

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 soberanía alimentaria desde la perspectiva de una nueva ruralidad

Edwin Miño<sup>1</sup>

*Son varias las formas en que la sociedad construye las relaciones entre lo urbano y lo rural; esta forma de construcción, así como su resultado determinan la visión y el compromiso de desarrollo que asumió esa sociedad.*

## La construcción colectiva de una nueva ruralidad

Al suponer la necesidad de una construcción colectiva, implicamos que lo que tenemos como construcción conceptual y material no es de nuestra entera satisfacción o no está acorde a las nuevas condiciones del país. Eso pasa con la ruralidad. Para nosotros es necesario definir las nuevas condiciones de esa ruralidad y esta exposición intentará aportar elementos para el debate que está en proceso.

La categoría de construcción implica un proceso de diálogo y búsqueda de consensos, o por lo menos de acuerdos mayoritarios. Recordemos que este acuerdo será en lo conceptual, en la definición de

---

1 Director Ejecutivo del CONGOPE.

política pública y en la operatividad a través de proyectos, pero sobre todo, la construcción colectiva es la búsqueda de un comportamiento requerido para la consecución de un objetivo como sociedad. Desde la sociología del conocimiento de Manheim debemos considerar que este comportamiento se logra primero considerando la preexistencia de un determinado comportamiento cultural así como un predeterminado entorno político económico y social, y que al final del día ese comportamiento intenta cumplir un objetivo que debe satisfacer una demanda.

Por lo complejo del tema sabemos que una construcción colectiva, como todo diálogo, implica el cumplimiento de determinadas normas, protocolos e interlocuciones que demanda ese diálogo. Pero al terminar el proceso las partes deben sentir que sus demandas fueron atendidas (no necesariamente resueltas) en el proceso de construcción.

El empoderamiento de los actores para asumir ese determinado comportamiento se lo logra solo a partir de hacerlos participar en el proceso de política pública, y que además este proceso sea verificado participativamente así como fue construido.

La construcción colectiva debe superar el proceso natural de diálogo y de suma de partes; en este proceso de democracia participativa el cumplimiento de las reglas y normas autoimpuestas es imprescindible, esto es la participación activa de todos los actores relevantes, la transparencia en la gestión del proceso son requisitos que garantizarán el comportamiento deseado.

Entonces, la construcción de la nueva ruralidad, implicará la definición clara de un mapeo de actores, cada uno con sus potencialidades y recursos; así mismo de la necesidad de sistemas de información y consulta, así como datos estadísticos existentes o por construir y, por último, todo el material secundario que podamos tener a mano para este proceso. Pero sobre todo, debemos considerar las formas en las que con esa información esos actores –léase urbano rurales– construirán las formas en que se van a comunicar y desarrollar.

## Los elementos para la ruralidad

Durante la historia ecuatoriana muchas formas de integración urbano-rural han existido, pero es a partir de los años setenta en que la relación poblacional cambia, y el Ecuador comienza a tener una mayor población urbana y un proceso perverso de urbanización (perverso en el sentido de poco planificado) y al constituirse en una alternativa a la pobreza rural por medio de la migración, las ciudades se atrofiaron en su crecimiento y se concentraron en pocas urbes, pero todas, sin importar su tamaño, sufrieron ese fenómeno.

Hoy, que como país nos hemos puesto la meta de superar la extrema pobreza hasta el año 2017, y en consideración que la concentración de la extrema pobreza se da en la ruralidad y se caracteriza por su estructura, es importante que estas relaciones se transformen y la ruralidad deje de ser vista como el sitio para extraer recursos y desechar los desperdicios de la ciudad.

Entonces la sociedad se irá definiendo por la forma cómo se construye y el resultado que esas relaciones permitirán el desarrollo integral del país.

Esta visión de desarrollo de la que hablamos para definir como sociedad lo que construiremos en la ruralidad, implica definir varias dimensiones, pero lo básico es que tengamos claro hacia dónde queremos ir como sociedad, los objetivos que queremos alcanzar, por ejemplo: ¿queremos ciudades súper fortalecidas y poca población rural?, ¿los servicios que se presta a la ruralidad tienen las mismas características que los que se ofrecen en la ciudad?

Es importante que definamos cómo construir políticas públicas. De éstas hay muchas y el proceso de descentralización y desconcentración especial que vive el país hace que las políticas sean no locales sino que se limiten a ver cómo éstas se insertan en las políticas estatales o gubernamentales.

El desarrollo territorial, o como lo queramos ver, no es sino la forma como los Gobiernos Autónomos Descentralizados territorializarán las políticas estatales, gubernamentales, institucionales y locales.

Este es el segundo punto en cuestión. Los gobiernos locales debemos generar nuestras propias políticas públicas o debemos territorializar las generadas desde el gobierno central. En el modelo de descentralización ecuatoriano, lo primero que debemos aclarar es que como CONGOPE jamás compartiremos ese modelo neoliberal basado en el debilitamiento del Gobierno central a favor de otros niveles de gobierno. Creemos en un Estado y Gobierno central fuerte, determinante, y que controlen el mercado y sus distintos actores.

Una vez que hemos identificado la necesidad de construir el horizonte de desarrollo y los objetivos de la sociedad, así como la conflictividad a partir de la articulación entre el Gobierno central y los GAD—que sería otra y nueva forma de definir lo que es la descentralización—ubiquemos la conflictividad que se da a partir de las relaciones urbano rurales.

Fundamentalmente como eje de una metodología de definición he propuesto tres problemas sobre los cuales deberíamos trabajar:

- Las nuevas formas de propiedad de la tierra: significa que determinemos si nos estamos acercando a un nuevo tipo de terrateniente, pero ya no como familia o persona natural, sino como conglomerado, como empresas o consorcios, que ligados sobre todo a la agro exportación están adquiriendo tierra para la producción de productos básicos nacionales.
- La problemática del financiamiento: sobre todo del desarrollo rural. Nuevamente hoy tenemos esperanzas con la creación del banco que reemplaza al BNF, pero sabemos que la inversión crediticia es baja en la ruralidad. Un estudio del CONGOPE entregado a las prefecturas identifica a las provincias que son captadoras o exportadoras de crédito; información



básica para determinar la forma de financiar el desarrollo rural.

- El tema de la población rural. Al inicio hablaba de aproximadamente 36% de población rural. Hay estudios que señalan menores porcentajes y además la problemática se complica cuando vemos la estructura del empleo en esa ruralidad. Según estudios no confirmados, 45% del empleo rural ya no está ligado a la agricultura ni ganadería sino a los servicios o a la relación de dependencia. Eso cambiará a la ruralidad.

## **El papel de los gobiernos intermedios**

Para darle lógica y estructura a nuestro planteamiento, nos falta definir a quién le corresponde esta construcción colectiva. Aunque parezca contradictorio, hay una institución que debe coordinar estas acciones, y no son sino los gobiernos intermedios, en este caso al Gobierno Provincial, a quien le corresponde hacerlo.

Como una explicación adicional, entre las diecisiete enmiendas constitucionales planteadas a la Asamblea, el CONGOPE propuso que se elimine el plazo perentorio para la construcción de regiones. No es que no queremos las regiones como parte del nivel intermedio de gobierno, sino que queremos que la forma de construcción de estas tenga otra lógica, a partir de proyectos, de mancomunidades, de flujos de capital, de afinidades culturales y de visiones de futuro. De lo que hablamos antes, de homogeneidad y coincidencia en políticas públicas territoriales; proponemos un sistema un poco más complejo que las actuales regiones administrativas, que pueden funcionar bien para el Ejecutivo, pero no creemos que sea el mismo modelo para niveles intermedios de gobierno. Por último les corresponde a los GAD provinciales liderar la construcción de esta nueva ruralidad.

## La “nueva ruralidad” para fortalecer la soberanía alimentaria

Una vez que hemos contextualizado nuestro esquema creo fundamental repensar a qué nos referimos cuando hablamos de la “nueva ruralidad”. La ruralidad que vivimos, con todas las características propias de la territorialidad se distingue básicamente por ser un producto de la época neoliberal, que se caracterizó por ligar la ruralidad a la producción agroexportadora, en desmedro de la producción nacional y sobre todo contradicciones que nos mandan las nuevas tendencias de la soberanía y seguridad alimentaria. Un punto crucial en esta discusión es la pluriactividad campesina, para unos autores es una forma de resistencia y supervivencia ante las propuestas homogeneizadoras neoliberales y para otros es su producto.

Al final del día lo que nos interesa es mejorar las condiciones de vida del campesinado y de la ruralidad, y es un buen espacio para abrir el debate sobre la productividad agropecuaria y el papel que en él juegan todas las modificaciones genéticas a los productos. No digo estar a favor ni en contra, lo importante es abrir la discusión sin prejuicios, podemos recordar que para el Ecuador es el país más densamente poblado de América Latina y es imposible encontrar grandes extensiones de tierra para copiar estas implicaciones, sin embargo lo importante es discutir el tema.

La productividad y sus alcances son otra problemática de la ruralidad, y otra más es el agresivo proceso de urbanización, pero fundamentalmente, en nuestra visión de desarrollo debemos definir si creemos viable el modelo actual y sus procesos migratorios; escoger entre el monocultivo para la agro exportación, la pluriactividad como parte de la seguridad y soberanía alimentaria y como política pública, continuar con los proyectos de fomento y desarrollo rural, o mejor motivar la migración controlada a la ciudad y desarrollar un modelo empresarial –laboral para el sector agropecuario. No creo que poner la ecuación de forma binaria sea lo real, solo lo pongo así para definir el problema metodológico. El debate debe continuar.

En este marco, una alternativa que se viene discutiendo desde la economía popular y solidaria es la vía campesina, y la destaco porque puede constituirse en una alternativa en nuestra competencia del fomento productivo. Pensar así no significa pensar en pequeño, sino pensar en formas alternativas que basadas en la asociatividad y con el apoyo y visión de cadena en función de la economía del trabajo pueda mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos de la ruralidad.

Y cuando hablo de la visión de cadena no me refiero a intentar homogenizar a los productores. No es novedad para nadie que hay asimetrías entre los campesinos de una misma localidad, producto de varios procesos perversos y excluyentes que se han venido dando para la ruralidad, inclusive como producto de la misma visión proyectista de los años noventa. El fundamental apoyo que los gobiernos provinciales debemos dar en este proceso es la construcción de capacidades y capital para estos pequeños productores, capacidades y activos que les ayudarán a enfrentar las vulnerabilidades y durezas del mercado.

Aquí quiero adelantar un criterio personal: no creo en el capital social que nos difundió la visión euro centrista de Putnam y sus estudios en Italia. Mi idea es más afín con Vizar, el colombiano que plantea el cultivo social, porque la visión de capital es excluyente, mercantilizado y cuando las relaciones sociales las mercantilizamos estamos a un paso de ponerles precio y eso está bien para las sociedades pos neoliberales, aunque Europa se encuentra en el atolladero de no encontrar una vía de regreso a la excesiva mercantilización en que vive.

Pero estas intervenciones públicas y privadas deben llevarnos a desarrollar la ruralidad, a la que no entendemos fuera de la tecnología, del desarrollo educativo y, como ya sabemos, sin la competitividad sistémica no hay proceso de desarrollo rural.

## Este es un punto de partida

Otra conflictividad rural-urbana se encuentra en la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo, donde consta como competencia municipal el uso del suelo. Al respecto creemos que la definición de un suelo rural en urbano debería estar en manos de los gobiernos intermedios y/o los gobiernos parroquiales.

Las ciudades tienden a crecer –ojalá lo hagan de forma ordenada en el futuro– pero la presión del proceso de urbanización sobre la frontera agrícola es ya una realidad en las grandes urbes, y esta presión se traduce en que la frontera agrícola presiona las zonas declaradas como reserva ecológica; es decir, el crecimiento desordenado de las ciudades es el peor de los mundos para la ciudad y para el campo, para la ruralidad y para lo urbano. Esta Ley es un primer paso en el que debemos debatir el papel de la nueva ruralidad.

Hay varios estudios que se han enfocado en definir qué es el campo y la ciudad, que es lo urbano y lo rural, y apenas han analizado las relaciones entre estas. Esto nos permite avizorar que en este debate aún queda por definir el marco conceptual y buscar un acuerdo sobre, por ejemplo, ¿qué zona del cantón Portoviejo puede ser identificada como rural, si cuando hablamos de las parroquias rurales la cabecera urbana o consolidada de esa parroquia es urbana o rural?

En definitiva, este no es un punto de llegada, muy por el contrario. Lo importante es que el debate está abierto y cada vez se va complejizando. Tras lo expuesto, quedan más dudas que certezas. Pero la lógica y la historia nos han enseñado siempre que abrir la discusión es la mejor forma de encontrar la luz al final del túnel.

Para el CONGOPE es importante despertar en algo al menos esta problemática; y en estos momentos cruciales que vive el Ecuador, el diálogo es la salida a la crisis, pues los problemas del país son serios y requieren de gente seria para solucionarlos, no la politiquería, la mentira o el histrionismo. Realmente las circunstancias nos han puesto en

una encrucijada y como ecuatorianos debemos estar a la altura que la historia nos demanda.

## Referencias bibliográficas

- Hidalgo, F., Houtart, F., Lizárraga P (Ed.) (2014). *Agriculturas campesinas en Latinoamérica. Propuestas y desafíos*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- INEC (2000). Censo Agropecuario Nacional.
- \_\_\_\_\_(2004-2013). Encuesta de superficie agropecuaria continua. ESPAC Ecuador.
- Laforge, M. (2012). Informes internos no publicados. Quito: AVSE.
- Ortega, M., Rivera, M. (2009). Indicadores internacionales de Soberanía Alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura. *Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica*.
- Suquilanda, Manuel (2008). XI Congreso Ecuatoriano de la Ciencia del Suelo. Octubre. Quito.