

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador

SEGURIDAD ALIMENTARIA

**Responsabilidad de los Gobiernos Autónomos
Descentralizados Provinciales**



2015

SEGURIDAD ALIMENTARIA

Francisco Enríquez Bermeo (Coordinador)

Serie Territorios en Debate. N° 2

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

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

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

ISBN: 978-9942-09-313-4

Depósito legal: 005382 Derechos de autor: 047372

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

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2015

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



Contenido

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

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



Los GAD provinciales y la seguridad alimentaria

Gustavo Baroja¹

El peso de lo rural y agrario en Ecuador

En Ecuador lo rural es fundamentalmente agrario. Si se revisan algunos indicadores se encuentra que Ecuador registra una superficie agrícola de más de 7,5 millones de hectáreas, que representan un 26,9% del espacio nacional, lo que hace de la agricultura un rasgo fundamental del paisaje ecuatoriano. El número de Unidades de Producción Agropecuarias (UPAs) rodea los 840 000².

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

1 Presidente del CONGOPE y Prefecto Provincial de Pichincha.

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

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

Del 40% de la población ecuatoriana que reside en el área rural, las dos terceras partes conforman hogares de productores agropecuarios y viven en las propias Unidades de Producción Agropecuaria, de tal manera que, algo más del 25% de la población ecuatoriana se estima vinculada a la actividad agropecuaria y el 70% de la población rural ocupada, trabaja en agricultura³. Hay que tomar en cuenta que en estos indicadores no están contabilizadas las labores que cumplen las mujeres en las huertas familiares, porque al definirse como “amas de casa”, muchas de ellas se consideran parte de la Población Económicamente Inactiva (PEI).

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

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

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

3 SIGAGRO, página Web 2011.

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

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

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

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

Desde la reforma agraria de la década de los sesenta, Ecuador y sus campesinos demandaron nuevas transformaciones que corrijan una serie de distorsiones que se presentaron en el proceso. Además del lema mundial de “la tierra para quien la trabaja”, la redistribución de la tierra fue y es una demanda permanente de los sectores populares. En el país, la tierra pública está siendo repartida a asociaciones de grupos comunitarios y de productores⁴, la que siempre será insuficiente. La compra de tierras que no están siendo debidamente explotadas, es otra posibilidad. A pesar de ello se observa un fenómeno nuevo: la concentración de tierra, ya no en manos de personas naturales, sino de empresas y

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Regiones, gobiernos regionales y la seguridad alimentaria

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

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

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

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

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

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

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

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

El Gobierno provincial de Pichincha y los GAD provinciales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La ordenanza contempla los siguientes aspectos:

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

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

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

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

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

Las agroindustrias y la seguridad alimentaria

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

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

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

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

Debemos trabajar en la comercialización solidaria, el comercio justo.

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

SIGAGRO (2011). Página Web.