

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



La seguridad alimentaria y el desafío de los GAD provinciales

Francisco Enríquez Bermeo¹

Introducción

La seguridad alimentaria, política pública estratégica del Estado ecuatoriano, ha entrado en una especie de limbo toda vez que los Gobiernos Regionales, aprobados por la Constitución de 2008, quedaron postergados en su conformación. Si bien el Gobierno nacional tiene competencias precisas respecto de la seguridad alimentaria, no es menos cierto que esas competencias están repartidas entre varias Secretarías de Estado y que la instancia articuladora en el territorio de esas intervenciones y las suyas propias, debería ser el Gobierno Regional².

De otro lado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales tienen como una de sus principales competencias exclusivas, sino la principal, la de fomentar las actividades productivas y dentro de éstas la de fomento agropecuario, que tiene mucho que ver con buena parte de la producción de alimentos y, por tanto, con la generación de seguridad alimentaria³.

1 Economista, investigador asociado de FLACSO.

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

3 Art. 263 de la Constitución.

Al quedar postergada la conformación de los Gobiernos Regionales de manera indefinida⁴, quien tenía entre sus principales competencias exclusivas la de Seguridad Alimentaria, corresponde a los GAD Provinciales dar respuestas desde los territorios a este estratégico derecho de la población ecuatoriana garantizado por el Estado.

La construcción de la noción de seguridad alimentaria

La noción de seguridad alimentaria fue utilizada por primera vez en 1974 en la Conferencia Mundial de Alimentos, en referencia a la disponibilidad suficiente de alimentos para cubrir las necesidades de la población a nivel mundial⁵. Esa noción aplicada a cada país se denominó seguridad alimentaria nacional y centró su atención en asegurar los alimentos que permitan satisfacer las necesidades de consumo per cápita en cada país, incluso en los períodos de limitada producción nacional y de condiciones adversas en el mercado internacional.

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

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

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

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

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

Para mediados de la década de los ochenta se reformuló la noción y en su reemplazo surgió la de seguridad alimentaria familiar, que centra su análisis en el acceso a los alimentos de las familias, principalmente de las más pobres. Amartya Sen, Premio Nobel de economía, realizó una notable contribución en esta perspectiva al hablar de “titularidades” que son las capacidades o recursos de una familia o persona para acceder a alimentos ya sea produciéndolos, comprándolos o recibiendo como donación del Estado o de la comunidad. La “titularidad” según Sen está dada por la posesión de propiedades, capacidades, por el mercado (precios, salarios e ingresos) y por el nivel de protección social⁶.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Seguridad y soberanía alimentaria

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

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

La FAO define cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria:

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

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

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

Para La Vía Campesina⁷ la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica. Esta organización da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, otorgando poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional y colocando la producción alimentaria, la distribución y el consumo, como base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. La Vía Campesina promueve una producción, distribución y consumo de alimentos por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Además promueve el comercio transparente, que permite ingresos dignos para todos los pueblos, y también los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición (La Vía Campesina Nyéléni, Mali 2007).

Factores que afectan la seguridad alimentaria

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

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

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

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

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

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

La seguridad alimentaria en Ecuador

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

Cuatro dimensiones

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

Disponibilidad

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

Acceso

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

Utilización

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

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

Disponibilidad: Oferta de alimentos en últimos cincuenta años

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

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

Productividad/rendimiento de alimentos entre 1961-2012

ALIMENTOS DE ORIGEN VEGETAL

La productividad de los alimentos vegetales, medida por la producción de toneladas métricas por hectárea⁸, tuvo entre 1961 y el 2011 un comportamiento más bien cercado al estancamiento e incluso al decrecimiento. Por ejemplo, productos como el arroz incrementó su productividad en apenas el 1,3%, cacao en 1%, centeno en 0,3%, lentejas en 0,4%, maíz 3%, manzanas en 1,8%, quinua en 1%, sandías en 2,2%, soja en 0,6%, tomates en 0,6% y té en 5,1%, por citar algunos. La producción de papas durante esos 50 años estancó su productividad.

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

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

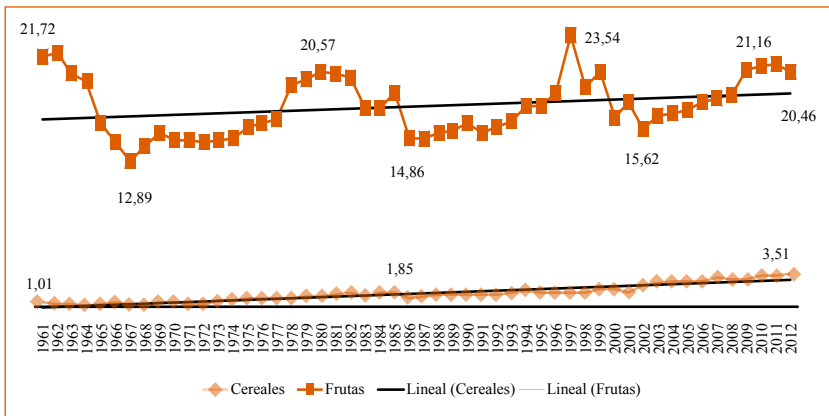
8 La productividad medida por rendimiento por ha no es la mejor forma de medir productividad, puesto que se trata de una medición parcial y no global, que no considera varios aspectos. Al respecto Tony Schwartz y otros (2014).

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

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

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

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

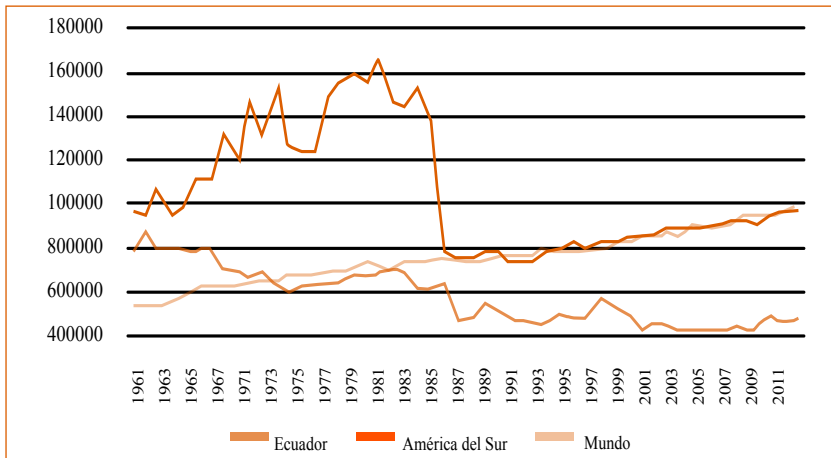


Fuente: FAOSTAT 2012, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO.

Elaboración: FLACSO-Ecuador

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

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



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

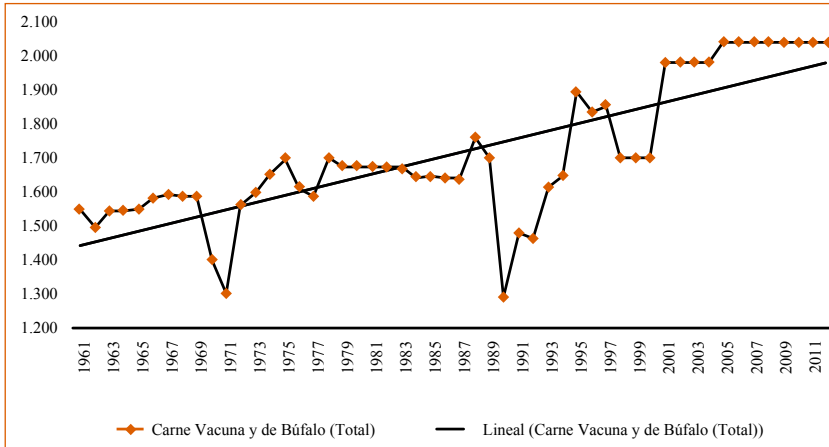
Elaboración: FLACSO-Ecuador.

ALIMENTOS DE ORIGEN ANIMAL

En lo que tiene que ver con la productividad o rendimiento de los alimentos provenientes del mundo animal⁹, se considera a la Carne Vacuna por ser importante en la dieta alimenticia, en donde su productividad pasó en 1961 de 0,155 TM/An al 2012 a 0,204 TM/An, con una línea de tendencia hacia el alza.

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

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



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

Elaboración: FLACSO-Ecuador.

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

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

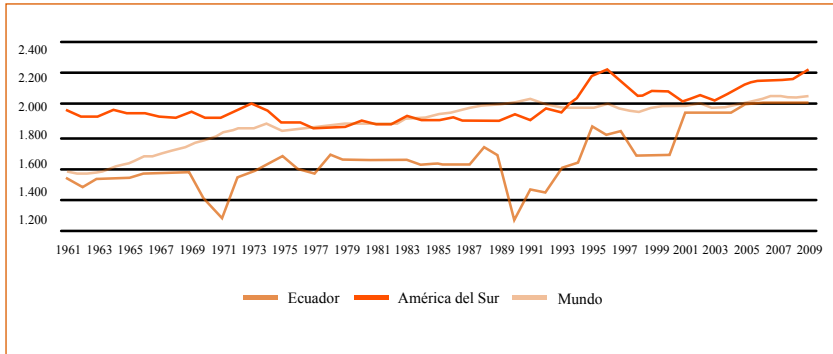
Sobre otros alimentos provenientes del reino animal como huevos de gallina, se observa una productividad creciente entre los años sesenta y setenta, luego de lo cual hay una ligera caída para reiniciar

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

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

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

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



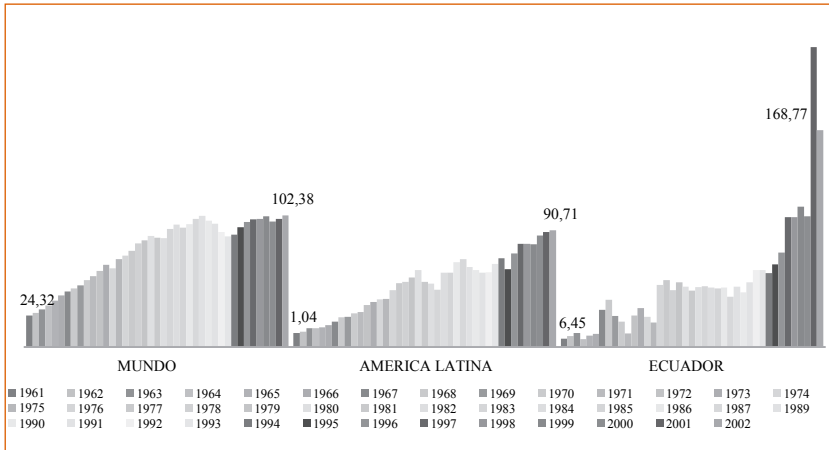
Fuente: FAOSTAT 2012 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO.

Elaboración: FLACSO-Ecuador

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

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

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



Auto-suficiencia alimentaria

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

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

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

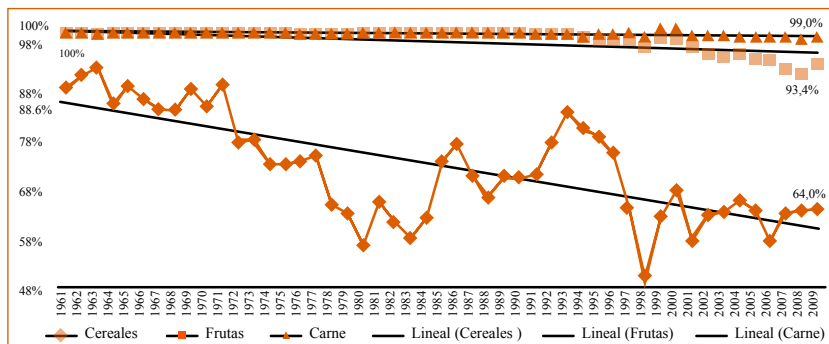
Si se compara la situación de Ecuador con América del Sur (AS) y el Mundo, se puede observar que para 1962 Ecuador tenía una mayor autosuficiencia alimentaria respecto de América del Sur, pero ésta fue disminuyendo paulatinamente hasta situarse por debajo de la región, con una clara tendencia hacia la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

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

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

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

Gráfico 6
Autosuficiencia Alimentaria por tipo de Alimento

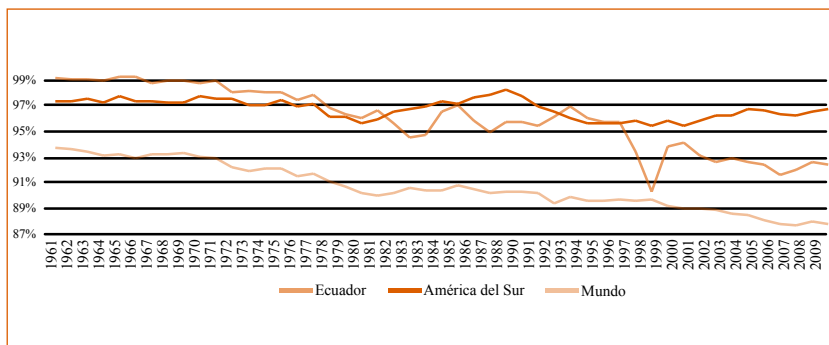


Fuente: FAOSTAT, 2012.

Elaborado: FLACSO-Ecuador

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

Gráfico 7
Autosuficiencia alimentaria
Ecuador, América del Sur, Mundo



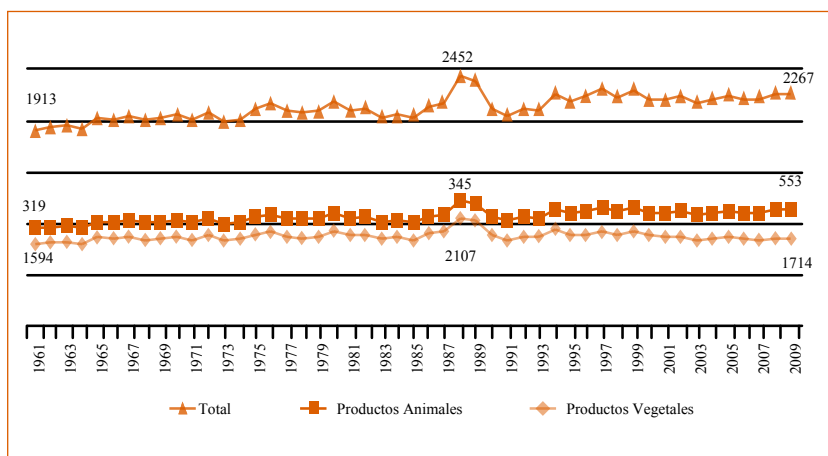
Fuente: FAOSTAT, 2012.

Elaboración: FLACSO-Ecuador

Oferta kilocalórica/día por habitante

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

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



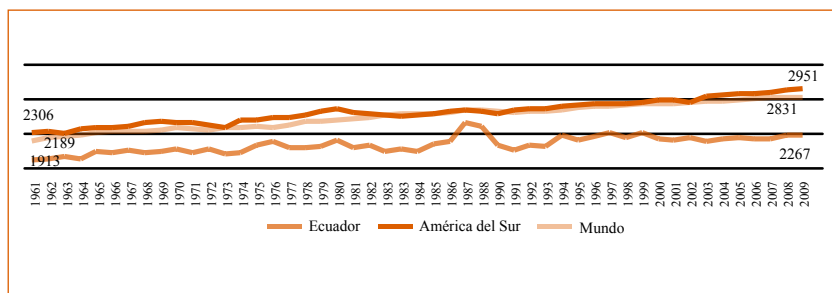
Fuente: FAOSTAT 2012, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO.

Elaboración: FLACSO-Ecuador

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

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

Gráfico 9
Oferta Kcal Ecuador, América del Sur, Mundo



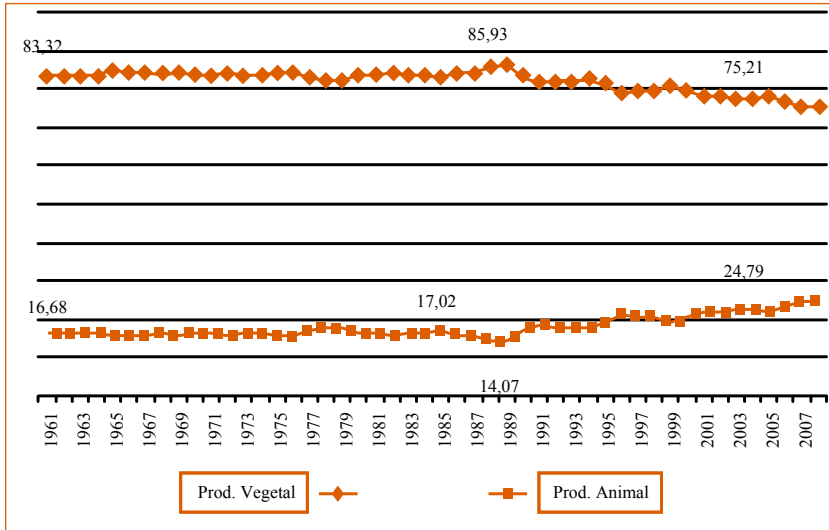
Fuente: FAOSTAT 2012, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO.

Elaboración: FLACSO-Ecuador

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

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

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



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

Elaboración: FLACSO-Ecuador

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

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

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

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

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

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

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

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

Elaboración: FLACSO-Ecuador

Mientras en 1954 el 0,4% de las UPA¹⁰, es decir 1.369 propiedades concentraban el 45% de la tierra y el 73,1% de las UPA apenas accedían al 7,2% de la tierra, para el 2001 el 63,5% de las UPA accedían al 6,3% de la superficie de la tierra, mientras que el 6,4% de las UPA concentraban el 60,7% de la tierra.

10 Unidad de Producción Agropecuaria.

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

Acceso a agua de riego

Otro factor importante de la producción es el acceso al agua de riego, factor de producción que se encuentra muy concentrado al igual que la tierra¹¹. De acuerdo al ENIEP¹² en el 2012, la relación de la superficie regada por UPA de cultivos permanentes y transitorios, entre el 30% de mayor concentración respecto al 30% de menor concentración, es de 118,1 veces. Según datos del Censo Agropecuario de 2001, las UPA con menos de 50 ha (cerca de 95% de unidades agropecuarias) utilizaban el 49% del agua para riego disponible, mientras que las UPA de más de 200 ha ocupaban casi el 30%, a pesar de que representan menos del 1% de las propiedades (SEMPLADES, 2014).

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

11 Ecuador es un país rico en recursos hídricos. Cuenta con 43.500 m³ por habitante al año, siendo superior a la media mundial de 10.800 m³ por habitante. Esta agua, corre a través 79 **cuencas hidrográficas** y 137 sub-cuencas que posee el país, cuencas distribuidas a lo largo de dos vertientes que nacen de la sierra ecuatoriana (Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua).

12 Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la pobreza

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

Acceso a mercados de pequeños productores rurales

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

Al grupo “agricultura familiar campesina” se estima pertenecen el 75% del total de unidades productivas agropecuarias (UPA) y tienen el 17 % de la superficie de uso agrícola del país. Ese grupo produce una gran variedad de cultivos que proveen de buena parte de los alimentos consumidos en la dieta cotidiana de los ecuatorianos. Entre estos alimentos están el maíz suave, la papa, el arroz, la leche y otros¹³.

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

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

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

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

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

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

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

Acceso: consumo de alimentos

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

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

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

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

De acuerdo a las Encuestas de Condiciones de Vida del 2006 y del 2014¹⁴ (ver cuadro a continuación), se observa que el promedio nacional de consumo de kilo/calorías (kc) diarias per-cápita aumentó, puesto que entre el 2006 y el 2014 se incrementó en 164 kc (6,4%), al pasar de 2.567 k/c a 2.731 kc diarias. Si se compara la oferta con el consumo, a pesar de que no son los mismos años, se puede observar que en el 2009 la oferta kc diaria per cápita en Ecuador fue de 2.276 kc, mientras que el consumo kilo/calórico diario en el 2014 fue de 2.731 kc, lo que deja un déficit de consumo respecto a la oferta de 464 kc diarias per cápita.

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

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

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

Cuadro 2
Promedio consumo calórico diario percapita
Consumo diario Kilocalórico

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

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

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

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

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

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

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

Utilización de los alimentos

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

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

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

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

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSA-NUT-ECU 2011-2013) para el 2012 el 25,3% de la población menor de 5 años padecía de desnutrición crónica (retardo en talla), registrando una modesta disminución cercana al 15% en 26 años, puesto que en 1986 el Diagnóstico de la Situación Alimentaria, Nutricional y de Salud (DANS) registraba el 40,2%. Es decir, en 26 años la desnutrición crónica de niños menores de 5 años apenas se redujo el 15%, lo que la mantiene como un problema de salud pública¹⁵. Si se observan períodos más cortos, mientras en el 2004 la desnutrición crónica en menores de 5 años alcanzó al 31,7%, para el 2012 esta apenas bajó al 25,3%, es decir en el plazo de 8 años apenas se redujeron 6 puntos.

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

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

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

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

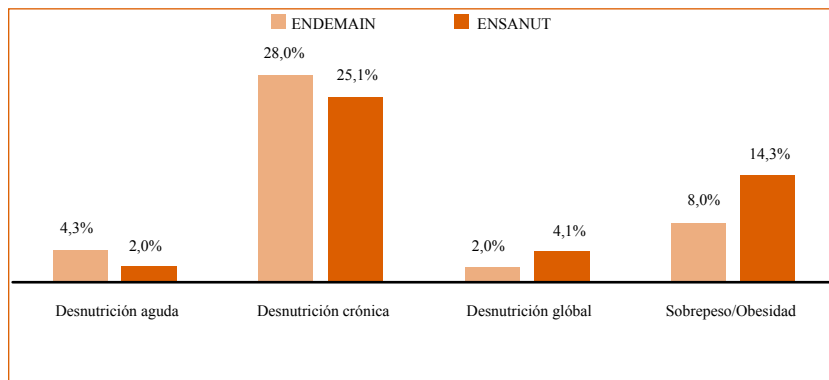
son limitados puesto que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Nutrición de 1986 (DANS), la anemia alcanzaba al 25,7% de los niños de entre 6 y 59 meses. Es decir, en 26 años se redujo en 3,7%.

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

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

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

Gráfico 11

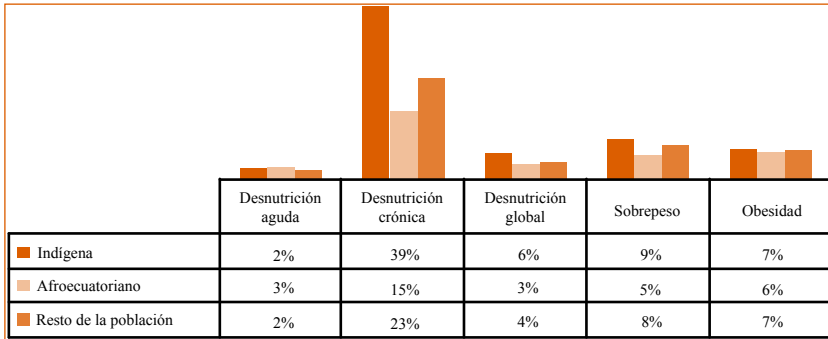


Fuente: ENDEMAIN 2004 (CEPAR), ENSANUT 2014 (INEC/MSP).

Elaboración: FLACSO-Ecuador

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

Gráfico 12

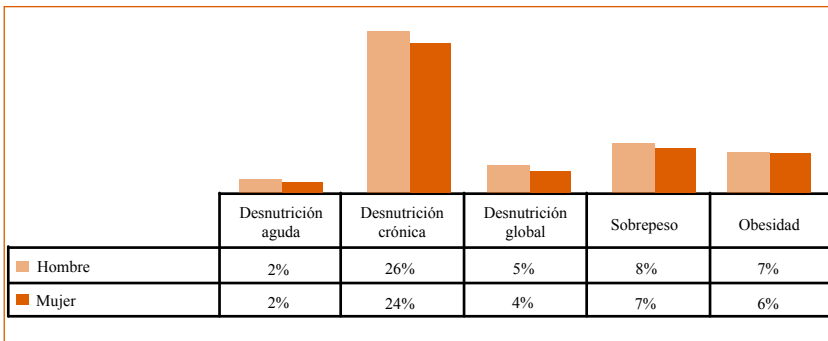


Fuente: ENSANUT 2014 (INEC/MSP).

Elaboración: FLACSO-Ecuador

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

Gráfico 13

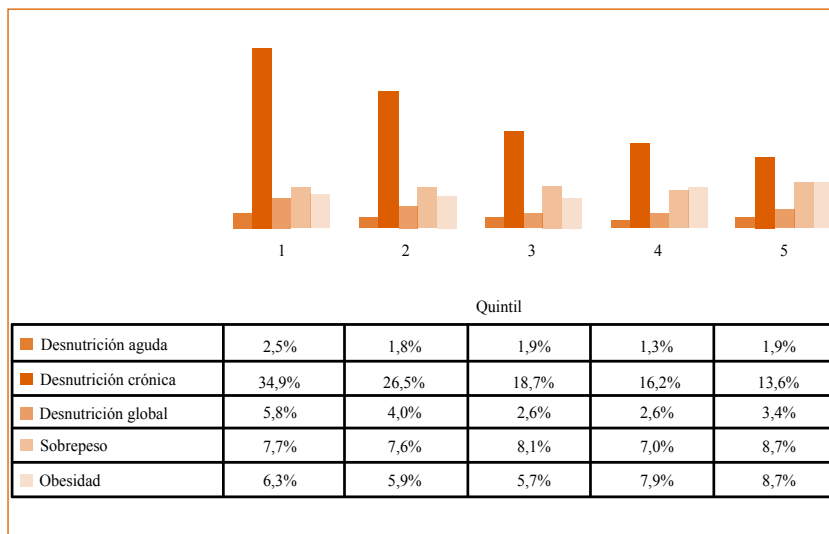


Fuente: ENSANUT 2014 (INEC/MSP).

Elaboración: FLACSO-Ecuador

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

Gráfico 14

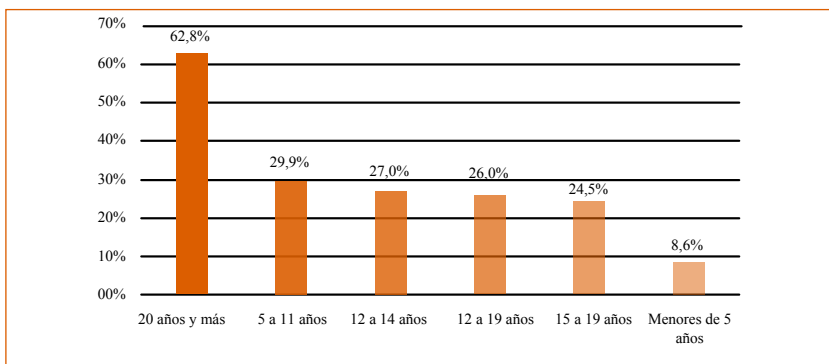


Fuente: ENSANUT 2014 (INEC/MSP).

Elaboración: FLACSO-Ecuador

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

Gráfico 15

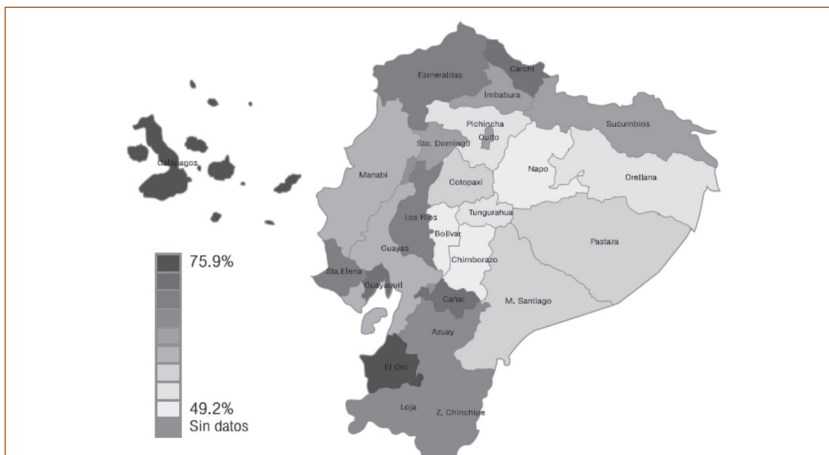


Fuente: ENSANUT 2014 (INEC/MSP).

Elaboración: FLACSO

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

Gráfico 16



Fuente: ENSANUT 2014 (INEC/MSP).

Elaboración: INEC

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

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

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

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

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

Durante la infancia y escolares son los niños los que tienen mayor porcentaje de desórdenes en peso y talla, sin embargo, al llegar a la adolescencia y la adultez, estos roles cambian al ser las mujeres las que muestran esos desórdenes¹⁶.

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

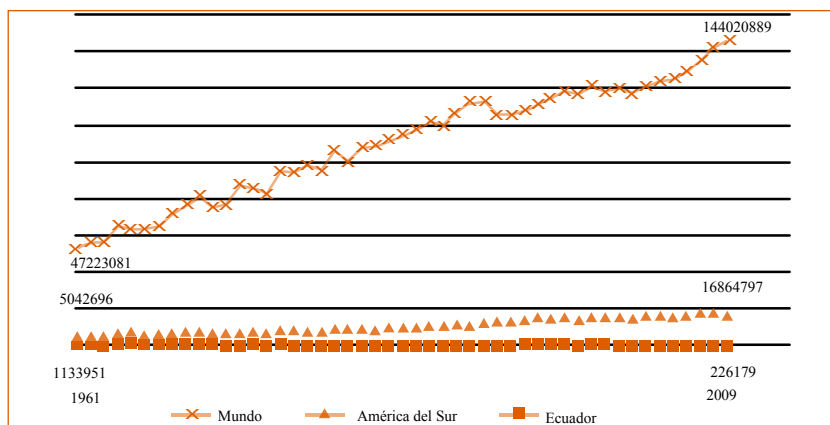
Desperdicio de alimentos

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

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

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

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



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

Elaboración: FLACSO-Ecuador

Estabilidad

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

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

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

La política pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aportes de autores

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fernando Buendía y Verónica Conforme de la organización social COPISA¹⁷ abordan el tema de seguridad alimentaria desde el desarrollo rural y afirman que en las últimas cinco décadas las políticas públicas han abandonado al sector agropecuario y se han caracterizado por la desregulación de los mercados, la eliminación de subsidios y la reducción de la inversión rural. Hasta antes del 2007 la acción de los gobiernos tuvo tres tipos de intervenciones: la los proyectos multisectoriales de desarrollo rural integral (años 80), las intervenciones sociales focalizadas (años 90) y los proyectos de desarrollo local o territorial (años 2000). Estas políticas tuvieron débil sustentación conceptual, bajo impacto y resultados y provocaron la fractura y el desorden institucional del desarrollo rural.

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

17 Conferencia Plurinacional e Intercultural de Seguridad Alimentaria.

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

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

El COOTAD¹⁸, ley conexas a la seguridad alimentaria, también se aprobó y en ella se establece la entrega obligatoria, progresiva y definitiva de todas las competencias relativas a la planificación y ejecución de programas para el desarrollo rural como el riego, la vialidad rural, la gestión ambiental y el fomento productivo, a los GADs Provinciales.

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

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

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

18 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones y Recomendaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La competencia del riego es de exclusiva responsabilidad de los GADs Provinciales¹⁹. Esa determinación de política pública deben ejercerla plenamente, más aún cuando la SENAGUA²⁰ ha concluido la ejecución de buena parte los macroproyectos de riego. Es momento de que la SENAGUA pase la competencia del manejo del agua de riego a los GAD Provinciales, incluidos los recursos.

Insumos como las semillas certificadas de alimentos generadas por el INIAP²¹, deben ser puestas a disposición de los GAD Provinciales, quienes deben asumir de manera progresiva la operación de entrega y asistencia técnica a los productores agrícolas. El rol del INIAP es de investigador, proveedor, asesor, mientras que la operación en los territorios es de responsabilidad de los GAD.

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

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

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

20 Secretaría Nacional del Agua.

21 Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria.

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

Referencias bibliográficas

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

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