03-05-2011).

ductores reciben un precio mayor al de los mayoristas del mercado interno (126%).<sup>21</sup>

La crisis internacional de alimentos ha generado un incremento de los precios de los bienes

agrícolas en el mercado interno. Los productos agroindustriales han sido los más beneficiados. El precio del trigo y la papa (típicamente campesinos) aumentó 33% en nueve años, mientras

**Gráfico 7. Incremento de precios en el mercado interno (2000-2009)**



Fuente:  
MAGAP 2000-2009  
Elaborado por:  
SIPAE-AVSF - IEE.

que el precio del banano en el mismo período creció 327%.

Esta situación hace que sea más rentable (al menos coyunturalmente) poner los escasos activos productivos de las economías campesinas (tierra, trabajo) en función de incrementar la producción agroindustrial.

La acumulación del capital tiene como mecanismos: la valorización por medio del trabajo, la transferencia mercantil y la precarización laboral

que permite reducir costos y acumular, sacrificando los derechos de los trabajadores. Coyunturalmente, la crisis alimentaria ha incentivado la producción capitalista y la apuesta por la rentabilidad.

### **Inversión pública y algunos resultados de la política aplicada por el gobierno de Rafael Correa**

El Estado tiene la posibilidad de transformar o reafirmar el patrón de acumulación capitalista, dependiendo del tipo de políticas que impulse.

<sup>21</sup> Fuente: MAGAP, 2009

¿Qué decisiones ha tomado al respecto el gobierno de Correa y qué resultados pueden observarse?

En primer lugar, es necesario reconocer que la inversión pública en el sector ha crecido. Entre 2007 y 2010, el presupuesto destinado a la agricultura creció 152%, mientras que en el cuatrienio anterior (2003-2006) había decrecido 22%. El crecimiento más fuerte en el actual gobierno se produjo entre 2008 y 2009. Fue notoria una política de apoyo a la reconstitución operativa e institucional de las entidades públicas relacionadas al sector agropecuario, devastadas en la etapa anterior. En estos dos años se ejecutó mucho más de lo asignado (26% y 14%, más de lo previsto, respectivamente). En 2008, se mira un significativo incremento en el gasto operativo<sup>22</sup> (180,63%), la inversión también crece aunque en un porcentaje menor (75,75%). Para 2009, se nota la intensión de promover la inversión en el sector (crece 151,19%), reduciendo el crecimiento del gasto operativo (46,19%), lo que podría significar un intento de utilizar productivamente la capacidad de ejecución recuperada.

Para 2010, la asignación presupuestaria fue 17% menor con respecto 2009, lo que da cuenta de una reversión de la política de apoyo al agro, hacia una lógica de reducción del gasto que continúa para 2011.<sup>23</sup> Las instituciones ejecutan solo

<sup>22</sup> Gasto operativo: es lo que utilizan las instituciones o entidades que conforman el sector público para su funcionamiento, suma el gasto corriente, de capital y financiamiento. Se diferencia de la inversión porque esta última se dedica específicamente a incrementar o promover la producción.

84% de lo asignado en 2010, y lo grave es que la reducción más significativa en el presupuesto corresponde a la inversión y no al gasto operativo.

No obstante, el incremento del gasto público sectorial agrícola ha sido importante. En ese contexto hay que preguntarse sobre los beneficiarios.

El Gobierno ha tenido que escoger entre una orientación redistributiva o una de fomento agropecuario. Las políticas redistributivas buscan disminuir la vulnerabilidad estructural de las economías campesinas para que puedan enfrentar los retos del crecimiento económico en mejores condiciones. Este tipo de políticas fueron aplicadas en el Ecuador en la década del setenta, en el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI): reforma agraria, titularización, subsidios, crédito, capacitación, entre otras.

Cuando inicia el período neoliberal en los ochenta, son reemplazadas por otro grupo de acciones denominadas de “Fomento agropecuario”: son políticas que benefician el crecimiento económico en apoyo de los productores consolidados y económicamente viables, sin preocuparse de resolver las inequidades estructurales, entre ellas: riego, servicios técnicos, fomento agropecuario, entre otras. Han estado vinculadas los últimos treinta años, primero con la modernización, luego con el fortalecimiento de la agricultura para la exportación, y hoy con los negocios inclusivos

<sup>23</sup> Se reduce en 30%: de 366 a 256 millones de dólares, según la proforma presupuestaria de 2011.

que terminan en la promoción de la agricultura empresarial y para el mercado externo.<sup>24</sup>

Este tipo de políticas son las que reciben mayor apoyo presupuestario durante la época abiertamente neoliberal. Entre 2003 y 2006: “Riego, drenaje y control de inundaciones” (42,26% en promedio); “Fomento, desarrollo y control de recursos hídricos” (21,92%) y “Fomento y desarrollo agropecuario” (22,2%).

El panorama, en los cuatro años del gobierno de Correa, no ha cambiado significativamente. Riego (44,9%), Administración de asuntos agropecuarios (7,7%), Fomento y desarrollo agropecuario (10,7%), y Servicios técnicos (20%), son las políticas privilegiadas en 2010. Las políticas campesinas como titularización y reforma agraria, reciben apenas el 3,5% del presupuesto: se utilizó todo para titularización y nada para reforma agraria. En 2009, año de mayor inversión secto-

rial agropecuaria del gobierno de Correa, el 80% del presupuesto se destinó a la Costa, región con el mayor peso agroindustrial y agroexportador.<sup>25</sup>

Se plantea que este tipo de políticas mantienen el modelo de desarrollo acuñado en la época neoliberal porque a cada unidad monetaria invertida por el Estado, los medianos y grandes productores pueden poner como contraparte mayor cantidad de recursos (tierra, capital, trabajo), generando economías de escala y, por tanto, obteniendo rendimientos proporcionalmente mayores que la EFC.<sup>26</sup> Esta dinámica, en el tiempo, acentúa la diferenciación y polarización productiva entre una reducida capa de grandes empresarios agrícolas, una capa regular de medianos productores y una inmensa mayoría de pequeños productores campesinos.

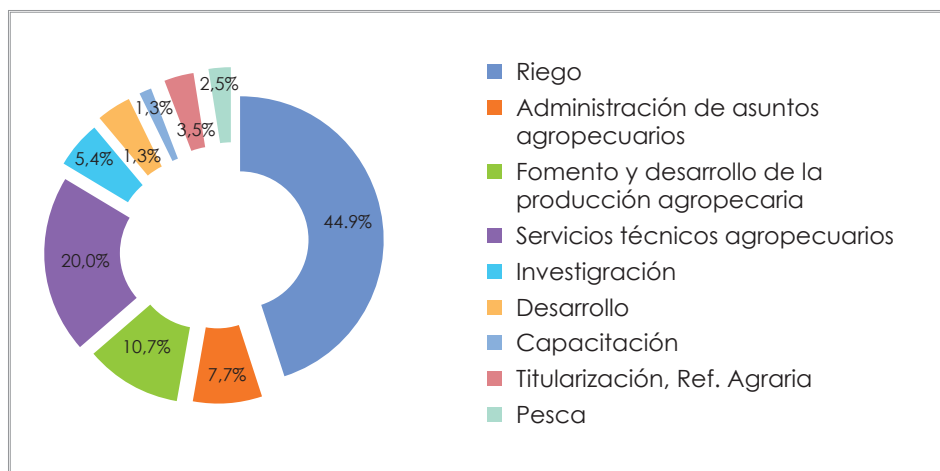
24 La política de Fomento agropecuario fue implementada como medida compensatoria a las afectaciones producidas por la Reforma Agraria, a finales de los setenta. Cuando se expide la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1978-1979), fue reemplazando a la política de redistribución de la tierra y apoyó a la re-primarización del agro en el marco de las políticas de ajuste estructural. “Toda una línea de política, la de Fomento agropecuario, fue pensada y llevada adelante como compensación a la acción redistributiva (...). Estuvo dirigida a asegurar el desarrollo capitalista de la mediana y gran propiedad... p. 114 (...). El crédito, la investigación tecnológica, la asistencia técnica, la infraestructura productiva y el riego, etc., han sido desarrollados en el país con el objetivo de apoyar un desarrollo empresarial capitalista de la agricultura, p. 135. Manuel Chiriboga, (1984), “El

Estado y las políticas hacia el sector rural 1979-1982”, en Manuel Chiriboga, (edit.), *Ecuador Agrario: ensayos de interpretación*, Quito, El Conejo/ILDIS.

25 Cabe observar que la inversión se concentra en grandes obras hídricas (Guayas, Manabí, Los Ríos), en zonas estratégicas para la minería (Loja) o para la interconexión multimodal (Manabí, eje Manta-Manaos).

26 Un ejemplo: si por cada hectárea regada, el incremento de la productividad suma al ingreso del productor diez dólares, el productor que posee tres ha, junto a un nuevo canal de riego construido por el Gobierno verá incrementado su ingreso en treinta dólares. Mientras, el propietario de 100 ha, vecino del anterior y beneficiado también por el canal de riego, recibirá como incremento de su ingreso 1.000 dólares adicionales. Toda política orientada al crecimiento logra reproducir la desigualdad rural, si es que no va acompañada de redistribución de activos y oportunidades.

**Gráfico 8. Plan anual de inversiones sectorial agropecuario 2010**



Fuente:  
Ministerio de Finanzas  
del Ecuador 2010.  
Elaborado por:  
Instituto de Estudios  
Ecuatorianos, IEE.

Las economías campesinas, en el marco de las políticas de Fomento agropecuario, no son reconocidas como sujetos productivos, sino como sujetos de asistencia social. Esto implica que no se valora el potencial productivo de la pequeña agricultura familiar;<sup>27</sup> y, se cree que la acción del Estado debe enfocarse en salvaguardar asistencialmente la supervivencia mínima de sujetos que considera no viables en sentido económico.<sup>28</sup> Esta orienta-

ción está presente en el actual Gobierno y cumple con contener la conflictividad social a nivel rural. Cuando se mira la proforma presupuestaria de 2010, se nota que buena parte de la inversión estatal dirigida a las economías campesinas se canaliza a través de las instituciones de bienestar social, y no de las relacionadas a la producción: 83 millones de dólares se canalizaron para desarrollo rural a través de estas instituciones, lo que representa el 34% del presupuesto sectorial de Bienestar Social y un 26% del sectorial agricultura. Los proyectos

27 Véase: Albert Berry y Liisa North (octubre 24, 2011), “Los beneficios de la pequeña propiedad en el campo”, en <http://lalineadefuego.info/author/gerardcoffey/>; donde se presentan varios casos que demuestran las consecuencias benéficas de un desarrollo rural basado en la potencialidad de las pequeñas economías campesinas: Taiwán, Japón, Corea, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Holanda, Costa Rica, he incluso algunos territorios dentro del Ecuador como Tungurahua y El Oro.

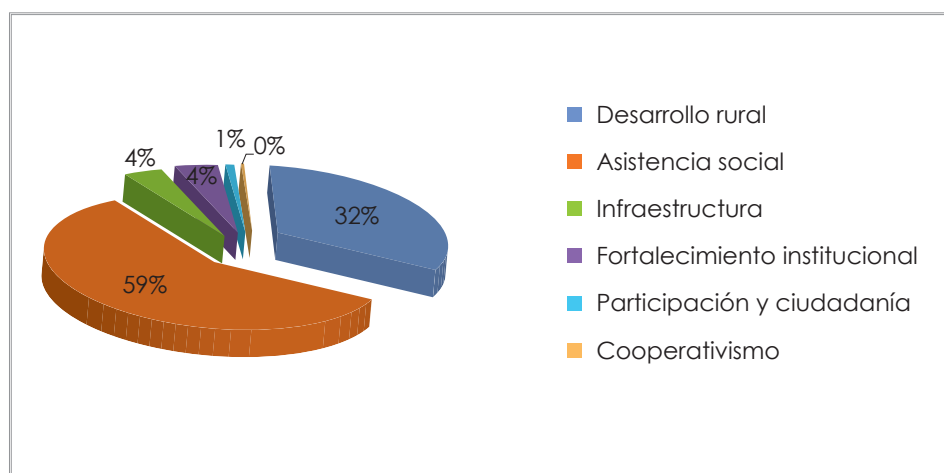
28 “Tenemos una productividad agrícola demasiado baja. Y en la economía campesina esa productividad es desastrosa. Y parte de esa baja productividad son las pequeñas parcelas de terreno (...). Cuidado, por buscar la justicia, entre comillas, destrozamos la eficiencia...”. Eco. Rafael Correa Delgado, presidente Constitucional de la República (08h34), Cadena Nacional 08/11/2011.

de bienestar social combinan asistencia con integración al mercado mediante la subordinación al gran capital (cadenas y agronegocios).<sup>29</sup>

Esto da cuenta de una opción del Gobierno por políticas de crecimiento sin redistribución,

que generan beneficios proporcionalmente mayores para los grandes productores,<sup>30</sup> reproducen la inequidad rural y mantienen intacto el patrón de acumulación capitalista configurado en la época abiertamente neoliberal.

**Gráfico 9. Presupuesto sectorial-bienestar social 2010.  
Agrupación por proyectos**



Fuente:  
Ministerio de Finanzas  
del Ecuador 2010.  
Elaborado por:  
Instituto de Estudios  
Ecuatorianos, IEE.

<sup>29</sup> Se incluyen proyectos como: Plazas del Buen Vivir, Protección alimentaria (Vaillant, 2007), Gestión del desarrollo productivo, Programa alimentario de nutrición integral, Proyecto de desarrollo del corredor central, Redes de seguridad alimentaria, Promoción de alimentos saludables, Intercambio y comercialización, Proyecto de transferencia agropecuaria y apoyo a los agronegocios, Sistema de Alimentación y Nutrición-SIAN, Proyecto de aseguramiento universal de salud montubia, Fortalecimiento de las cadenas productivas de los agricultores afroecuatorianos de las provincias de Imbabura y Carchi. Ministerio de Finanzas, 2010.

<sup>30</sup> Un ejemplo: si por cada hectárea regada, el incremento de la productividad suma al ingreso del productor 10 dólares, el productor que posee 3 ha, junto a un nuevo canal de riego construido por el gobierno, verá incrementado su ingreso en 30 dólares. Mientras, el propietario de 100 ha, vecino del anterior y beneficiado también por el canal de riego, recibirá como incremento de su ingreso 1.000 dólares adicionales. Toda política orientada al crecimiento logra reproducir la desigualdad rural, si es que no va acompañada de redistribución de activos y oportunidades.



Comparando los cuatro años anteriores al presente período presidencial (2003-2006) y los cuatro años efectivos de Gobierno (2007-2010), podemos ver que los esfuerzos hechos no son suficientes para revertir la situación precaria en la que el modelo neoliberal dejó a los trabajadores. Hubo una reducción del subempleo en 4,7%, a nivel urbano y rural, durante este Gobierno, que es muy poco frente al crecimiento del subempleo que se produjo entre 2003 y 2006: 50,2% en el sector rural y 12,6% en el sector urbano.<sup>31</sup> La brecha del ingreso entre patronos y trabajadores privados creció fuertemente entre 2003 y 2006 (540%), mientras que en el gobierno de Correa ha decrecido apenas 10%.

Probablemente, la recuperación de la crisis financiera (1998-2000) y el cambio favorable de los precios de los bienes primarios en el mercado internacional (petróleo, alimentos) causaron que desde 2003 haya una tendencia al aumento del ingreso promedio rural, como lo registran las estadísticas oficiales. Pero 2010, en pleno gobierno de

Alianza País, se produce un quiebre en la tendencia con una reducción generalizada del ingreso rural promedio a nivel nacional: el ingreso de patronos y socios disminuye un 30% respecto de 2009, y el de trabajadores privados se reduce en un 36%.

El Gobierno no se ha comprometido con una política de precios que beneficie a los pequeños agricultores. Ni la Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA), ni el establecimiento de precios referenciales para productos estratégicos,<sup>32</sup> han tenido efectos contundentes. Las economías campesinas siguen siendo víctimas de la intermediación,<sup>33</sup> del control de mercados de los agentes más poderosos,<sup>34</sup> mientras avanza la agricultura bajo contrato y la integración vertical del proceso productivo.

Hasta abril de 2011, un año y medio después del anuncio oficial del Plan Tierras, se ha entregado apenas 0,30% de la tierra que las versiones más conservadoras ofrecían entregar hasta 2013.<sup>35</sup>

31 INEC-ENEMDUR, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.

32 “Hay muchas piladoras que tienen poder económico, por ejemplo: en Loma de Sargentillo hay una piladora donde almacenan de 10.000 a 20.000 quintales de arroz, ellos compran a 12 o 15 dólares la saca y vende a 25 o 28 dólares que es el precio oficial del Gobierno. Aquí falta control en los precios tanto de maíz como de arroz” (Milton Yulán, Unión Pequeños Productores Tierra y Vida, Guayas, 02-05-2011).

33 La intermediación en la Sierra tiene varias modalidades, desde la compra en el terreno por parte de grandes comerciantes que disponen de camiones acopiadores y

una lógica oligopsónica, pasando por los piqueros (que acopian leche), hasta los pequeños intermediarios que, en los mercados locales, luchan por hacerse de una mínima parte del excedente comercial. En la Costa, la intermediación es algo más uniforme con dos modalidades principales, el acopio en el terreno y las familias compradoras en ciudades intermedias que almacenan principalmente productos para exportación.

34 “Nosotros no tenemos la oportunidad de vender directamente porque no hay una política clara de parte del Gobierno...” (Olmedo Donoso, FOCAHL Pedro Carbo, Guayas, 03-05-2011)

35 En abril de 2011 se habían entregado 4.657 ha, cuando el Plan Tierras había ofrecido distribuir 1.572.013 ha, hasta 2013. Fuentes: Pablo Ospina, (junio 23, 2011),

A pesar de los esfuerzos jurídicos y discursivos por posicionar el tema de la soberanía alimentaria como modelo rural alternativo, el gobierno de Correa no ha cambiado los agentes beneficiarios de la inversión pública ni ha modificado el sentido de las políticas con exclusiva filiación a los grandes productores, económicamente viables. El resultado es un modelo de desarrollo no definido, que siendo capitalista no calza ni en el neoliberalismo ni en el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Se mantienen los efectos más negativos del capitalismo a través de la continuidad con el anterior patrón de acumulación neoliberal; no existe un claro apoyo para la industrialización de los productos primarios; pero, se promueven ciertas políticas de asistencia social percibidas en el campo como muestra de la mayor presencia del Estado y cuya función es gestionar la potencial conflictividad rural, tan importante en los cambios sociales del Ecuador de las últimas dos décadas.

## La coyuntura agraria

Probablemente gracias a la recuperación económica después de la crisis financiera (1998-2000), y al mejoramiento de las condiciones internacionales para la comercialización de pro-

ductos primarios, se observó una rápida reducción de los niveles de pobreza rural entre 2003 y 2006 (25%). Para el siguiente período (2007-2010), el ritmo de caída de la pobreza se hace más lento (14%).

En las zonas rurales, la pobreza tiene mayor incidencia e intensidad que en las zonas urbanas. Para 2010, dos millones quinientos cuarenta y seis mil personas vivían con menos de dos dólares diarios en el sector rural, lo que representa el 53% de la población del campo. En la ciudad el 22,5% vive en situación de pobreza (2.131.953 personas).<sup>36</sup> Para alcanzar la línea de pobreza, los pobres rurales deberían ganar 27,53% más de lo que reciben como ingreso mensual; en la ciudad el 7,9%.<sup>37</sup>

Ante esta difícil situación, la población rural ha diseñado e implementado varias estrategias de diversificación económica. Entre ellas, la migración interna y externa ha jugado un papel muy importante, cambiando el panorama demográfico en el campo.

---

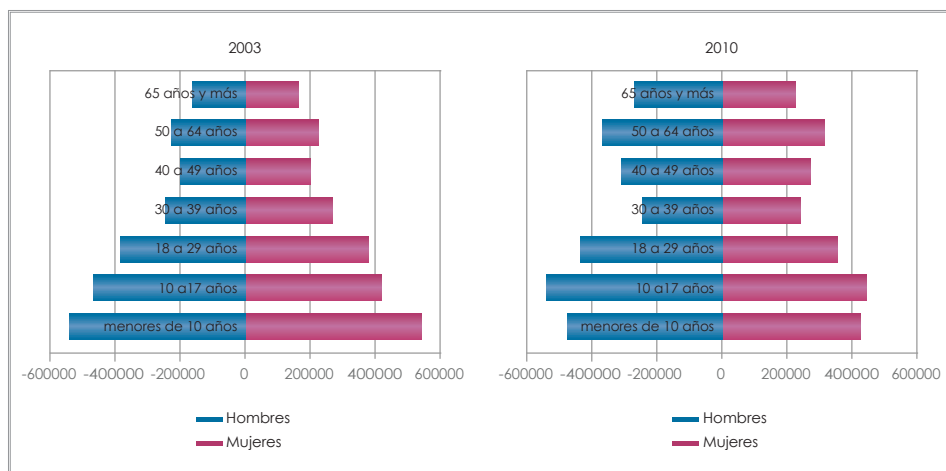
“El naufragio de una promesa” (primera parte), en *La redistribución agraria en la revolución ciudadana*, <http://lalineadefuego.info/author/gerardcoffey/>; Lorena Medina, (24 de abril 2011), “Plan Tierras, en deuda con el agro por litigios legales”, en diario *El Universo*, edición digital.

---

36 INEC- ENEMDUR, 2010

37 INEC-ENEMDU, 2008

**Gráfico 10. Pirámide poblacional rural 2003 y 2010**



Fuente:  
INEC-ENEMDU 2003  
y 2010.  
Elaborado por:  
SIPAE - AVSF - IEE.

Uno de los primeros efectos es el envejecimiento de la población rural debido a la migración mayoritaria de jóvenes en busca de trabajo. Esto es lo que muestra el cambio de la pirámide poblacional rural en los últimos siete años.

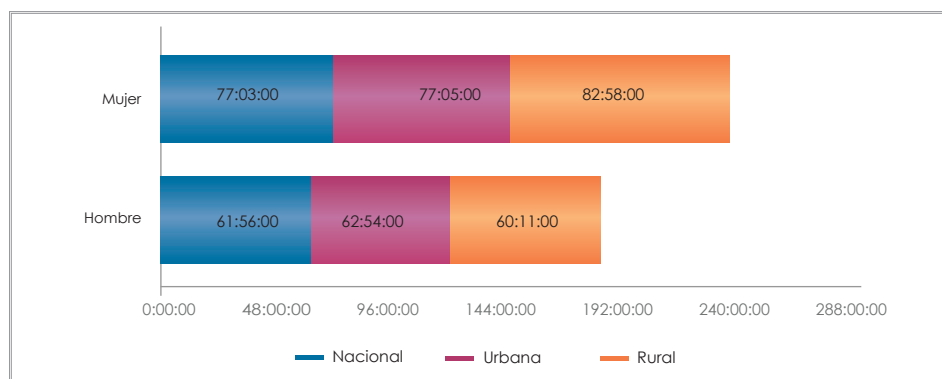
Una buena parte de la migración del campo a la ciudad divide a la familia campesina. Es el hombre quien sale a buscar trabajo, dejando a la mujer y a los hijos al cuidado de los cultivos y los animales. Esto ha generado un incremento en la Carga Global de Trabajo<sup>38</sup> de las mujeres, pues, aparte de encargarse de la reproducción del hogar, se ven abocadas a realizar las labores agropecuarias.

38 Carga Global de Trabajo: mide en tiempo, el trabajo extradoméstico remunerado, y el trabajo no remunerado que, a su vez, contempla: el trabajo doméstico, el trabajo voluntario en la comunidad y el trabajo para autocon-

En el campo ellas trabajan 80:58 horas semanales en promedio, es decir, 20 horas más que los hombres y 7 horas más que las mujeres de la ciudad. A nivel nacional, el 48% de las actividades que hacen las mujeres no son remuneradas. Pero las más afectadas son las mujeres rurales, cuyas actividades no remuneradas ascienden a cerca del 60%. En contraste, los hombres a nivel nacional ven remuneradas el 78,6% de sus actividades a nivel nacional, y el 72,4% a nivel rural. En términos generales, el ingreso de las mujeres es 25% menor al de los hombres en el sector rural. Tanto la pobreza como las formas de resistencia rural se materializan en la cotidianidad de las mujeres.

sumo (como el agrícola, que no se calcula dentro del extradoméstico-remunerado porque se realiza dentro del hogar).

**Gráfico 11. Carga Global de Trabajo  
(promedio de horas semanales)**

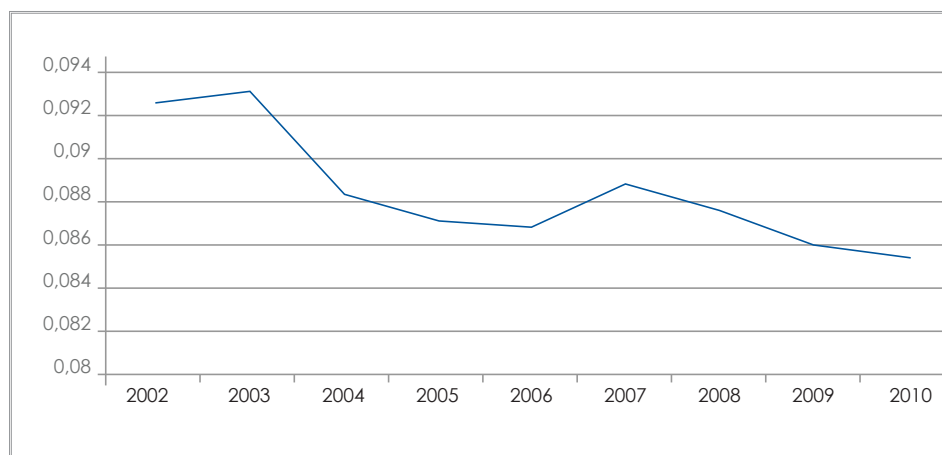


Fuente:  
Encuesta de uso  
del tiempo INEC,  
CONAMU, UNIFEM,  
2007 .  
Elaborado por:  
Alba Pérez A.

¿Esta vulnerabilidad campesina será un indicio de los límites de la estructura agraria y del patrón de acumulación rural configurados en los últimos treinta años? Un elemento a considerar al respecto es que el peso de la agricultura en el

PIB real ha mantenido una tendencia decreciente en los últimos 8 años, a pesar de las favorables condiciones internacionales en el comercio de productos primarios.

**Gráfico 12. Peso de la agricultura en el PIB real**

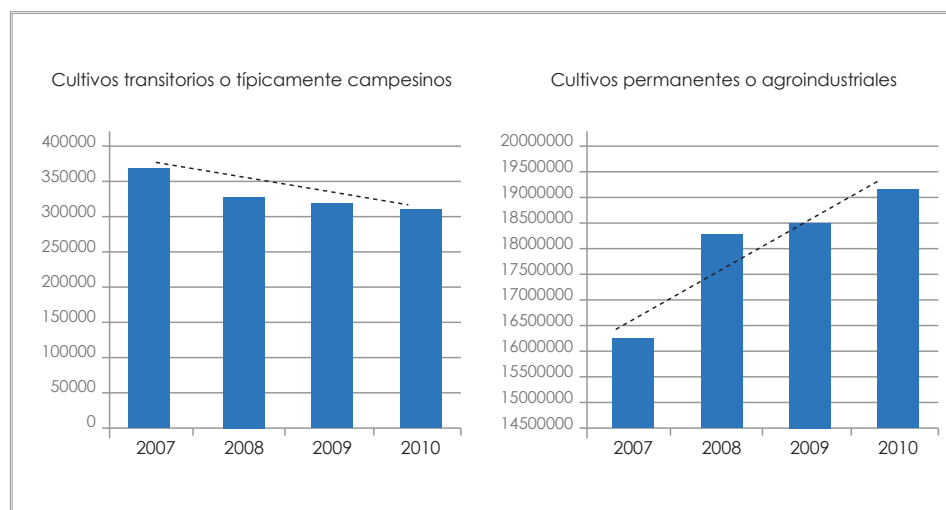


Fuente:  
BCE 2002-2010.  
Elaborado por:  
Instituto de Estudios  
Ecuatorianos (IEE).

En los últimos dos años, el sector agrícola se ha estancado en términos productivos. Comparando el Valor Agregado Bruto agropecuario, se observa que para 2009 el sector creció apenas 0,70%, y en 2010 decreció 0,68%.<sup>39</sup> El estancamiento se pro-

duce por la confluencia de dos tendencias opuestas: el crecimiento de la producción industrial (cultivos permanentes) por un lado, y la reducción del volumen de producción típicamente campesina (cultivos transitorios excluyendo maíz duro), por otro.

**Gráfico 13. Producción Nacional en Tm: cultivos permanentes y transitorios**



Fuente:  
BCE 2002-2010.  
Elaborado por:  
Instituto de Estudios  
Ecuatorianos (IEE).

Al respecto, pueden plantearse dos hipótesis: la primera es que la coyuntura internacional de altos precios de exportación para los cultivos agroindustriales está provocando una fuga temporal de activos pertenecientes a los/as pequeñas/os productores agrícolas (tierra y trabajo) hacia la agroindustria, provocando un decrecimiento en el

volumen de la producción típicamente campesina. La segunda es que la estructura agraria y el modelo de acumulación ha llegado a su límite, en el sentido que buena parte de los productores campesinos no pueden seguir soportando la extracción de valor de la que son objeto, y decide mudar hacia otras actividades, incluida la agroindustria y la ganadería.

Si se confirma la segunda hipótesis podría significar que la soberanía alimentaria del país enfrentaría un grave riesgo en el mediano y largo

<sup>39</sup> Fuente: Departamento de Cuentas Nacionales, Banco Central del Ecuador

plazo, en la medida que ha sido históricamente la economía campesina quien ha sostenido en volumen y calidad la alimentación de los ecuatorianos y ecuatorianas.

## Conclusiones

La estructura agraria y el modelo de acumulación no han sido modificados por las políticas del actual Gobierno. Se observa que la valorización del capital se hace a expensas de la precarización y explotación de los/as trabajadoras/es rurales, y de la extracción de un excedente comercial a partir del control que los actores más fuertes ejercen sobre los mercados. La situación de las familias rurales no ha mejorado sustancialmente y las políticas a su favor, que podían prevalecer a partir de la planificación gubernamental y los avances constitucionales, no se han concretado. La orientación del gasto público agropecuario sigue beneficiando proporcionalmente más a los grandes productores agroindustriales, manteniendo una política de fomento productivo sin redistribución de recursos, lo que genera la reproducción de la desigualdad en el campo. Los conflictos generados a partir de esta situación se administran mediante la asistencia social, que desmoviliza y contiene a las fuerzas sociales.

La crisis internacional de alimentos y la mejora de los precios de los bienes primarios han beneficiado a los agroexportadores, haciendo más rentable la inversión de activos en este tipo de producción. Este elemento coyuntural y/o la situación límite que resulta de la estructura y el

patrón de acumulación agrario generan la migración de recursos campesinos hacia la agroindustria y determinan el decrecimiento de la producción que abastece al mercado interno. Al ser compensada por el crecimiento de la producción agroindustrial, genera la imagen de estancamiento productivo agrícola que se refleja en el PIB sectorial de los últimos dos años.

## Bibliografía

- Chiriboga, M. (1985). “La crisis agraria en el Ecuador: tendencias y contradicciones del reciente proceso”. En L. Lefebvre, *La Economía Política del Ecuador. Campo, región, nación*. Quito. Corporación Editora Nacional.
- Rubio, B. (2009). *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México DF, SIPAE/Universidad Autónoma de Chapingo/P. y S.A. Editorial.
- Acosta, A. (1995). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito. Corporación Editora Nacional.
- Brassel, F. y F. Montenegro. (2011). “La industria florícola en la Sierra ecuatoriana: formalización, certificación y política antisindical”. En F. Brassel y F. Montenegro, *¿Agroindustria y Soberanía Alimentaria? Hacia una ley de agroindustria y empleo agrícola*. Quito. SIPAE.
- Cepeda, D. (2011). “Cuando las manos hacen racimo: condiciones de producción y trabajo del banano en el Ecuador”. En F. Brassel, *¿Agroindustria y Soberanía Alimentaria? Hacia una ley de agroindustria y empleo agrícola*. Quito. SIPAE.
- Brassel, F., S. Herrera y M. Laforge. (2010). *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. Quito. SIPAE.

Brassel, F. (2011). “Nueva hambre de tierra. Ofensiva de la agroindustria a nivel internacional”. En F. Hidalgo y M. Laforge. *Tierra Urgente*. Quito. Ediciones La Tierra/SIPAE.

Vaillant, M. *et al.* (2007). *Mosaico Agrario. Diversidades y antagonismos socio-económicos en el campo ecuatoriano*. Quito. SIPAE/IRD/IFEA.



# Soberanía alimentaria: principales formas de producción y comercialización en el Ecuador

Mercedes Valverde\*

**E**l acceso a los alimentos es el derecho fundamental de toda sociedad, pero a la vez la problemática más profunda que enfrentan los países latinoamericanos en la actualidad.

La crisis de desabastecimiento de alimentos se genera por la inequidad en el acceso a los medios de producción (tierra y agua, fundamentalmente) para producir; por la inexistencia de recursos económicos que permitan la compra de los mismos, y por la monopolización de los sistemas de comercialización y distribución en manos de grandes empresas nacionales y transnacionales.

Las consecuencias aún más desalentadoras son la pérdida de espacios y sistemas de comercialización de alimentos con un enfoque solidario, la desaparición de alimentos tradicionales en los puntos de expendio locales y la desconexión de las relaciones sociales y culturales que se fomentan en este interactuar de la transacción e intercambio de alimentos.

En Ecuador, como en casi todos los países latinoamericanos, persiste una realidad agraria dual, la producción agroindustrial a gran escala y la

agricultura familiar campesina, con condiciones productivas completamente diferenciadas, y una subordinación histórica de la pequeña producción a la producción capitalista.

El acceso a los medios de producción es un elemento clave de inequidad social, considerando que el 6,4% las unidades de producción de más de 50 ha poseen el 60,7% de la tierra, en clara contradicción con la administración del 6,3% de la tierra administrada por el 63,5% de las propiedades menores de 5 ha (III Censo Agropecuario 2001). Situación similar se evidencia con el agua, donde existe un potencial de superficie a ser regada de 3,1 millones de hectáreas y apenas el 30,4% cuentan efectivamente con el recurso (Plan Nacional de Riego y Drenaje 2011-2026).

Múltiples factores como el incremento en el precio del petróleo tanto para la producción como para el transporte de los alimentos, catástrofes climáticas que han generado grandes pérdidas, las nuevas tendencias de producción de

---

\* Investigadora SIPAE, Equipo Mercados Campesinos y Soberanía Alimentaria

agrocombustibles y de materias primas para el mercado mundial, así como los nuevos modelos de consumo de la población, han convertido a cada uno de los productos de las dietas alimenticias en mercancías con una fuerte tendencia especulativa.

Esta tendencia al alza en los precios afecta no solo a las economías familiares en general, sino también a los modelos productivos del país, que, en estrecha relación con los mercados externos, han marcado sistemas de producción especializados con alta rentabilidad, dando como resultado el desplazamiento de los sistemas productivos familiares campesinos y el desabastecimiento de alimentos locales y tradicionales, conllevando a efectos graves, como el incremento de los cinturones de pobreza en las grandes ciudades.

La distribución de los alimentos es uno de los puntos álgidos para que esta crisis sea más inclemente, las grandes cadenas de comercialización se han consolidado como monopolios que articulan toda la cadena de valor de los alimentos no solo en productos industrializados, sino también con una amplia oferta en fresco. Esta apuesta por una centralización de productos del capital ha dado como resultado una rápida expansión de las cadenas de supermercados a sectores periurbanos.

Revalorizar y defender la producción local plantea la reorganización y acercamiento de productores y consumidores, el establecimiento de mercados alternativos, la aplicación de políticas públicas que establezcan relaciones sociales amigables y solidarias, y que reconozcan los derechos y soberanía de los pueblos.

La soberanía alimentaria es uno de los derechos constitucionales que garantiza la producción y el acceso de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados a todas las personas, comunidades y pueblos. Además, en el caso del Ecuador esto se ha convertido en el resultado de fuertes procesos de lucha y reivindicaciones porque se reconozca la capacidad productiva de la agricultura familiar campesina, considerando aspectos sociales, económicos y ambientales.

Este planteamiento establece a la familia y comunidad campesina como ejes fundamentales de la producción de alimentos donde se enfatiza el autoabastecimiento, y promueve la producción responsable para la provisión y diversificación de productos a los mercados locales. Sin embargo, es necesario establecer lineamientos y políticas para cada uno de los actores, eliminando de esta manera inequidades e injusticias que se generan entre los actores que intervienen en los sistemas de producción, transformación, distribución y comercialización.

## **El Ecuador y la construcción de la soberanía alimentaria**

Las fuertes crisis ambientales y económicas, la mayor dependencia de productos derivados del petróleo en los procesos productivos, controles y monopolización de la producción y el mercado, fueron detonantes claros para que se busque desde las organizaciones sociales indígenas y campesinas nuevas alternativas dentro de un marco de soberanía alimentaria. Para el Ecuador, este proceso se ve cristalizado en 2008 con la aprobación de la nueva Constitución, que propone en su art. 281:

La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Este planteamiento no es más que una respuesta al modelo agrario imperante, que tiene parte de la responsabilidad de inequidades e injusticias, siendo la más evidente la reconcentración de los medios de producción y el desplazamiento de la agricultura familiar campesina para la implementación de sistemas altamente productivos pero también contaminantes, y destinados mayoritariamente hacia los mercados externos, con consecuencia de: poblaciones en condiciones precarias de vida, una sociedad inequitativa y una desarticulación de sus sistemas de vida y de producción agropecuaria.

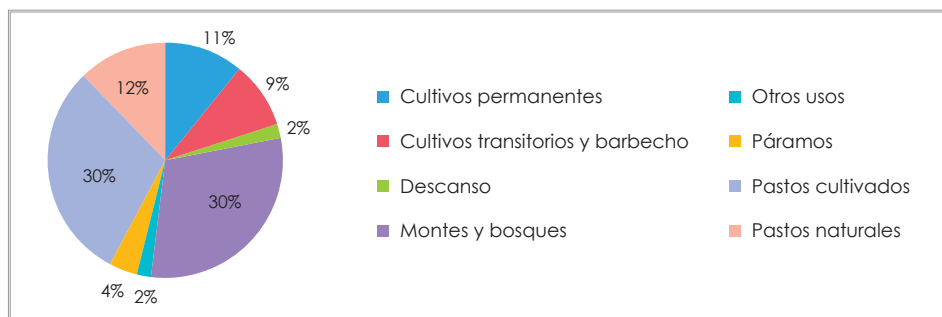
La construcción de la soberanía alimentaria en el país es un proceso complejo que se enfrenta, entre otras, a las tendencias del mercado que

han definido el uso y manejo de la tierra y agua, con la implementación de monocultivos como cacao, café, banano, caña de azúcar, palma africana entre otros, que destinan su producción a los mercados externos, generando graves secuelas como avances de la frontera agrícola, mano de obra precarizada, fuertes problemas ambientales y fitosanitarios de manera general; es decir, la especialización en la producción depende en gran parte de los mercados.

### Principales usos del suelo

Las tendencias de usos de suelo en el Ecuador, históricamente, no han evidenciado cambios importantes. Así, las variaciones son limitadas con un incremento del 0,75% de la superficie entre 2008 y 2009 para cultivos permanentes; en el caso de los cultivos transitorios, la variación se presenta entre 2005 y 2009 con una reducción del 0,48% de la superficie cultivada, y una de las variaciones más importantes se da para los pastos cultivados entre 2006 y 2008 con el 1,61%.

**Gráfico 1. Uso del suelo en el Ecuador 2009**



Fuente:  
ESPAC 2009.  
Elaborado por:  
SIPAE, 2011.

Sin embargo, existe una tendencia de especialización y de incremento de actividades en los sistemas de exportación y producción extensiva de pasturas. En tanto que para los sistemas de cultivo, considerados transitorios y de mayor relevancia para la alimentación, por ser de abastecimiento directo al mercado local, se ve una clara reducción de las superficies destinadas a su producción como se podrá ver más adelante. A partir de estas formas de producción se mira que existen claras contradicciones entre lo establecido en la Constitución y las tendencias productivas fomentadas con apoyo del Estado.

El uso del suelo en el Ecuador considera también zonas de protección y mantenimiento de zonas de vida que por su fragilidad requieren mayor atención. Para 2009 la mayor superficie está contenida por montes y bosques con el 30%, siendo en porcentaje el mismo que se mantiene para pastos cultivados en beneficio de los sistemas pecuarios.

Para 2009 se observa la existencia de una mayor superficie de cultivos permanentes, que equivale al 2% más que la superficie destinada para cultivos transitorios y de barbecho; es decir, la producción agropecuaria no solo continua con una tendencia de especialización en determinados cultivos y sistemas de producción como café, cacao, banano, caña de azúcar, palma, entre los más relevantes, sino que, además, hay un proceso de expansión de los sistemas destinados a la generación de materias primas y de productos para el mercado externo.

La especialización de la producción agrícola y pecuaria tiene como consecuencias: i) el desplazamiento de las poblaciones, ii) la proletarianización de la mano de obra, iii) la contaminación de los recursos naturales, iv) cambios en la estructura de producción familiar, y, como consecuencia, v) desabastecimiento de los mercados locales, desde una perspectiva de producción local, que tiene como fin el garantizar alimentos para la mesa familiar.

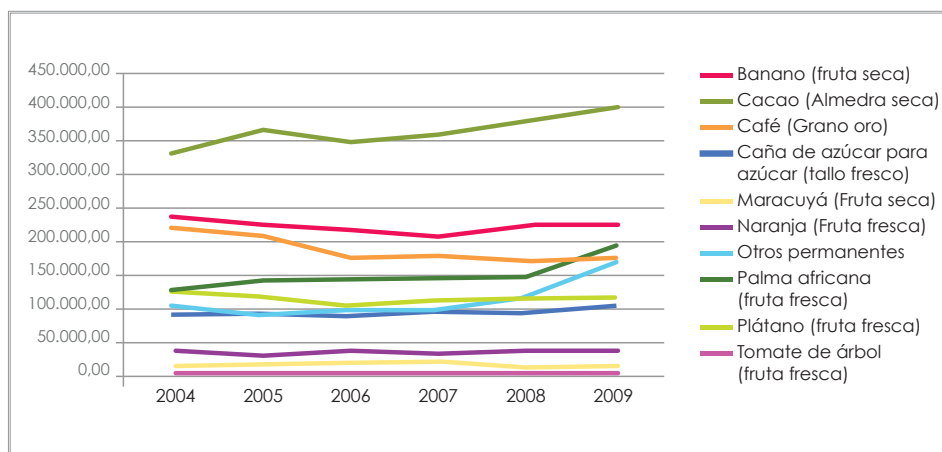
El establecimiento de los sistemas de producción en el Ecuador responde a las lógicas del mercado sobre todo internacional, mismo que impone qué tipo de productos requiere, y qué es necesario desde los países en vías de desarrollo ofertar, ya sea en frescos como el caso del banano y/o como materia prima para la industria y la transformación.

La producción agropecuaria en el país forma parte importante de la generación de divisas económicas, puesto que de este sector en 2008 hubo un aporte del 28%.

## **Sistemas de producción agropecuarios**

Los cultivos como el cacao, banano, entre otros; son los que históricamente han logrado posicionar al país dentro del mercado internacional. La última década, sin embargo, se han ido desarrollando otros sistemas de cultivo permanentes como el caso de la palma en ciertas provincias de la Costa y Amazonía. General-

**Gráfico 2. Uso del suelo con cultivos permanentes en el Ecuador 2004-2009**



Fuente:  
ESPAC 2004-2009.  
Elaborado por:  
SIPAE, 2011.

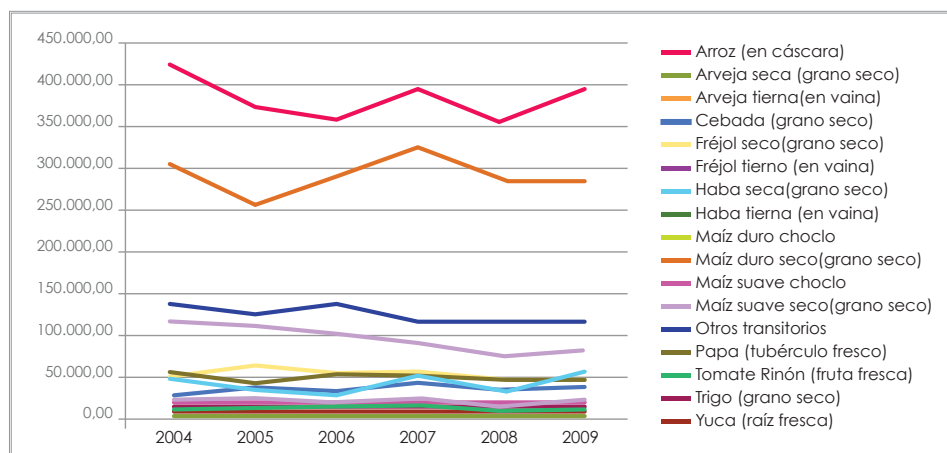
mente estos sistemas de cultivo demandan un alto de grado de especialización e inversión.

Dentro de los cultivos permanentes, el café (arábigo y robusta) muestra una dinámica diferente con relación a la superficie destinada a la producción, con un descenso, a partir de 2006, que refleja la incidencia de algunos factores como la caída de los precios en los mercados mundiales, fenómenos naturales (El Niño); además de un tema de no renovación de los cafetales viejos, factores que han ocasionado un paulatino abandono del sistema. Por otro lado, el descenso de los precios y el no contar con un mercado estable, además de entrar a competir con la sobre

oferta desde Brasil y Vietnam, ha generado una fuerte crisis a nivel nacional dando como resultado reducciones de superficies y producción.

Las flores, como un sistema particular que no está relacionado con la producción y provisión de alimentos, se las considera importantes a nivel nacional, no solo por la inversión que requiere, sino que al ser un sistema destinado al mercado externo requiere de mano de obra local que ya no produce en sus propias parcelas, lo que ha generado ciertos impactos sociales, económicos y ambientales, poniendo en riesgo la alimentación familiar y la soberanía alimentaria de los territorios.

**Gráfico 3. Uso del suelo con cultivos transitorios en el Ecuador 2004-2009**



Fuente:  
 ESPAC 2004-2009.  
 Elaborado por:  
 SIPAE, 2011.

Los cultivos transitorios o de ciclo corto, en la mayoría de los casos, forman parte de la alimentación diaria de los ecuatorianos pues son parte de la canasta básica; en otros casos, son productos que están en la dieta por estacionalidad de la producción, pero no por eso dejan de ser importantes a nivel alimenticio y cultural.

Los sistemas de producción transitorios al ser establecidos por ciclos o temporadas no requieren de grandes inversiones iniciales, de amplias superficies ni de mantenimientos a largo plazo; por tanto, permiten en la mayoría de casos ser sistemas que formen parte de las unidades de producción familiar campesina, lo cual dentro de la lógica de diversificación permite gran variedad de productos, garantizando el autoabastecimiento.

Esta forma de producción no necesariamente está vinculada al mercado exterior, por lo tan-

to, no tiene la misma dinámica de crecimiento que en el caso de los cultivos permanentes; sin embargo, productos estratégicos como el arroz, que es parte de la canasta básica, y el maíz duro, por la industria y alimentación de animales, presentan una dinámica diferente en la superficie implementada, con variaciones interesantes que responden a factores como eventos climáticos (inundaciones y/o sequías), y las dinámicas de los precios en el mercado.

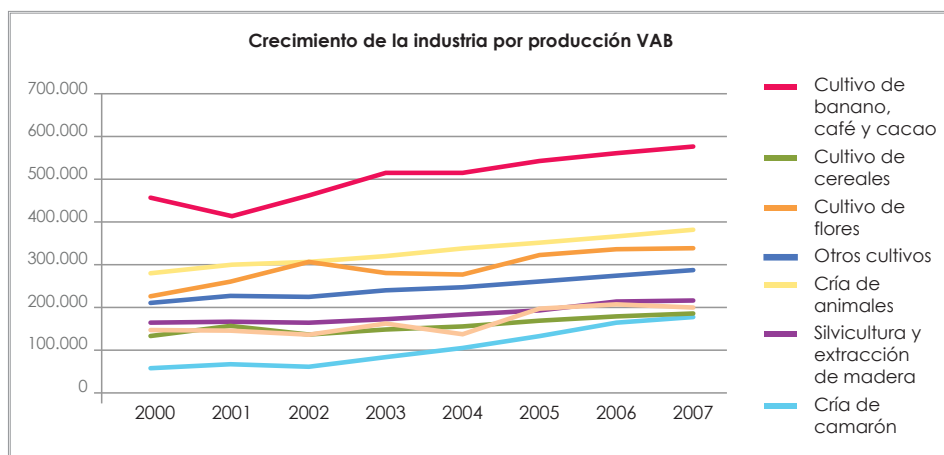
La creciente demanda de estos dos productos ha logrado que los sistemas de producción campesina también tiendan a la especialización de arroz y maíz duro, sobre todo en la Costa ecuatoriana, generando una polarización de los sistemas entre las unidades de producción campesina.

La papa y el maíz suave históricamente mantienen las mismas superficies de producción, de-

jando ver que son productos de base de las dietas familiares y de consumo local. La presencia de otros sistemas responde a las formas de manejo de las unidades de producción dentro de las

dinámicas de rotación de cultivos y de diversificación de las parcelas; por tanto, se cultivan en superficies más pequeñas pero constantes.

**Gráfico 4. Generación de divisas económicas desde la producción para la agroindustria en el Ecuador**



La expansión de las zonas de producción responde a procesos de crecimiento de la industria interna, evidenciándose en la generación de riqueza representada en el valor agregado que se da a los productos; este plus no solo está en función de la transformación como el caso de café, cacao, algunos cereales, sino también en los procesos de empaque y mantenimiento de productos en fresco como el caso del banano.

Dentro de esta dinámica, el crecimiento en este sector se da desde 2000 hasta 2004, debido a una demanda creciente en volumen del mercado por productos primarios; a partir de esto, los in-

crementos se dan más bien por una tendencia a la alza en los precios del mercado internacional.

Otro de los puntales del desarrollo de este sector está relacionado con la voluntad política de los gobiernos para ciertos sectores productivos. Como es el caso del banano, donde se implementó una política de precios de sustentación, que garantiza no solo la producción interna sino también la exportación.

La expansión de zonas implementadas con pastos naturales y cultivados responde a la lógica de crecimiento del sector industrial de cárnicos y leche, que requieren de áreas para el manteni-



miento y alimentación de animales; y otro de los sectores que ha crecido dentro de los sistemas de crianza de porcinos y avícolas, como respuesta a las demandas nacionales. La cuantificación del crecimiento del sector pecuario en el caso de la ganadería bovina está más en función de la implementación de pasturas; para el resto de sistemas, no se tiene cifras oficiales que corroboren el abordaje evidente de estos en el mercado.

Las tendencias de los mercados externos y nacionales marcan literalmente la dinámica de producción y transformación, buscando un posicionamiento del país en espacios económicos mundiales, no solamente desde una oferta de productos primarios, sino tras la búsqueda del reconocimiento en productos industrializados con garantía de calidad y precio.

## **La producción campesina y su vinculación con los mercados**

La soberanía alimentaria propone a la producción familiar campesina como eje articulador de la cadena de valor y de abastecimiento a los mercados locales, con una relación más directa entre el productor y el consumidor, mediante el establecimiento no solo de una relación económica, sino también de confianza y solidaridad, desde una visión social, ambiental y cultural.

Las dinámicas de producción en el Ecuador son diversas y dependen del acceso a los medios de producción, de la inversión de capital en cada uno de los sistemas y del mercado al que está destinada la producción. Estas características

han establecido diferenciaciones entre productores a nivel nacional, proponiéndose cinco tipos de productores: i) trabajadores rurales sin tierra, ii) minifundistas, iii) agricultura campesina en capacidad de reproducción, iv) agricultura patronal y v) agricultura capitalista.<sup>1</sup>

La estructura de la producción agropecuaria en el Ecuador está en manos de estas cinco formas o tipos de productores, los mismos que, en función de sus capacidades e intereses, abastecen a los mercados locales y/o a los mercados externos. En el primer caso, la producción familiar, dadas su condición de desventaja con relación al acceso a los recursos, es una forma de subsidiar la venta de mano de obra fuera de la UPA. Por otro lado, la agricultura familiar en todos sus matices, incluida la patronal, valoriza los recursos naturales logrando su función social y ambiental; la dinámica de esto permite una producción de alimentos para autoabastecimiento y para los mercados locales, en determinados casos incluso para los externos. La producción capitalista establece una mayor rentabilidad de la inversión priorizando la producción a gran escala.

La dinámica de la agricultura familiar campesina revaloriza el sentido de “chacra”, porque se mira como el espacio de producción y diversificación de alimentos para la familia. Las fuertes limitaciones que presenta este tipo de agricultura le restan capacidad de crecimiento y de ex-

---

1 Cepeda, Darío, (2008), Importancia de la agricultura en el desarrollo económico del Ecuador, documento interno SIPAE. No publicado.

pansión de superficie con relación a la agricultura capitalista y de monocultivos.

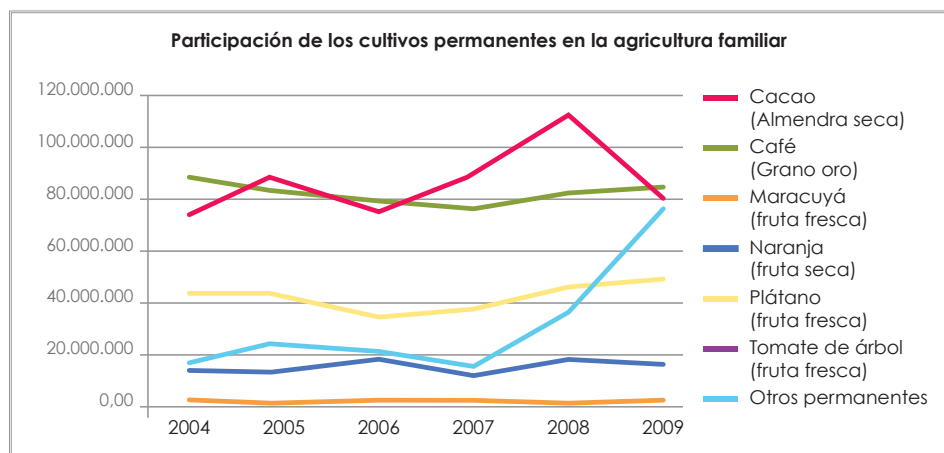
Una aproximación de la forma de evolución de los sistemas de producción campesina se realiza desde datos del III Censo Agropecuario que considera cultivos asociados, que para el análisis se podrían retomar como producción familiar.

Los gráficos muestran todos los sistemas que se consideran parte de la diversificación y pro-

ducción familiar campesina, señalando la importancia que estos tienen dentro de las unidades productivas en función de la superficie implementada; por otro lado, la descripción corresponde únicamente a aquellos que marcan diferencias por ser los más ampliamente establecidos.

La implementación de cultivos permanentes en los sistemas de producción campesina es posible, su establecimiento requiere de una inversión inicial no muy alta, y no implica todo un paquete

**Gráfico 5. Cultivos permanentes relacionados con la producción de alimentos desde la agricultura familiar campesina**



tecnológico como en los monocultivos, por el uso de variedades criollas o nativas, que por su adaptación responden muy bien a sistemas diversificados.

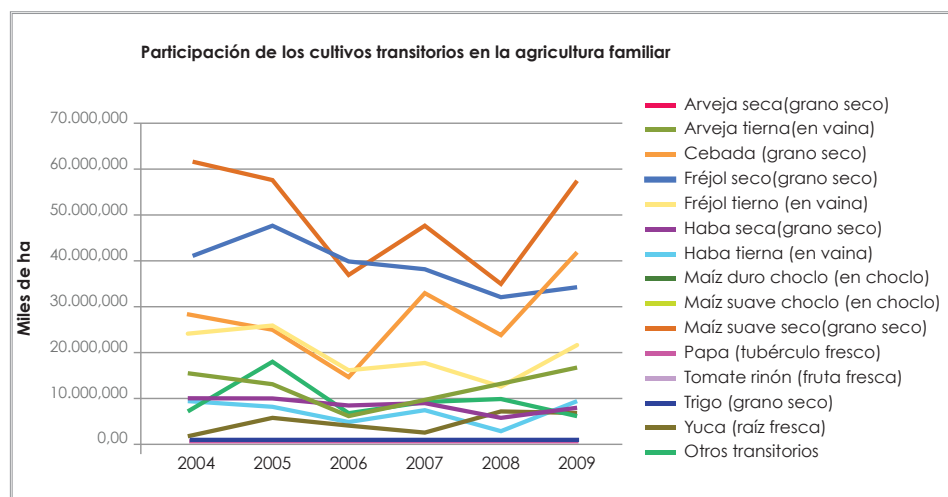
La producción de cacao y café, al ser variedades propias, necesita de un sistema diversificado para su desarrollo; por lo tanto, se combina con otros productos de las chacras o huertas. Sin

embargo, se muestra que a partir de 2008 la superficie de cacao tiende a reducirse por diversas causas como precios bajos en el mercado, reemplazo del cacao fino de aroma por híbridos más productivos, y por procesos de especialización en otros sistemas más rentables que requieren de la eliminación de sistemas combinados.

Los sistemas de cultivos transitorios de producción familiar y campesina también presentan la característica de estar dentro de sistemas diversificados y combinados, en la mayoría de casos son estacionales porque son de ciclo corto y dependen de las épocas de invierno.

La oferta de productos dentro de los cultivos transitorios es más amplia y se encuentra: arroz, maíz fresco y seco, fréjol y papa, que son los más representativos por ser alimentos básicos.

**Gráfico 6. Cultivos transitorios relacionados con la producción de alimentos en la agricultura familiar campesina**



Fuente:  
ESPAC 2004-2009.  
Elaborado por:  
Equipos IEE-SIPAE,  
2011.

cos de la canasta. Las variaciones de superficie implementada en estos cultivos responden a la dinámica de los precios en el mercado, que se modifican por la oferta y la demanda.

Las leguminosas, cereales, y algunos granos más, se cultivan en superficies más pequeñas pero constantes, que da cuenta que son productos de consumo familiar, y que según sea el volumen de producción pueden o no ser comercializados en los mercados locales. Para la región

Costa y Amazónica, se mira la misma tendencia con el maíz duro y la yuca.

Los sistemas agroforestales incorporan de manera importante los frutales que diversifican los sistemas de producción familiar campesina. Resulta complejo estimar la superficie que ocupan y su evolución en el tiempo, dado que se encuentran en densidades muy variables a nivel de las huertas desde una lógica de diversificación, de alimentación familiar y de abastecimiento al mercado.

La agricultura familiar campesina, frente a las dificultades que encuentra para su desarrollo y reproducción, se ve en la imperiosa necesidad de complementar con otras actividades económicas para asegurar cubrir necesidades de la familia. Por tanto, la relación con el mercado no solo es de adquisición de alimentos, sino de oportunidades de trabajo y de abastecimiento mediante la comercialización de los excedentes.

La relación que se forma entre los tipos de productores y los mercados es realmente importante, porque dependiendo de las características de cada uno de los actores se traduce en una oferta de productos, y a la vez de una oferta de oportunidades.

Los trabajadores rurales sin tierra y los minifundistas, al tener una dinámica de producción de autoabastecimiento, ofertan gran diversidad de productos a pequeña escala y volumen a los mercados más locales.

La agricultura campesina en capacidad de reproducción presenta mejores condiciones, permitiendo ingresos interesantes desde la producción agropecuaria y logrando, en algunos casos, especializaciones en sistemas como maíz, sin dejar de lado la diversificación y con una relación de mercado más nacional.

La agricultura patronal cuenta con recursos que permiten una ampliación de los sistemas de producción, donde la contratación de mano de obra se hace imperiosa; sin embargo, al ser altos los costos, se limitan a la implementación de sistemas extensivos como el caso de la ganadería de leche y carne, entre otros, con mercados más especializados a nivel nacional.

La agricultura capitalista contempla sistemas de producción con altas inversiones y especializados en monocultivos determinados; la producción está considerada como agricultura empresarial, enlazada directamente con los mercados externos.

La producción a gran escala ha deslegitimizado la importancia de la agricultura familiar campesina desde su capacidad de abastecer a los mercados, esto desde un punto de vista meramente económico, donde el valor agregado por la exportación y la industrialización tiene gran peso dentro de la generación de divisas nacionales, contraponiéndose a los importantes movimientos económicos internos y que no son reconocidos.

El cuadro 1 muestra claramente el vínculo descrito entre los diferentes tipos de productores y la relación con el mercado nacional e internacional.

**Cuadro 1. Tipos de producción agropecuaria para la articulación con el mercado en el Ecuador**

	Lógicas de funcionamiento de los sistemas de producción en el Ecuador			Relación con el mercado	
	Acceso a la tierra	Mano de obra	Otras actividades económicas	Tipo de agricultura	Tipo de producción y empresas
<b>Trabajadores rurales sin tierra</b>	No tienen tierra propia, viven donde los padres. Tienen dinámicas de arrendamiento de tierras.	Producción netamente de autoconsumo	Tienen actividades extras pero no es una inserción estable en los mercados laborales.	A nivel campesino	Producción diversificada, en zonas marginales, y entre los rubros principales están café, cacao y banano
<b>Agricultura familiar</b>					
Minifundistas	Propietarios de pequeñas parcelas de tierra	Agricultura intensiva en mano de obra, producción destinada al autoconsumo	Están obligados a tener una actividad complementaria.		
Agricultura campesina en capacidad de reproducción	Propietarios de la tierra que cultivan, es una agricultura manual.	Uso de mano de obra familiar, producción de autoconsumo	Su ingreso extra proviene de la venta de productos excedentarios.	A nivel intermedio	Maíz, arroz, papa y producciones diversificadas
<b>Agricultura patronal</b>	Herederos de suficiente tierra, y con acceso a mayores capitales	Minimizan costos de mano de obra, con la contratación de menos personal	Receptores de programas de asistencia técnica del Estado	Agricultura extensiva	Bananeras, ganadería de leche, ganadería de carne, plantaciones de caña de azúcar
<b>Agriculturas capitalistas</b>	Propietarios no residen en la unidad de producción.	Mano de obra exclusivamente contratada permanente o dependiendo del caso grandes cantidades de personal temporal.	El capital proviene de otras actividades	Agricultura empresarial	Florícolas, producción avícola y porcina, plantaciones de palma africana, plantaciones de mango, piña y papaya

En base al documento: Cepeda, Darío, (2008), Importancia de la agricultura en el desarrollo económico del Ecuador, documento interno SIPAE. No publicado.

Elaborado por: SIPAE, 2011.

## El acceso a los mercados y su importancia

La comercialización, de manera general, es la transacción de bienes y servicios en un espacio y en un tiempo determinado, no es estable, y responde a las dinámicas de funcionamiento de la actividad económica local, nacional e internacional.

Estudios realizados por expertos, como Jorge Rovayo,<sup>2</sup> plantean la comercialización así:

Un sistema que opera en una localidad, territorio, región o país, en un marco institucional de leyes y costumbres, estructurado por un conjunto de agentes de producción, transformación y comercialización, que desarrollan funciones especializadas que posibilitan el flujo físico y comercialización de los productos desde las zonas de producción hacia los centros de consumo.

Por otro lado el experto Manuel Chiriboga<sup>3</sup> menciona a la comercialización como:

un proceso de intercambio de bienes (incluye servicios), en este caso agropecuarios, que se da en los mercados; y por medio del cual los productos pasan de manos de los productores a los intermediarios (cuyo número y características varía), eventualmente a transformadores, y que por ese medio llega finalmente, con algún grado de transformación, a los consumidores. La comercialización en los mercados implica la formación de precios y, por lo tanto, la remuneración a quienes participen en ellos y a los factores de producción que intervienen.

2 Rovayo, Jorge, (2008).

La articulación de los productores a un mercado o a un sistema de comercialización depende no solo del tipo de producción que se tenga, sino además del producto que se oferte, de las cualidades que éste tenga, de si es producto fresco o industrializado, además de otras características. El direccionamiento de la producción obtenida desde las unidades familiares campesinas a los mercados dependerá del tipo de producto, especialización, y del volumen para la articulación en las diferentes cadenas de comercialización; sin embargo, las cadenas más largas tienden a limitar la participación de la agricultura familiar y su beneficio de la inserción al mercado.

La producción agropecuaria en el Ecuador está, sobre todo, en los requerimientos y señales del mercado externo y de la industria. Los mercados internos o locales más bien están relacionados con la agricultura familiar campesina, que ofrece diversidad, continuidad y permanencia de los productos a los consumidores.

La articulación a los mercados es una relación compleja productor-mercado-consumidor, puesto que no solo depende de la producción que se obtenga, sino también del objetivo y de los modelos de consumo que predominen.

El Ecuador, al ser altamente productivo y con una vinculación regional importante, presenta gran variedad de mercados a nivel nacional e internacional, entre los que se han definido tre-

3 Diagnóstico de la comercialización para la pequeña economía campesina y propuesta para una agenda nacional de comercialización agropecuaria.

ce sistemas de comercialización (cuadro 2), que según sus exigencias y requerimientos vinculan a los cinco tipos de productores presentes en la estructura agraria del país (cuadro 1):

**Cuadro 2. Tipología de sistemas de comercialización en el Ecuador**

<b>Tipos</b>	<b>Nombre</b>	<b>Características</b>	<b>Acceso de productores</b>	<b>Actores que intervienen</b>
1	Mercados locales o de cabecera	Operan en los centros poblados de las áreas rurales.	Minifundistas Agricultura campesina en capacidad de reproducción	Acopiadores de feria, mayoristas locales y consumidores.
2	Mercados intermedios o de tránsito	Operan en los cantones o capitales de provincia.	Agricultura campesina en capacidad de reproducción	Mayoristas, transportistas y minoristas provinciales
3	Mercados mayoristas regionales	Operan en las ciudades centrales como Ambato, Riobamba, Santo Domingo y Saquisilí.	Minifundistas Agricultura campesina en capacidad de reproducción Agricultura patronal	Mayoristas y transportistas interprovinciales, además los compradores tienen un fuerte poder de negociación
4	Mercados terminales	Se desarrollan en ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca.	Agricultura campesina en capacidad de reproducción	Intervienen mayoristas y transportistas interprovinciales, minoristas y vendedores de expendio directo mediante despensas
5	Mercados fronterizos	Operan en ciudades fronterizas de Tulcán y Huaquillas.	Agricultura patronal Agricultura capitalista	Interviene mayoristas y minoristas de ambos lados de la frontera
6	Mercados vinculados a la transformación de productos	Producción y transformación destinadas al mercado nacional y de exportación. Vinculación directa con las plantas de transformación (también se considera una forma de consignar el producto a través de compras anticipadas como agricultura bajo contrato).	Agricultura campesina en capacidad de reproducción Agricultura patronal Agricultura capitalista	Acopiadores e intermediarios Industrias procesadoras

En base a: Rovayo Jorge, Bayron Jarramillo y Ramiro Padilla. La producción bajo riego y la comercialización campesina. CAMAREN, 2003. Chiroboga, Manuel. Diagnóstico de la comercialización para la pequeña agricultura campesina, y propuesta para una agenda nacional de comercialización agropecuaria.

Elaborado por: SIPAE 2011.



La limitación de acceso a los medios de producción como tierra y agua obstaculiza el desarrollo de las actividades agropecuarias; por tanto, una de las estrategias de los productores es la optimización del espacio físico, mediante una producción diversificada e intensiva, generando mayores alternativas de alimentación y oferta de productos en el mercado. Los mercados por otro lado, también establecen su funcionamiento con reglas y parámetros que permiten los procesos de transacción, tanto en cantidad, calidad, especificidad de producto, precios, entre otros; es así que:

Los productores minifundistas y la agricultura campesina en capacidad de reproducción logran una articulación a mercados locales de forma constante, o de forma esporádica, en el caso de ciertos vínculos con mercados más específicos. Los mercados que manifiestan mayor presencia de este tipo de productores son: de cabecera, mayoristas regionales, ferias y canastas solidarias.

La implementación de sistemas de cultivos permanentes permite a los productores entrar en dinámicas de ofertas de productos por estacionalidad (épocas de cosecha), con ofertas mucho mayores y especializadas como café, cacao, caña de azúcar; sin embargo, la diversificación de las UPAs da mayor oportunidad de oferta y de posicionamiento en los espacios de transacción como los mercados de tránsito, mayoristas regionales, ferias solidarias, mercados de exportación campesina y compras públicas. A estos sistemas los tipos de productores relacionados son la agricultura campesina en capacidad de producción (organizados) y la agricultura patronal.

La agricultura campesina en capacidad de reproducción, en determinados casos, tiene mejores condiciones, que permiten articularse a mercados como los intermediarios o de tránsito, mercados terminales, mercados de exportación campesinas (teniendo en cuenta la organización social como base) y los mercados de compras públicas. Para esto es importante recalcar que los procesos de diversificación se siguen manteniendo, pero la tendencia de producción es a procesos de especialización en determinados sistemas de cultivo o crianza, que les permiten contar con volúmenes y características requeridos por cada tipo de mercados.

Por otro lado, la agricultura patronal y la agricultura capitalista están presentes de forma exclusiva en los mercados fronterizos, así como también compartiendo espacios en los mercados mayoristas regionales, mercados vinculados a la transformación de productos, a los circuitos abastecedores de las cadenas de comercialización de alimentos y mercados de exportación directa; la dinámica que se desarrolla desde estos sistemas de producción especialización, debido a la gran inversión de capital y ventajas con relación al acceso a los medios de producción e innovación tecnológica, les da la oportunidad de participar en nichos de mercado más exigentes. Entre las principales actividades que se tienen son las bananeras, ganadería de leche, ganadería de carne, plantaciones de caña de azúcar, las florícolas, la producción avícola y porcina, plantaciones de palma africana, mango piña y papaya.

Actualmente existe varios espacios, cuyo objetivo es lograr una relación directa entre los

productores y consumidores como el caso de las ferias solidarias, canastas solidarias, tiendas campesinas; y, de algunos nichos de especialización que requieren ciertas condiciones como el caso de la exportación campesina, además de un proceso de intervención del Estado y de adquisiciones directas mediante las compras públicas.

La marginalización de la producción a pequeña escala y la desvalorización de los mercados locales han incrementado la brecha social y económica entre los diversos tipos de productores y sectores sociales, las exigencias del mercado sobre todo los externos han cerrado la posibilidad de ampliar la gama de productos en fresco e industrializados como parte de la oferta. Sin embargo, otra limitante de expansión del mercado es la inserción de productos importados a menor costo siendo difícil competir para la producción nacional.

## Bibliografía

- Chiriboga, M. y F. Arellano. Diagnóstico de la comercialización agropecuaria en Ecuador implicaciones para la pequeña economía campesina y propuesta para una agenda nacional de comercialización agropecuaria. RIMISP.
- Cepeda, Darío, (2008), Importancia de la agricultura en el desarrollo económico del Ecuador, documento interno SIPAE. No publicado.
- INEC – ESPAC, Base de datos 2004-2009.
- Ospina, O., C. Andrade, S. Castro, M. Chiriboga, P. Hollenstein, M. Larrea, A. Larrea, J. Poma, B. Portilla, L. Rodríguez. (2011). “Dinámicas

económicas territoriales en Loja, Ecuador: ¿Crecimiento sustentable o pasajero?”. En *Documento de trabajo*. No. 76. Santiago. Programa de Dinámicas Territoriales. RIMIPS.

Rovayo, Jorge, (2008).

# Soberanía alimentaria, consumo, acceso a alimentos y nutrición

Braulio Novoa\*

La estructura del mercado y dificultades en la comercialización de productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar campesina afectan en la integración de la economía familiar-campesina al mercado; esto, a su vez, tiene como consecuencia el mantenimiento o la profundización de problemas como la dificultad de acceder a la canasta básica y vital, y problemas relacionados con trastornos alimenticios (desnutrición y obesidad). Sin embargo, este contexto adverso y de crisis ha permitido que los productores busquen nuevas formas de producir, entre las que se menciona la agroecología; y de comercializar, como los circuitos alternativos.

## Nivel de cobertura global de la alimentación del país con la producción nacional

En Ecuador, quienes producen el mayor porcentaje de alimentos para consumo interno son los pequeños y medianos productores campesinos (Novoa, 2011), aun cuando hayan tenido que soportar una situación estructural de inequidad en

el acceso a los recursos productivos (tierra, agua y crédito). La situación se agrava cuando, al comercializar sus productos, se encuentran con un mercado que reproduce la estructura inequitativa de la producción, caracterizada por una tendencia a la concentración de la comercialización en cadenas de supermercados.

Según los datos del Banco Central del Ecuador (BCE), el consumo final de los hogares representa entre el 50 a 60% en la composición del PIB ecuatoriano. El 100% de este consumo final de hogares residentes<sup>1</sup> en el Ecuador, durante el período 2000-2007, representó el 74,82% del total de la producción nacional, existiendo un superávit de alrededor del 25% de producción; mientras que, en el período 2008-2010 el consumo total fue abastecido con el 56,33% de la producción total. En períodos similares, hay una importación de alimentos para consumo interno del 12,58% en el primer período y de 16,02%

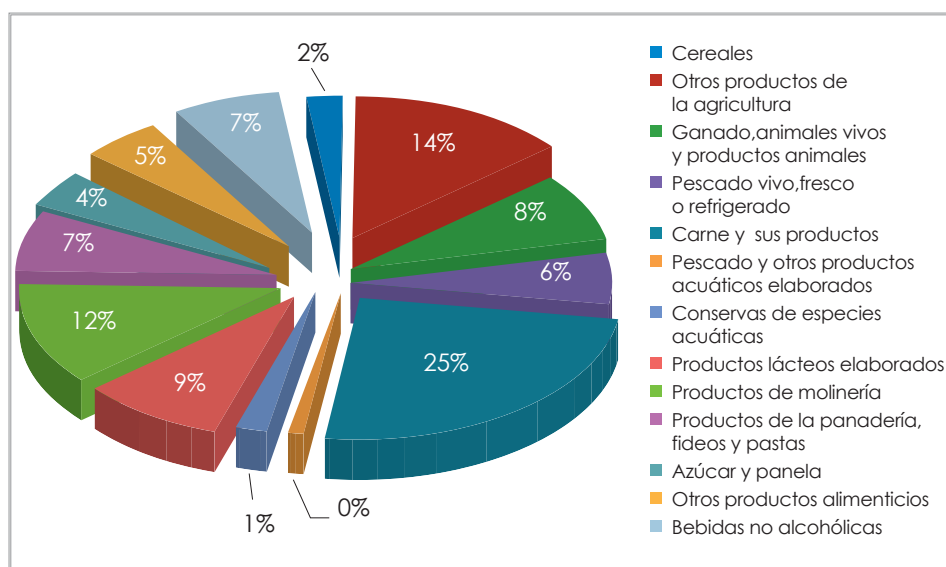
\* Investigador SIPAE, Equipo Mercados Campesinos y Soberanía Alimentaria

1 Hogar residente se refiere a la población fija del país, dejando de lado a las personas que están de paso.

para el segundo. Para el período 2000-2007 se presenta una balanza comercial favorable al Ecuador de 0,60% en los siguientes grupos de productos que registra el BCE: cereales, otros productos de la agricultura, ganado, animales vivos y productos animales, pescado vivo, fresco o refrigerado, carne y productos de la carne,

pescado y otros productos acuáticos elaborados, conservas de especies acuáticas, productos lácteos elaborados, productos de molinería, productos de panadería, fideos y pastas, azúcar y panela, otros productos alimenticios, bebidas no alcohólicas. Algo similar sucede en el período 2008-2010.

**Gráfico 1. Consumo por grupos alimenticios**



Fuente:  
BCE, matrices oferta-utilización 2000-2007.  
Elaborado por:  
SIPAE

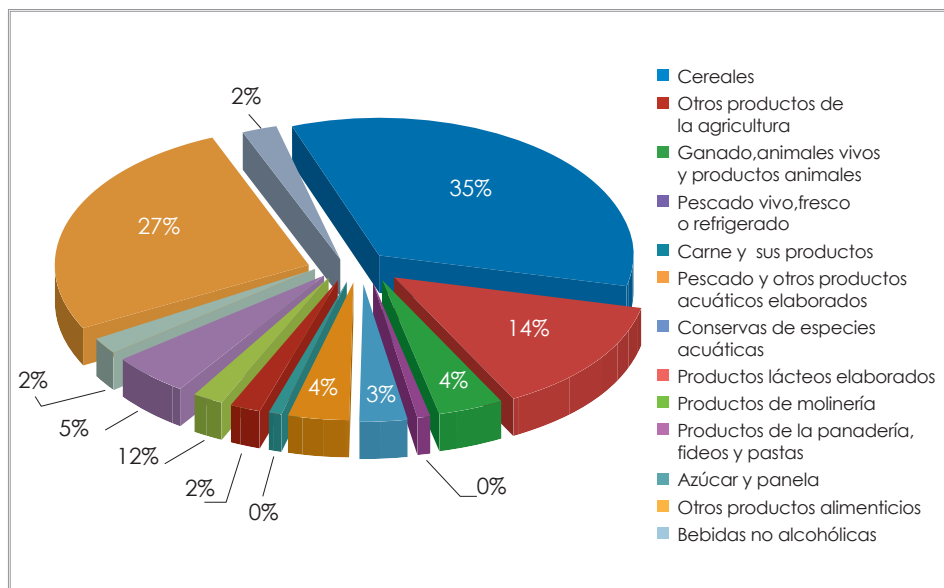
En el período 2000-2007, el 25% del total del consumo en dólares representa la carne y sus productos; el grupo de productos de molinería, panadería, fideos, pastas y cereales representaron el 21%; finalmente, el 14% del consumo son otros productos de la agricultura. Estos datos revelan el desarrollo preponderante que se da a productos de alto rendimiento económico

(agronegocio). Además, según datos del último censo económico (2010), el 54% de la elaboración de pastas se concentran en dos empresas y el 71% de productos de molinería en cinco empresas, lo que demuestra la conformación oligopólica en la industrialización de productos que, a su vez, se refleja en la comercialización de los mismos.

Al trabajar las matrices del BCE para determinar los productos y/o artículos de mayor importación, encontramos que el Ecuador, en el período 2000-2007, se importó alrededor de un

12% de alimentos; siendo el más importante el rubro cereales con un 35% (trigo); seguido por el de productos alimenticios con el 27% y otros productos de la agricultura con el 14%.

**Gráfico 2. Alimentos de mayor importación**



Fuente:  
BCE, matrices oferta-utilización 2000-2007.  
Elaborado por:  
SIPAE

Ahora es importante reflexionar cómo llegamos a esta situación; sin duda, mucho tiene que ver las secuelas de los programas de ayuda alimentaria a través de la Alianza para el Progreso, como el PL480, donde uno de los impactos de esta estrategia fue que los productores ecuatorianos dejen de producir trigo. Actualmente se importa el 99% de este producto (Bravo, 2007).

Ésta y otras estrategias del modelo del agrogocio han tenido como resultado pérdidas di-

ficiles de reparar en los sistemas tradicionales de producción agrícola; causaron que la agricultura familiar campesina, garante del abastecimiento alimentario interno, se enfrente cada vez más a la dependencia de la Revolución Verde, que reforzó el modelo neoliberal para el campo; y, a su vez, agravó los problemas de inequidad en la distribución de los recursos productivos.

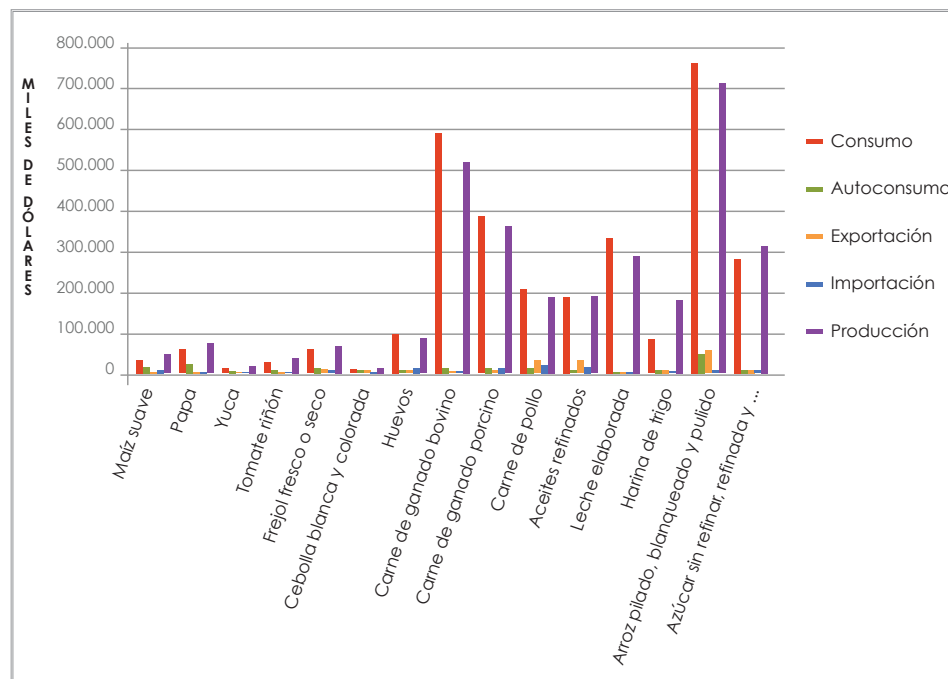
A pesar de este contexto, el Ecuador tiene una balanza comercial alimenticia favorable y se

ha encontrado que del total de la producción de alimentos en el período 2000-2007 se exporta un promedio de 15,74%, donde los productos más vendidos son conservas de especies acuáticas, 42%; otros productos alimenticios, 18%; otros de la agricultura, el 15%; y, pescado y otros artículos/frutos del mar elaborados con el 12% (BCE, 2011). En la obtención de estos datos se tomó la decisión de dejar de lado la exportación de banano, ya que al incluirlo en el análisis, éste genera un sesgo, pues es el producto de mayor exportación en nuestro país.

## Producción, importación y exportación de alimentos estratégicos

Los siguientes productos de la canasta básica se consideran estratégicos por su consumo cotidiano, aporte energético y disponibilidad: maíz suave, papa, yuca, tomate riñón, fréjol fresco o seco, cebolla blanca y colorada, huevos, carne de ganado bovino y porcino; carne de pollo, aceites refinados, leche elaborada, harina de trigo, arroz pilado, blanqueado y pulido, azúcar sin refinar, refinada y sacarosa.

**Gráfico 3. Balance alimentario de productos estratégicos**



Fuente:  
BCE, matrices oferta-  
utilización 2007.  
Elaborado por:  
SIPAE

Los patrones de consumo de una población no cambian en períodos largos, y cuando cambian lo hacen por factores eventuales como catástrofes o crisis extremas. Bajo esta tesis se trabajó con la base oferta-utilización 2007.<sup>2</sup> Los productos que demandan un mayor trabajo en la fase de poscosecha para su producción son

**Tabla 1**

Principales productos	
Producción	Consumo
Leche	Leche
Arroz	Arroz
Plátano verde	Plátano verde
Maíz	Harina de Trigo
Azúcar	Papa
Papa	Azúcar
Aceite vegetal	Aceite vegetal

Fuente:  
FAOSTAT, Anuario Estadístico 2010.  
Elaborado por:  
SIPAE.

La leche, en el período 1995-2000, tuvo una producción estable, aproximadamente 2'000.000 de toneladas métricas por año; en el período 2000-2007 presenta un fuerte crecimiento, llegan-

2 Base oferta-utilización es una base de datos del BCE donde se muestra el total de producción nacional agrupada en diferentes rubros y el consumo total de estos rubros por los hogares residentes.

aquellos que tienen valores más altos tanto en la producción como en el consumo.

Según datos de la FAO, en el período 1995-2007 para el Ecuador –por volumen–, los principales productos analizados desde la producción, consumo, importación y exportación se sintetizan en la tabla 1 y 2.

**Tabla 2**

Principales productos	
Importación	Exportación
Trigo	Plátano verde
Maíz	Aceite vegetal
Aceite vegetal	Maíz
Azúcar	Azúcar
Leche	Arroz
Tomate Riñón	Yuca
Fréjol seco	Leche

Fuente:  
FAOSTAT, Anuario Estadístico 2010.  
Elaborado por:  
SIPAE.

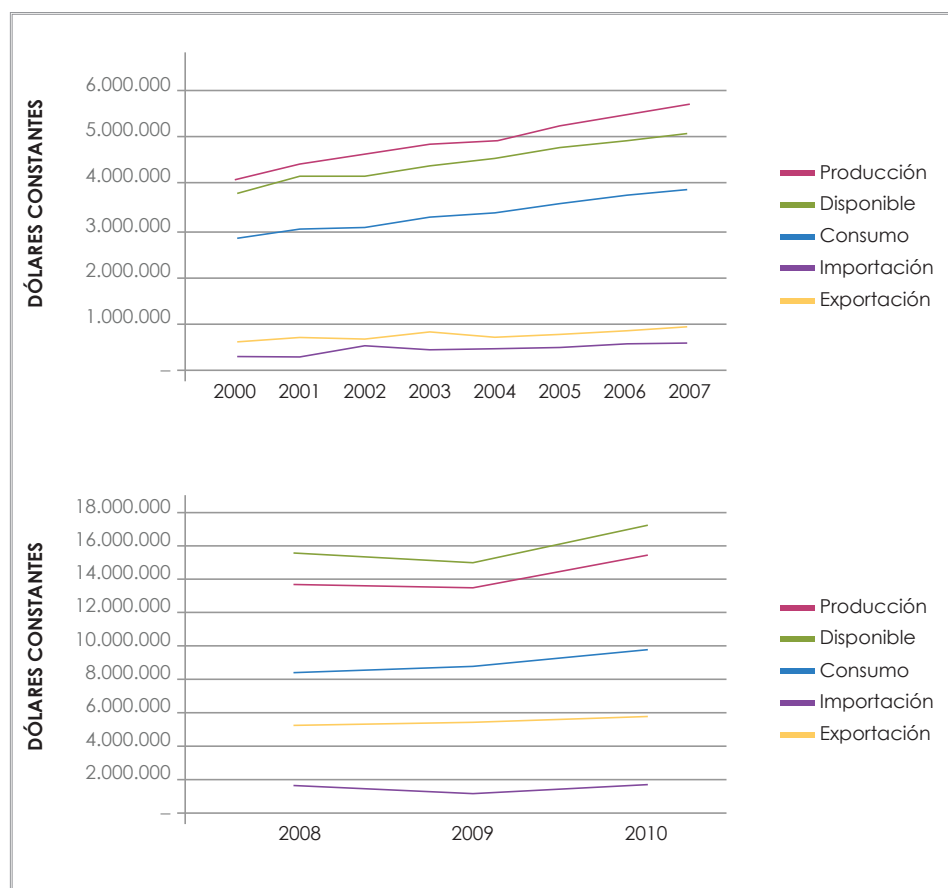
do a su pico más alto de producción en 2006 con 5'188.000 toneladas métricas. El arroz, un producto tradicionalmente consumido por los hogares ecuatorianos, es el segundo de mayor producción en país, manteniendo fluctuaciones, con un crecimiento constante de 864.000 tm en 1995 a 1'157.000 tm en 2007. Al igual que en el arroz, en los demás productos hay una producción estable.



Existe una concordancia entre los tres productos más consumidos en el país con los tres de mayor volumen de producción; aquí, es importante mencionar que el nivel más alto de consumo lo representa la leche cerca de 1'300.00 tm/año; los demás productos de la tabla están por debajo de las 700.000 tm/año desde 1995 hasta

2007. En cuanto a los niveles de importación y exportación, se observa que el producto más importado en el Ecuador es el trigo, así en 1995 se importaron 320.000 tm, y en 2007 505.000 tm (FAO). Durante todo este período las importaciones equiparan al consumo de este producto.

**Gráfico 4. Cobertura global de la producción nacional para el consumo interno**



Fuente:  
BCE, matrices oferta-  
utilización.  
Elaborado por:  
SIPAE

## Acceso a alimentos, costo de la canasta de alimentos

Si bien los datos presentados hasta aquí muestran que el Ecuador tiene seguridad alimentaria técnica,<sup>3</sup> es importante observar si ésta es equitativa, si los alimentos llegan en igualdad de condiciones y oportunidades a todos los habitantes del país; y, para esto se propone estudiar el ingreso familiar, determinando si permite a las familias alimentarse de manera adecuada o si es insuficiente y no alcanza para desarrollar la vida de forma saludable. Para tener un acercamiento de esta situación se analiza el ingreso familiar *versus* la canasta básica y vital.

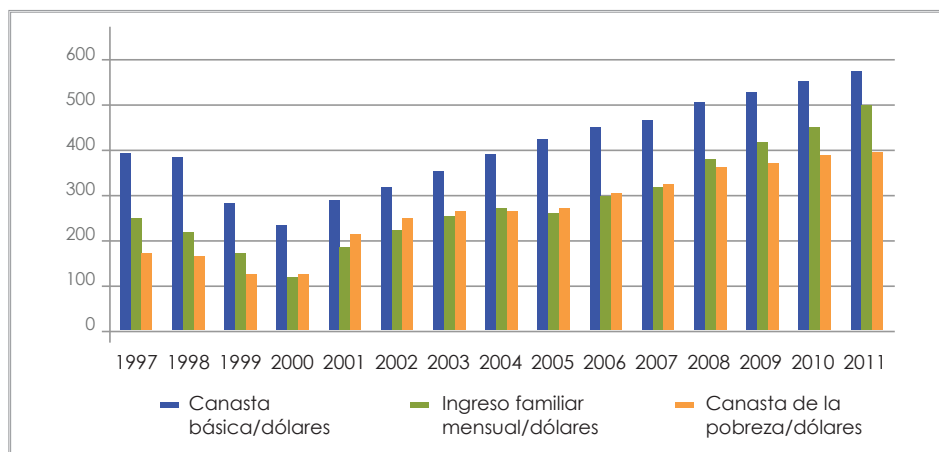
La canasta básica es un referente de análisis que contiene 75 artículos, considerados indispen-

sables para cubrir las necesidades primordiales de una familia; además, sirve para monitorear la variación de precios, relacionarlos con los salarios de la población y su capacidad de consumo. Ecuador adoptó el concepto de canasta básica por primera vez en 1982. La canasta vital es un conjunto de 73 artículos; en menor cantidad y calidad que la canasta básica, se la llama vital o de la pobreza porque señala el límite de supervivencia de una familia. Esta canasta fue definida en 2007.<sup>4</sup>

## Ingreso familiar y canastas alimenticias

El ingreso familiar en el Ecuador es muy heterogéneo, caracterizado por la desigualdad en su distribución; según el INEC para 2010,

**Gráfico 5. Relación ingreso familiar vs. canastas**



Fuente:  
INEC, estadísticas económicas.  
Elaborado por:  
SIPAE

3 Al hablar de seguridad alimentaria técnica, nos referimos que del análisis realizado, encontramos que existe la cantidad suficiente de alimentos para todos los ecua-

torianos, pero también existen niveles considerables de desnutrición y pobreza.

4 La canasta responde a una familia de 4 miembros con 1,6 receptores.

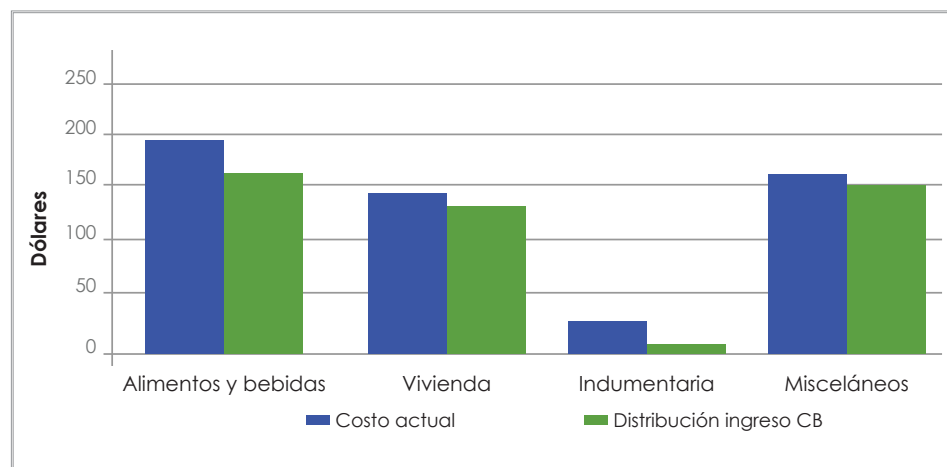
el coeficiente de GINI, indicador que mide la desigualdad en la distribución del ingreso, estaba en el 50%. Esta desigualdad o inequidad en el ingreso es el reflejo de la estructura productiva y de comercialización en el Ecuador.

En el año 2000, el ingreso familiar se encontraba en \$ 134 dólares norteamericanos, lo que apenas alcanzaba a cubrir la canasta vital o de la pobreza; mientras que la canasta básica estaba sobre los \$ 234 dólares. A partir de 2004, existe una leve y sostenida recuperación del ingreso familiar hasta llegar a la actualidad donde se cubre el 100% de la canasta vital, con un superávit de \$ 95,27 para 2011; situación que se explica por los incrementos anuales del salario legal alrededor de 1,46 puntos porcentuales por año (BCE, 2001-2011). Para el año 2011, la canasta básica

no es cubierta en su totalidad, pues aún existe una diferencia de \$ 60,76 dólares americanos, lo que representa un 10,97%.

Desde 2001 hasta 2011, existe una tendencia de incremento salarial; a lo largo de una década, se ha incrementado en \$ 178,34, a razón de \$ 17 por año; aun así, estos ingresos no cubren los costos ni de la canasta básica ni de la vital, la brecha entre el salario legal y la canasta básica durante los años 2001-2011 en promedio es de \$ 168,18 americanos, lo que significa que con el salario legal solamente alcanzamos a cubrir el 61% de la canasta básica. En la canasta vital la brecha se ha mantenido alrededor de \$ 39,21 dólares americanos, lo que quiere decir que el salario legal cubre el 87,39% de la canasta vital (INEC-BCE, SIPAE-2011).

**Gráfico 6. Peso de la canasta básica en el ingreso económico familiar (agosto 2011)**



Fuente:  
INEC.  
Elaborado por:  
SIPAE

## Distribución del ingreso en la canasta básica

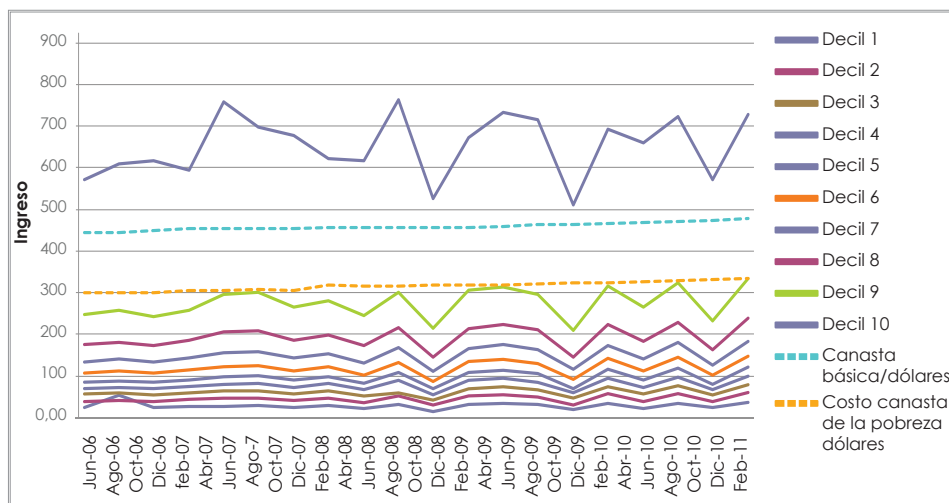
El costo de la canasta básica en agosto de 2011 fue de \$ 563,75 dólares americanos, el 35,74% de su valor está compuesta por productos alimenticios; por lo tanto, \$ 201,50 del ingreso de una familia debería ser usada para comprar alimentos, pero en la distribución real que se realiza del ingreso familiar, la compra de alimentos representa el 36,57%, que son \$ 180,20 del ingreso familiar. Por este motivo, existe una restricción en el consumo de 21,30 dólares;<sup>5</sup> los rubros que más se deja de consumir son las verduras frescas, fruta fresca y leguminosas. Al otro lado, los productos que menos se dejan de consumir son: azúcar, sal, condimentos, la comida que se consume fuera

del hogar y los cereales con sus derivados. La restricción total en el consumo de la canasta básica es de 12,59%, lo que representa \$ 70,95; de esta restricción tiene mayor presencia el consumo de alimentos y el de indumentaria.

## La verdad del poder de compra de la población ecuatoriana

Como ya se manifestó, el ingreso de los hogares ecuatorianos es muy heterogéneo; y, además, el coeficiente de GINI para la distribución de los ingresos, es del 50%. Este indicador contrasta con el del FMI, que establece para el año 2010 un ingreso *per cápita* de \$ 3.776 dólares americanos. Mientras que en el INEC se registran los siguientes datos:

**Gráfico 7. Deciles de ingresos y canastas de alimentos**



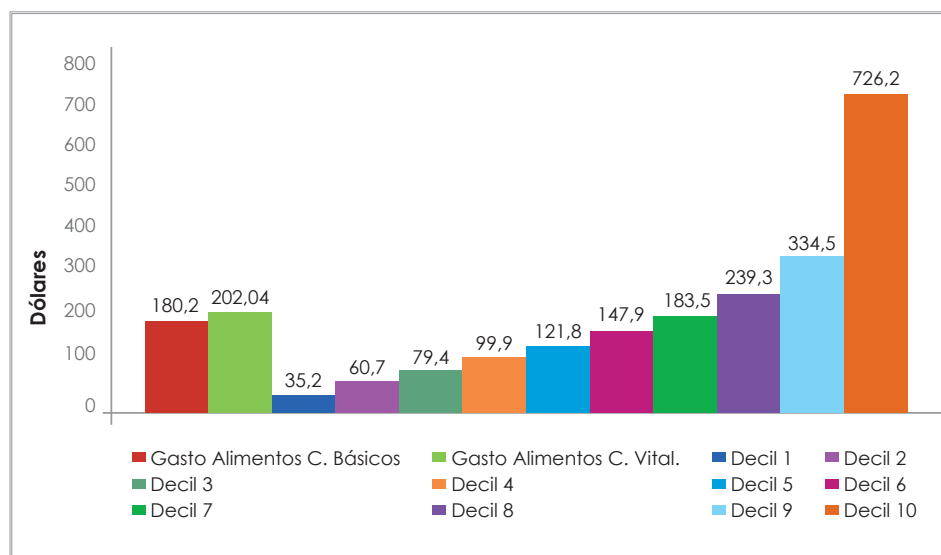
Fuente:  
INEC.  
Elaborado por:  
SIPAE

5 INEC, Análisis de la relación inflación-remuneración, agosto 2011.

El ingreso *per cápita* por deciles es calculado en base a la población total, mas no por dominios. Al comparar los datos históricos de los deciles tanto con la canasta vital como la básica, se aprecia que solamente el decil más rico de la población está en capacidad de cubrir todos los costos de consumo, que están representados por las canastas básica y vital. Seguido se observa que el decil 9 está cerca de la canasta vital en

ciertos meses. Estos datos ratifican la tendencia de restricción del consumo, pues en datos precedentes se ve que el ingreso familiar está alcanzando a cubrir la canasta vital; pero, hay que recordar que ésta fija el umbral de pobreza; y, cuando se dice que existe un superávit de consumo en la canasta vital, hay que reflexionar que solo se analizó el rubro de alimentos.

**Gráfico 8. Deciles y canastas. Marzo 2011**



Fuente:  
INEC, estadísticas económicas.  
Elaborado por:  
SIPAE

Si comparamos el gasto de alimentos y bebidas en la canasta básica y vital del mes de marzo de 2011 con el valor de los deciles, para el mismo mes y año, resulta que 6 deciles de los 10 no alcanzan a cubrir los gastos de alimentación tanto los que son considerados en la canasta vital como en la canasta básica; el consumo en alimentos en la

canasta vital es de \$ 202,04, y éste solo llega a cubrir a partir del decil 8. Con los datos mostrados hasta el momento, podemos ver que la inequidad existente en el acceso a los recursos productivos se refleja no solo en el mercado, sino también en la concentración del ingreso en pocas manos, lo que al final repercute en el acceso a alimentos.

## Consumo energético en la dieta de los ecuatorianos

La kilocaloría es una medida del calor-energía producida por los alimentos, que indica el promedio de energía disponible para cada persona por día, en un determinado país. Este indicador no necesariamente nos dice que esa sea la cantidad consumida por los habitantes, pues el consumo tiene que ver con factores que influyen en el acceso y distribución (comercialización) de los alimentos.

Según la FAO, en promedio, una persona necesita unas 1.800 k/cal al día como consumo mínimo de energía alimentaria para realizar sus actividades de manera normal, caso contrario, se podrían presentar dificultades para cumplir las actividades diarias, pues en el tiempo podrían causar trastornos de salud. El consumo kilocalorías en el Ecuador presenta una reducción drástica en el período 1994-1996 de 2.500 k/cal hasta 2.200 k/cal consumidas por día/persona; en los períodos posteriores, existe una recuperación leve pero no se llegan a los niveles recomendados (FAOSTAT, Anuario Estadístico, 2010). Según la OMS el consumo de proteína debe ser de:

- Niños hasta 9 meses 2,5g x kg de peso
- Niños de 9 a 12 meses 1,5g x kg de peso
- Niños hasta 6 años 1g x kg de peso
- Adultos 0,8g x kg peso mujer; y 0,85g x kg hombre

Para el período 1979-1991 se presenta un consumo estable de proteínas, en los períodos posteriores existe una tendencia a elevar su consumo pasando desde 52 g/per/día en 1994 hasta llegar a 56 g/per/día (FAOSTAT/SIPAE, 2011). Debido a que no existe un dato estadístico de la media de peso promedio de los ecuatorianos, no se puede analizar y generalizar criterios; sin embargo, si consideramos como peso promedio de una mujer ecuatoriana 68 kg, y lo multiplicamos por el 0,8, obtenemos un consumo de proteína de 54,4 g/per/día. Si comparamos el consumo promedio de proteínas registrado por la FAO en el período 2003-2007, que registra entre 56 a 58 g/per/día, vemos que la mujer ecuatoriana consume menos proteína de la que necesita.

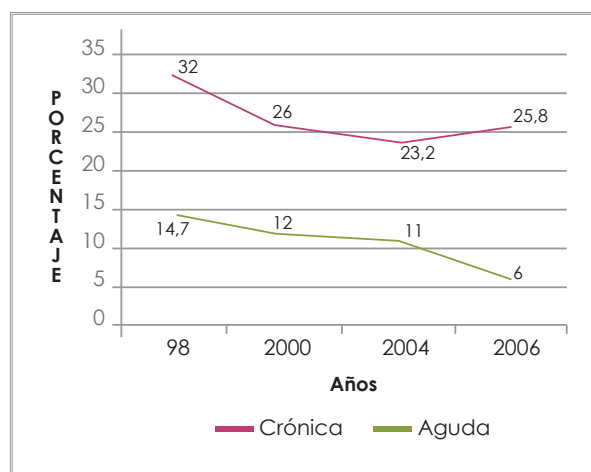
Organizaciones como la OMS y la FAO recomiendan que, normalmente, las grasas ingeridas deben proporcionar al organismo aproximadamente entre el 25 al 30% de las calorías consumidas diariamente. Hay que considerar que 1g grasa = 9 kilocalorías; entonces, si consideramos los datos del período 2005-2007, donde el consumo de kilocalorías fue de 2.304 g/per/día lo multiplicamos por el 30%, obtenemos que las grasas deben aportar 691,2 kilocalorías/per/día. Así, si dividimos este valor para 9 obtenemos 76,8, que sería el consumo de grasas óptimo por día por persona; pero si comparamos este valor con el dato para el período referido en el consumo de grasa, encontramos un consumo de 89 g/per/día, lo que sugiere que el consumo de grasa es mayor al requerido (FAOSTAT, Anuario Estadístico, 2010).

## Alimentación y nutrición, principales productos de la dieta en la población ecuatoriana y problemáticas alimentarias a nivel del país

### Tasa de desnutrición infantil

Aun cuando las mediciones estadísticas de la desnutrición son importantes, en el Ecuador no se han realizado de forma constante.

**Gráfico 9. Desnutrición 1998-2006**

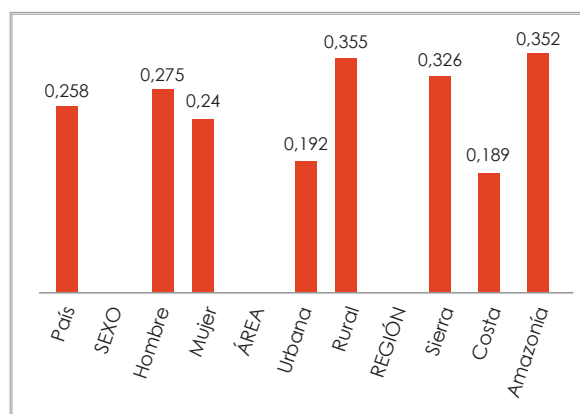


Fuente: INEC.  
Elaborado por: SIPAE

La desnutrición crónica es uno de los grandes problemas del Ecuador, ya que representa el 25,8%, es decir, que del total de niños menores de 5 años, un cuarto de ellos sufre de desnutrición crónica. En el gráfico apreciamos que existe

un proceso de reducción de la misma desde 1998 hasta 2004, de ahí hasta 2006 se incrementa hasta llegar al 25,8%. En el Ecuador, la prevalencia de la desnutrición varía según la región geográfica, la etnia o el sexo.

**Gráfico 10. Desnutrición crónica en el Ecuador**



Fuente: SIISE 2010.  
Elaborado por: SIPAE

La desnutrición crónica es el resultado de desequilibrios nutricionales sostenidos en el tiempo, y se refleja en la relación entre la talla del niño para su edad. La prevalencia de la desnutrición crónica en el sector indígena es del 50,5% (SIISE, 2010). La desnutrición puede obedecer a una serie de factores, que pueden ser de orden fisiológico y socioeconómicos, y que inciden en la calidad de la alimentación, generando condiciones de riesgo. Las provincias que presentan mayores prevalencias de desnutrición en el país



son: Cotopaxi, 42,6%; Bolívar, 47,9%; y Chimborazo, 52,6% (SIISE, 2010), que también son las que mayor porcentaje de población indígena presentan, así: Cotopaxi 24%, Bolívar 23% y Chimborazo 38% (INEC, 2011).

## Desnutrición global

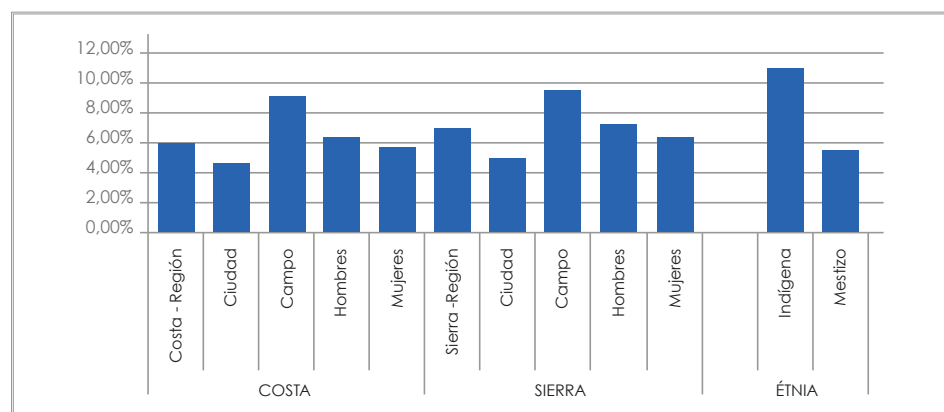
Se define como desnutrición global a la deficiencia del peso con relación a la edad. La desnutrición global es el resultado de desequilibrios nutricionales pasados y recientes. Se considera que un niño de una edad dada manifiesta peso insuficiente cuando éste es menor al mínimo que se espera para esa edad, según los patrones de desarrollo físico establecidos para una población considerada sana y bien nutrida (SIISE, 2010).

En el Ecuador, la desnutrición global al igual que la desnutrición crónica son más prevalentes en el sector rural con un 9%, mientras que en

el sector urbano está en 5,1%. La incidencia de la desnutrición global en las mujeres es mayor que en los hombres, tanto en el sector urbano como rural, con un 5,5% y 8,8% respectivamente; mientras que la desnutrición global en los hombres se encuentra en el orden de 4,6% en el sector urbano y 9,2% en la parte rural (SIISE, 2010).

La desnutrición global es más prevalente en la región de la Sierra ecuatoriana, con un 7,1%; mientras que en la Costa se encuentra en un 6,3%; además, la desnutrición sigue siendo más alta en el sector rural tanto en la Sierra como en la Costa con un 9% y 9,3%, respectivamente. En contraste, la desnutrición en el sector urbano de la Sierra es de 5,3%, de la Costa es de 5%. Finalmente, se sigue manteniendo la tendencia en cuanto a mayor prevalencia de la desnutrición en el sector indígena 11,1%, mientras que en el sector mestizo está en 5,9%.

**Gráfico 11. Desnutrición global por región y etnia**



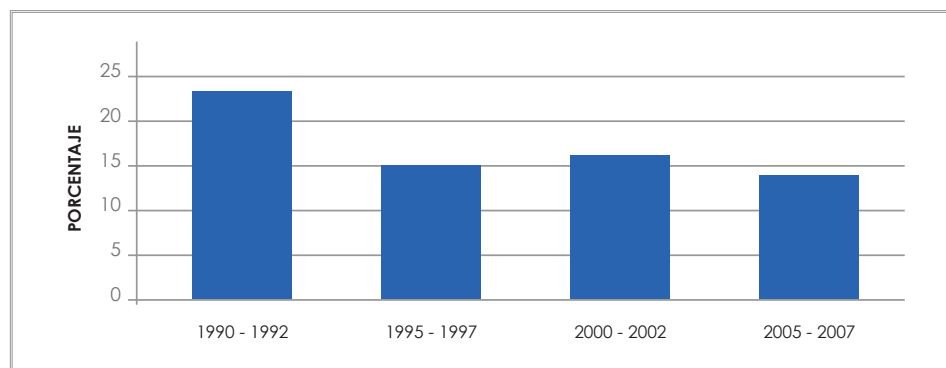
Fuente:  
SIISE 2010.  
Elaborado por:  
SIPAE

## Desnutrición general de la población ecuatoriana

La desnutrición general o subnutrición como lo define la FAO es la condición de las personas cuyo consumo de energía alimentaria se sitúa de forma permanente por debajo de las necesidades mínimas de energía alimentaria, para poder llevar una vida sana y realizar una actividad física liviana (Glosario FAOSTAT). Según

la FAOSTAT, en el Ecuador entre 1990-1992 existía 2,5 millones de personas subnutridas con una tendencia a la baja en el período 1995-1997, donde se registran 1,8 millones de personas subnutridas; sin embargo, para los períodos posteriores 2000-2002 y 2005-2007 se presenta un incremento en el número de personas en esta situación 2,1 millones y 2 millones respectivamente.

**Gráfico 12. Proporción de personas subnutridas en relación de la población total**



Fuente:  
FAOSTAT, Anuario Estadístico 2010.  
Elaborado por:  
SIPAE

En cuanto al porcentaje que representa los millones de personas subnutridas del total de la población del Ecuador encontramos que, según los datos de FAOSTAT, en el período de 1990-1992 es el 24%; en el período 1995-1997 representa el 16%; y, en los períodos 2000-2002 y 2005-2007 encontramos que son 17% y 15%, respectivamente. En términos generales se puede decir que existe una reducción de 9 grados porcentuales en un período de 17 años desde

1990 hasta el 2007, con una reducción anual de 0,52% cada año.

Esta situación sobre desnutrición y subnutrición nos plantea un problema de la mala alimentación, generada por la falta de ingresos para cubrir sus necesidades básicas de alimentación (canasta básica), que disminuye la capacidad de decidir con qué alimentarse, incidiendo en el nivel de soberanía alimentaria. El productor ecuatoriano cuando debe enfrentarse a una pro-

letarización en su propia tierra por las dinámicas productivas imperantes desde el modelo económico actual (agricultura bajo contrato, cadenas productivas, etc.), pierde su soberanía productiva al tener que producir uno o dos productos privilegiados por el mercado, enfrentándose a problemas en la comercialización, dejando a un lado su diversidad productiva; dejando irremediablemente sus formas, costumbres y tecnologías productivas creadas de generación en generación, transmitidos de forma oral y práctica desde los padres a los hijos, aun cuando estas formas, costumbres y maneras de producir alimentaron a todo el país desde muchos años antes que naciera el término soberanía alimentaria.

### Evolución histórica de los componentes nutricionales en la dieta de los ecuatorianos

Según la FAO, en el período 2001-2007, la dieta de los ecuatorianos está integrada por cuatro grupos de alimentos; el principal grupo es el de los cereales, cuyo consumo ha aumentado del 30% al 34% en este período; por otro lado, están los aceites y vegetales, cuyo consumo ha disminuido en un 2% (19%-17%); un tercer grupo es el de los azúcares y edulcorantes, cuya representatividad en la dieta de los ecuatorianos registra una reducción del 50% (16% al 8%). El consumo del grupo de las carnes pasó al final del mencionado período a representar un 11% en la dieta de los ecuatorianos frente a un 8% inicial; finalmente, el grupo que contiene a la leche, huevos y pescado, incrementó su representatividad en

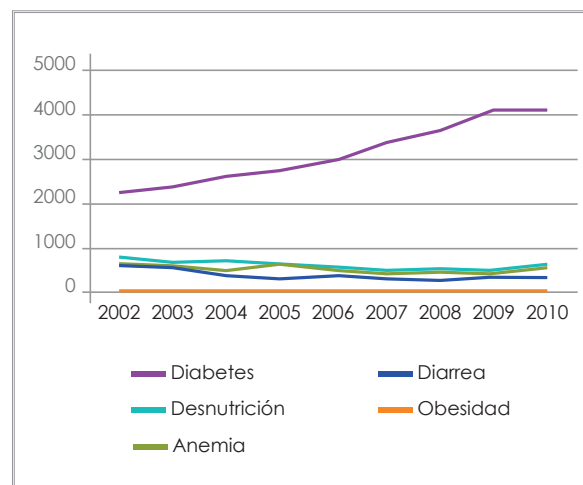
consumo, pasando de un 7% a 8% (FAOSTAT, Anuario Estadístico 2010).

Hasta el momento, los datos expuestos, relacionados a la alimentación, demuestran una doble realidad, que por un lado están los altos niveles de la desnutrición, y, por el otro, está la elevación de los niveles de consumo en grasas, proteínas y kilocalorías.

### Problemas de salud relacionados con la nutrición de la población

Datos del INEC registran las causas de muerte de la población ecuatoriana en general, del total de causas de muerte se ha tomado aquellas que tienen relación con la alimentación.

**Gráfico 13. Principales causas de muerte relacionadas con la alimentación**



Fuente: INEC 2010.  
Elaborado por: SIPAE.

En el gráfico 13, entre 2002 y 2010, se puede observar que la diabetes es la principal causa de muerte con una tendencia creciente, lo cual mantiene relación proporcional con el incremento en el consumo de grasa, visualizado en párrafos anteriores, y considerando que entre las causas que originan la diabetes se encuentran el exceso de consumo de grasas y el sobrepeso. Cabe mencionar que en 2010 la diabetes fue considerada la segunda causa de muerte en el Ecuador, con un porcentaje de 6,5% del total de las muertes de ese año y con una tasa de 28,3 personas por cada 100.000 habitantes, es decir, en ese año hubo 3.962 muertos por diabetes.

Entre otras causas de muerte en el mismo período analizado, se encuentra la anemia y la desnutrición, que representan el 10% y un 12,5%, respectivamente, a pesar de los esfuerzos y programas focalizados implementados para su reducción. Con niveles mínimos, pero existentes, podemos apreciar que hay muertes registradas por obesidad de un 0,02%.

## Consideraciones finales

Los indicadores levantados en este documento manifiestan una realidad contradictoria; por un lado, el Ecuador es un país que no depende de importaciones para alimentar a su población y se podría afirmar que, técnicamente, cubre la seguridad alimentaria, pues la producción interna es suficiente para satisfacer el consumo nacional de alimentos; sobre todo por otro lado, existen altos niveles de desnutrición en las

poblaciones rurales, constituyéndose en una de las causas de problemas de salud como: mortalidad infantil, rezagos en el crecimiento físico y desarrollo intelectual. Esta contradicción entre la producción de alimentos y de su acceso, por parte de las poblaciones pobres, especialmente en las zonas rurales, es clave para identificar la diferencia entre una definición y política de seguridad alimentaria frente a una definición y política de soberanía alimentaria.

Para el Ecuador es importante ir asumiendo de manera integral una política de soberanía alimentaria, en la cual se dé énfasis a que la producción de alimentos esté en manos de pequeños y medianos productores, promoviendo la redistribución equitativa, económica, social y ambiental de los recursos generados en la producción, comercialización y consumo de los alimentos ecuatorianos, que nos lleve a un modelo de desarrollo socioeconómico endógeno.

Finalmente, será importante que desde la sociedad civil organizada, desde las instituciones privadas y desde el Estado, se fomente procesos consensuados, sinérgicos, equitativos y equilibrados que tengan como objetivo alcanzar un desarrollo sustentable.

## Bibliografía

- Coffey, G., Bravo, A., Chérrez, C. (2007). *La cosecha perversa*. Barcelona. Entrepueblos.
- Banco Central del Ecuador. (2011). Base de datos de oferta-utilización, períodos 2000-2007 y 2007-2011.
- Banco Mundial. (2007). *Insuficiencias nutricionales en el Ecuador: causas, consecuencias y soluciones*.
- FAO. (2010). Base de datos de la FAOSTAT: anuario estadístico.
- FAO. (2007). Base de datos de la FAOSTAT: bases de producción, consumo, importación y exportación de alimentos 1995-2007.
- INEC. *Las condiciones de vida de los ecuatorianos, resultados de la encuesta de condición de vida-quinta ronda*.
- INEC. Base de datos sobre canasta básica vital 1997-2011.
- INEC. Base de datos sobre: ingreso familiar y salario real 1997-2001.
- INEC. Base de datos sobre: Desnutrición 1998-2006.
- INEC. Boletín estadístico de agosto 2011.
- SENPLADES. (2007). *II Informe Nacional de los objetivos de desarrollo del milenio*. Ecuador.
- SIISE. Registros de desnutrición. 2008.



# Marco general de la política pública ecuatoriana en la comercialización de productos agropecuarios

Paola Román\*



Aunque en comparación a décadas pasadas, el aporte del sector agropecuario al Producto Interno Bruto (PIB) total ha disminuido,<sup>1</sup> el sector agropecuario sigue jugando un papel central en la economía del país. Además el sector agropecuario en el período 2003-2009, en promedio, ha sido la fuente de empleo para el 70%<sup>2</sup> de la población rural, que actualmente representa el 37%<sup>3</sup> de la población del país.

El sector agropecuario ha sido sujeto de políticas sectoriales y macroeconómicas que han priorizado el fomento de la actividad agropecuaria desde un enfoque empresarial, marginalizando la agricultura campesina, haciéndola sujeto de una política más bien de corte asistencial que productivo.

En los últimos cincuenta años, el Ecuador ha experimentado tres modelos económicos: el de sustitución de importaciones, el neoliberal, a

través del ajuste estructural; y, a partir de 2008 con una nueva carta constitucional, se habla de un modelo de desarrollo endógeno.<sup>4</sup>

El *período de sustitución de importaciones*, implementado desde mediados de los sesenta, siendo su apogeo durante los setenta, estaba centrado en promover un proceso de industrialización nacional emergente, para sustituir las importaciones y generar un sostenido crecimiento económico; se caracterizó por una alta intervención por parte del Estado.

En el sector agropecuario se dio paso para la creación de la Ley de Reforma Agraria de 1973. En la concepción cepalina de esta época, la reforma agraria no solo era un tema de justicia social, su ejecución era una de las columnas que debería sostener al proceso de industrialización. De esta forma, y con las intervenciones del Estado en el sector agropecuario, se esperaba dar

\* Ingeniera Agrónoma, SIPAE. Equipo Mercados Campesinos y Soberanía Alimentaria

1 El peso del sector agropecuario en el PIB total, período 2000-2010, alcanzó un 9,6%, una disminución de 5 puntos porcentuales comparado con el final de la década del ochenta, donde el aporte del sector fue del 15%.

2 Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo

3 INEC, CENSO de Población y Vivienda 2010.

4 Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Fase de la nueva estrategia de acumulación y redistribución en el largo plazo.



sustento al proceso de industrialización, gracias a la ampliación de la base social de consumo y al correspondiente incremento de la demanda; además de garantizar el autoabastecimiento alimentario y fomentar la exportación de productos agrícolas tradicionales.

Igualmente, la reforma actuaría como un mecanismo de presión para que los grandes y medianos propietarios de tierra se sientan obligados a modernizarse, y convertirse en empresarios agrícolas.<sup>5</sup>

Durante este período se dieron subsidios al crédito, intervención en las importaciones (arancelarias y no arancelarias) y en el mercado local (fijación de precios), participación en la generación de tecnología y su transferencia.

A inicios de los años ochenta, se inició la implantación de las políticas de ajuste estructural priorizando el desarrollo de una economía orientada al mercado, consolidándose en los años noventa. Esta fase estuvo caracterizada por la reducción del gasto público,<sup>6</sup> la liberalización de las tasas de cambio de interés, mayor apertura al comercio internacional y la privatización del Estado.

Las políticas macro como la liberalización de las tasas de interés tuvieron su efecto en la agri-

cultura; a diferencia de lo esperado, las tasas fueron al alza y esos altos costos financieros afectaron las posibilidades de acceso a crédito para los pequeños y medianos productores. En esta época, el gasto público en el sector agropecuario se redujo del 4% en 1991 al 2% en 1996.<sup>7</sup>

Otros cambios en las políticas sectoriales durante este período fueron:

- La eliminación de los precios máximos y mínimos, y la supresión de la participación del Estado en la comercialización.
- Promoción del libre comercio, ingreso del Ecuador a la OMC.
- La promoción del mercado de tierra y agua a través de la modificación de la legislación.
- La modificación del INIAP. Retiro del Estado de la transferencia de tecnología.
- Reducción de políticas dirigidas hacia el desarrollo rural, transformando su accionar hacia lo asistencialista.
- Descentralización del riego mediante corporaciones regionales (CEDEGE, CRM, PREDESUR...)<sup>8</sup>

A partir de 2008, se ha visto una propuesta en la que se profundiza la explotación y exportación de bienes del sector primario; por ejemplo, están el impulso a la minería, la agricultura para la exportación y la extracción del petróleo, como

5 Larrea y Román. (2010), El Riego Campesino en el Ecuador, en *Riego Campesino en los Andes, seguridad hídrica y seguridad alimentaria en Ecuador y Perú y Bolivia*.

6 En materia de créditos, “el porcentaje de créditos pequeños (< 4000 usd de la época) se redujeron del 29 al 2% entre 1980 y 1982, mientras que los créditos superiores (>40 000 usd de la época) incrementaron del 20 al 60% en el mismo período”.

7 E. Prada., C. Salgado, C. Castellanos, (1999). *Volver los ojos al campo*.

8 E. Prada., C. Salgado, C. Castellanos, (1999). *Volver los ojos al campo*.

marcos de modernización del sector productivo apoyado desde la inversión estatal.

A pesar de los diferentes proyectos de sociedad que se han experimentado en el Ecuador, los identifica un modo de acumulación caracterizado por la explotación, exclusión y exportación primaria.<sup>9</sup> Esto, sin duda, se repite en el sector agropecuario, donde las políticas estatales han contribuido a la conformación de un sector agrario que consolida una fracción boyante agroindustrial-exportadora, ligada a la gran empresa; y, a un sector campesino con escaso acceso a los recursos productivos (agua, tierra, recursos financieros, recursos tecnológicos) que, a través de la sobre explotación de su mano de obra y la de su familia, abastece con su producción a los mercados locales subsidiando la alimentación de las urbes.

El valor agregado del sector agropecuario es escaso. La dinámica productiva ha sido estimulada desde el Estado, y el sector privado empresarial se lo ha llevado hacia la consolidación de la producción para comercializarla en los mercados internacionales, ganando espacios a la producción de alimentos para el mercado local.

La tendencia general sobre la ocupación de la tierra para la producción agrícola se ha direccionado, sobre todo en la Costa, hacia la expansión de las superficies sembradas con cultivos de exportación. En la década de los ochenta, la superficie de cultivo de café, cacao y banano, creció a

una tasa media de 3%. Según datos de la ESPAC, comparando la superficie de cultivos perennes, más representativos (café, cacao, banano, caña, palma) entre los años 2004-2009, esta se ha incrementado, en promedio, un 20,5%, siendo los que más se han expandido la palma en un 50%, y la caña en un 15%.

En cambio, la superficie dedicada a la producción de ciclo corto, que de manera global encierra a los alimentos comercializados a nivel interno, han sufrido una disminución en la superficie cultivada. Si comparamos la superficie 2004 con la superficie 2009, dedicada a la producción de los principales cultivos transitorios (ciclo corto), existe una disminución de cerca del 20%.

El comportamiento de la producción agrícola muestra, entonces, una disminución en el campo de los productos para el mercado local, y el incremento en superficie de la producción para la exportación y la agroindustria; situación apoyada desde la política agropecuaria, que incentiva el desarrollo de un sector ligado al gran capital, marginalizando al campesinado del ámbito productivo agropecuario.

Con este panorama, la consolidación de la soberanía alimentaria, uno de los principios constitucionales del Ecuador, no se avisa posible. La materialización de este nuevo paradigma pasa por la construcción de una nueva política agraria y comercial que contribuya, desde las diferentes aristas (producción, comercialización), a la consolidación de una agricultura familiar-campesina, capaz de responder al desafío de la afirmación de una seguridad alimentaria sustentable, objetivo al que

<sup>9</sup> Carlos Larrea, (2006), *Hacia una historia ecológica del Ecuador*.

hasta ahora el modelo agroalimentario dominante no ha sido capaz de responder, continuando con requerimientos nutricionales insatisfechos de la población ecuatoriana. Este nivel de desnutrición, se agudiza sobre todo en la población rural que, por la misma dinámica del mercado, se ha visto en la necesidad de cambiar los sistemas de producción diversificados, base de su alimentación, por modelos que van hacia el monocultivo, y que a la hora de llegar al mercado presentan bajos precios, limitando su capacidad adquisitiva para complementar su dieta.

En un marco de soberanía alimentaria, la prioridad de la producción agropecuaria debería ser aquella enfocada al abastecimiento de los mercados locales, a través de la revalorización del papel que ha venido jugando la agricultura familiar campesina; de ahí la necesidad de políticas que puedan racionalizar la comercialización de los productos campesinos que permita una mejora real en los precios al productor, al mismo tiempo de considerar las necesidades de acceso de los consumidores.

## **Revisión histórica de la política de comercialización en el Ecuador**

La comercialización agropecuaria en el Ecuador es bastante heterogénea, y la intervención estatal ha estado enfocada esencialmente en productos específicos como: arroz, maíz duro, caña de azúcar y los productos de exportación, como el banano por ejemplo, para el cual existe una norma de fijación de precio mínimo al

productor, además de las normas que regulan la superficie dedicada a la producción bananera.

Mientras que la producción para la exportación y la de rubros como el maíz, caña de azúcar y el arroz cuentan con la fortaleza de la presencia de sus gremios, mediante los cuales se ha ejercido presión al Estado para ser atendidos; el caso de la producción y comercialización de tubérculos, hortalizas y demás productos de la agricultura campesina, no solo que no han sido sujetos a políticas e inversión por parte del Estado, sino que, además, no se reconoce la problemática que su comercialización enfrenta.

## **Intervención del Estado en la importación y exportación de productos agropecuarios**

Además del petróleo, el otro rubro (segundo en importancia) de exportaciones viene del sector agropecuario. Las exportaciones de productos agropecuarios se consolidaron durante el siglo XIX con el cacao; luego, durante los años treinta, el café; el banano en los años cincuenta, el camarón en los setenta; y, en la actualidad, las flores, y el mango entre otros cultivos no tradicionales de exportación. En el período 1991-2002, los productos de origen agrícola tuvieron una participación del 35,8%<sup>10</sup> en el total de las exportaciones del país.

A lo largo de la historia de intervención en la salida y entrada de productos del país, el estado ha

---

10 “La apertura comercial del Ecuador, sus efectos en la economía ecuatoriana y el mercado para el financiamiento de las exportaciones, período 1990-2002”.

contribuido a desarrollar la producción de ciertos rubros, pero, así mismo, ha desincentivado la producción de otros.

Una clara intervención estatal sobre las exportaciones e importaciones de productos agropecuarios inició durante el periodo de Sustitución de Importaciones. Este modelo buscaba el desarrollo del sector industrial, a través de incentivos tales como: exoneraciones de impuestos, subsidios, créditos, entre otros. El Estado potenció las exportaciones y contribuyó a minimizar la competencia que las importaciones podía significar sobre la producción nacional; también fue facilitador del ingreso de materia prima para el desarrollo de la industria.

En la mayoría de productos agropecuarios que contribuían como insumos para el desarrollo de industrias se impusieron restricciones para la importación, salvo el caso de escasez comprobada en el mercado interno, con lo que se favoreció a la consolidación de ciertos cultivos vinculados a la agroempresa. De la misma manera, se eliminaron las barreras de entrada del trigo y

la cebada, cultivos tradicionales en la agricultura campesina.

A pesar de una fortificada política agrícola con robustecidas instituciones de apoyo, el sector campesino dedicado a la producción de alimentos no fue necesariamente beneficiario de estas inversiones; así, el sector agrícola a inicios de los años setenta se encontraba con una tasa de crecimiento baja, lo que no permitía abastecer la demanda de bienes alimenticios, por lo que el país realizó altas inversiones en la importación de estos productos. El Estado subsidió la importación de los principales bienes alimenticios deficitarios (trigo, leche en polvo, entre otros).

Las políticas de ajuste, privatización, desregulación y liberalización, implementadas en el Ecuador desde inicios de los ochenta, han tenido un eco sobre todo en el campo del aperturismo. El Estado cambia su política arancelaria para la importación de productos agropecuarios, se disminuyeron las altas tasas arancelarias, que podían alcanzar un 300%, y se eliminan muchas de las prohibiciones para la importación.

**Tabla 1.<sup>11</sup> Evolución arancelaria en algunos países andinos**

	1972	1985	1988	1991	1994	2002
Ecuador	100,6	58,7	44,5	16,6	11	11,4
Bolivia	54	22,7	16,6	9,2	9,7	9,3
Perú	90	64,4	70,5	16,2	15,6	10,6

11 Nicolás Ventre, (2005), La agricultura andina entre la integración regional y la apertura económica, en TLC en agrario. Evidencias y amenazas.

Con el ingreso del Ecuador a la Organización Mundial del Comercio (OMC), a partir de 1995, se establecen algunas condiciones de manejo a las importaciones y exportaciones de productos agropecuarios. En términos arancelarios se establecieron dos grupos de productos: los pocos sensibles y los sensibles.<sup>12</sup> Para los productos sensibles se acordó un arancel con variación del 35-90% (promedio 54%). Además, el acuerdo con la OMC eliminó restricciones a las importaciones como cuotas o cupos; y en cuanto a las barreras de carácter sanitario y fitosanitario, a la firma de adhesión a la OMC, el país se acoge a la normativa internacional para que esto no sea una herramienta de restricción al libre comercio.

El Ecuador, en el marco de integración en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) desde 1996, hace parte de una Zona de Libre Mercado<sup>13</sup> entre los países<sup>14</sup> de la CAN. Además, con la finalidad de controlar el flujo de productos que entran a esta zona, se estableció un Arancel Externo Común y el Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP).

El SAFP es un mecanismo de regulación, que convierte al arancel en un factor variable que se ajusta automáticamente para contra-

rrestar las fluctuaciones externas de los precios internacionales; el objetivo es estabilizar el costo de importación de un grupo de productos agropecuarios, considerados sensibles y de importancia estratégica para los países de la CAN, caracterizados por una inestabilidad en sus precios internacionales.

Dentro del SAFP se considera un total de 150 productos, de los cuales 13 se denominan productos marcadores<sup>15</sup> y los demás vinculados.<sup>16</sup> Entre los productos marcadores se encuentran carne de cerdo, los trozos de pollo, la soya, la leche en polvo, el maíz amarillo y blanco, el azúcar cruda y blanca, el aceite de soya y de palma, la cebada, el arroz y el trigo; para este último producto, el Ecuador no utiliza el arancel de importación.

Hasta ahora el SAFP ha contribuido, en cierta medida, a una estabilización de los precios de los productos agrícolas que ingresan a la comunidad; sin embargo, sus efectos son reducidos por los compromisos adquiridos con la OMC, mientras que ante el efecto de la estabilización de los precios, que en promedio alcanzaba un 63%, con los compromisos adquiridos en la OMC, esto ha reducido al 40%.<sup>17</sup> Sin embargo,

12 Trigo, arroz, maíz, soja, aceite de soya, aceite de palma, leche, carne de pollo, cebada y azúcar

13 En una Zona de Libre Comercio, los países firmantes se comprometen a anular entre sí los aranceles en frontera.

14 La Comunidad Andina de Naciones CAN nace en 1996, los países integrantes son Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia y Venezuela. La CAN antes de 1996 era conocida como Pacto Andino o Grupo Andino.

15 Son aquellos productos agropecuarios cuyos precios internacionales se utilizan para el cálculo de las franjas del sistema andino.

16 Son los productos obtenidos mediante transformación o mezcla de productos marcadores, o que pueden reemplazar, en el uso industrial o en el consumo, a un producto marcador o derivado.

17 Banco Central del Ecuador, Centro de Investigaciones Económicas, 2003.

a pesar de que el SAFF es un mecanismo que ha contribuido en la estabilización de los precios internacionales en los productos agropecuarios, altamente distorsionados por los subsidios que se reciben en los países del Norte, sigue siendo una herramienta de corto plazo. La estabilización de los precios a largo plazo exige un ajuste de la estructura de producción agropecuaria.

Otro mecanismo que interviene en las importaciones son la implementación de salvaguardias, mecanismo utilizado como medida de emergencia para impedir la importación de ciertos productos. En los últimos años, el Ecuador ha hecho uso de este mecanismo para proteger la producción interna, pero también como un mecanismo de equilibrio a la balanza comercial. En enero de 2009 se limitó la importación de 627 productos mediante el aumento de aranceles o fijación de cupos.

Para la exportación de ciertos productos agropecuarios hacia los Estados Unidos de América, el Ecuador hace uso de dos regímenes especiales: el Acuerdo de Promoción Comercial Andino y Erradicación de Drogas (ATPA, ATPDEA) y el Sistema de Preferencias Generalizadas (SGP). Estos son programas que Estados Unidos tiene para determinar un tratamiento especial a sus importaciones; en este caso, los países que hacen parte de estos tratados se comprometen a cumplir determinadas condiciones y a estar dispuestos a ser evaluados periódicamente al respecto. Este trato especial a las exportaciones hacia los Estados Unidos ha beneficiado en lo agropecuario a sectores como el floricultor.<sup>18</sup> Produc-

tos como el banano, el cacao y el camarón, que suman el 51% a 2010<sup>19</sup> de las importaciones no petroleras de Estados Unidos desde Ecuador, ingresan con un arancel cero debido a los acuerdos establecidos en la OMC. La renovación de estas preferencias depende en la práctica de la voluntad política de los Estados Unidos. La renovación de las preferencias arancelarias a través del ATPD está vigente hasta julio de 2013, y su renovación es incierta.

En el marco de políticas de mercado, se siente un mayor dinamismo en aquellas enfocadas hacia las exportaciones e importaciones. A partir del ingreso del Ecuador a la OMC se consolida una línea de liberalización agropecuaria, lo cual no se limita únicamente al plano de lo arancelario y de las barreras comerciales, sino que tiene efectos directos sobre las políticas internas del país, pues afectan los mecanismos de soporte a la agricultura desde el Estado.

En el mercado, los procesos de liberalización comercial enfrentan a productores con niveles de competitividad extremadamente distintos, favoreciendo una agricultura más bien industrial y exportadora en detrimento de la campesina.

18 Las flores representan el 8% del total de importaciones no petroleras que los Estados Unidos hace desde el Ecuador.

19 Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2011.



## Comercialización interna

El abastecimiento de los mercados locales está fundamentalmente apoyado en la producción campesina, sector que ha ido incrementando los niveles de mercantilización de la producción que antes utilizaba para autoconsumo.<sup>20</sup>

Como parte de la implementación de las políticas Cepalinas para la consolidación de un modelo de sustitución de importaciones, la intervención del Estado, en el plano de la comercialización a nivel local, se manifestó en una política de fijación de precios para ciertos productos y en la participación directa como agente de comercialización. En este período se desarrolló el “Programa de mercadeo y precios agropecuarios”.

La política de fijación de precios tuvo sustento institucional en la Superintendencia de Precios, el objetivo era la protección a los consumidores. Más tarde, con la Ley de Precios y Control de Calidad, esta primera entidad desaparece y se crea el “Frente económico”,<sup>21</sup> a través del cual se fijaban precios al productor (sustentación) y al consumidor (máximos).

La fijación de precios de sustentación se dio para tres productos agrícolas soya, maíz duro y arroz, mientras que la fijación de precios máximos al consumidor inició con 40 productos que fueron disminuyendo con el tiempo. A pesar

de existir una ley de protección al consumidor emitida en 1992, no fueron implementados los mecanismos de control suficientes que asegurara su cumplimiento.

Una de las formas más notorias de la participación del Estado en los procesos de comercialización, se dio con la creación de la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización, ENAC, en 1974. Con la ENAC, la intervención se dio en los planos de la distribución, crédito (a través de certificados de depósito del Banco Nacional de Fomento) y ejecución de las políticas de precios.

El accionar de la ENAC se dirigió de cierto modo a la producción agropecuaria vinculada a la agroindustria. Los productos que se comercializaron dentro de este sistema fueron maíz duro, arroz, soya, algodón y azúcar. El papel de la ENAC de sostener los precios de sustentación fue limitado, debido a una participación insuficiente dentro del mercado, por limitaciones financieras y de infraestructura. La participación de la ENAC en la compra de maíz y arroz en la campaña 1984 fue apenas el 17% de la producción total.<sup>22</sup>

El esquema de funcionamiento de la ENAC, entonces benefició a sectores no necesariamente campesinos; además de los límites ya mencionados, la complejidad (trámites) que resultaba el acceso al sistema y la tardanza en los pagos

20 Martínez, L. y R. Urriola, “El impacto del ajuste en el agro ecuatoriano”, en *Debate Agrario*, No. 20, Lima, CEPES, 1994.

21 Conformada por cuatro Ministerios.

22 Janvry A. y Glikman P. (1991), *Encadenamientos de producción en la economía campesina del Ecuador*.



resultaron factores poco motivadores, lo que llevó al pequeño productor a continuar su venta fuera del mercado estatal, a precios menores. Una mayoritaria participación en el sistema nacional de comercialización la tuvieron medianos y grandes productores, acopiadores rurales y comerciantes mayoristas.

El ente ejecutor de la política de precios máximos al consumidor fue la Empresa Nacional de Productos Vitales, ENPROVIT. El Estado adquiría productos de primera necesidad (aceite, arroz, azúcar) al por mayor y los distribuía al por menor en puntos de venta.

Estas empresas públicas con funciones de comercialización enfrentaron problemas por pérdidas operativas, lo que devino en la liquidación de las mismas en 1997. A pesar de que la ENAC-ENPOROVIT fueron liquidadas en la segunda parte de los años noventa, su intervención fue disminuyendo.

Con la implementación de políticas hacia la liberalización, los instrumentos de intervención en el mercado a partir del Estado se fueron reduciendo o desapareciendo, impulsando un sistema de libre formación de precios agrícolas; además, se levantaron las restricciones a las importaciones. De un modelo que enfatizaba el mercado interno, se pasa a uno que enfatiza la acumulación a través de los mercados internacionales, haciendo énfasis en las ventajas comparativas.

El papel del Estado frente a la comercialización de productos agropecuarios ha estado dirigido a los sectores de producción primaria

que se anclan a la agroindustria, dejando de lado la intervención sobre productos de la agricultura campesina como las hortalizas, frutas y tubérculos, que no han sido sujetos de apoyo en el plano de la logística de la comercialización, ni tampoco en la intervención del mercado.

## **La comercialización bajo un marco de soberanía alimentaria: políticas e instituciones**

Las personas tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria.<sup>23</sup>

A partir de 2008, la soberanía alimentaria se constituyó como uno de los principios rectores de la política pública. Al hablar de soberanía alimentaria se abordan varios elementos que condicionan el funcionamiento del sistema agroalimentario. En el caso de la comercialización, la soberanía alimentaria plantea dejar de considerar los alimentos como mercancías, dejándolos por fuera de las leyes del mercado. En este marco, las políticas públicas que podrían contribuir a consolidar una propuesta de soberanía alimentaria deberían analizar sobre la intervención en la fijación de precios de los alimentos, con el objetivo de asegurar un pago justo, por un lado, que reconozca los costos de producción,

<sup>23</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008.

pero que, al mismo tiempo, permita el acceso a alimentos de calidad a los sectores de consumidores más vulnerables. Otro sector importante desde la intervención estatal es la protección de la producción nacional ante las importaciones de alimentos que, debido los distorsionados precios del mercado mundial, puedan perjudicar la producción interna. Además que, a través de los sistemas de comercialización, se fomente una producción agropecuaria más sustentable e incluso un consumo y una alimentación más consciente y saludables.

A partir de los nuevos principios constitucionales se vienen creando nuevos marcos legales, normativas que no siempre guardan coherencia entre sí, y frente a los principios constitucionales. Relacionados a la soberanía alimentaria y en relación con la comercialización de productos alimenticios, se han creado:

- La ley de soberanía alimentaria, con la finalidad de “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”.<sup>24</sup> El capítulo tercero de esta ley habla de los principios para regir la comercialización y el abastecimiento agroalimentario.
- El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización que

<sup>24</sup> Artículo 1 Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, 2010.

define las competencias en cada nivel de gobierno<sup>25</sup> en la ejecución de las políticas nacionales; en este sentido, las políticas de fomento a la producción agropecuaria demanda de los gobiernos provincial, regional y municipal la implementación de programas y proyectos orientados al incremento de la productividad, la optimización del riego, la transferencia de tecnología, el suministro de insumos y la asistencia técnica. A los gobiernos municipales se les demanda la implementación de actividades y programas productivos en las urbes, y el apoyo a la producción y comercialización de bienes rurales.

Además, se encuentran en construcción las Leyes de Economía Popular y Solidaria y la Ley de Control y Regulación del Poder del Mercado. Otro de los instrumentos direccionadores de la política agropecuaria, por tanto del direccionamiento de la intervención en la comercialización de alimentos, es el “Plan Nacional de Desarrollo”.

A través de la Ley de Soberanía Alimentaria se creó la Conferencia plurinacional e intercultural de soberanía alimentaria; esta institución, conformada por representantes de la sociedad civil, es la encargada de generar debates para la construcción de leyes políticas públicas y programas para la consolidación de la soberanía alimentaria.

<sup>25</sup> En el Ecuador se constituyen, a partir de la Constitución y el Código de Ordenamiento Territorial, cuatro niveles de gobierno: el regional (aún no está establecido), el provincial, el municipal y el parroquial.

La comercialización de productos agropecuarios está siendo abordada de diferentes instituciones a nivel central. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, con un enfoque hacia el comercio externo, cuenta con una Dirección de Comercio Inclusivo, cuyo objetivo es insertar a los actores de la economía popular y solidaria en el comercio exterior. El Ministerio de Inclusión Económica y Social, a través del Programa de Provisión de Alimentos,<sup>26</sup> que tiene como uno de sus objetivos estratégicos el “generar oportunidades que permitan incorporar a pequeños productores locales en los procesos de compra”.<sup>27</sup>

En el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, a partir de 2007, el plan estratégico apunta, en lo agropecuario, a “implementar programas de innovación productiva, expansión de almacenamiento, negocios rurales inclusivos, comercialización [...], para fortalecer la asociatividad y tecnificar la producción [...]”.<sup>28</sup> A pesar de ser el Ministerio de Agricultura el llamado a

generar políticas macro que permitan ir materializando los principios de la soberanía alimentaria, el plan estratégico no refleja necesariamente los mandatos de la Ley de Soberanía Alimentaria ni las directrices del Plan Nacional del Buen Vivir, como la agroecología por ejemplo.

Las herramientas estatales, ejecutadas desde el Ministerio de Agricultura, con impacto sobre la comercialización de productos agropecuarios son:

*La Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA).* Es una entidad de almacenamiento de granos (maíz duro, arroz, soya), cuyo objetivo es regular el sistema de comercialización de dichos productos mediante procesos de compra. Para este fin, el Estado invirtió en la recuperación y construcción del sistema de almacenamiento, con el que contaba durante los años setenta, con la ENAC. Para 2010, la capacidad de almacenamiento de este sistema estaba en 58.000 tm, con una proyección a 264.000 tm. Territorialmente, el sistema de al-

26 El PPA se crea con la misión de ser el aliado estratégico de los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado, en la gestión operativa y logística, sustituyendo al Programa Mundial de Alimentos. Este programa durante 2010, año en que se consolidó su accionar, tuvo a su cargo la provisión de cuatro programas de distribución de alimentos: 1. Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación, acción del Estado ecuatoriano, encargada de atender con alimentación a escolares de jardines y escuelas fiscales, fiscomisionales, municipales y comunitarias más pobres del país, en edades entre los 5 a los 14 años, con dos modalidades: desayuno escolar y almuerzo es-

colar. 2. Programa Aliméntate Ecuador del Ministerio del MIES, focalizado en la población, para disminuir la prevalencia de anemia en niños menores de 5 años, adultos mayores a 65 años y discapacitados de cualquier edad. 3. Programa Nacional de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud Pública, dirigido a lactantes, niños pequeños, mujeres embarazadas y mujeres en período de lactancia, con el objetivo de prevenir el retardo en el crecimiento y la malnutrición; Programa INFA del MIES, que trabaja en el fomento de la nutrición de centros de desarrollo infantil con niños de hasta 5 años.

27 Acuerdo No. 00002, Ministerio de Inclusión Económica y Social.

28 <<http://www.agricultura.gob.ec/>>.

macenamiento se encuentra en las localidades de Quevedo, Daule, Portoviejo y Ventanas. A través de este sistema se pretende intervenir en la fijación del precio; sin embargo, la capacidad de almacenamiento para lograr ese efecto de intervención es de apenas el 3,8% de la producción de arroz registrada para 2009 (1.579.406 tm).

*Programa de Negocios Rurales Inclusivos (PRO-NERI).* Tiene como objetivo central el articular a pequeños productores agropecuarios con empresas, con el fin de generar mercados seguros y remunerativos para los agricultores. Otra actividad del programa es la asesoría gerencial y comercial. Para el año 2011 ha trabajado en las cadenas de valor de café, cacao, banano, oleaginosas, lácteo, cárnico, frutas, cereales y hortalizas. Mantiene convenios con 14 empresas: Nestlé, Energy & Palma, Floralp, Nintangá, Agroparaiso, Transmar, Triari, Canolandia, Cuycuna, El Ordeño, Ecuavegetal, Agroficial, Palmeras del Ecuador, Comité Empresarial la Providencia. Si bien es cierto que esta relación puede resultar beneficiosa en el corto plazo para cierto tipo de productores, el modelo no resuelve, sino que quizá profundiza las relaciones de poder en el sistema agroalimentario.

*La Coordinación General de Redes Comerciales.* Tiene como objetivo fomentar la distribución, intercambio y consumo de productos campesinos, a través de modalidades de comercialización que acerquen de manera más directa al productor y al consumidor. A través del Ministerio de Agricultura, se realizó la identificación de las iniciativas de comercialización en circuito corto,<sup>29</sup> con el objetivo de contribuir al diseño

de políticas públicas hacia el fomento de estas modalidades de comercialización, aportando a la discusión de factores clave para la inserción de la agricultura campesina al mercado.

Otro tipo de intervención en el mercado por parte del Estado, en los últimos años, ha sido la intervención en la regulación del precio a través de decretos de fijación de precios de sustentación en los rubros: maíz duro, arroz, banano, leche; para este último, se ha fijado un precio máximo al consumidor. Además, se han establecido restricciones a las importaciones y exportaciones de arroz; se han emitido decretos de compra de arroz para regular el mercado (40.000 tm en 2008); y se han dictado normativas sobre las transacciones de compra de soya, maíz duro, arroz y trigo, esto con la finalidad de que las empresas antes de importar estos productos absorban primero la producción nacional; en el caso del maíz duro, por ejemplo, se establece la absorción del 10% de la cosecha, antes de importar.

A pesar del retorno del Estado y los nuevos principios bajo los cuales, en el discurso, se recupera los espacios perdidos en los años neoliberales, la materialización de los principios de soberanía alimentaria aún no se hacen evidentes. En el plano de la comercialización, al igual que en otros tiempos, el peso de la intervención estatal está direccionada a rubros relacionados con la agroindustria.

<sup>29</sup> Circuitos que implican cero intermediación; además, se distinguen de una cadena porque no se habla de un solo producto sino de una diversidad de ellos.

La comercialización de productos campesinos necesita políticas públicas que contribuyan a enfrentar las limitantes logísticas (almacenamiento, transporte, transformación), financieras (crédito) y de fortalecimiento organizativo, factores en los que la intervención estatal ha sido mínima y muchas veces ausente.

## Bibliografía

- Encuesta Nacional de empleo, desempleo y subdesempleo.
- INEC-CENSO. (2010). Población y Vivienda.
- Plan Nacional del Buen Vivir. (2009-2013). Fase de la nueva estrategia de acumulación y redistribución en el largo plazo.
- Larrea y Román. (2010), “El riego campesino en el Ecuador”, en *Riego campesino en los Andes, seguridad hídrica y seguridad alimentaria en Ecuador, Perú y Bolivia*.
- Prada E., Salgado C., Castellanos, C. (1999). *Volver los ojos al campo*.
- Larrea, Carlos. (2006). *Hacia una historia ecológica del Ecuador*.
- (1990-2002). *La apertura comercial del Ecuador, sus efectos en la economía ecuatoriana y el mercado para el financiamiento de las exportaciones*.
- Nicolás Ventre. (2005). *La agricultura andina entre la integración regional y la apertura económica, en TLC en agrario. Evidencias y amenazas*.
- Banco Central del Ecuador. (2003). Centro de Investigaciones Económicas.
- Ministerio de Coordinación de la Política Económica. (2011).
- Martínez, L. y R. Urriola. (1994). “El impacto del ajuste en el agro ecuatoriano”. en *Debate Agrario*. No. 20. Lima. CEPES.
- Janvry A. y Glikman P. (1991). *Encadenamientos de producción en la economía campesina del Ecuador*.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008).
- Artículo 1 (2010). Ley Organiza del Régimen de Soberanía Alimentaria.
- Acuerdo No. 00002. Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- <http://www.agricultura.gob.ec/>

Este libro se terminó de imprimir  
en febrero de 2013  
por Taller Gráfico La huella  
(593 2) 320 1091  
tallergraficohuella@gmail.com  
Tiraje: 1.000 ejemplares  
Hecho e impreso en  
Quito-Ecuador



# Comercialización y Soberanía Alimentaria

Editores:

*Francisco Hidalgo, Pierril Lacroix, Paola Román*

El debate sobre la producción y los mercados alimentarios cobra protagonismo y adhesión como reacción al sentimiento de pérdida de control e identidad de los alimentos que producimos y consumimos, causado por una concentración acelerada del sector agroalimentario en un puñado de empresas multinacionales que nos dicen e imponen qué comer, cuándo y dónde, amenazando a la vez un punto fundamental de las sociedades humanas: su cultura e identidad propia, así como la vida de sus poblaciones rurales.

De esta forma, la soberanía alimentaria va ganando fuerza ante un cambio estructural que estamos viviendo: las nuevas y pocas tierras disponibles para cultivar alimentos son ahora apetecidas por capitales que buscan producir energía, como son los agrocombustibles, frente al agotamiento de las reservas de hidrocarburos.

*Comercialización y soberanía alimentaria* es un esfuerzo interdisciplinario, en el marco del Proyecto andino “Mercados campesinos y soberanía alimentaria”, para articular reflexiones y presentar a los y las lectoras una propuesta de investigación sobre comercialización campesina y soberanía alimentaria desarrollada por AVSF, SIPAE y otras instituciones aliadas, en donde se plantea exponer estudios y proyectos documentando y fomentando semillas de cambio sembradas en Ecuador y en otros países, con el fin de que los ciudadanos, asociados a las familias campesinas, dialoguen y propongan vías para una necesaria y deseada reapropiación de la cuestión alimentaria.



Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador  
Oficinas: Edificio Facultad de Ciencias Agrícolas - 2do. Piso Ofic. 414  
Ciudadela Universitaria - Universidad Central del Ecuador  
Apartado Postal 17-10-7169, Quito - Ecuador  
Telefax (593 2) 2555 726 - Correo electrónico: sipae@andinet.net  
www.sipae.com

Con el auspicio de  
PROYECTO: “Sistemas alternativos de  
comercialización asociativa para la seguridad  
de las familias campesinas y la soberanía  
alimentaria en los territorios andinos”  
DCI-FOOD/2010/230-269



UNIÓN EUROPEA

