PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **Paola Michelle Thola Hernandez,** C.I. 1720186244 autor del trabajo de graduación intitulado: **"Políticas Públicas frente a la Inseguridad Alimentaria: una perspectiva comparativa de Brasil y Ecuador. Periodo 2004-2014."**, previa a la obtención del grado académico de **SOCIOLOGÍA CON MENCION EN RELACIONES INTERNACIONALES** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 15 de FEBRERO del 2019

Michelle Th

PAOLA MICHELLE THOLA HERNANDEZ
C.I. 172018624-4



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE SOCIÓLOGA CON MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES

POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA: UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA DE BRASIL Y ECUADOR. *PERIODO 2004-2014.*

PAOLA MICHELLE THOLA HERNANDEZ

DIRECTOR: DR. MARCO ROMERO CEVALLOS

QUITO, 2019

TABLA DE CONTENIDOS

DEDICATORIA 4

AGRADECIMIENTO 4

LISTA DE SIGLAS 6

RESUMEN 8

INTRODUCCIÓN 9

CAPÍTULO I 12

1.1 Sistema Alimentario Mundial 12

1.2 Problemas Alimentarios de hoy 19

Seguridad y Soberanía Alimentaria 20

Alimentación 23

Crisis alimentaria 24

Agricultura 26

Crecimiento poblacional 28

Hambre, Malnutrición y otros problemas alimentarios 29

Land Grabbing 33

Medio Ambiente 36

1.3 Políticas Alimentarias a inicios del siglo XXI, especialmente en América Latina. 38

1.3.1 Políticas Alimentarias y Nutricionales (PAN) 38

1.3.2 Políticas Alimentarias en América Latina. 44

1.4 Debates y posturas teóricas diferenciadas sobre la seguridad alimentaria y sus nuevas dimensiones. 51

CAPÍTULO II 58

Políticas Alimentarias En Ecuador Y Brasil 58

2.1 Problemas alimentarios y respuestas Estatales frente a la seguridad alimentaria en Ecuador y Brasil a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI. 58

2.2 Políticas alimentarias de Brasil en el período 2004-2014 64

Críticas a Fome Zero 71

2.3 Políticas alimentarias del Ecuador en el período 2004-2014 78

CONCLUSIONES 92

BIBLIOGRAFÍA 99

ANEXOS..... 105

DEDICATORIA

A mis padres y hermanos,

Quienes siempre han estado ahí.

AGRADECIMIENTO

A mi tutor,

Por sus consejos y su tiempo.

A mis maestros a lo largo de la carrera,

Por sus enseñanzas

A todos en general,

Por hacer todo esto posible.

LISTA DE SIGLAS

ABCD	Archer Daniels Midlan (ADM), Bunge, Cargill y Louis Dreyfus
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
AE	Aliméntate Ecuador
ALBA	Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CMSAN	Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CNAN	Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONSEA	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria
EPA	Environmental Protection Agency
FAO	Food and Agriculture Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNDE	Fondo Nacional de Desenvolvimiento de la Educación
ICEAN	Información, Comunicación y Educación Alimentaria Nutricional
INNFA	Ex Instituto Nacional de la Niñez y la Familia
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSAN	Observatorio de Seguridad Alimentaria y la Nutricional de Colombia
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAN	Políticas Alimentarias y Nutricionales
PANI	Proyecto Alimentario Nutricional Integral
PANN	Programa Nacional de Alimentación y Nutrición
PAS	Proyecto Promoción de Alimentos Saludables

PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNSAN	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PNSAN	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PROAM	Proyecto de Atención Integral al Adulto Mayor
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SELBEN	Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de los Programas Sociales del MCDS (Ecuador)
SIAN	Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SISAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations International Children's Emergency Fund)

RESUMEN

El presente trabajo de disertación tiene como objetivo examinar el sistema alimentario mundial, y los problemas actuales que se presentan, en temas de alimentación y nutrición, tanto a nivel regional como a nivel mundial; se analizarán los temas relacionados, como la desnutrición, la pobreza, el cambio climático, entre otros y como afectan al desarrollo de las sociedades que los sufren. En ese contexto, el presente trabajo plantea un análisis comparativo de las políticas públicas alimentarias, aplicadas en dos países de América Latina, Brasil y Ecuador, frente a los problemas alimentarias, en el periodo 2002-2014, para frenar el impacto que genera la inseguridad alimentaria en ambos países, pues se busca evidenciar las diferentes concepciones del problema del hambre que manejan los gobiernos, las prioridades asignadas al mismo, así como el manejo diferenciado y desigual que dan a dichos temas en el conjunto de las políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

La relevancia del problema de la seguridad alimentaria ha ganado importancia en las últimas décadas, es necesario comprender su articulación con temas ambientales, energéticos y financieros, que hacen más relevante su clásica relación con las dimensiones de la salud y la seguridad, tanto nacional como humana. Existe hoy día una creciente preocupación por la incidencia del problema del hambre y sobre todo por los limitados resultados de las políticas públicas en temas de seguridad alimentaria a nivel mundial, ya que ningún país está exento de ese flagelo, especialmente en las regiones más vulnerables y desiguales del mundo como África y Latinoamérica.

El mundo de hoy está caracterizado avances tecnológicos y nuevos descubrimientos en todos los campos, procesos de globalización, renovación y movimiento, ocasionando bruscos cambios que alteran los modos de vida actuales. Dichos cambios no implican necesariamente un cambio en la calidad de vida, en su lugar, plantean una serie de retos y desafíos, que se agravan por los nuevos patrones de consumo y las nuevas formas de la cotidianidad que definen hoy a las sociedades humanas: el rápido aumento demográfico, la creciente urbanización, acompañada por una creciente demanda de recursos para cubrir las necesidades de dicha población, especialmente en términos de vivienda, alimentación y servicios, especialmente el acceso al agua, una creciente contaminación, crisis ambientales, económicas y políticas; terrorismo, fenómenos migratorios, desnutrición, hambruna y obesidad etcétera.

En este contexto en el primer capítulo se abordarán temas relacionados al sistema alimentario, la seguridad y soberanía alimentaria y las crisis alimentarias que han afectado a Latinoamérica, como al mundo. El hambre y la desnutrición han persistido en la humanidad a lo largo de los siglos; sin embargo, a nivel mundial millones de personas siguen muriendo anualmente a causa de la inseguridad alimentaria, es decir, la ausencia del acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana, entre otras causas. Los esfuerzos por disminuir y erradicar el hambre y la desnutrición se caracterizan por ser intermitentes, aislados y poco efectivos, como se verá más adelante.

La importancia de una adecuada alimentación es crucial sobre todo para los niños, ya que permite el desarrollo psicomotor, así como también la formación y consolidación de sus capacidades y habilidades como ser humano. Se vuelve un reto alimentar a una población que va en aumento, no todos los países tienen las mismas condiciones geográficas, económicas y sociales que permiten sobrellevarlas, pues existen enormes brechas de desigualdad. De igual manera el cambio climático no favorece a la solución de los retos alimentarios, al contrario, contribuye con la problemática. Con las crisis alimentarias de las últimas décadas, las políticas alimentarias se ven obligadas a reconfigurarse, surgen diversos enfoques que tratan de explicar y entender por qué ocurren, en este punto se expondrán dos posturas; la de Armando Bartra y la de Blanca Rubio.

En el segundo capítulo se analizan las políticas y programas alimentarios aplicados en los dos países mencionados de la región, en el periodo 2004-2014, por medio de un análisis comparativo de dichas políticas alimentarias. Aquí cabe recalcar que, pese a pertenecer a la misma región, las diferencias son abismales entre ambos países. En primer lugar, Brasil con su exitoso programa *Fome Zero*, que tuvo una gran cobertura geográfica y demográfica, pudo superar los retos y desafíos de los problemas alimentarios, para casi 30 millones de personas, incorporando además diversas dimensiones como la inclusión y participación de la población beneficiaria en el mercado y en la política. Por otro lado, tenemos a Ecuador, un país pequeño en términos geográficos y demográficos comparado con Brasil, que ha puesto en marcha políticas y programas alimentarios, como el *Programa Aliméntate Ecuador,* pero que, son mucho más tradicionales y de menor escala y cobertura que los del caso brasileño.

Se pretende usar el análisis comparativo entre estos dos casos como una manera de mostrar las diferencias existentes en la definición, comprensión del alcance y el contenido del problema de la seguridad alimentaria; las maneras de enfrentarlo y el papel de los diferentes actores, entre otros aspectos relevantes. La metodología a utilizar es de tipo cualitativa, como una investigación documental que reúne y compara los análisis y la información de distintas fuentes, sistematiza la información relevante, así como las ideas de diversos trabajos académicos relacionados con los problemas alimentarios y con las políticas aplicadas por los gobiernos. Es también de carácter descriptiva y comparativa, comparando las políticas alimentarias y nutricionales de Brasil y Ecuador en el periodo antes mencionado. Fundamentalmente se recurrirá al uso de información secundaria

como libros y artículos, documentos de estudios institucionales y estadísticas de fuentes oficiales, como material de uso para el presente trabajo.

CAPÍTULO I

Antecedentes de los problemas alimentarios y su evolución reciente

1.1 Sistema Alimentario Mundial

El Sistema Alimentario mundial comprende el conjunto de relaciones socioeconómicas y técnico-productivas que inciden en el acceso, producción, comercialización y distribución de los alimentos, y en la producción de materia primas agrícolas. Por lo tanto, un sistema alimentario[1] interactúa y es influenciado por factores de orden geopolítico, económico, social, ambientales, entre otros, estos componentes se ven retroalimentan mutuamente y definen las formas históricas concretas que asumen los sistemas alimentarios.

Es en consecuencia, mucho más que la suma de las interacciones entre los sistemas alimentarios nacionales, ya que es definido y modificado por fuerzas de carácter trasnacional y por procesos complejos y en permanente movimiento. Tradicionalmente el sistema alimentario abarcaba a los agricultores/as y a los intermediarios que comerciaban, procesaban, distribuían y vendían el producto final; sin embargo, actualmente las relaciones internacionales son mucho más complejas, nuevos actores se incorporan al juego, como los bancos y otros inversores, como los fondos de inversión establecidos como subsidiarios de las *ABCD* , invierten millones de dólares en productos alimentarios, lo cual termina influyendo sobre los precios y el comercio. El rol que juegan los grandes inversores dentro del sistema alimentario en general se entiende como la *financiarización*[2]. (Murphy, Burch, & Clapp, 2012, pág. 6) Se volverá a este tema más adelante.

Desde la aparición de la agricultura, el sistema alimentario mundial se ha ido transformando a lo largo de los siglos, pasando por diversas etapas, con diferentes grados de desarrollo tecnológico y con diversas formas de organización de producción, que se van adaptando a las necesidades de la población en cada época. Las maneras con las que las comunidades obtienen los alimentos y las materias primas agrícolas, su posterior elaboración y transformación, los canales de comercialización y distribución de los

[1] "El sistema alimentario se ocupa, básicamente de la producción y distribución de un conjunto de bienes agrícolas, parte de los cuales son alimentos (aproximadamente el 80% del total); el resto son materias primas de origen agrícola." (Romero Cevallos, 2016, pág. 63)

[2] Este término muestra lo alejado que está el mundo de las altas finanzas con las materias primas, de la inmensa mayoría de las personas que se ganan la vida con la agricultura, especialmente aquellas que viven en el mundo de desarrollo (Murphy, Burch, & Clapp, 2012, pág. 55).

alimentos, en las últimas décadas, han estado marcadas por el desarrollo científico-tecnológico, gestión ambientalmente sostenible, globalización, urbanización, desarrollo comercial y económico, etc.

Los cambios producidos en el Sistema Alimentario[3] han terminado por afectar los recursos naturales (alterando el medio ambiente); las grandes concentraciones de tierras (asignadas a la agricultura, ganadería, minería etc.) y del poder de mercado, se expresan en la disputa por recursos y por mercados. Como parte de estos cambios e interacciones del sistema alimentario, "pueden identificarse una serie de actividades interrelacionadas, a las cuales se va añadiendo o disminuyendo valor sucesivamente, desde la gestión de los recursos naturales y la biodiversidad hasta la gestión de las pérdidas y desperdicios de alimentos." (FAO, 2017) Con el fin de satisfacer la creciente demanda de consumo y producción de alimentos, es necesario la gestión de grandes superficies de terrenos altamente productivos, sin embargo; estas tierras deben ser operadas bajo estándares ambientales rigurosos, con modalidades de agricultura sostenible, que permitan garantizar la seguridad alimentaria a sus habitantes. Como menciona Romero (2016):

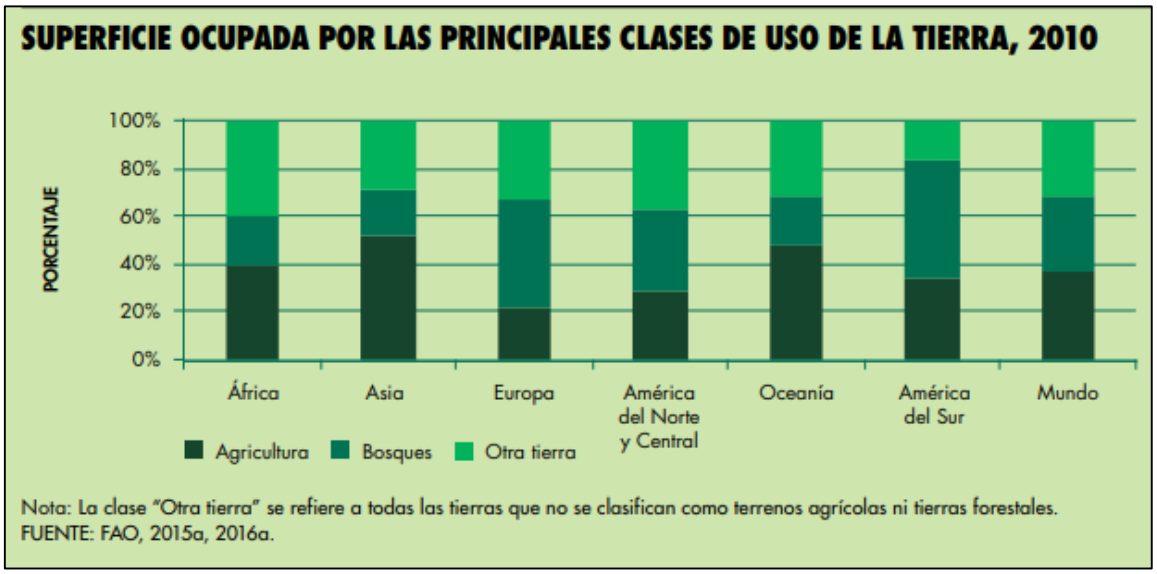
> La agricultura contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero (…) que son los que provocan el cambio climático; pero al mismo tiempo es una actividad que puede contribuir a la solución, en la medida que, de acuerdo a las formas que adopte la producción, el riego y el manejo de suelos, puede contribuir a la captación de una parte de dichos gases. (pág. 25)

Grandes áreas forestales han sido transformadas en los últimos siglos a favor de la agricultura y la ganadería, aumentando significativamente la deforestación a nivel mundial. Tan solo en las regiones tropicales, entre el 2000 y 2010 se perdió una superficie forestal aproximadamente de 7 millones de hectáreas, y el incremento anual neto de la superficie agrícola fue de más de 6 millones de hectáreas.

[33] El Sistema Alimentario "es el más heterogéneo de los sectores de la economía en cada una de las esferas de actividad que lo constituye, pues en él coexisten unidades campesinas con empresas agrícolas altamente capitalizadas; microindustrias con grandes monopolios y oligopolios de la agroindustria nacional y transnacional; micro comercios con cadenas de súper o hipermercados; producción y ventas de comida callejeras con grandes empresas de restaurante" (Schejtman, 2006)

Sin embargo, existen variaciones significativas según la región: en América Central y del Sur, el África subsahariana y Asia meridional y sudoriental, se registraron pérdidas netas de bosques y aumentos netos de los terrenos agrícolas. (FAO, 2016) Por otro lado, países con mayor desarrollo económico como en Europa, América del Norte y Asia nororiental, aumentaron sus áreas forestales y redujeron el área agrícola, debido a la disminución de la presión sobre los bosques como resultado del crecimiento económico, el descenso de las poblaciones rurales o la mejora de la productividad agrícola, y la ejecución de políticas eficaces destinadas a ampliar la superficie forestal." (FAO, 2016)

Gráfico 1.



Tomado de (FAO, 2016)

En los últimos 60 años, el crecimiento ha sido desproporcional, las áreas destinadas al sector agrícola crecieron a nivel mundial un 12%, mientras que la producción agrícola se incrementó en un 150%. Alrededor del 40% de las zonas degradadas por la deforestación están en las zonas más pobres, donde la población carece o tiene limitado acceso a tierras y agua, además, de "pequeñas explotaciones con suelos de mala calidad y alta vulnerabilidad a la degradación de las tierras y la incertidumbre climática" (FAO, 2016) A nivel de Latinoamérica, entre los años 2000 y 2010, en comparación con otras regiones del mundo todavía poseemos un gran porcentaje de superficies forestales, aunque gran parte de ella en los últimos años se ha trasladado al sector agrícola, mientras que en Asia el porcentaje de la superficie agrícola es significativamente mayor que el de la superficie forestal.

En el siguiente cuadro se puede notar los cambios en relación a las superficies agrícola y forestal dentro del periodo 2000-2010 en todas las regiones del mundo, mostrando los países con mayor crecimiento de superficies agrícolas y mayor pérdida de superficies forestales, (ya sea por crecimiento urbano, aumento de terrenos agrícolas, etc.) siendo América del sur, la región con mayor pérdida neta de bosques en comparación al resto del mundo.

Gráfico 2.

PAÍSES CON AUMENTOS NETOS DE LA SUPERFICIE AGRÍCOLA Y PÉRDIDAS NETAS DE SUPERFICIE FORESTAL, 2000-2010

REGIÓN	PAÍS	Pérdida neta de bosques (Miles de hectáreas)	Aumento neto de terrenos agrícolas (Miles de hectáreas)
África	Angola, Benin, Burkina Faso, Camerún, Chad, Etiopía, Guinea, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Níger, República Unida de Tanzanía, Senegal, Sierra Leona, Uganda, Zambia y Zimbabwe	-19.821	31.190
Asia	Camboya, Filipinas, Indonesia, Myanmar, Sri Lanka y Tailandia	-10.562	13.484
Europa	Finlandia*	-227	74
América Central	El Salvador, Haití, Honduras, Panamá	-1.421	545
América del Sur	Argentina, Brasil, Paraguay, Perú	-29.834	32.068
TOTAL		-61.865	77.287

* Gran parte de esta pérdida se puede explicar debido al error de muestreo; la pérdida real se debió principalmente a la expansión de los asentamientos urbanos.
FUENTE: FAO, 2015a, 2016a.

Tomado de (FAO, 2016)

Cada vez existe mayor presión por producir y garantizar los suficientes alimentos para abastecer a la población, y que estos, a su vez, tengan un alto valor nutricional y vitamínico. Muchos países a nivel mundial, al no poder garantizarlo, sea porque carecen de los medios económicos o de la tierra y del agua necesaria, recurren a la importación de alimentos, en lugar de potencializar la producción interna, apelan al *Land Grabbing*, para tratar de compensar sus carencias de tierra y agua fundamentalmente.

Por otro lado, la producción de agro combustibles, también afecta significativamente a la producción de alimentos, así como al medio ambiente; pues, en primer lugar, el uso de tierras fértiles para los monocultivos de plantas agro-energéticas, alteran a corto o a largo plazo los precios de los alimentos en el mercado, gracias a su estrecha relación con los precios del petróleo. (Stedile & Horacio Martins , 2010) Segundo, la destrucción de la biodiversidad mundial, principalmente al verse contaminados el suelo y el agua por el uso agravado de químicos, alteraciones genéticas de los diversos alimentos, deforestaciones, por la sobrecarga de la tierra fértil, entre otros.

Diversas regiones del mundo contribuyen de diversas maneras al sistema global, América del sur y África no son la excepción, ya que, exportan e importan gran cantidad de alimentos a múltiples regiones; como se mencionó anteriormente, reduciendo sus áreas forestales y aumentando su producción para poder competir con otros actores que ofertan sus productos a nivel mundial.

Los países del grupo *BRICS* (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), tienen un papel especial dentro del sistema alimentario global, ya que, "albergan más del 40% de la población mundial y, por ende, las variaciones en sus niveles de producción agrícola y ganadera, y sus compras de alimentos en el mercado mundial, tienen impactos directos en el sistema alimentario global." (Romero Cevallos, 2016, pág. 70) A pesar de las diversas críticas[4] hacia el grupo *BRICS*, es indudable el peso que tienen en la producción y el comercio de alimentos; por ello, las medidas tomadas en las políticas alimentarias por este grupo de países tienen repercusiones a nivel mundial. Como menciona Marco Romero (2016):

> Cuatro de los cinco países que conforman el BRICS, están entre los principales productores de bienes agrícolas; en conjunto el grupo representa más del 35% de la producción total mundial, en el 2010; incluyendo a China como el mayor productor, con un 17%, sólo superado por Estados Unidos; Brasil e India, representan prácticamente igual peso que el de China. Por su parte, Rusia y Sudáfrica tienen menor peso relativo global, pero son importantes productores regionales. (pág. 70)

El sistema alimentario global abarca un gran número de sistemas alimentarios pequeños, en el cual han surgido un conjunto de enormes empresas transnacionales de alcance global, que se han concentrado en diversos campos de los agronegocios y dominan el sistema agroalimentario. Este grupo de empresas transnacionales pueden ser de 4 tipos; 1) proveedoras de insumos, 2) comercializadoras de cereales, 3) procesadoras de alimentos y 4) distribuidoras de alimentos.

[4] "Para muchos autores, el BRICS es un grupo de países que, básicamente no tienen nada en común, excepto que se llaman BRICS y son muy importantes. pero en todos los demás aspectos, sus intereses y valores, sistemas políticos y objetivos son sustancialmente diversos. Así que no habría razón alguna para esperar que estén de acuerdo en nada en el mundo, excepto en que los poderes dominantes existentes deben ceder algo de su influencia y poder. Eso es lo único que tienen en común." (Stuenkel, 2015)

Dentro del segundo grupo, las empresas más grandes, se las conoce con las siglas *ABCD*, y se refieren a Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill y Louis Dreyfus.[5] A pesar de no ser las únicas en el mercado internacional, estas empresas constituyen las 4 más grandes comercializadoras de materias primas a nivel mundial, principalmente en el dominio de los cereales. Las ABCD tienen la capacidad de producir, adquirir, procesar y suministrar las materias primas que sirven como insumos y están en el centro del sistema agroalimentario actual. (Murphy, Burch, & Clapp, 2012)

Las ABCD[6] tienen la primacía del comercio de cereales, tales como; el maíz, trigo, soja, semillas oleaginosas [7] (usado principalmente para la alimentación animal y para biocombustibles), aceite de palma, entre otros. Sin embargo, los cereales no son su única actividad, también tienen gran peso en producción de los biocombustibles, generando diversas opiniones sobre el impacto que acarrean sobre las vastas extensiones de tierras acaparadas y sobre el medio ambiente; así como el debate respecto a su uso como alimentos o como combustibles. (Murphy, Burch, & Clapp, 2012, pág. 53)

Las grandes empresas transnacionales como el grupo *ABCD*, tienen un poder de mercado oligopólico; sin embargo; los cambios generados dentro del sistema alimentario, alteran la producción y comercialización mundial de alimentos, dando como resultado la redistribución del poder a nuevos actores como las grandes empresas redistribuidoras, Wal-Mart, Carrefour y Tesco, o nuevas potencias como el grupo BRICS. El desequilibrio de poder termina cambiando los patrones en los gustos y expectativas de los consumidores, dando impulso a las exportaciones e importaciones de productos procesados y de alto valor (Murphy, Burch, & Clapp, 2012). Influyen sobre diversos aspectos de la vida cotidiana, pues al afectar a los sistemas alimentarios mundiales, se alteran las dietas de millones de consumidores, junto con los patrones de consumo de productores y consumidores a nivel global, a su vez; también se ven influidas por él

[5] No solo de dedican a la comercialización de productos agrícolas, sino también son proveedoras de insumos, propietarios de tierras, productoras ganaderas y avícolas, procesadoras de alimentos, entidades financieras, transportistas y operadoras de elevadores de grano. Estas compañías buscan la diversificación, apostando también, hacia la producción y comercialización de productos industriales. (Murphy, Burch, & Clapp, 2012, pág. 9)

[6] Tienden a estar en manos privadas, son opacas y responden ante juntas directivas compuestas por miembros de una misma familia, algunos empleados o unos cuantos inversores privados. (Murphy, Burch, & Clapp, 2012, pág. 7)

[77] En el caso del llamado bio-etanol, Brasil –su principal productor y exportador (60% del mercado mundial). (Carbonell, Fernando, & Regalado, 2011)

mismo, pues tienen que responder al cambio y buscan adaptarse y ajustarse constantemente a la reconfiguración de los sistemas económico y agroalimentario.

> Estén o no las ABCD presentes en un país, sus actividades, sus relaciones con otras empresas, su influencia sobre las decisiones del gobierno (en los ámbitos nacional y multilateral) y sus decisiones sobre qué, cuándo y cómo vender afectan a los mercados, en los cuales opera un número creciente de pequeños productores y productoras, que cada vez tienen que competir más entre sí, sin embargo; también afecta a las posibilidades que tienen los pequeños productores y productoras de organizarse y beneficiarse de nuevas oportunidades comerciales, (Murphy, Burch, & Clapp, 2012, pág. 55)

El panorama alimentario y agrícola, se está reconfigurando; el discurso habitual sobre la seguridad alimentaria y los procesos que deciden sobre la inversión pública y la regulación de los mercados, está cambiando, junto con las nuevas formas de inversión reconfiguran "las relaciones que mantienen los pequeños productores de los países en desarrollo con la tierra y los recursos naturales (especialmente el agua), así como su acceso a los alimentos". (Murphy, Burch, & Clapp, 2012, pág. 23) Por ello, hay que prestar mayor atención al rol de las ABCD y el peso que ejercen para tener un equilibrio de poder y regular los mercados financieros de nuevo; así como el impacto físico en el medio ambiental en el que operan.

Además, en las últimas décadas los procesos asociados con la globalización; alteran cada vez más las dietas alimentarias, inclinándolas hacia un modelo global de consumo, teniendo como resultado, la creciente limitación de los patrones de producción y consumo locales. Para ello, el Estado funciona como ente regulador y responsable de asegurar la disponibilidad de alimentos para la población, especialmente de aquella en situación de vulnerabilidad y riesgo, en cantidad suficiente para el consumo humano y como parte de una dieta saludable y nutritiva, producidos de manera sostenible, bien sean de origen local, regional o internacional.

El Estado es el encargado de crear y manejar la situación alimentaria; es decir que, es responsable de regular y dirigir la implementación de un sistema alimentario y nutricional en el espacio nacional, además de "involucrarse en la regulación de la inocuidad de los alimentos, el funcionamiento de los mercados y la elaboración de estándares de agricultura y alimentación." (FAO, 2017) Se profundizará sobre el tema, más adelante.

1.2 Problemas Alimentarios de hoy

A lo largo de las últimas décadas las sociedades humanas han sufrido un sinnúmero de cambios que han modificado los modos de vida, tanto de manera positiva como negativa. Dichos cambios se han experimentado a nivel mundial en todas las dimensiones del quehacer humano, involucrando dinámicas económicas, sociales o culturales, y desde luego al plano alimentario.

Actualmente las sociedades viven a un ritmo acelerado, hay un constante crecimiento de la población, procesos de urbanización bruscos y una migración permanente, apuntando a una mejor calidad de vida, lo cual no implica forzosamente un crecimiento económico; surge, por lo tanto, la necesidad de producir los alimentos en vastas extensiones de tierra alterando indudablemente el medio ambiente, teniendo como resultado la destrucción y perdida de los recursos naturales, entre otras consecuencias.

Las transformaciones del mundo actual traen consigo problemas de toda índole, principalmente estructurales como la hambruna, malnutrición, enfermedades, inseguridad alimentaria, cambios en el medio ambiente, etc. Por ello, actualmente, dentro de la agenda del desarrollo sostenible, la ONU, por medio de los ODS[8] (Objetivos de Desarrollo Sostenible), insta a la comunidad internacional a establecer una serie de puntos mínimos como resultados a conseguir en un plazo determinado de tiempo, es decir que plantea objetivos concretos con indicadores medibles. (Perez de Armiño, 2011, pág. 136) En ellos, se reconoce la necesidad de un trabajo en conjunto con el objetivo de disminuir y erradicar los problemas alimentarios (como el hambre y prevenir cualquier forma de malnutrición) para el 2030, ante la preocupación frente al aumento del hambre en el mundo, que ha registrado un aumento prolongado.

[8] Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y buscan ampliar los éxitos alcanzados con ellos, así como lograr aquellas metas que no fueron conseguidas. (ONU, 2018)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son 17 en total,[9] están interrelacionados entre sí y abarcan los retos a los que nos enfrentamos actualmente en el mundo. Las 3 primeras metas, están directamente relacionadas con mejoras permanentes en los sistemas agrarios y alimentarios: "Fin de la pobreza; Hambre cero; Salud y Bienestar". El objetivo 2 de los ODS, "*Hambre Cero*", busca específicamente "poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible." (ONU, 2018). El éxito del segundo objetivo, depende en gran parte del logro del resto de los objetivos, puesto que:

> las mejoras en la nutrición respaldan en forma directa el logro de garantizar una vida sana (ODS 3), y al mismo tiempo son importantes para poner fin a la pobreza (ODS 1), garantizar una educación de calidad (ODS 4), lograr la igualdad de género (ODS 5), promover el crecimiento económico (ODS 8) y reducir las desigualdades (ODS 10). Por ende, la buena nutrición es el sustento del crecimiento sostenible, e impulsa los cambios requeridos para lograr un futuro más sostenible y próspero. (FAO, El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, 2018, pág. 32)

Ante este panorama global, la aspiración para cumplir con la Agenda 2030, según el informe FAO (FAO, FIDA, OMS, PMA, & UNICEF., 2017), solo puede cumplirse si la agricultura y los sistemas alimentarios se vuelven sostenibles, de modo que los suministros de alimentos sean estables y todas las personas tengan acceso a una nutrición y una sanidad adecuadas. Aunque se mostrase de acuerdo que los ODS constituyen un punto referencial en cuestión de políticas internacionales en materia de desarrollo, existen críticas tanto a su formulación teórica e ideológica, como a aspectos técnicos y operativos.

Seguridad y Soberanía Alimentaria

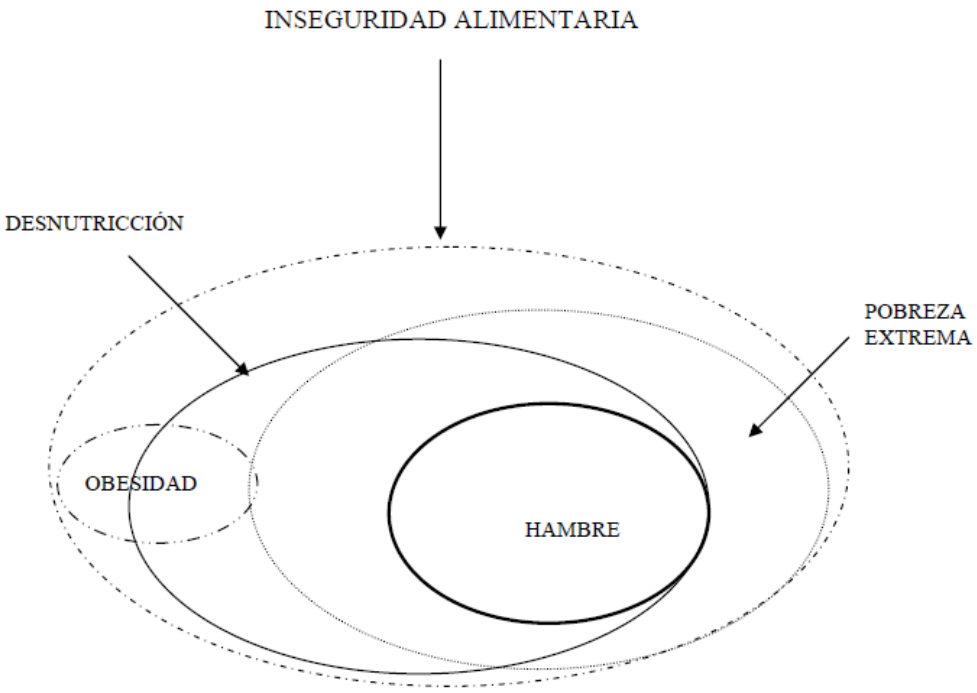
El concepto de seguridad alimentaria, se establece a mediados de los años setenta del siglo pasado, en el marco de la crisis alimentaria que afecto a numerosos países. La noción de soberanía alimentaria aparece en los años 90, y se entiende como el derecho y obligación de los países de producir y permitir el acceso a los alimentos, con el fin de tener soberanía sobre los mismos. En otras palabras, consiste en el control de la

[9] Los ODS son: Objetivo 1: Poner fin a la pobreza, Objetivo 2: Hambre y seguridad alimentaria, Objetivo 3: Salud, Objetivo 4: Educación, Objetivo 5: Igualdad de género y empoderamiento de la mujer, Objetivo 6: Agua y saneamiento, Objetivo 7: Energía, Objetivo 8: Crecimiento económico, Objetivo 9: Infraestructura, Objetivo 10: Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos, Objetivo 11: Ciudades, Objetivo 12: Producción y consumo sostenibles, Objetivo 13: Cambio climático, Objetivo 14: Océanos, Objetivo 15: Bosques, desertificación y diversidad biológica, Objetivo 16: Paz y justicia, Objetivo 17: Alianzas. (ONU, 2018)

producción de sus propios alimentos, garantizando su acceso, durante todo el año para la población, teniendo en cuenta el medio donde viven, sus necesidades nutricionales y sus hábitos alimenticios. (Stedile & Horacio Martins , 2010).

La seguridad alimentaria[10] incluye 4 dimensiones: en primer lugar la cantidad, que asegure un consumo mínimo de calorías y vitaminas para la salud; segundo, la calidad, centrada en alimentos nutritivos; tercero, regularidad, en el sentido de un acceso contante a los alimentos durante el día; cuarta, la dignidad, una alimentación que no consista de restos de comida, ni desperdicios. (Takagi, Del Grossi, & da Silva, 2006) En el siguiente esquema muestra las principales dimensiones que presentan los problemas alimentarios globales.

Gráfico 3.



Fuente: El Programa Hambre Cero dos años después, (Takagi, Del Grossi, & da Silva, 2006, pág. 5)[11]

[10] Ver anexo #1.
[11] "El concepto de inseguridad alimentaria es más amplio y engloba el concepto de hambre y permite vislumbrar políticas preventivas para evitar que las familias lleguen a padecer hambre." (Takagi, Del Grossi, & da Silva, 2006)

Se pueden distinguir 3 niveles de inseguridad alimentaria; primero, el leve en el cual se puede acceder a la canasta de alimentos básica, es decir que se consume la cantidad de alimentos necesarios para una vida relativamente activa; segundo, la moderada, donde el acceso a los alimentos de la canasta básica es bajo y/ o limitado; tercero, la grave, donde no se ingieren los suficientes alimentos, ni en calidad ni en cantidad. (Sánchez-Montero, 2018)

La noción de soberanía alimentaria constituyó un avance para las políticas alimentarias; considera insuficiente al concepto de seguridad alimentaria; implica "una ruptura con relación a la organización de los mercados agrícolas impuesta por las empresas transnacionales y gobiernos neoliberales en el seno de las negociaciones de la OMC y de la FAO. (Stedile & Horacio Martins , 2010) Es así, como en el año de 1996, el término soberanía alimentaria fue introducido por la red global de organizaciones campesinas, la Vía Campesina, en el contexto de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y significa que, "más allá de tener acceso a los alimentos, el pueblo, las poblaciones de cada país, tienen el derecho de producirlos y será eso lo que les garantizara la soberanía sobre sus existencias" (Stedile & Horacio Martins , 2010).

En este sentido, la soberanía alimentaria, implica una mayor libertad de la opresión que sufren los campesinos del mundo, a fin de que puedan producir localmente los alimentos, tomando en cuenta, además, las necesidades de los pueblos, sin alterar el medio natural y asegurando la sostenibilidad se su actividad, pensando en las generaciones futuras.

> Para *La Vía Campesina* 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. (Enríquez Bermeo, 2015)

La formulación de los conceptos de "seguridad" y "soberanía" alimentaria[12], en las últimas cuatro décadas, permite comprender mejor el panorama alimentario, así como también contribuye a buscar soluciones frente a los problemas alimentarios de hoy.

[12] Ver Anexo 1.

También tenemos el derecho a la alimentación y nutrición, el cual constituye una capacidad básica y fundamental del ser humano, sin él no se puede hablar completamente de bienestar, ni de las libertades esenciales. Este derecho humano fundamental se encuentra en diferentes instrumentos legales internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en otros foros y acuerdos mundiales como la Convención de los Derechos del Niño (1989) y la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996). (Carranza Barona, 2011) El derecho a la alimentación se orienta en las posibilidades de acción y decisión de las personas y poblaciones para ejercer el derecho de una buena alimentación, muchos países incluyen este derecho en sus constituciones. (Carranza Barona, 2011)

Alimentación

La alimentación, al formar parte de las necesidades elementales del ser humano, nos concierne a todos; el planeta entero necesita alimentarse y esto representa un verdadero reto para la humanidad. La demanda alimentaria de la mano de los altos precios de la energía, las crisis económicas cíclicas, y el cambio climático constituyen amenazas para la búsqueda de dietas cada vez más ricas, precisan una mayor cantidad de recursos para producirlas.

Dichos conflictos se encuentran ínfimamente relacionados entre sí y ocasionan la elevación en los precios de los alimentos y dificultando su producción, por lo tanto, se termina necesitando una mayor capacidad adquisitiva y se limita el acceso de la población a los alimentos nutritivos necesarios. Estos y otros factores generan crecientes presiones y demandas para el sistema alimentario, tanto a nivel global como en cada uno de los países, definiendo un panorama difícil, con predicciones inciertas y mostrando un sistema alimentario frágil y debilitado.

Crisis alimentaria

La crisis del 2007-2008[13] evidenciaba el agotamiento de un régimen de acumulación caracterizado por el dominio del capital financiero sobre el productivo, como consecuencia trajo consigo una crisis alimentaria mundial que generó el aumento de los precios de los alimentos y las materias primas, en el contexto del 70% de países con déficit alimentario y bajo el dominio de las grandes transnacionales agroalimentarias. (Rubio, 2011, pág. 3) Algunas de las causas específicas de la crisis son la creciente industrialización de la agricultura, la globalización y la liberación del mercado agroalimentario, el incremento en la demanda de alimentos, incidencia de fenómenos naturales (como sequias, inundaciones, etc.), e incluso el peso de imperios alimentarios o grandes multinacionales agroalimentarias.

Cabe recalcar que la crisis no solo se manifestó en el alza de los precios de los alimentos, "sino que reflejan los desequilibrios y las tensiones acumuladas en el funcionamiento del sistema alimentario; los mismos se manifiestan en el plano global, en las diferentes regiones y países del mundo, así como a nivel local." (Romero Cevallos, 2016, pág. 28) Como menciona Rubio (2011):

> Los precios de los alimentos aumentaron como resultado de la migración de los fondos especulativos hacia las commodities agrícolas, ante el declive de las ganancias ocurrida en el ámbito hipotecario. El cultivo que comandó el alza de los precios fue el arroz, impulsado por la restricción de las exportaciones en India, Pakistán y Vietnam, como resultado de factores económicos y climatológicos. Durante esta primera fase de la crisis, los precios de los alimentos básicos para el consumo ascendieron entre un 60 y un 70% provocando que el número de personas con hambre en el mundo se incrementara en 100 millones. (pág. 3)

A pesar de la desigualdad en América Latina, resistieron unos más que otros el impacto de la crisis, mientras la economía global se redujo en -0.6% en 2009, la región registró un decremento del -2.0%. (Rubio, 2011, pág. 5) El alza de los precios alteró el costo de producción; en el periodo 2007-2008.

[13] La segunda fase de la crisis alimentaria estalló a fines de 2010 y principios de 2011 como resultado de la conjunción, de factores climatológicos con el declive de las ganancias especulativas. (…) Sin embargo, fue la especulación lo que trajo consigo que este evento impulsara una nueva escalada mundial de los precios de los cereales. (Rubio, Soberanía alimentaria vs dependencia: las politicas frente a la crisis alimentaria en America Latina, 2011, pág. 3)

Según Soto Baquero (2008):

> "el índice de precios de los alimentos (cereales, aceites, carnes, azúcar y leche) fue del 52%, mientras que el índice de precios de los insumos alcanzó 99% (…) los países enfrentan el desafío de aumentar los ingresos de los productores y reducir los precios reales de los alimentos a los consumidores…" (pág. 5)

En respuesta del alza de precios en los años 2007-2008[14], las políticas de seguridad alimentarias transnacionales deben redefinirse y nuevos niveles de complejidad se añadieron, ya que nuevos actores y nuevos conflictos se integraron. Como resultado[15], tenemos un grupo de organizaciones multilaterales, que trabajan y compiten entre sí, para reclamar el titulo global de líder de la seguridad alimentaria mundial (por supuesto con un mayor acceso a los recursos de la cooperación). Actores como: el *Banco Mundial*, el *G8*, el *G20*, *Naciones Unidas*, *World Economic Forum*, "*Rome-based agencies*", entre otras, han presentado diversas recomendaciones y han implantado programas para promover la seguridad alimentaria. (Duncan, 2015, pág. 42)

Hoy en día, mientras unos actores del sistema buscan mantener su *status quo*, otros buscan que conceptos como la seguridad alimentaria sean redefinidos y se integren aspectos antes no considerados, por ejemplo, está la Vía Campesina, que impulsan de la soberanía alimentaria. Dichos actores ciertamente influirán en la construcción y en las variaciones en la seguridad alimentaria y al definir el problema, también establecerán los parámetros para las soluciones. Como consecuencia tenemos una guerra discursiva que se lleva a cabo en medio de una reestructuración de la arquitectura global de la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial. (Duncan, 2015, pág. 62)

---

[14] Cabe mencionar la crisis no solo ocurrió en entre los años 2007 y 2011, sino que tuvo impactos en ciertos productos, en los años previos, 2010-2011 y ha situado los precios de los productos alimentarios e un nivel promedio superior al de las décadas precedentes.

[15]2 Estos cambios sugieren una interconexión de los problemas ligados a la seguridad alimentaria y muestra la necesidad de una acción multilateral para fortalecer (no solo en torno a la alimentación y la agricultura, sino también a sectores e industrias) las debilidades ocasionadas por dichos conflictos, dentro de la arena de la política mundial. (Duncan, 2015, pág. 63)

En este conflicto, la seguridad alimentaria se pone en juego, las apuestas son altas, el triunfador resolverá quién come y como lo hace. Para el autor Pérez de Armiño (2011), el sistema agroalimentario es sensible y frágil, ha debilitado a los sistemas de producción alimentaria, de manera que, este pasó de ser un productor de excedentes en los últimos 40 años, a ser un conjunto de países deficitarios en la disponibilidad de alimentos.

Desde mediados de los años ochenta la seguridad alimentaria ha estado vinculada con la lógica neoliberal, sin embargo, a partir de la crisis alimentaria y financiera del 2007-2008, los sistemas financieros y alimentarios se vieron presionados. Pese a que:

> ha habido un claro cambio discursivo[16] seguido por varios niveles de actividad relacionados con la participación de múltiples actores interesados, incluida la sociedad civil. Sin embargo, los actores más poderosos mantienen un compromiso con las estrategias orientadas al mercado que protegen los objetivos neoliberales. (Duncan, 2015, pág. 78)

La cuestión está en ¿cómo ser capaces de superar los desafíos que implican alimentar a una población que no para de crecer? La respuesta no será fácil, el problema de la alimentación requiere de especial atención, debido a la importancia y el alcance mundial del problema. Por ello, para comprender el panorama mundial alimentario es necesario hacer un breve recorrido por la agricultura, ya que de ahí surgen los elementos primarios del sistema alimentario.

Agricultura

Se estima que para los próximos 50 años no solo la producción agrícola sino también ganadera se triplicará, para garantizar las demandas alimentarias necesarias; se espera que con el uso de las herramientas científicas adecuadas se puedan lograr los resultados necesarios. Este incremento implica un cambio de los sistemas agrícolas para priorizar las necesidades y procurar que la oferta se ajuste a la compleja evolución de las demandas de alimentos a nivel mundial, conduciendo a sistemas más productivos y sostenibles.

[16] Cabe recalcar que no ha sido un cambio hacia una nueva era de seguridad alimentaria y tampoco ha surgido un nuevo paradigma, sin embargo, el discurso de la política alimentaria es un terreno cada vez más disputado y múltiples actores están buscando formas de redefinirlo. (Duncan, 2015, pág. 79)

La *agricultura* a nivel mundial ha sufrido profundas transformaciones en las últimas décadas, que significan cambios estructurales; como el uso de grandes extensiones de tierra en cultivos intensivos, agraviando el uso insumos agrícolas químicos, mecanización del trabajo a través del uso de tecnología diferentes en los diversos ciclos de los cultivos, entre otros; tales cambios tienden a modificar las relaciones entre las zonas rurales y las áreas urbanas; para comprender estos cambios es necesario echar una mirada al pasado, que nos da pistas también sobre lo que vendrá.

Estas transformaciones estructurales están marcadas por numerosos avances tecnológicos registrados, incluida la manipulación genética (uso de transgénicos, tanto en insumos, como en semillas y en las modalidades de siembra, alterando el periodo de crecimiento), la expansión en el uso de los agro-combustibles, surgen los cultivos denominados "comodines", que sirven para la alimentación humana, animal, como materia prima y para diferentes proceso; y, para generar energía (soya, maíz, caña de azúcar, palma, colza, etc.), el predominio de los monocultivos, cambios globalizados en las dietas sustituyendo el consumo de alimentos básicos, y pasando a alimentos con un mayor grado de elaboración, entre otros, sustituyendo así la agricultura tradicional, por procesos mucho más "modernos", que se adaptan mejor al ritmo global. Estos procesos tienen un alcance mundial, se aplican a gran escala y en muchos de los casos desplazan fuera del mercado a los pequeños productores, igualmente tienden a homogenizar los procesos agrícolas y alimenticios.

Con el aumento de la población mundial también crece la demanda de espacio vital, mientras más gente habite la tierra, menos espacio quedará disponible para la agricultura y la ganadería. Aproximadamente solo el 11% de la superficie de la tierra es apta para la agricultura; de esta, millones de hectáreas fértiles se ven afectadas por los cambios y alteraciones en el ecosistema, como la erosión, por el uso de fertilizantes y agroquímicos, la salinización, la desertificación etc.

En muchos países del mundo, especialmente entre los países menos desarrollados, la agricultura es todavía el principal generador de empleo y de ingresos económicos para buena parte de la población; sin embargo, los procesos de urbanización y globalización, inducen a muchos agricultores a migrar hacia las metrópolis en busca de una mejor calidad de vida; por ello pierde peso relativo en el PIB la agricultura, ya que los ingresos generados por esta actividad continúan decreciendo, en comparación a aquellos

agricultores que emplean la tecnología para la producción y comercialización de los diversos productos. Como menciona la *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura* (FAO), la transformación rural no implica automáticamente una mejor calidad de vida, tampoco una reducción de la pobreza[17] o de la inseguridad alimentaria; es por ello que tienen una importancia fundamental las políticas alimentarias. (FAO, 2017) Sobre esto último se hablara más adelante.

El mayor reto que enfrenta la agricultura actualmente, consiste en alimentar a una población que se estima que en los próximos años crecerá a más de 9 mil millones de personas, con alimentos saludables y nutritivos, sin afectar, con ello, al ecosistema. El planeta nunca antes había producido tantos alimentos como hoy en día, y aun así, nunca antes tantas personas estuvieron privadas del acceso a este derecho humano, que hiere la sobrevivencia de la propia especie. (Stedile & Horacio Martins , 2010)

Crecimiento poblacional

Desde las ultima décadas hay significativo aumento de la población urbana a nivel mundial; esta tendencia se complica por un persistente fenómeno migratorio desde las zonas rurales a las urbanas, el cual sigue creciendo debido a los diversos procesos que se asocian con la urbanización y se sustentan principalmente en el traspaso de una economía basada en la agricultura a la industria, la tecnología y el servicio en masa. La migración urbana se ve como un posible camino para la resolución de los problemas económicos, sociales y ambientales de las zonas rurales.[18] A finales de los años 90, la población urbana era el 45.57% del total, en comparación con año 2017, cuando ha llegado al 54.82% y sigue en ascenso. (Banco Mundial, 2018)

[17] La pobreza no es solamente un problema estadístico o biológico, sino también político, pues se priva a los individuos no solo de acceso a los bienes de consumo, sino a un estado de ciudadanía, como resultado de un modelo de desarrollo capitalista perverso, generador de privilegios, como de privaciones. (Takagi, Del Grossi, & da Silva, 2006)

[18] El crecimiento explosivo de las ciudades a nivel mundial significa la transición demográfica de lo rural a lo urbano, y está asociado con los cambios de una economía basada en la agricultura a una industria, tecnología y servicios masivos. En principio, las ciudades ofrecen un entorno más favorable para la resolución de problemas sociales y ambientales que las áreas rurales. Las ciudades generan empleos e ingresos, y brindan educación, atención médica y otros servicios. Las ciudades también presentan oportunidades para la movilización social y el empoderamiento de las mujeres. (Banco Mundial, 2018) *Traducción propia*.

Por otro lado, debido a que no hay un estándar universal que permita dividir lo rural de los urbano, se calcula la población rural utilizando la participación urbana informada por la División de Población de las Naciones, (Banco Mundial, 2018); así tenemos que se ha registrado un descenso considerable en la población rural mundial en los últimos 20 años, que cae desde 54.2% en 1997, a 45.17% en el 2017. Entendiendo como población rural a las personas que viven en zonas rurales, según la definición de la oficina nacional de estadísticas. Se calcula como la diferencia entre la población total y la población urbana. (Banco Mundial, 2018)

Son varios los factores que influyen en el rápido crecimiento poblacional; primero, la tendencia de las tasas de fecundidad; segundo, el aumento de la longevidad, elementos que contribuyen a la migración. Mientras en unas regiones disminuyen los nacimientos, como en muchos países europeos, en otras regiones del globo, las tasas de fecundidad y de nacimientos siguen en aumento. Actualmente los países más poblados a nivel planetario son China e India. (ONU, 2019)

> Un 60% de la población mundial vive en Asia (4.400 millones), un 16% en África (1.200 millones), un 10% en Europa (738 millones), un 9% en Latinoamérica y el Caribe (634 millones) y el 5% restante en América del Norte (358 millones) y Oceanía (39 millones). China (1.400 millones) e India (1.300 millones) continúan siendo los países con mayor población. Ambos cuentan con más de 1.000 millones de personas y representan el 19% y 18% de la población mundial respectivamente. (ONU, 2019)

Hambre, Malnutrición y otros problemas alimentarios

A pesar de los diversos esfuerzos a nivel planetario y los avances científicos y tecnológicos logrados, informes presentados por la FAO, muestran que aún más de 821 millones de personas sufren de hambre[19], pues surge en el seno de las desigualdades permitidas por políticas o practicas irresponsables, (Sánchez-Montero, 2018) mientras que la demanda sigue aumentando significativamente, la cifras no descienden[20]. En algunas zonas del mundo, este reciente aumento ha alcanzado un nivel extremo, con la declaración de hambruna en ciertas áreas de Sudán del Sur a comienzos de 2017 y las

[19] Según el concepto de Josué de Castro (primer secretario general de la FAO, en 1950), el hambre es un problema social, resultante de la forma de organización social de la producción y distribución de alimentos.
[20] "Uno de los principales retos consiste en producir más con menos, al tiempo que se preservan y mejoran los medios de vida de los agricultores." (FAO, 2017, pág. xii)

alertas de alto riesgo de hambruna en otros lugares (noreste de Nigeria, Somalia y Yemen). (FAO, FIDA, OMS, PMA, & UNICEF., 2017)

El hambre es un estado de privación que impide la satisfacción de las necesidades básicas requeridas para un normal estado de vida. El hambre abre la puerta a otros problemas relacionados a la inseguridad alimentaria, como la desnutrición, definida como el estado en el cual el cuerpo recibe la ingesta de alimentos menor a la dosis adecuada; afecta con mayor crudeza a la población más vulnerable (mujeres y niños), la cual se encuentra en muchos casos en situaciones de riesgo.

> El hambre es un problema multicausal (no sólo de falta de acceso a los alimentos), multifásico (se manifiesta tanto en situaciones críticas de emergencia como de forma estructural y ambos son factores causales entre sí) y multiactor (en su génesis y su erradicación son clave las administraciones públicas, las corporaciones privadas y la sociedad civil). (Sánchez-Montero, 2018, pág. 1)

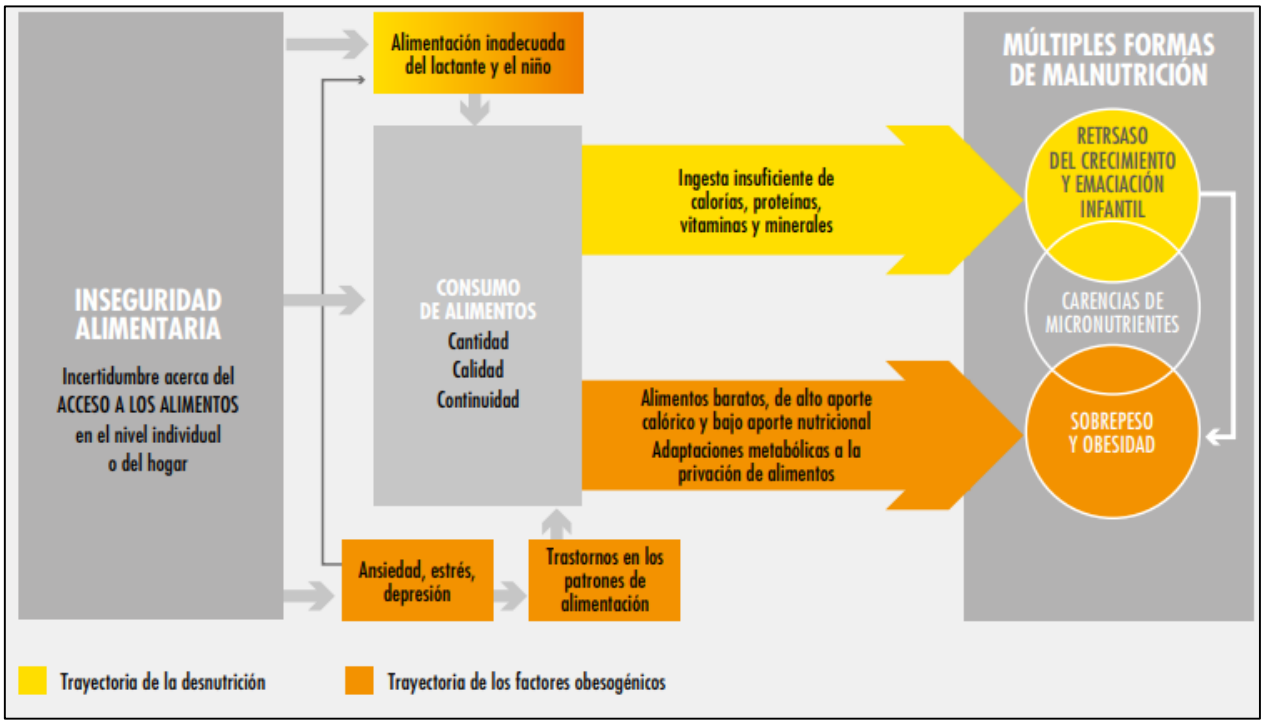
El hambre es un problema estructural que afecta a las sociedades enteras[21], desequilibra y afecta su sostenibilidad, así mismo, genera en la población, una cierta desconfianza en los gobiernos e instituciones, así como en el sistema, el cual no es capaz de garantizar la seguridad alimentaria. Es así como, el hambre, y en general la seguridad alimentaria, son más susceptibles de aparecer a raíz de la falta de los servicios básicos, ausencia de programas y políticas bien enfocados o desconectados entre sí, o por la falta de recursos.

La baja inversión en los pequeños agricultores y ganaderos, así como su bajo impulso productivo, es otro de los factores que contribuye a la existencia del hambre. Otro factor es la situación de vulnerabilidad que los conflictos y especialmente la guerra traen, pues alrededor de 492 millones de personas que sufren subalimentación, viven en situaciones de conflicto. (Sánchez-Montero, 2018, pág. 6)

[21] La región más afectada por la subalimentación es África subsahariana, con una población total afectada del 23,2% (unos 250 millones de personas). Sin embargo, es en Asia donde se concentra el mayor número en términos absolutos, con 520 millones de personas y un 11,4% de su población. América Latina y el Caribe, con un 6,1% de su población (unos 40 millones), y Oceanía, con un 7% (unos 3 millones), son los continentes afectados de forma media, mientras que América del Norte y Europa sólo registran menos de un 2,5% de su población en inseguridad alimentaria y unos 5 millones de personas afectadas. (Sánchez-Montero, 2018, pág. 4)

Otro de los grandes problemas es la malnutrición, alrededor de 795 millones de personas en el mundo no tienen suficientes ingresos ni alimentos, eso representa casi uno de cada nueve personas en el planeta. (FAO, 2017) Existen diversas formas de malnutrición, mientras unos países enfrentan un menor porcentaje de malnutrición, en otros este problema grave; se intensifica, por la presencia simultánea de otros problemas graves como las elevadas tasas de desnutrición, malnutrición, anemia, obesidad y otras enfermedades que afectan especialmente a la población en situación de vulnerabilidad. Cientos de miles de personas mueren al día a causa de los problemas mencionados.

Gráfico 4. Trayectorias del acceso inadecuado a los alimentos a las múltiples formas de la malnutrición.



Fuente: (FAO, El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, 2018)

Existen dos caras de la moneda, mientras en múltiples regiones del mundo, la hambruna es uno de los principales conflictos, otras regiones, se ven afectadas por el aumento de las tasas de un sinnúmero de enfermedades relacionados con el sobrepeso y la obesidad, acarreando: diabetes, anemia, entre otras; que, al estar presente en todas las regiones del mundo, se convierten en un problema de orden global. Los cambios alimenticios generados en parte por procesos de globalización, modifican los hábitos de alimentarse

de manera sana y nutritiva; el stress y las exigencias de una vida ajetreada contribuyen a inclinarse por opciones mucho más rápidas, pero menos saludables de alimentarse.

El uso creciente de la tecnología dentro de la agricultura, la estandarización de los patrones alimenticios nivel mundial, la manipulación industrial y genética, más el aumento de la oligopolización y de los controles corporativos de las cadenas productivas, llevan a pensar que, al contrario de la construcción del término soberanía alimentaria, se camina hacia una tiranía de la dieta, homogeneizada y manipulada, en búsqueda de altos lucros para las grandes corporaciones agroindustriales. (Stedile & Horacio Martins , 2010)

El control oligopolizado mundial de la producción, sugiere nuevas formas de colonialismo, gracias al debilitamiento del papel de los Estados dentro de las políticas alimentarias, sumado a la tendencia a la concentración e internacionalización de la producción de materia prima y de alimentos, dejando así, la definición del contenido y las características de la alimentación de millones de personas a nivel mundial, en manos de un puñado de gente.

Entre los factores determinantes de la inseguridad alimentaria[22] están los conflictos domésticos de diversa índole, generados en varios países; ellos agravan el limitado o nulo acceso a alimentos de calidad, nutritivos y saludables, debido a que gran parte de la población mundial carece del poder adquisitivo necesario para satisfacer sus necesidades básicas, es decir que, no posee los medios económicos elementales para acceder una alimentación de calidad. La volatilidad de los precios y el constante incremento de la necesidad de insumos y materias primas agrícolas, inciden sobre el costo de la producción de alimentos, limitan el acceso a los mismos y perjudican a un gran sector de la población.

Por otro lado, la producción y distribución de los alimentos sigue siendo muy desigual; cientos de toneladas de alimentos se desperdician a diario debido en parte a la distribución muy desigual de la riqueza, las relaciones sociales y de producción que perpetúan estas lógicas inequitativas, generando excedentes alimentarios en muchas regiones del planeta,

[22] Los conflictos armados también son un punto al cual hay que prestar mayor atención, ya que contribuyen de manera importante a la inseguridad alimentaria de grandes segmentos de población, al destruir la producción agrícola doméstica y los canales para la distribución de alimentos. Gran parte de los países con los mayores índices de desnutrición se encuentran bajo alguna situación de conflicto armado o han salido recientemente de ello. (Perez de Armiño, 2011, pág. 126)

mientras, millones de personas mueren de hambre en otras latitudes, porque no tienen acceso a los alimentos, ya que, la producción es escasa o nula. La existencia de hambre, en muchos casos es ignorada y hasta omitida negligentemente como un hecho del cual se avergüenzan los gobiernos. (Takagi, Del Grossi, & da Silva, 2006) Para combatir el hambre, es necesario crear y manejar políticas públicas estructurales, sumado a una extensa inclusión de sectores vulnerables e informales dentro del desarrollo.

Land Grabbing

Por otro lado, el *Land Grabbing,*[23], o acaparamiento de tierras, es uno de los problemas mundiales que, desde las hace unas décadas ha tomado fuerza; con el aumento de las compras o el arrendamiento de tierras adquiridas, a gran escala; en la mayoría de los casos, los compradores provienen de empresas privadas o públicas extranjeras, las empresas (trans) latinoamericanas, etc., que a menudo se encuentran ligadas con el capital internacional, apoyadas por los estados centrales, (Saturnino M. Borras Jr., 2012) con grandes corporaciones, fondos soberanos de capital público y privado, generalmente en países pobres, se maniobran en áreas legales neutras o "tierra de nadie".

Según Saturnino & Borras (2012) estos actores económicos destinan grandes extensiones de tierras para la producción de agro combustibles y de alimentos, explotan la mano de obra barata, y utilizan abundantes recursos naturales, como el agua y el suelo fértil, con el fin de garantizar su abastecimiento frente a futuras crisis, la volatilidad del mercado y de los precios.

Existen 4 tipos de mecanismos usados para el "*Land Grabbing*" en América Latina y en el Caribe; consisten en "iniciativas de seguridad alimentaria, iniciativas de seguridad energética / combustible, otras estrategias de mitigación del cambio climático y demandas recientes de recursos de los nuevos centros de capital global." (Saturnino M. Borras Jr., 2012). Sea cual sea el mecanismo utilizado para este acaparamiento de tierra, genera un sinnúmero de implicaciones; por un lado, el despojo de comunidades enteras, la contaminación y perdida de los recursos naturales y de los medios de subsistencia en amplias zonas rurales; muchas veces existe presión para que los locales accedan a vender y abandonar sus terrenos, como en algunos casos registrados en Ecuador y Paraguay.

[23] *Land grabbing,* se produce cuando las comunidades locales y las personas pierden el acceso a la tierra que usaban anteriormente, lo que amenaza su sustento. (Saturnino M. Borras Jr., 2012)

Los Estados mediante el diseño de las políticas públicas, en muchos de los casos terminan actuando en favor de los grandes intereses económicos; que van en búsqueda de grandes porciones de tierras a un precio mucho más bajo y accesible, mediante procesos que terminan despojando de sus recursos a comunidades locales y alterando el modo de vida local.

Los países que enfrentan ciertas carencias alimentarias, también recurren a esta alternativa, generando importaciones de alimentos. Los productores locales, a pesar de haber perdido su función productiva, siguen funcionando como reserva laboral, es decir que, se convierten en "residentes o arrendatarios" de sus propias tierras, abaratando el trabajo, y beneficiando directamente el modelo de acumulación capitalista. (Martinez Valle, 2016) La mercantilización de la tierra y la naturaleza, produce una inestabilidad de la agricultura, y en el equilibrio natural del planeta; a esto se le denomina como la tercer ola[24]. En los países donde la expansión del mercado ha sido desigual, un acelerado proceso de mercantilización del trabajo está teniendo lugar en territorios rurales.

La clave para el proceso de acumulación capitalista dentro del *Land Grabbing*, es el aprovechamiento de la mano de obra local y barata proveniente de las comunidades locales, modificando así, las condiciones y demandas locales. Las empresas nacionales y transnacionales, terminan controlando la economía local. (Martinez Valle, 2016) Los negocios consolidados en territorios donde obtienen beneficios del excedente de mano de obra (especialmente barata) en las pequeñas explotaciones campesinas, que significan la presencia de un modelo de dominación, que establece relaciones clientelares con los trabajadores, y la ausencia de sistemas de organización laboral modernos. Cabe mencionar que, el alza de los precios a raíz de la crisis del 2008, ocasiono el incremente en la compra y arrendamiento de tierras en el exterior

El campesino agricultor pierde el acceso a la tierra, la disponibilidad de trabajo familiar y la diversidad productiva; en otras palabras: se debilitan las pequeñas explotaciones, se produce la proletarización y la perdida de la soberanía alimentaria quedan en manos de un capitalismo excluyente, del cual, el *Land Grabbing* forma parte. (Martinez Valle, 2016) Los trabajadores que encajan dentro de esta lógica, tienen que adaptarse a un proceso de proletarización, que incluye: la pérdida de terrenos, así como la generalización

[24] La primera ola se refiere a la mercantilización del trabajo durante el siglo XIX; la segunda ola se refiere la mercantilización de la naturaleza. (Martinez Valle, 2016)

de salarios bajo, una mínima protección legal, trabajos temporales y precarios y una baja organización laboral[25]. El rol del gobierno es regular el mercado laboral y evitar las condiciones precarias de trabajo. A pesar de estar bajo el código laboral y aunque la precaria situación laboral no afecta a todos los trabajadores, muchos empleadores tienden a intensificar la jornada laboral con el fin de incrementar su productividad.

A pesar de existir un sinnúmero de acuerdos comerciales y políticas nacionales, miles de hectáreas se siguen acaparando en tierras lejanas en favor del capital extranjero, obteniendo millones de dólares en ganancias que, por supuesto, es capital perdido para el que presta sus tierras, pues los ingresos provenientes del trabajo de esas tierras no permanecen ni benefician al país, ya que la mayor parte, se queda en manos del comprador, rentista o van al mercado mundial; agravando la situación agraria.

Esto evidencia, una supuesta sincronización entre los intereses del Estado y de los grandes negocios, así, quedan disfrazadas de *progreso* las promesas de incentivos económicos para las comunidades y el desarrollo de los países en donde se acaparan las tierras, sin tomar en cuenta que generalmente, estos evaden impuestos y los beneficios de tales acuerdos son mínimos o nulos, por ende, no contribuyen significativamente al impulso del país. Se estima que tan solo en Latinoamérica más de 50 mil millones de dólares son evadidos anualmente. (Rubio, 2017, pág. 243) Algunos países en los cuales se ha registrado el acaparamiento de tierras [26] son: Pakistán, Filipinas, Sudan, Tailandia, Vietnam, Turquía, Georgia, Brasil, Uruguay, Uganda, Etiopia, Paraguay, Ucrania, entre otros. (Rubio, 2017)

[25] Trabajadores que no pertenecen a ningún tipo de organización, es decir que su trabajo es individual y debido a su condición de pobreza que mucha gente de comunidades indígenas experimenta, son más susceptibles a aceptar condiciones de trabajo precarias. Aprovechándose de la falta de organización laboral entre asalariados rurales y organizaciones débiles de las comunidades locales. (Martinez Valle, 2016)

[26] El acaparamiento de tierras mundialmente es "impulsado por el capital financiero, agroindustrial y energético, y aquella impulsada por los países que tienen dificultades para abastecer a sus poblaciones de alimentos básicos y están comprando tierras en otros países para producir los alimentos que requieren para completar su oferta nacional" (Rubio, El Dominio del Hambre, Crisis de Hegemonia y Alimentos, 2017, pág. 245)

Medio Ambiente

La contaminación ambiental se ha agravado en las ultima décadas, no solamente la población ha crecido, sino también las amenazas al medio ambiente y a nuestra futura sobrevivencia. El ecosistema es muy frágil y con su manipulación debido a la destrucción de la biodiversidad, el uso de biocombustibles, la contaminación ocasionada por los diversos gases, uso de la tecnología, grandes cantidades de desechos, etc. Están alterando gradualmente el curso natural del planeta, afectando al clima y destruyendo los recursos naturales, modificando las condiciones de vida en el planeta.

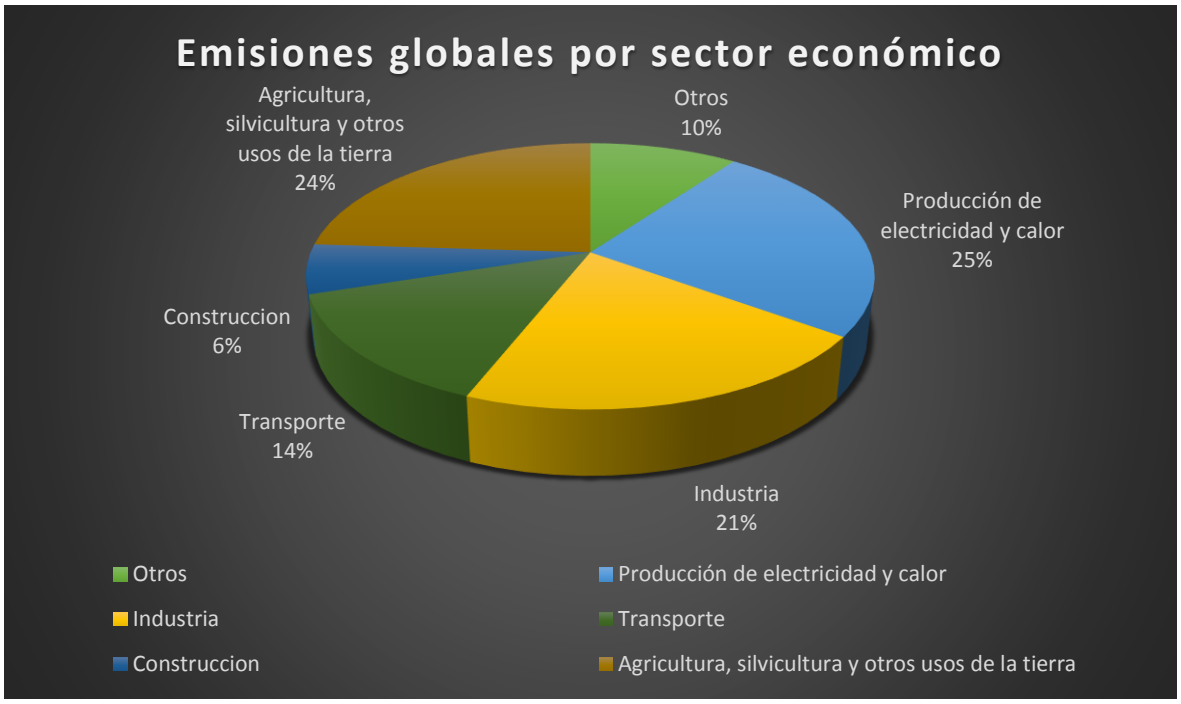
El cambio climático se ha agudizado en gran parte por las prácticas agrícolas, sin embargo, también afecta a la agricultura, pues en el futuro podría disminuir la productividad agrícola[27], debido a la contaminación y la falta de recursos naturales, así mismo, por la temperatura del ambiente, los glaciares se reducen y el nivel del mar aumenta traen complicaciones a nivel mundial, entre otras razones. Según la FAO (2018):

> Las catástrofes relacionadas con el clima crean y mantienen la pobreza, lo que contribuye al aumento de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, así como de la vulnerabilidad actual y futura a los eventos climáticos extremos. è Los eventos climáticos extremos tienen repercusiones a corto, medio y largo plazo sobre la seguridad alimentaria y la nutrición. (pág. 104)

Como se puede ver en el siguiente cuadro, si se divide los Gases de efecto invernadero por el sector económico, que los genera, la agricultura tiene enormes efectos sobre el medio ambiente, tenemos que alrededor del 24% del total mundial de las emisiones, proviene de trabajos relacionados con la tierra, esto incluye, principalmente la agricultura, la deforestación y la ganadería.

[27] La agricultura, la ganadería y la pesca se afectan en forma diferenciada y específica en cada país y región; pero en términos generales, el norte será beneficiado, mientras las zonas más cálidas sufrirán pérdidas por menores rendimientos y cultivos que dejan de ser viables. (Romero Cevallos, 2016)

Gráfico 5.



Fuente: EPA, 2018. (United States Environmental Protection Agency (EPA), 2018)

El actual panorama de inseguridad alimentaria mundial, requiere de soluciones efectivas y sustentables frente a los diversos problemas alimentarios mundiales actuales, ya que, pese a los esfuerzos realizados, no han sido posibles disminuirlos o erradicarlos; peor aún se han agravado en las últimas décadas. Nuevos desafíos han surgido; como la inseguridad alimentaria, las enfermedades relacionadas con la alimentación insuficiente o poco equilibrada; los impactos físicos al transformar la superficie terrestre, alterando los múltiples ecosistemas que conviven entre sí, sustituyéndolos por modos de producción basados en cultivos a gran escala, ocasionado daños directos al medio ambiente. Por ello es indispensable un trabajo tanto a nivel doméstico como multilateral para enfrentar estos flagelos.

El establecimiento de políticas públicas viene a ser crucial; para ello se requiere, en primer lugar, comprender la complejidad de los problemas y la combinación de distintos fenómenos que se oculta detrás de ellos; es necesario, que dichas políticas tengan toda la flexibilidad necesaria para cambiar y adecuarse a la evolución de las necesidades que el mundo actual presenta.

1.3 Políticas Alimentarias a inicios del siglo XXI, especialmente en América Latina.

1.3.1 Políticas Alimentarias y Nutricionales (PAN)

El Estado actúa como ente generador de respuestas institucionales a través de la adopción de procesos de toma de decisiones frente a los retos y problemas públicos que puedan aparecer y afecten (sea de manera individual o colectiva), a los intereses nacionales. Dichas respuestas representan una defensa del bien público y deberían cubrir las dimensiones locales, regionales, nacionales, e incluso el nivel internacional, dependiendo de la forma en que se presenten los problemas y los riesgos que impliquen.

La toma de decisiones estatales frente a los problemas de orden público consiste básicamente en la creación de condiciones que permitan solucionar, estos problemas que afectan a grupos humanos específicos o a la población en general; los más comunes son: inseguridad ciudadana, malnutrición, problemas de insalubridad, la educación, entre otros.

También pueden ser problemas referentes a la organización estatal, ineficiencia, problemas administrativos o de burocratización, corrupción, etc. Las estrategias de intervención estatal deben tener la suficiente fuerza para resolver los problemas públicos, como por ejemplo a través de políticas y gestión públicas. Estos procesos son complejos, ya que abarcan una serie de actores, modificaciones institucionales y acuerdos entre ciudadanos, con el fin de llegar a un consenso sobre los fines, objetivos e instrumentos para resolver los problemas públicos.

Las políticas públicas son el conjunto de prácticas y normas establecidas como parte de la acción estatal, investida del poder público y de la legitimidad gubernamental, en un campo especifico de la acción del Estado (Meny & Thoenig, 1992), en este caso, frente a la problemática alimentaria y nutricional de la población, es decir relacionadas con las problemáticas de la malnutrición, e inseguridad alimentaria en general. Estas se generan en el ámbito de una correlación de fuerzas determinadas por la macroeconomía mundial y a su vez, están corroboradas por las prácticas de diversos organismos multilaterales de defensa de los mercados oligopolistas. (Stedile & Horacio Martins , 2010)

Se entiende las *Políticas Alimentarias y Nutricionales* (PAN) según Díaz Polanco (2014) como:

> El conjunto de medidas y programas desarrollado por los Estados con la finalidad de garantizar el derecho a la alimentación a través de la suficiencia, accesibilidad física y económica y calidad de los alimentos que permita prevenir y controlar los estados de malnutrición por déficit y por exceso, garantizando el buen estado de salud a individuos y grupos poblacionales, con énfasis en los más vulnerables y atendiendo a todos los niveles de la sociedad. (Díaz Polanco, 2014)

Según la FAO (2018), las *PAN*:

> "contribuyen al establecimiento de objetivos nutricionales claros, al monitoreo del impacto que los mismos tienen en la nutrición, la mejora del conocimiento y de las prácticas nutricionales; así como la diversificación de la producción de alimentos; al mismo tiempo que garantizan la seguridad alimentaria, la reducción de las pérdidas de alimentos; también favorecen a la generación de ingresos para los pobres, el empoderamiento de las mujeres en las zonas rurales como en las urbanas." (FAO, 2018)

A nivel internacional existen tendencias a la homogenización de las políticas públicas; el caso de las políticas alimentarias no es la excepción, ellas tienden a converger, sea porque guardan una estrecha relación con la globalización, y con factores de otra índole, como económicos o políticos. Las políticas alimentarias y nutricionales están enfocadas en la implementación de estrategias que permitan el acceso a los alimentos y nutrientes necesarios, que la población necesita. En otras palabras, las *PAN* deben garantizar la seguridad alimentaria de forma sostenible.

El error de muchas políticas puestas en práctica tiene que ver con la desconexión entre las mismas, puesto que fallan cuando es hora de cubrir los gastos que implica cubrir las necesidades básicas (entre ellas las alimentarias), o en general cuando se habla de la seguridad alimentaria y la desnutrición. La desconexión de las políticas no solo es responsabilidad de los países, que enfrentan este tipo de problemas, sino también de los múltiples actores que los apoyan. De igual manera, existe poca coordinación en las políticas de desarrollo rural y salud pública[28] (tanto con las políticas de protección social como con las de reinserción socio-económica y empleo), pues no toman en cuenta un

[28] Para el autor, es sistémica la falta de programación coordinada y la falta de instrumentos de transición para poblaciones vulnerables frente a la crisis alimentaria, que van desde su asistencia en emergencia hasta su rehabilitación y reforzando su resiliencia. (Sánchez-Montero, 2018, pág. 5)

sinnúmero de factores e identificadores como la inseguridad alimentaria y la desnutrición, por ende su enfoque carece de precisión. (Sánchez-Montero, 2018, pág. 5)

Con el fin de colocar como foco central en la agenda política, según Sánchez-Montero (2018), es necesario un enfoque multisectorial, conectando varias políticas clave, como las de protección social, educación y salud pública y laboral. La interconexión de las políticas alimentarias:

> se ve reforzada por la inclusión de parámetros y criterios de vulnerabilidad nutricional y alimentaria, así priorizando los beneficiarios de los programas y perfilando el tipo de políticas y programas oportunos, y acompasando intervenciones en materia de ayuda económica, de formación y apoyo a la empleabilidad, y de acceso garantizado al paquete básico de salud y educación en higiene y hábitos alimentarios. (Sánchez-Montero, 2018, pág. 9)

Existen diversos organismos a nivel mundial, encargados de temas macroeconómicos y de diversos sectores y problemas, relacionados múltiples dimensiones políticas económicas y otros aspectos; entre ellos se puede mencionar al *FMI* (Fondo Monetario Internacional), la *OMC* (Organización Mundial de Comercio) y el *Banco Mundial*, que, según la perspectiva de (Stedile & Horacio Martins , 2010), comparten intereses con las grandes empresas, bajo el discurso de la libertad de circulación de capital y de las mercancías, limitando su acción a lo mínimo frente a problemas mundiales de índole social o político.

Entre las instituciones encargadas de elaborar, controlar y regular políticas relacionadas a la alimentación, como la *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura* (FAO) cuyo trabajo, para muchos, es limitado y poco eficaz, es incapaz de proponer cambios estructurales a los gobiernos, en otras palabras es un organismo burocrático de investigación y registro, mas no puede impulsar cambios profundos. (Stedile & Horacio Martins , 2010) Cabe mencionar que este es un punto de vista específico y crítico sobre los esfuerzos de dichos organismos considerándolos como insuficientes; existen diversos actores que contradicen esta perspectiva.

La amplitud del alcance de los diversos programas u organismos, en muchos casos es limitado en acción y en recursos, puesto que no abastecen a toda la población, tampoco el Programa Mundial de Alimentos (PMA); "todos los países que tienen poblaciones hambrientas es menor en recursos, que el programa *Bolsa-Familia* del gobierno brasileño." (Stedile & Horacio Martins , 2010) Este y otros ejemplos, muestran parte de la realidad de la situación alimentaria mundial actual, así como que aún queda mucho terreno por explorar y un sinfín de salidas por explorar.

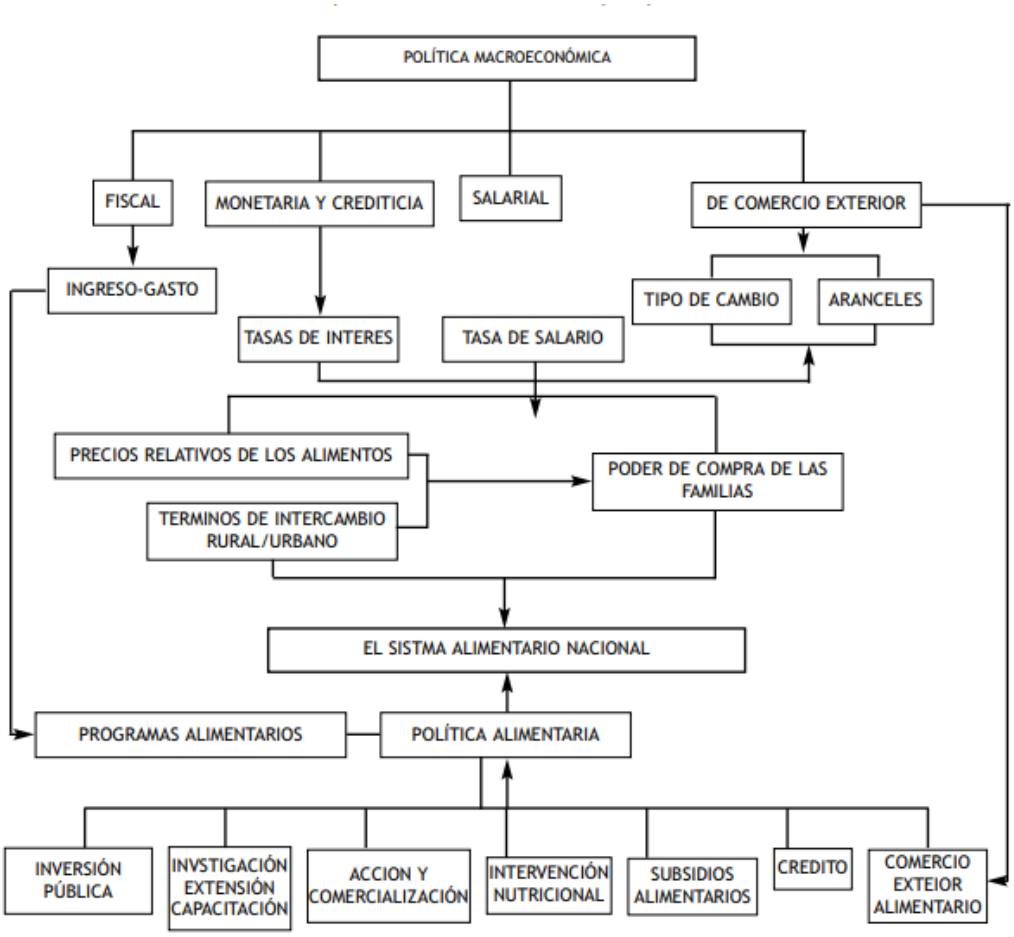
La acción gubernamental, a nivel de cada país, es, por lo tanto, primordial cuando hablamos del diseño y aplicación de las políticas alimentarias; ella alcanzará diferentes dimensiones y énfasis, dependiendo de las necesidades de cada país, de las prioridades que los gobiernos asignan a estos temas. Así, toman diversas acciones para combatir la inseguridad alimentaria; algunos gobiernos optan por planes generales y a largo plazo, mientras que otros recurren a planes de corto plazo, para enfrentar problemas muy específicos y de carácter coyuntural. El Estado como actor principal es el encargado de delimitar y definir lo que representa un problema; en consecuencia, se ponen en marcha líneas de acción y políticas sociales, económicas, migratorias, alimentarias etc.

En suma, la obligación de los Estados [29] es "implementar políticas públicas, que garanticen el acceso a los alimentos. Así mismo, todas las personas tendrían la "seguridad" de la sobrevivencia. Tendrían la seguridad garantizada por los gobiernos de que ofertarían los alimentos necesarios para su sobrevivencia." (Stedile & Horacio Martins , 2010) El derecho alimentario constituye la responsabilidad de los Estados, esto es, de cubrir suficientemente las necesidades alimentarias de la población, con una adecuada cantidad y calidad, así como asegurar el acceso a los mismos. Esto no quiere decir necesariamente que las políticas se desarrollen así; en muchos casos los países se rigen a través de las macro políticas o directrices alimentarias mundiales, de manera explícita o implícita, debido a que una minoría de grandes consorcios de los agro negocios y los gobiernos de un conjunto de países más desarrollados, controlan el mercado de los alimentos; esto les permite tener un gran peso e incidir en la construcción de las políticas nacionales e internacionales.

[29] "Todo lleva a creer que, (…) son las grandes empresas transnacionales y no los gobiernos nacionales los que deberán definir e implementar las macro políticas estratégicas de abastecimiento alimentario en todo el mundo" (Stedile & Horacio Martins , 2010)

Para Pérez de Armiño (2011), son necesarias políticas públicas nacionales e internacionales de carácter redistributivo, pensadas como materialización vinculante de los derechos humanos y conectadas a mecanismos globales de rendición de cuentas. Puesto que, la lógica neoliberal de las políticas públicas alimentarias se orienta al mercado que se auto reproduce, privilegiando la liberación económica y perpetuando así, los procesos que facilitan un sistema alimentario débil y propenso a crisis. (pág. 143)

Gráfico 6. Vínculos entre la política macroeconómica y la política alimentaria.



Fuente: Seguridad, Sistemas y Políticas Alimentarias en Centroamérica (Schejtman, 2006)

Desde una perspectiva mucho más amplia, el campo de aplicación de las políticas constituye (que aseguren una oferta suficiente y estable, demandas de alimentos en el mercado, un adecuado manejo ambiental, capaz de manejar problemas de salud y lo suficientemente autónoma para enfrentar los retos de la economía y del mercado) según Schejtman (2006):

> La estructura productiva del sistema alimentario e incluye al conjunto de relaciones socioeconómicas y técnico-productivas involucradas en la determinación del tipo, calidad, cantidad, localización de los alimentos disponibles para su consumo; esto implica abandonar la visión estrechamente sectorial, que tendía a identificar este aspecto de la política alimentaria con la de estímulo a la producción agrícola y pasar a reconocer el carácter sistémico de los determinantes de los aspectos arriba mencionados. (Schejtman, 2006)

La seguridad alimentaria aparte de ser una pieza fundamental del desarrollo nacional, es a su vez parte de un proyecto político, pues la seguridad alimentaria es un discurso político y las posibles alternativas dependen del enfoque e interpretación que se formulen sobre el origen y causas de la inseguridad alimentaria. El momento en que la seguridad alimentaria pasa a ser parte de la agenda de la política social, los Estados reconocen que las políticas universales y sectoriales actuales, como las de salud, educación y seguridad social, etc., son insuficientes para lograr un verdadero cambio estructural y cohesionar la sociedad, o para mejorar la calidad de vida de la población. Como resultado de la preocupación frente a la situación alimentaria, se crean, manejan y controlan las diversas políticas públicas; sin embargo, a pesar de los esfuerzos, en la mayoría de los casos resultan frágiles e insuficientes, pues no contribuyen a la solución del problema.

1.3.2 Políticas Alimentarias en América Latina.

En Latinoamérica, problemas como la desnutrición se vinculan directamente con la pobreza; a pesar de la creación de políticas de compensación, no se ha solucionado la raíz del problema, la distribución desigual de la producción y su fuerte vínculo con el hambre. Frente a ello, Las políticas alimentarias en las últimas décadas en países como Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia, promueven el derecho a la alimentación, la seguridad y la soberanía alimentaria, son permanentes en su agenda central.

Según (Carbonell, Rosero Fernando, & Regalado Fabian (2011):

> Se trata de políticas intersectoriales y supra ministeriales que plantean el fomento a las agriculturas familiares y a las economías populares solidarias mediante las compras públicas, pero también a través de la democratización de los factores de la producción (la tierra, el agua, el crédito, los servicios técnicos) y de políticas educativas de nuevo tipo. (Hacia nuevas políticas alimentarias en América Latina y Europa, 2011, pág. 6)

El temor de la *inseguridad alimentaria* creció notablemente desde el alza de los precios de los alimentos en el ciclo de crisis que arranca el año 2008, que trajo consigo una crisis alimentaria, disturbios e inestabilidad económica y política, que afectaron especialmente a los sectores más vulnerables del mundo. Varios fueron los factores que llevaron a la crisis alimentaria del 2008. Como se menciono anteriormente. Los cambios generados en la oferta y la demanda a nivel mundial sumados a la volatilidad del mercado, ocasionaron el incremento en los precios de alimentos básicos a nivel mundial. Las políticas jugaron un papel importante, debido al crecimiento económico y el aumento de las políticas restrictivas de las exportaciones y las políticas monetarias expansivas que terminaron con tipos de interés muy bajos.

En Latinoamérica, la crisis afectó a los países exportadores e importadores de alimentos, reduciendo el ingreso económico de los hogares, aumentando la pobreza, disminuyendo su acceso a los alimentos, y agravando los problemas alimentarios, como el hambre. “Se estima que el alza de precios de los alimentos aumentó la pobreza e indigencia en más de 10 millones de personas en la región.” (FAO, 2010) La crisis alimentaria del 2008 creó en la región un nuevo interés a nivel político, por la seguridad alimentaria. La constante

preocupación por los problemas alimentarios ha estado presente en Latinoamérica desde hace ya varias décadas desde los años 70, el término seguridad alimentaria ha estado presente. A partir de la Conferencia Internacional de Nutrición de Roma 1992 y de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, se empezó a escuchar el término "soberanía alimentaria". Estos términos han servido para clarificar las dimensiones y complejidades de los problemas alimentarios actuales.

Los problemas alimentarios son parte de la agenda gubernamental en los países latinoamericanos. "Si bien los alimentos constituyen un factor fundamental para la estabilidad política, son también un arma para desestabilizar a los países que carecen de ellos." (Rubio, 2017, pág. 240) Diversas estrategias económicas y políticas, así como programas y planes que requieren la intervención del Estado y la participación regional han desarrollado en los últimos años, en América Latina y el Caribe. Con ellos se busca resaltar la importancia de la seguridad alimentaria, así como la cooperación y la coordinación de acciones en la región, para prevenir futuras crisis y resolver los conflictos actuales. A continuación, presentaremos algunas iniciativas registradas.

Después de la crisis del 2008, la Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, (14 al 18 abril de 2008-Brasilia), trató los problemas alimenticios a nivel regional y "estableció que la erradicación del hambre era posible". (FAO, 2010). En respuesta a las crisis de los últimos años, los países de la región han instaurado una amplia variedad de medidas de políticas públicas referentes a la alimentación. Según la FAO los principales retos que experimenta la región son:

a) Generar mecanismos de gobernanza mundial y regional de la seguridad alimentaria y nutricional
b) Transformar los patrones de producción y consumo de alimentos
c) Transparentar los mercados agroalimentarios y dinamizar los mercados locales
d) Adaptación del sector agropecuario al cambio climático
e) Mejorar la distribución del ingreso para garantizar el acceso a los alimentos

Durante la Cumbre Extraordinaria del 21 y 22 de abril de 2008 en Caracas:

> Los países miembros de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), firmaron un Acuerdo para la Implementación de Programas de Cooperación en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria, con el fin de poner en práctica una política agraria integral, programas de desarrollo industrial para producir cereales, leguminosas, oleaginosas, carne y leche, y para construir sistemas de agua potable y de riego. (FAO, 2010)

Otro ejemplo es el Plan de seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre formulado en 2015 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC),[30] nace como una iniciativa de los treinta y tres países de la región por erradicar el hambre y la pobreza hasta el año 2025; busca garantizar las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria: políticas públicas nacionales y regionales, acceso a alimentos nutritivos, bienestar para las personas vulnerables, como cuarto pilar, la estabilidad para la producción y atención oportuna para desastres socio naturales. (FAO, 2019)

Si damos un vistazo al desarrollo de los procesos de institucionalización, los derechos y políticas alimentarias a nivel Latinoamericano y del Caribe, se evidencia que:

> Hay nueve países con legislación sobre el tema, de los cuales dos tienen leyes de seguridad alimentaria (Brasil y Guatemala), tres cuentan con normas de soberanía alimentaria (Ecuador, Nicaragua y Venezuela) y cuatro tienen normas generales o programas de alimentación (Argentina, Chile, Cuba, México). (Carbonell, Fernando, & Regalado, 2011)

También se observa cómo, desde las organizaciones relacionadas con el ámbito del acceso, distribución y seguridad alimentaria, en general, empezaron a surgir programas dirigidos a los sectores de la población más vulnerable, sectores muchas veces olvidados por la acción gubernamental. También empezó a darse mayor importancia a la producción y desarrollo local y al sector agrícola. Cabe recalcar que dicha importancia no fue la misma en todos los países. Un claro ejemplo fue el Programa *Fome Zero*, en Brasil, el cual será analizado ampliamente en el capítulo II.

[30] El Plan de seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre "se ha convertido en un hito para la seguridad alimentaria mundial, sirviendo no sólo como la principal herramienta de seguridad alimentaria de América Latina y el Caribe, sino como un modelo que otras regiones del mundo pueden replicar." (FAO, 2019)

En algunos países de la región:

> "la evolución de esos programas ha ido acompañada de cambios institucionales tales como la aparición de ministerios o secretarías que enfocan su acción a esos sectores (Brasil, Argentina), en otros casos ha determinado una mayor acción de coordinación interinstitucional con la creación o activación de comités y comisiones a tal efecto." (FAO, 2010, pág. 19)

Los países ejecutan planes a diversos niveles regional, nacional, cantonal, provincial etc.; existen algunos programas que abarcan a otros más pequeños y que tienen enfoques más específicos que otros. A su vez el sector público y otros actores han mostrado mayor actividad y capacidad de acción para regular e impulsar nuevas leyes[31] y normativas complementarias, en el ámbito de la seguridad alimentaria. En algunos países de la región se han aprobado Leyes de Seguridad y/o Soberanía Alimentaria y Nutricional, como en los casos de Ecuador, Nicaragua y Venezuela; en los cuales, además la noción de la soberanía alimentaria está presente en la constitución. (FAO, 2010) Países como Brasil y México, también tienen leyes de seguridad alimentaria y nutricional.

> "El Derecho a la Alimentación como concepto jurídico se ha instalado en los debates legislativos, lo que se ha plasmado en proyectos de reformas. En Guatemala aparece en 1993 y en Nicaragua en 1995. Ecuador y Bolivia lo incluyeron en sus constituciones en 2008 y 2009, respectivamente, durante los procesos de Asambleas Constituyentes. En Brasil se aprobó una enmienda constitucional en este sentido, en 2010. En México se aprobó en abril de 2010 una enmienda por parte de la Cámara de Diputados, que ya fue enviada al Senado para su ratificación." (FAO, 2010, pág. 20)

El Perú cuenta actualmente con el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, un plan a nivel nacional que busca garantizar una alimentación adecuada y de calidad a toda la población peruana, con una duración desde el 2015, hasta el 2021, del cual se encarga la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CMSAN). (Ministerio de Agricultura y Riego de Peru, 2015) Perú ha tenido diversas iniciativas locales e internacionales en relación a la alimentación y nutrición de sus ciudadanos, por ejemplo: "el Acuerdo Nacional, La Carta de Política Social, La Ley de Bases de la Descentralización (Ley Nº 27783) La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley Nº

[31] El Banco Mundial prevé un crecimiento económico de la región "en un 2 % en 2018 y un 2,6 % en 2019. De acuerdo con las previsiones, el fortalecimiento del consumo y la inversión privados, especialmente en países exportadores de productos básicos, impulsarán el crecimiento." (Banco Mundial, 2018) Para ello, se necesitarán acciones en conjunto y una revisión estructural de las políticas.

27867), la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley Nº 27972). Al igual que la aprobación de las "Bases para la Estrategia de la Pobreza y Oportunidades Económicas para Superación de los Pobres" (DS Nº 002-2003-PCM)". (Ministerio de Agricultura y Riego de Peru, 2015)

Colombia cuenta con una *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* - PNSAN, para lograr la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos se crearon tres herramientas; la primera, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), encargada de las acciones de los diferentes actores a nivel nacional; la segunda, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN 2012-2019) y el plan territorial de la misma; y, por último, el Observatorio de Seguridad Alimentaria y la Nutricional de Colombia (OSAN), que mantienen los suficientes y constantes de la élite el tema. (Gobierno de Colombia, 2015)

En los artículos 44, 64, 65 y 66 de la constitución colombiana, presenta la seguridad alimentaria y nutricional como un elemento básico del desarrollo humano y de la seguridad nacional; de igual manera, plantea el derecho fundamental del niño con respecto a una alimentación equilibrada y el deber del estado colombiano, de garantizar la oferta y "especial protección" a la producción de alimentos. (Gobierno de Colombia, 2015)

Por otro lado, tenemos a Venezuela, cuya Constitución, estipula los derechos fundamentales como el derecho a la alimentación, siendo la obligación del Estado promover el derecho a la vida y los derechos humanos. Así mismo, el artículo 305 menciona al "*Sistema Socio económico*", responsabiliza al Estado de promover la agricultura sustentable, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población. (CELAC, 2019) En igual forma podemos señalar la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria (2008), que se propone garantizar la seguridad y soberanía agroalimentaria.

Venezuela viene a ser uno de los casos más emblemáticos en Latinoamérica, ya que a pesar de que su constitución, recoge dichos objetivos, el Estado ha sido incapaz de cumplir con las leyes y política alimentarias para el beneficio de su población; el rentismo petrolero lo ha vuelto muy dependiente de la importación de alimentos, a su vez, su situación política y económica actual no han hecho más que empeorar la inseguridad

alimentaria de la nación, orillando a millones de venezolanos a la pobreza, desnutrición, y a la migración, en búsqueda de mejores oportunidades de vida.

Ecuador en relación a políticas alimentarias, también ha ejecutado programas alimentarios, como lo fue *Aliméntate Ecuador*, puesto en marcha en el período 2003-2011; nació como una estrategia del gobierno para contrarrestar los problemas relacionados con la alimentación y nutrición de los sectores más vulnerables del Ecuador. Pero a partir del 2007, dicho programa sufrió una transformación institucional profunda, en este sentido, dejó su carácter asistencialista para pasar a ser:

> un programa de seguridad y soberanía alimentaria y reconociendo el derecho de la población de acceder a alimentos seguros, nutritivos, culturalmente apropiados y a los recursos necesarios para producirlos. En este aspecto, el Programa emprendió acciones de carácter edu-comunicacional, rescatando principios alimentarios como la lactancia materna y el consumo de "alimentos de verdad". (Ministerio de Salud Pública del Ecuador, 2018)

Desde la Constitución del 2008, el derecho a la alimentación, sin restricción alguna para ningún ciudadano, se incluye en la sección primera, *Agua y alimentación.* El artículo 12[32], habla de la importancia del agua para la vida, mientras que, el artículo 13[33] se refiere a la producción local de alimentos sanos, suficientes y nutritivos, con el fin de promover la soberanía alimentaria. (Constitucion, 2008) La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria aprobada en el 2009, menciona en el Artículo 1[34], cuya finalidad es fijar los mecanismos a través de los cuales el garantizar la soberanía alimentaria, con todo lo que ello conlleva. Actualmente Ecuador cuenta con el Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición 2018-2025. Este punto, se explicará más ampliamente en el siguiente capítulo.

[32] "**Art. 12.-** El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida." (Constitucion, 2008)

[33] "**Art. 13.-** Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria." (Constitucion, 2008)

[34] "**Artículo 1**. Finalidad. - Esta Ley tiene por objeto establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente."

La región de Suramérica es un territorio rico en recursos naturales; a pesar de ello, presenta serios problemas cuando se habla de la ejecución, creación y manejo de políticas alimentarias y nutricionales. En teoría Latinoamérica cuenta con políticas y leyes que promuevan la seguridad y soberanía alimentaria de sus pueblos; sin embargo, los esfuerzos para ponerlas en práctica son insuficientes, pues son bajos o prácticamente nulos, como en el caso de Venezuela.

También existen menciones explícitas referentes a la seguridad alimentaria, el estado nutricional de la población, los derechos de los menores de edad y garantías estatales de alimentación en Latinoamérica, como se pude ver en el siguiente cuadro. Así mismo, algunos países de la región han sancionado leyes marco para la seguridad y/o soberanía alimentaria, las que en general constituyen la administración del Estado desde una lógica de sistema nacional, crean mandatos y responsabilidades, y mecanismos de rendición de cuentas y evaluación. (FAO, Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, 2012)

Tabla 1.

Seguridad Alimentaria, El Estado Nutricional De La Población, Los Derechos De Los Menores De Edad Y Garantías Estatales De Alimentación en América Latina.	
Seguridad Alimentaria, El Estado Nutricional De La Población, Los Derechos De Los Menores De Edad Y Garantías Estatales De Alimentación	Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname y la República Bolivariana de Venezuela.
Leyes Marco Para La Seguridad Y/O Soberanía Alimentaria	Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Brasil (catorce leyes estaduales), México (Ley de seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Federal, 2009) y la República Bolivariana de Venezuela.

Fuente: Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (FAO, Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, 2012)

1.4 Debates y posturas teóricas diferenciadas sobre la seguridad alimentaria y sus nuevas dimensiones.

La situación alimentaria mundial enfrenta una fase difícil; indudablemente nuestro mundo ha experimentado diversos cambios en todos los campos posibles, por ello, es vital entender lo que está pasando y ¿por qué? Por ello, surgen diversas posturas y teorías, con diferentes enfoques que analizan las causas y consecuencias de los múltiples cambios que enfrentamos. Este trabajo se enfoca especialmente en posturas que analizan y buscan explicar el contexto alimentario, sin importar el punto de vista que trata de explicar o establecer la situación alimentaria mundial; una cosa es clara, los esfuerzos pasados y actuales son insuficientes, se requieren de nuevas iniciativas, recursos y alternativas para lidiar con ello.

Para el respectivo análisis, se hablará específicamente de dos posturas vistas desde el marxismo, desde la ecología radical--, en las palabras de Armando Bartra[35] y segundo desde una mirada estructuralista, Blanca Rubio. Ambas posturas, si bien tienen diferencias de fondo importantes, coindicen en ciertos elementos que se desarrollaran más adelante. Se dará un recorrido por los conceptos de las diversas posturas, para luego exponer las tesis principales de cada uno de los autores.

Para entender la crisis socio ambiental de nuestros días, y a su vez para explicar las relaciones del hombre con su entorno natural, dentro de una postura ecologista, la reflexión eco filosófica es la responsable de ello. La eco filosofía, destaca el deber de los humanos en relación a la naturaleza y porqué. (Nuévalos Ruiz, 2018); en este trabajo, se observará desde la perspectiva de las Ecofilosofías biologistas o ecologismo radical.

> Las abundantes propuestas de revisar desde la ética la concepción de las relaciones del hombre con su medio, suelen situarse en la interfaz de dos paradigmas o corrientes ético-antropológicas, a saber: el Biocentrismo, cuyos defensores se sitúan en una perspectiva ética radical que pretende una ruptura con las éticas tradicionales el Antropocentrismo que pretende acomodar las éticas tradicionales a las nuevas necesidades ambientales, pero manteniendo sus estructuras fundamentales. (Nuévalos Ruiz, 2018, pág. 3)

[35] "Nacido en 1971, estudió Filosofía en la UNAM. Se desempeñó luego como docente en la Facultad de Economía, en la Escuela Nacional de Antropología e Historia y en la Maestría de Antropología Social. Entre 1983 y 2007 fue Director del Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya. Actualmente es docente e investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Es autor de una treintena de libros y de unos trescientos artículos académicos y periodísticos." (Starcenbaum, 2017)

Dentro del ecologismo radical, tenemos a Aldo Leopold, como uno de sus principales exponentes; para él, la ética ecológica guarda una estrecha relación con la restricción de las libertades, a favor del entorno natural. Según Leopold, la relación con la tierra es meramente económica y acarrea privilegios, mas no obligaciones (Franco Crespo, 2012), pues la tierra, en sí, la naturaleza en conjunto, es propiedad. Desde este enfoque, se exige repensar la forma de vida del ser humano moderno, mediante "una transformación en la concepción del hombre como un ser vivo más, integrado en la vida del planeta.

Para el ecologismo profundo el ser humano no tiene más importancia que el resto de seres vivos" (Nuévalos Ruiz, 2018) La ecología profunda arguye que los seres humanos, ni ninguna otra cosa de la naturaleza, está separada del medioambiente natural, esta postura "considera el mundo vivo fundamentalmente interrelacionado o interdependiente y reconoce el valor intrínseco de todos los seres vivos." (Franco Crespo, 2012) Esta postura guarda estrecha relación con el biocentrismo y borra la superioridad del hombre frente a la naturaleza, es decir que, este no la puede poseer y usar a su antojo.

Ahora bien, según Armando Bartra, el capitalismo se apropia de los recursos naturales, al considerarlos de su propiedad, él como partidario del ecologismo radical menciona que, el capitalismo no ha dejado de expandirse tecnológicamente, y las fuerzas productivas en él, son perjudiciales, a su vez, la abundancia prometida, resultó ilusoria, pues esta no solo ha sido mal distribuida, sino que tiene graves repercusiones socio ambientales a nivel mundial.

La promesa de la modernidad apostó a que el progreso tecno científico acabaría con el problema de la escasez, que ha venido desde el mundo antiguo. Hoy en día, según Bartra, atravesamos una crisis civilizatoria resultante de la naturaleza de las fuerzas productivas desarrolladas por el capitalismo y las modalidades de consumo implantadas por el mismo. (Rubio, Vergopoulos, & Bartra, 2014)

La fase neoliberal del capitalismo caracterizada por el libertinaje financiero que perturbo al capital productivo, el capital se inclinó hacia actividades extractivas, mientras crecía la insostenibilidad socio-ambiental, los recursos naturales no renovables se ven profundamente afectados, es una contradicción externa del sistema, traducida en una

progresiva crisis de escasez. A pesar de que existe una sobreproducción actual de consumo y de abundancias, nos situamos en el contexto de una crisis de escasez de medios vitales, que, según Bartra sitúa al capitalismo como un predador destructor de su propio entorno, al no ser capaz de superar esta contradicción. El capitalismo trae escasez (…) de las premisas naturales y sociales de nuestra existencia que nos amenaza como especie. (Bartra, 2011)

La rápida subida de los precios de los alimentos corresponde a circunstancias coyunturales; para este autor, en los últimos años hemos venido acarreando un acrecentado proceso mundial de acaparamiento, concentración, financiarización y extractivización del suelo, relacionado con la minería, procesos de urbanización, turismo, entre otros, pero donde hay un interés mayor por tierras para fines agrícolas. Frente a de la Crisis Alimentaria, los grandes capitales tienden a comprar tierras fértiles, como una manera de sobrellevar el problema. Desde el 2007, la crisis agrícola resaltó que el crecimiento de la demanda alimentaria y de bio-combustibles, difícilmente serian satisfechas, a partir de ahí arrancó un nuevo interés por la tierra y por las ganancias generadas a costa de ella. (Rubio, Vergopoulos, & Bartra, 2014)

En los últimos 30 años, se han intensificado las consecuencias del agotamiento de los recursos naturales, el cambio climático, la contaminación del suelo y de las tierras, la dependencia de los hidrocarburos (abuso de empleo de energía y agroquímicos), una demanda ascendente de alimentos provocada por el aumento de población a nivel mundial, el desaliento de la producción interna y la autosuficiencia (pérdida de soberanía y seguridad alimentaria). (Rubio, Vergopoulos, & Bartra, 2014) Se multiplica, en consecuencia el interés por las tierras a nivel global, carrera en la que participan países, grandes empresas, fondos de inversión, entre otros, condicionados por múltiples factores.

Los neo fisiócratas[36] del siglo XXI, explican la acumulación de capital por el saqueo de los recursos y explotación brutal de las propiedades de la naturaleza, donde el hombre solo transforma, lo que la naturaleza provee. Esta posición postula que, la formación del capital surge cuando se expropia o extrae a la naturaleza y se lucra a partir de ella. La

[36] "La naturaleza produce y el hombre solo extrae y transforma según los fisiócratas; el campo progresista, la escasez y revalorización de los recursos naturales es la regresión de una parte del pensamiento económico critico a posturas que se asemejan a los fisiócratas, pues así aquellos pensaban que solo la agricultura genera riqueza y que esa plusvalía es un don que emana de la fertilidad natural de la tierra." (Rubio, Vergopoulos, & Bartra, 2014)

noción de extractivismo, dice Bartra, se refiere a un modelo de acumulación sostenido en el saqueo de recursos dados, para las economías periféricas la acumulación proviene principalmente de actividades extractivas, sustentadas en la riqueza de sus recursos naturales. La naturaleza, se ve:

> reducida por el capitalismo urbano-industrial, a un reservorio de recursos incondicionalmente disponibles, explica y tal vez justifica la regresión del discurso anticapitalista a un pensamiento económico como el de los fisiócratas, que representaba a los agricultores y absolutizaba el cultivo de la tierra como actividad productiva. (Rubio, Vergopoulos, & Bartra, 2014)

El posicionamiento de Bartra plantea un conjunto de reservas frente a las operaciones de absolutización del extractivismo; por un lado, aquella que tiende a calificar como extractivista a toda forma de explotación de los recursos no renovables y de aprovechamiento de los renovables, muy aparte de las características y los fines que adquiera la vinculación productiva con el medio. Por el otro, la que incorpora al extractivismo en una interpretación deshistorizada de las transformaciones sociales (Bartra, 2011)

Las bases del flagelo alimentario, son características del capitalismo neoliberal, dominado por el capital financiero que, sin duda, es especulativo; más el oligopolio formado por grandes empresas, y los cambios en las dietas alimenticias, son el disparador inmediato de la crisis. Aquí la clave reside en la naturaleza capitalista de la producción y del consumo alimentario, lo que incluye la voraz racionalidad empresarial del sector dominante agricultor, pero también de manera destacada, las perversas dinámicas del modelo tecnológico con el que se cultiva la tierra y llega el consumo final de productos agrícolas. Según Bartra, en el modo tecnológico de producir y el modo de consumir, hay una perversión, no solamente una distorsión en la distribución y en el movimiento financiero especulativo de los capitales. (Rubio, Vergopoulos, & Bartra, 2014)

Actualmente sabemos que es insostenible el modelo de agricultura industrial debido a la crisis de escasez, especulación, precios altos y hambrunas, entre otros; el consumo se ha hecho insostenible con el ritmo actual, sumado el aumento de cosechas usadas no solo para la alimentación, sino para otros fines como los biocombustibles, no han hecho más

que poner énfasis en dicha insostenibilidad. Sobre este campo los grandes monopolios agroalimentarios y los capitales especulativos lucran. Para Bartra (2014):

> la Crisis Alimentaria forma parte de la debacle de la crisis civilizatoria porque el antagonismo sistémico que en ella se manifiesta, remite no solo a los monopolios, no solo a la especulación dominante en los ámbitos de la circulación y la distribución que se han agudizado en los últimos 30 años, sino también a los paradigmas insostenibles de producción y consumo propios de la modernidad capitalista[37]. (Rubio, Vergopoulos, & Bartra, 2014)

Blanca Rubio, por otro lado, presenta una postura estructuralista, manifiesta la importancia de partir de los acontecimientos pasados para entender la actualidad, ya que sólo así se logrará identificar el proceso de creación de las estructuras y al mismo tiempo revelar las raíces de las problemáticas que vivimos. (Jönsson, 2016)

Rubio hace referencia a Estados Unidos como una potencia económica mundial que ha llevado a cabo un domino sobre los alimentos básicos. En un recuento histórico se menciona que en la época de posguerra (1945-1970), Estados Unidos al ser el vencedor en la Segunda Guerra Mundial sin haber padecido el conflicto en su territorio, conllevó a que toda su producción, tanto industrial como agrícola, quedará intacta; en contraposición, a Europa que no tenía ni producía suficientes alimentos básicos para su población. Creando así la base del dominio y la hegemonía de las agroindustrias transnacionales en el mercado agroalimentario mundial. Otra de los factores que para Rubio incide en el dominio consciente, generado por Estados Unidos, es la subordinación de la producción campesina basada en la explotación, a través del despojo del valor, al pagar a los campesinos precios por debajo del costo de producción, lo que resulta insuficiente para que puedan invertir en la cosecha siguiente.

De este modo, Estados Unidos aseguró su papel hegemónico en el sistema alimentario mundial a través, principalmente, de la apertura comercial de alimentos de la mano desregularización de los mercados nacionales. Años más tarde en 1980-2000, el proceso de financiarización como estrategia para resolver la crisis capitalista de sobreacumulación

---

[37] "Una modernidad y un orden capitalista predador tanto de la sociedad, como de la naturaleza, cuyas contradicciones son estructurales y se agudizan por el predominio de la especulación financiera, propio de la fase neoliberal." (Rubio, Vergopoulos, & Bartra, 2014) Bartra comparte la postura de los ecologista radicales anticapitalistas, al hacer un cuestionamiento serio al modelo productivo, forma de consumo capitalista, y sobre todo al sistema por la injusta distribución de riquezas.

y sobreproducción, abrió el mercado financiero a la inversión. El capital productivo, al no tener oportunidad de llevar a cabo inversiones productivas rentables, se refugió en la especulación, lo que no generó un aumento en la producción ni contribuyó a la creación de empleos. De esta forma, en los años noventa se generó un crecimiento económico temporal; dicho periodo se denominó *la belle époque*. Sin embargo, como bien explica Rubio, con la financiarización se creó una burbuja que tarde o temprano estallaría, como vimos en 2001, con la crisis del "*.com*", y más tarde en 2007. (Jönsson, 2016)

Posteriormente, continua la desregularización del mercado financiero de los años noventa, ambos procesos íntimamente relacionados con la crisis alimentaria, ya que fue durante la crisis financiera que los capitales especulativos se refugiaron en los granos básicos y el petróleo: algo fundamental para el alza estructural de los precios de granos básicos. Estos acontecimientos deben ser recapitulados para entender el origen y los desencadenantes de la problemática alimenticia hasta la actualidad. Es por esta razón que, para la autora, las diferentes etapas históricas ayudan a concluir como los alimentos básicos a lo largo del tiempo han sido el medio para crear y recuperar una posición dominante por parte de Estados Unidos como potencia mundial junto al dominio actual de las corporaciones trasnacionales. En palabras de Rubio "La utilización de los alimentos como mecanismo de lucha por la hegemonía en declive ha profundizado el control agroalimentario mundial de Estados Unidos, sin permitirle recuperar el poder perdido frente a sus rivales". (Jönsson, 2016)

El debate generado entre estas dos posturas se basa en el tipo de análisis que se realiza para entender la problemática alimentaria, por un lado, como menciona Rubio, es necesario recapitular los acontecimientos en la historia para entender la realidad y las problemáticas actuales, critica el hecho de excluir los aspectos referidos, ya que se corre el riesgo de hacer sólo estudios empíricos de casos aislados, lo que nos llevará a dar explicaciones basadas únicamente en lo particular. (Jönsson, 2016) Un ejemplo de esto sería decir que los campesinos viven en una situación de pobreza, porque no tienen la capacidad de convertirse en empresarios; visto así, la culpa de la pobreza de los campesinos la tendrían ellos mismos. Sin embargo, si añadimos el contexto en el que se desarrollan las cosas, se pueden generar explicaciones de las condiciones actuales.

Ambos autores, ven desde una mirada Marxista, pero presentan diferentes enfoques. Primero, Bartra cuestiona el modo neoliberal y el modelo capitalista de consumir y

producir, el mismo que ha llevado a una crisis alimentaria destruyendo los recursos naturales, agravando el problema de la contaminación y modificando los modos de producción y consumo locales. Segundo, Blanca Rubio menciona que la crisis alimentaria ha sido ocasionada por una estrategia de los Estados Unidos, con el fin de dominar el mercado alimentario a nivel mundial.

Para Bartra, Blanca Rubio pone énfasis en la circulación de capital y en el acaparamiento como el núcleo de la crisis alimentaria; para él, este racionamiento es canónico y marxista, dentro del capitalismo, las fuerzas productivas representan la virtud, mientras que, el pecado radica en las perversas relaciones de la producción y circulación. Según el autor, su análisis se inclina más hacia la tendencia al detrimento de las premisas agroecológicas de la producción y a la escasez, en el cual el sistema ha degenerado también a las fuerzas productivas al volverse destructivas.

CAPÍTULO II

Políticas Alimentarias En Ecuador Y Brasil

2.1 Problemas alimentarios y respuestas Estatales frente a la seguridad alimentaria en Ecuador y Brasil a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI.[38]

Para una mejor sistematización de los problemas alimentarios precedentes y de las respuestas estatales se hará una breve reseña de cada país y de los principales hechos que marcan la problemática alimentaria a finales del siglo XX. Se caracterizará la manera en que el Estado ha manejado el problema, mencionando el contexto y las acciones que se han realizado, en cada país respectivamente.

En el caso del Ecuador, en las últimas décadas el índice de productividad en el país, no ha variado mucho en comparación con otras economías en el sur del continente, ha estado relativamente estable; al igual que los índices de la pobreza en sectores rurales (41 %), la pobreza extrema (18 %) y la desnutrición infantil (que en la región andina puede alcanzar hasta el 48 %. (Eguren, 2018, pág. 25)

En cuanto a la estructura agraria del país[39], se registran pocas alteraciones en el índice de productividad, debido a que persiste el mismo modelo de agricultura imperante, así como el modelo de producción agropecuaria; pues las bases económicas siguen concentrándose en el mercado internacional como en la tierra, agua y capital en torno a las grandes empresas exportadoras. El Ecuador de los años 90 basaba su política económica principalmente en la industrialización de sustitución de importaciones, estableciendo un modelo de desarrollo discriminatorio en contra de la agricultura y el sector rural. (Whitaker, 1996, pág. 37)

[38] Ver Anexo #2

[39] En el modelo agrario en el Ecuador, permanece la división entre la Agricultura Empresarial (AE) y la Agricultura Familiar Campesina (AFC) con graves distorsiones. A saber, la Agricultura Empresarial concentra 80% de la tierra en un 15% de las Unidades de Producción Agrícolas (UPAs), utiliza el 63% del agua para riego y hace un uso indiscriminado de agroquímicos y energía para la agroexportación. La Agricultura Familiar representa el 84,5% de las UPAs con una concentración de 20% de la tierra, cuenta con 37% del agua para riego y se dedica principalmente a la producción para la satisfacción de las necesidades básicas. (FAO, 2019)

Las limitadas reformas agrarias de 1964 y 1973 en el Ecuador, dieron a luz al modelo agrario imperante[40], donde coexisten reproduciendo la inequidad dos elementos; primero el lado imperante, el agronegocio, concentrador de las mejores tierras y del agua, promovedor del paquete tecnológico de la «revolución verde», especializado en la agroexportación (en especial, de banano, camarón y flores). Por otro lado, tenemos las condiciones de subordinación, que agrupan las agriculturas campesinas y familiares, que tienen escasez de tierra y agua, y están encaminadas al mercado interno, abastecen la alimentación a las clases urbanas con los cultivos principalmente de arroz, maíz, papa y hortalizas. (Eguren, 2018) Se buscó una modernización capitalista en el agro, sin base campesina, alentando la producción relacionada con agrocombustibles. Los cultivos que mayor crecimiento representaron fueron la palma aceitera 130 % y la caña azucarera con 17 %. (Eguren, 2018)

Nuestro período de interés comienza a inicios del siglo XXI, el Ecuador sufrió fuertes cambios estructurales económicos como la dolarización; y políticos, como el modelo neoliberal, el cual, a raíz de la crisis económica mundial y el impulso de los momentos sociales, deviene en un modelo desarrollista o progresista como se autodenominó por parte del ex presidente Rafael Correa (2007-2017). A pesar de ello, tanto en la etapa neoliberal como en la desarrollista, el país ha mantenido en esencia el mismo patrón de acumulación primario-exportador, al igual que la estructura agraria, por ejemplo, el cambio de la producción de cultivos para el mercado nacional, por el internacional, provoca el deterioro de las condiciones de los campesinos productores y altera el principio de soberanía alimentaria estipulado en la constitución.

El gobierno Correista procuró reducir la importancia del mercado estadounidense para así, dar mayor peso a los mercados asiáticos; aumentando considerablemente las exportaciones hacia esa región y en general hacia mercados internacionales; productos como el cacao, brócoli y quinua; también para la industria de carnes la producción de maíz creció significativamente. Se dio gran acogida a los modelos implantados por transnacionales, que impactan en la agricultura campesina.

[40] Este modelo quebrantó de manera definitiva el viejo modelo hacendatario y acompaño la emergencia del rentismo petrolero como «locomotora» económica en el Ecuador. (Eguren, 2018, pág. 24)

Este gobierno se caracterizó por un modelo político y económico ambivalente que,

> por un lado, cerró las puertas a un tratado de libre comercio con EE. UU., postergó el acuerdo con la Unión Europea, adoptó un texto constitucional que proclama la soberanía alimentaria y prohíbe el ingreso de transgénicos; y, por otro lado, aprobó un programa agrario basado en la alianza Estado-agronegocio, abrió incentivos a los monopolios que controlan el mercado de semillas y fertilizantes, promovió los cultivos ligados a agrocombustibles y cerró las posibilidades de una legislación agraria redistributiva en tierra y agua. (Eguren, 2018, pág. 25)

El Ecuador, ha sustentado históricamente su economía, en la actividad primaria exportadora, basada en una explotación creciente de sus recursos naturales, entre los que encontramos el petróleo, diversos minerales, la madera, productos agrícolas, nuevos productos de exportación, como el camarón y las flores, lo que ha significado una reprimarización de la economía, luego de un periodo de desarrollo industrial de sustitución de importaciones. Lamentablemente, este proceso se basó en una economía de enclave, que desnacionaliza las líneas básicas de producción y agudiza las tendencias concentradoras de la riqueza, (Acosta, 1997, pág. 35), mientras busca su inserción dentro de la *globalización*.

Este proceso de globalización, ha multiplicado las desigualdades económicas y sociales, beneficiando directamente a los grupos vinculados con los sectores exportadores y el comercio importador, lo que conllevó a perder la capacidad de promover el desarrollo nacional. Como menciona (Calero, 2011), frente a la debilidad del Estado, los grupos económicamente dominantes, vinculados a los procesos agroexportadores y al capital financiero internacional, pasaron a jugar un papel preponderante en la definición de las políticas económicas nacionales, en función de sus intereses. Mientras tanto, en el sector rural, se registra una polarización, entre las unidades productivas modernas, vinculadas con la agroexportación y una gran cantidad de pequeñas unidades, con producción de alimentos para las ciudades, junto a sectores campesinos muy pobres cuyas alternativas productivas son muy precarias y de subsistencia, cuyas condiciones de vida y en particular de alimentación se deterioran.

Así, a finales del siglo XX, la fragilidad de la economía, asociada con una profunda inestabilidad financiera, llevó a que algunos de los procesos vinculados a la agricultura y los problemas alimentarios fueran afectados, entre otros por un proceso inflacionario, por el continuo decrecimiento de las exportaciones agrícolas, las cuales estaban sujetas a

barreras arancelarias, el control de los precios de los productos alimenticios, la manipulación de los mercados en la compra y almacenamiento de granos[41] (Chiriboga, 2015, pág. 77), el subsidio en los sistemas de riego para los grandes propietarios de tierras, el manejo de los recursos naturales renovables[42], declarados como patrimonio público, las políticas económicas incidentes en los bajos precios de los productos agrícolas, que tuvo como efecto la extracción de los recursos de la población rural, convirtiéndolos en subsidios para el sector industrial, extrayendo las riquezas rurales, como un intento de controlar la inflación. (Whitaker, 1996, pág. 44)

Otro de los factores que incidieron en la problemática alimentaria, fue el bajo apoyo a los procesos de investigación y educación agrícola, que se evidenciaron en la decadente planificación agrícola y la desinformación de la realidad nacional. En el periodo de 1994-1998, mientras se incrementaba dramáticamente la importación de alimentos procesados que influyó de forma negativa en el desarrollo nacional agrícola; durante el mismo periodo, contradictoriamente, se estimularon exportaciones de productos como las flores, frutas y vegetales frescos, lo cual ayuda al crecimiento del sector exportador que refleja la apertura de la economía ecuatoriana. (Whitaker, 1996, pág. 66)

Sin embargo, las críticas hacia el Estado por no permitir un libre funcionamiento del mercado lo que favorecería la modernización del aparato productivo, se plasmaron en la realidad social, con los impactos negativos, que desencadenaron como la distribución desigual de ingreso, el decrecimiento de la calidad de vida de la población, consecuencias que obedecen al modelo de desarrollo implementado.

De ahí debemos concluir que, los problemas de escasez de recursos, y dentro de ellos de los alimentos, no son inherentes a la naturaleza, sino que son determinados por la estructura social, así como por las decisiones y políticas adoptadas por los responsables políticos y administrativos; y, en consecuencia, por los propios determinantes de la actividad social. (Mariani & Millan, 1994, pág. 99) (Esteva, 1992) O en palabras de Josué de Castro: "el hambre y la desnutrición[43] no es un acontecimiento natural, sino el

[41] A través de las empresas públicas ENAC, en la compra y almacenamiento de granos, así como de ENPROVIT en la comercialización minorista (Chiriboga, 2015, pág. 77); esas empresas fueron eliminadas con el paquete neoliberal de 1994.

[42] Recursos hídricos, manglares, áreas selváticas.

[43] Nunca antes en la historia de la humanidad la producción de alimentos estuvo tan concentrada bajo el control de una misma matriz de producción. Nunca antes en la historia de la humanidad tan pocas empresas oligopolizarón el mercado, actuando a nivel internacional, ni tuvieron tanto control sobre la producción y el comercio de productos alimenticios como ahora. Se estima que menos de 50 grandes empresas

resultado de las relaciones sociales y de producción que los hombres establecen entre sí". (Stedile & Horacio Martins , 2010)

En el caso de Brasil, a finales del siglo XX, sus condiciones reflejan antecedentes bastante similares a los del caso ecuatoriano (por supuesto con un tamaño de la economía, la disponibilidad de recursos, el desarrollo industrial significativamente superior, como se puede apreciar en los anexos[44], había pasado por un período previo de amplia liberalización económica y expansión de las políticas neoliberales, cuyos resultados no cumplían con los objetivos buscados y se generalizaba el descontento de la población. os factores principales que caracterizan a la problemática alimentaria en este país, en los años 90, muestran que después de la liberalización de los mercados, el problema no es solamente de disponibilidad de alimentos, ya que puede haber abundancia de ellos y, sin embargo, registrarse serios problemas de acceso a los mismos.

Así, en esta década de crisis empieza a poner énfasis en los problemas de acceso de los hogares a los alimentos, porque, aunque un país tenga una alta producción su población puede padecer problemas de seguridad alimentaria y nutrición. Frente a estos problemas las respuestas estatales las políticas alimentarias diseñadas por el Estado, toman una importancia sustancial en la agenda nacional, al menos en el discurso; pues se les asigna como prioridad formular programas y proyectos que ayuden a erradicar el hambre y la pobreza en el país, para lo cual, decide destinar un porcentaje mayor de recursos del presupuesto nacional.

Por ejemplo, en cuanto a las transferencias de ingresos en efectivo a grupos vulnerables[45], los países que ya las ponían en práctica, han buscado mejorar o ajustar su cobertura para llegar a un mayor de número de personas vulnerables, o con transferencias a través de bonos usados para la compra de alimentos, algunos ejemplos se verán más adelante.

transnacionales tienen el control mayoritario de la producción de semillas, de insumos agrícolas y de la producción y distribución de los alimentos en todo el mundo. (Stedile & Horacio Martins , 2010)

[44] Ver Anexo #3.

[45] Es una medida de política que aumenta el poder de compra de consumidores sin afectar los incentivos para la producción interna de alimentos. La importancia relativa de esta medida para amortiguar la elevación de los precios de los alimentos difiere mucho entre países en función de su cobertura, eficiencia de su focalización y valor de las transferencias, dados sus altos costos fiscales y la complejidad administrativa de su ejecución. (Soto Baquero, 2008, pág. 6)

Tabla 2. Programas de Transferencia de Efectivo.

País	Programa	Valor Mensual	Beneficiarios	Condicionalidades
BRASIL	Bolsa Familia	R$ 89,00 (USD 23,86)	Pago sólo a familias extremadamente pobres (renta mensual por persona de hasta R $ 89,00).	Asistencia escolar, vacunación
ECUADOR	Bono del desarrollo Humano	USD 50,00 mensuales	Representante de las familias en condiciones de vulnerabilidad, de preferencia a la mujer jefa de hogar o cónyuge, o en aquella persona que tenga como responsabilidad las decisiones de compra.	Educación, salud y nutrición

Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social (ECU) y Ministerio da Cidadania (BRA)[46] (2019)

En 1993, se crea el *Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria* (CONSEA), cuando el Gobierno retoma la iniciativa de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria, formulada en 1991, la cual ampliaba el tema más allá del abastecimiento y de la problemática agrícola, a las causas de la carestía y del hambre: desempleo y pobreza agravados por las políticas recesivas de los años 80 en este país. (Maluf, Menezes, & Valente, 1996) En 1999, nace la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN),

[46] Además, existen transferencias variables en ambos casos, las mismas que dependieran de la condición del beneficiario (discapacidad, vejez, etc.). Datos actualizados, febrero 2019.

la cual integra los esfuerzos del Estado brasileño, que por medio de un conjunto de políticas públicas propone respetar, proteger, promover y proveer los derechos humanos a la salud y a la alimentación. (Ministério da Saúde, 2019)

Según (Stedile & Horacio Martins , 2010), la tendencia de la lógica dominante del capital en Brasil es atribuir el abastecimiento alimentario de la población, en un amplio sentido, a los intereses comerciales de las grandes empresas nacionales y transnacionales del sector alimenticio. Eso significa someter una dimensión de la soberanía nacional a los intereses de lucro y de las voluntades privadas, ambos aparentemente regidos por los mercados oligopolizados.

Los problemas alimentarios no son recientes, puesto que están presentes prácticamente desde la constitución de los Estados; a pesar de ello, las políticas alimentarias usadas a lo largo de los años no han sido suficientes para erradicar los diversos problemas; al igual que en el caso ecuatoriano , la problemática alimentaria en general, no es percibida como un objetivo fundamental y prioritario de la acción del Estado; no recibe ni la atención política, ni los recursos necesarios para tener un amplio alcance y ser efectiva.

2.2 Políticas alimentarias de Brasil en el período 2004-2014

En este punto se realiza una sistematización de las políticas alimentarias implementadas en Brasil en los años 2004-2014; para ello se revisarán, en forma general varios de los programas y proyectos realizados. Se caracterizará de manera específica el programa "Fome Zero", como uno de los más relevantes en el país, considerado como un modelo a seguir a nivel mundial por parte de organizaciones internacionales, como la FAO. Para un mejor enfoque metodológico, se identificarán la políticas estructurales y específicas; además se destacarán las críticas, virtudes y defectos que se han identificado en el diseño de las políticas alimentarias que forman parte de este programa.

Las políticas relacionadas a los problemas alimentarios en Brasil, se basan principalmente en el concepto de *seguridad alimentaria y nutricional* (SAN), que se caracteriza por ser multidisciplinar ya que incluye diferentes enfoques, como son el socioeconómico y el de salud- nutrición.

El enfoque brasileño establece y define que:

> La noción de SAN se inscribe en el campo del derecho que tiene todo ciudadano y ciudadana a estar seguro(a) en relación a los alimentos y a la alimentación en los aspectos de la suficiencia (protección contra el hambre y desnutrición), de la calidad (prevención de los males asociados con la alimentación) y de la adecuación (ajuste a las necesidades sociales, ambientales y culturales). (Maluf R. , 2008).

En sí, se caracteriza que una alimentación es adecuada cuando, va más allá de una 'ración nutricionalmente balanceada, colabora para la construcción de seres humanos saludables, conscientes de sus derechos y deberes y de su responsabilidad con el medio ambiente y con la calidad de vida de sus descendientes (Maluf R. , 2008). Bajo estos enfoques la política alimentaria de Brasil ha tratado de ligar sus acciones y programas según sus necesidades internas y las indicaciones dadas por organismos Internacionales como la FAO.

En la primera década del siglo XXI, según datos del Banco Mundial, Brasil presentó una tasa de crecimiento anual promedio del Producto Interno Bruto (PIB), superior al crecimiento promedio de la década anterior, al igual que el crecimiento del PIB per cápita. Esto se explica por un contexto político y económico favorable (el ciclo de altos precios de los productos primarios), que dio los recursos para establecer políticas públicas sostenidas y una labor interinstitucional y multisectorial pertinente; se propició una importante participación de todos los atores involucrados, en favor de la lucha contra el hambre y la pobreza.

Algunos de los programas llevados a cabo por el Estado brasilero fueron, el Programa *Fome Zero* en 2003, bajo el mandato de Lula da Silva, que se articula con el programa Brasil Sem Miseria, lanzado en 2011. Estas políticas manejan un enfoque multisectorial como método principal para cumplir con el objetivo de la erradicación del hambre; por ejemplo, en el caso de Brasil Sem Miseria, se incluye el trabajo conjunto de 22 ministerios. (FAO, 2015) Algunas de las acciones más relevantes realizadas por parte del Estado brasileño entre los años 2004 y 2014 fueron: en el 2004, la proposición por parte del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA)[47]; la creación del Sistema

[47] Según, Mendonça Leão & Maluf, (2012), las propuestas del movimiento social brasileño, reunidas por el CONSEA, se refieren a:
• Promover nuevas bases sostenibles para el modelo de producción y consumo;
• Apoyar la agricultura familiar de base agroecológica;

Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) definida formalmente en el 2006, que permitió lograr cambios importantes para mejorar las acciones sobre la seguridad y soberanía alimentaria en el país, como por ejemplo destinar al menos el 30 % de los recursos del Fondo Nacional de Desenvolvimiento de la educación (FNDE), para la compra de alimentos agrícolas y familiares, vinculando además, en el 2009 de forma directa, la alimentación escolar y la agricultura familiar, como uno de los pilares principales en las políticas alimentarias.

De allí que, entre 2004 y 2009 Brasil mejoró la situación de seguridad alimentaria, incrementando sustancialmente el acceso de la población de menores recursos a los alimentos. Según las estadísticas oficiales (Ministério da Saúde, 2019), el número de hogares que se encontraban con cierto grado de inseguridad alimentaria se redujo de 34,9% en 2004 a 30,2% en 2009, durante los cinco años (del 33,3% al 29,4% en las zonas urbanas y de 43,6% a 35,1% en las zonas rurales). La proporción de domicilios con inseguridad alimentaria grave (porcentaje de la población que puede experimentar el hambre), registró una reducción, en el área urbana, de 6,5% en 2004 al 4,6% en 2009 y en las zonas rurales del 9,6 al 7,0%. (Ministério da Saúde, 2019)

En cuanto a las políticas específicas,[48] destinadas directamente a combatir el hambre y la desnutrición de la población brasileña, están: *el programa tarjeta alimentación*[49], que tiene 4 características, uno, complementar la renta de las familias muy pobres, sin importar si se benefician de varios proyectos impartidos por el Estado; dos, con el fin de equilibrar su situación socioeconómica, los miembros adultos deben retribuir la ayuda , con acciones como frecuentar cursos de alfabetización, formación profesional o incluso

• Asegurar la ampliación de la producción diversificada de alimentos con valorización de la agro-biodiversidad;
• Asegurar y aumentar el acceso a las políticas públicas esenciales que garantizan el derecho a la salud, a la educación, a la renta básica mínima, entre otros derechos;
• Fortalecer la cultura y los hábitos alimenticios regionales; y
• Democratizar el acceso a la tierra (intensificando la política nacional de reforma agraria), al agua y a los demás recursos naturales.

[48] La implementación de políticas estructurantes como el fortalecimiento de la agricultura familiar, en paralelo con los programas de transferencia de renta, como el Bolsa Familia, han sido abordajes exitosos en la disminución del hambre en Brasil. Mientras que las agroindustrias y las grandes propiedades rurales dominan la producción agrícola orientada a la exportación, la agricultura familiar está creciendo y actualmente es responsable del 70% de los alimentos consumidos internamente en el país. Las inversiones en políticas para apoyar a los agricultores familiares sumaron R $ 17,3 mil millones en 2013; el presupuesto del programa de crédito rural del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar aumentó diez veces entre 2003 y 2013. (FAO, O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, Um retrato multidimensional, 2014, pág. 8)

[49] Programa Cartão Alimentação, transfirió R$50 a famílias en situación de inseguridad alimentaria. (Takagi, Del Grossi, & da Silva, 2006)

prestar servicios comunitarios compatibles con sus habilidades profesionales, entre otros; tercero, la ayuda por parte del gobierno en cuanto alimentación, se efectuará por medio de cupones válidos por un periodo de seis meses o un año, sujeta a la evaluación constante de las causas de inseguridad alimentaria que experimentan las familias; cuarto, existen restricciones en el uso de los cupones, por ejemplo, podrán ser utilizados en los establecimientos registrado y también se restringe la compra de productos tóxicos, bebidas alcohólicas, tabacos y comida chatarra.

A partir de 2004, el Gobierno buscaba dar mayor alcance al Programa Hambre Cero, por lo que, reestructuró ciertos aspectos e incorporó el Programa Tarjeta Alimentación al Programa Bolsa Familia, lo que permitió unificar las transferencias de renta a las familias en situación de inseguridad alimentaria y nutricional.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), maneja la distribución de Vitamina A y hierro, y alimentos para grupos específicos con el fin de combatir el hambre y la desnutrición de forma directa, través de bancos de alimentos, cocinas comunitarias y restaurantes populares. Se inició el programa Cisternas para promover el acceso al agua en el semiárido brasileño. (FAO, O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, Um retrato multidimensional, 2014, pág. 36)

Otra política específica es la ampliación y reorientación del Programa de Alimentación del Trabajador, promover las condiciones nutricionales de los trabajadores con baja renta y la salud de los trabajadores, disminuyendo las enfermedades relacionadas con la pobre alimentación.

También las donaciones de cestas básicas de emergencia, benefician a poblaciones afectadas por desastres naturales, como terremotos, maremotos o calamidades naturales, como sequías, otorgándoles el derecho a recibir alimentos durante un periodo de tiempo determinado, incluyendo también en este grupo beneficiario a las familias que se encuentras en territorios alejados, que no tengan forma de acceder fácilmente a la compra o entrega de alimentos de manera continua.

Brasil ha registrado una mejora significativa en su situación alimentaria, con las políticas alimentarias aplicadas especialmente a inicios del siglo XXI, a través de los diferentes programas implementados; sin embargo, para una mejor caracterización de las políticas alimentarias, presentaremos con más detalle el programa más relevante aplicado en el país, denominado “Fome Zero” o “Hambre Cero”, que comenzó en el año 2003, como

una estrategia gubernamental, impulsada por el presidente Lula da Silva, quien puso como prioridad el problema del hambre en la agenda política nacional, con el objetivo de erradicarla por medio de una política permanente de seguridad alimentaria y nutricional y lucha contra la pobreza, (Takagi, Del Grossi, & da Silva, 2006), incluyendo también a la malnutrición, que en aquel entonces presentaba una cifra sumamente elevada.

> Vamos a crear las condiciones para que todas las personas en nuestro país puedan comer decentemente tres veces al día, todos los días, sin necesitar de donaciones de nadie. El Brasil ya no puede continuar conviviendo con tanta desigualdad. Necesitamos vencer el hambre, la miseria y la exclusión social. Nuestra guerra no es para matar a nadie: es para salvar vidas." Luiz Inácio Lula da Silva Discurso de toma de posesión como Presidente de la República, 1 de enero de 2003.

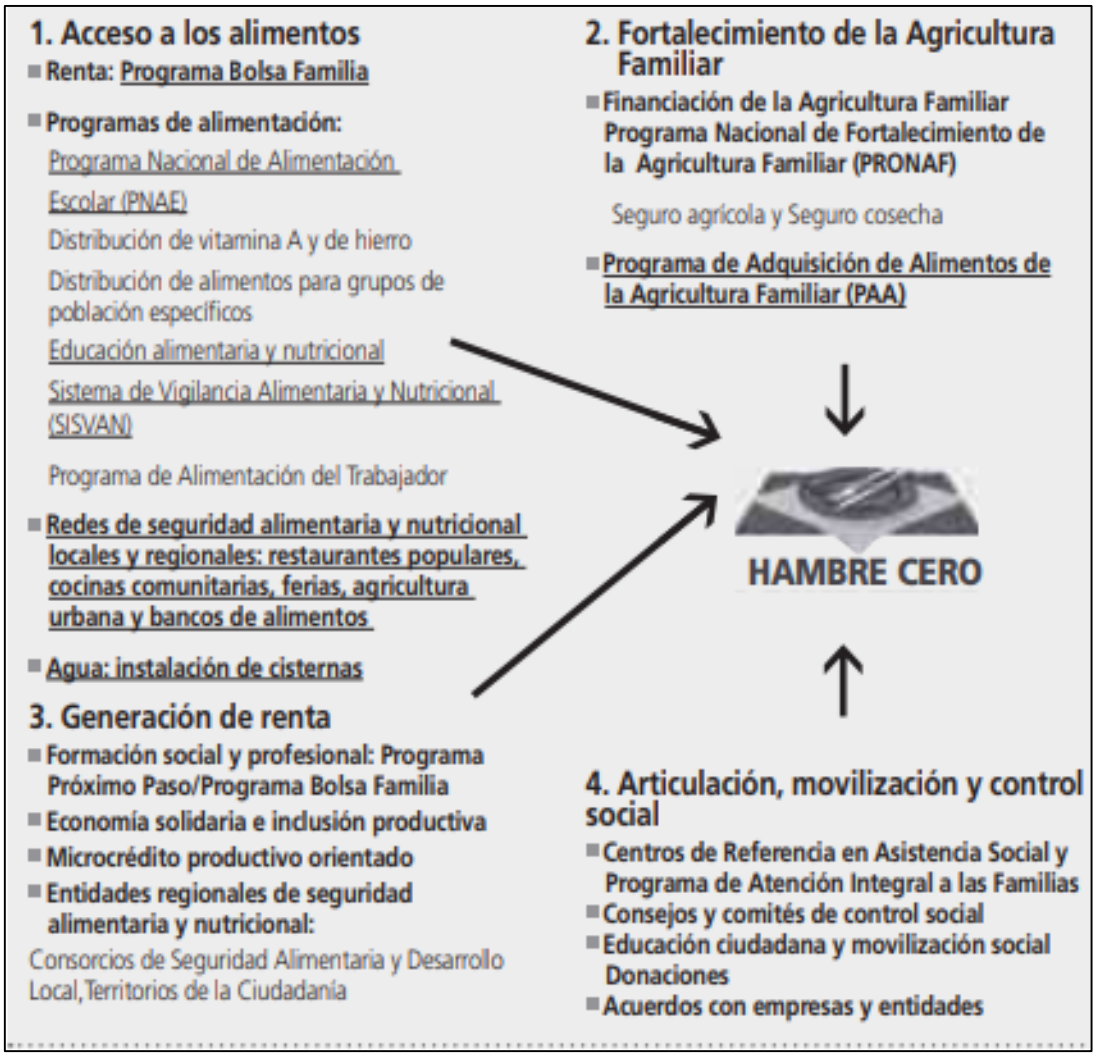
Fome Zero, se caracterizó principalmente por su perfil multisectorial[50], al contar con el trabajo conjunto de diferentes instituciones, principalmente, el *Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (CONSEA) y un organismo ejecutivo y articulador, el *Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre*, ambos vinculados a la Presidencia de la República, que enfocados en un mismo propósito lograron cumplir con el objetivo de reducir la pobreza extrema, meta incluida entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. (Graziano da Silva, Del Grossi, & De Franca, 2012, pág. 9) Según la FAO (2014) Fome Zero:

> fue compuesta de más de treinta acciones integradas Brasil, 2010. abarcando 19 Ministerios, con políticas estructurales dirigidas a las causas básicas del hambre, y políticas específicas dirigidas a combatir directamente el hambre y la desnutrición de los grupos de población más vulnerables. Las acciones fueron organizadas en cuatro ejes: 1) Acceso a los alimentos; 2) Fortalecimiento de la agricultura familiar; 3) Generación de la renta; y 4) Articulación, movilización y control social. (O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, Um retrato multidimensional, 2014, pág. 36)

[50] Las acciones fueron organizadas en cuatro ejes: 1) Acceso a los alimentos; 2) Fortalecimiento de la agricultura familiar; 3) Generación de la renta; y 4) Articulación, movilización y control social. (FAO, O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, Um retrato multidimensional, 2014)

Durante el primer año de vida del programa Fome Zero, se puso mayor énfasis en mejorar el acceso familiar a la alimentación, en el Norte y en las regiones Semi Áridas, regiones donde la pobreza en Brasil tenía mayor incidencia. Brasil con este programa, situó al hambre en el centro de las políticas públicas, logró reducir entre 2003 y 2016 un 33% la pobreza extrema y asegurar la seguridad alimentaria de la población brasileña, El ejemplo brasileño ha inspirado programas similares no sólo en América Latina sino en África también, como es el caso de Níger. (Sánchez-Montero, 2018, pág. 9)

Gráfico 7. Ejes, Programas y Acciones del Programa Hambre Cero.



Tomado de: (Graziano da Silva, Del Grossi, & De Franca, 2012, pág. 93)

Para la medición del hambre, las estadísticas nacionales toman el Índice de Masa Corporal (IMC), por muchos considerado como un índice insuficiente, puesto que, ignora las personas que tienen inseguridad alimentaria y por su dificultad de analizarse con los datos censales. (Takagi, Del Grossi, & da Silva, 2006, pág. 6) Sin embargo, existen otros índices como "la insuficiencia de renta"; esta medición permite identificar la población vulnerable al hambre, si se encuentra bajo la línea de pobreza establecida[51] , indica que no poseen la suficiente renta para lograr una alimentación apropiada. Para el análisis del programa *Hambre Cero*, "se estimó que existían 44 millones de personas (9,3 millones de familias), o 27,8% de la población vulnerables al hambre en 1999." (Takagi, Del Grossi, & da Silva, 2006, pág. 6)

Para entender el programa Fome Zero es necesario, mencionar las políticas constitutivas de este proyecto; según el informe realizado por la FAO (2012) se identifican políticas estructurales y políticas específicas. Entre las políticas estructurales están: políticas de generación de empleo y aumento de la renta, que involucran el aumento del salario mínimo hasta la base de 100 dólares y reducir las distancias entre esta base y los salarios más altos; mejorar el acceso al empleo, incentivar programas de formación, fortalecer los créditos para inversiones, por medio del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Banco del Brasil o la Caja Económica Federal, y los créditos al consumo, a través de agencias de microcrédito solidario, que impulsan la producción y el consumo locales. (Graziano da Silva, Del Grossi, & De Franca, 2012)

Segundo, intensificarla reforma agraria, para luchar contra la histórica concentración de la propiedad agraria y de la renta en el Brasil. Principalmente, la defensa de esta reforma, justificando la necesidad de redistribuir la renta, ampliación de las fuentes de renta para las familias, así como el autoconsumo alimentario, que tiene incluso efectos dinamizadores de las economías regionales. Tercero, la previsión social universal que implica:

[51] Se fijó la línea de pobreza en la mitad del salario mínimo per cápita, siendo en septiembre de 2001, R$ 200. (Takagi, Del Grossi, & da Silva, 2006)

> reconocer, para todos los trabajadores por cuenta propia urbanos y rurales en las incontables formas de auto-ocupación, la condición de trabajo social necesario y elegible para la obtención de los derechos de previsión de un salario mínimo, independientemente si se sitúan o no por debajo de la línea de pobreza. Programa Fome Zero, 2003, (Graziano da Silva, Del Grossi, & De Franca, 2012, pág. 23)

Como cuarta política estructural se estipula: establecer programas que otorguen una renta mínima a las familias con insuficiencias económicas, que tienen niños en edad escolar, promoviendo en las familias el interés por la educación de niños y niñas, con el objetivo macro de mejorar los estándares educacionales de la población brasileña, a través de la futura creación de un fondo educacional para los niños.

Finalmente, incentivar la agricultura familiar, vista como uno de los pilares del programa Fome Zero, para aumentar la producción de alimentos y la protección del agricultor de menor renta. Para cumplir con este pilar, es necesario, implementar un seguro agrícola, dar prioridad a la producción interna, recurriendo a la importación, solamente en el caso de reducciones de las cosechas; incentivar la investigación pública con asistencia técnica; otorgar créditos y estimular la formación de cooperativas de producción y de comercialización; así como promover la protección de la naturaleza, a través del pago de una renta ambiental para las áreas preservadas.

Críticas a Fome Zero

El objetivo de este punto es sistematizar algunas de las principales críticas a Fome Zero desde su constitución, hasta su final. Múltiples fueron los debates en torno al programa, ya sean conceptuales, o en la práctica. A continuación, se expondrá algunas de las más importantes.

El concepto de Fome Zero fue objeto de críticas como, la supuesta postura conservadora, pues se consideraba que el programa hacia un llamamiento "humanitario, sin claras referencias a derechos", tanto de los medios de comunicación como de las bases del programa. También se reprochó a la burocracia del programa y la mala administración. Los estudios sugieren la sustitución de Fome Zero por Bolsa Familia.

Para muchos, Fome Zero nace de como propuesta basado en el programa norteamericano Food Stamp. Dentro del programa se cuestionaban aspectos como el sistema de distribución de la renta, la tarjeta de alimentación[52], o el comprobante de compras de los alimentos. También se presentaron críticas en relación a la confiabilidad de los datos presentados en relación al diagnóstico del número de personas por debajo de la línea de pobreza y los datos sobre la extensión de la pobreza. Los resultados arrojados se deben a diferencias en los criterios adoptados para definir a los indigentes y pobres.

> Fome Zero estableció el diagnóstico de 44 millones viviendo en inseguridad alimentaria en 1999 o el 27,8% de la población brasileña. Este diagnóstico era sustancialmente mayor que el presentado por el Instituto de Política Económica Aplicada, la población con ingresos por debajo de la línea de indigencia representaría solamente 22 millones de personas o el 14% de la población en 1999. (Guerra Tomazini & da Silva Leite, 2016, pág. 23)

Algunas de las críticas planteadas al programas, han sido dirigidas hacia su operatividad; en el caso del trabajo conjunto con organizaciones no gubernamentales y la construcción de alianzas con el sector privado, para llevar a cabo algunos de los subproyectos y programas asociados al programa Fome Zero, en su conjunto, se critica que la mayoría de estas organizaciones involucradas representan intereses particulares, que terminan por fragmentar la implantación de la política de seguridad alimentaria, cuando no la subordinan a sus propios intereses.

Algunos supermercados del país como el grupo Pan Azúcar, fue uno de los colaboradores del gobierno en temas de distribución alimentaria directa dentro del programa Fome Zero. Esta fue una de las críticas contra el programa; teóricamente, se trabajaba, mediante una lista de validez federal de alimentos a los cuales se podía acceder. En la práctica, esta política tuvo resultados dudosos, debido a la ausencia de objetivos claros provocó la desorganización y poca comunicación de los múltiples subprogramas indeterminados, causando distorsiones de mercado y en los precios, incrementando los costes burocráticos del programa. (Guerra Tomazini & da Silva Leite, 2016) Así como la poca información sobre las fuentes de sus recursos.

[52] La coalición de seguridad alimentaria perdió espacio político con la creación del Grupo Interministerial para la unificación de los programas de transferencia de ingresos. Este reordenamiento representó la pérdida de la autonomía del programa con más recursos dentro del PFZ: la Tarjeta Alimentación. (Guerra Tomazini & da Silva Leite, 2016)

> La unión de actores que defendieron la causa de la seguridad alimentaria no sobrevivieron ante las dificultades institucionales y políticas planteadas en el ejercicio de la gobernabilidad del programa Fome Zero. Además, la disputa con otras coaliciones de causa y la complejidad programática del programa demostraron tener un papel importante para la deslegitimación de esa propuesta política. (Guerra Tomazini & da Silva Leite, 2016)

Así mismo, se destinó una serie de recursos para promocionar y proporcionar información sobre el programa Fome Zero, empezando por un central de atención telefónica con una línea gratuita y un equipo compuesto por 900 operadores a inicios de 2003. A finales de 2003, el número de empresas y colaboradores aumentó significativamente, pues alrededor de 99 empresas se reunieron al programa, a partir de proyectos de inclusión social. (Graziano da Silva, Del Grossi, & De Franca, 2012) Sin embargo, el programa Fome Zero, es mundialmente reconocido y sigue siendo un ejemplo de buenas prácticas y sirve como referencia de políticas públicas.

> "Otras 1 412 instituciones o entidades fueron autorizadas a utilizar la marca del Programa Hambre Cero en shows, exposiciones, partidos de fútbol y eventos de recaudación de alimentos o recursos destinados al programa. En las cuentas corrientes fueron depositados 7,3 millones de reales, que se destinaron a la construcción de cisternas en el semiárido nordestino." (Graziano da Silva, Del Grossi, & De Franca, 2012)

Gráfico 8. Síntesis de las estimaciones de costos y origen de los recursos de los programas específicos del Proyecto Hambre Cero

Programas	Implantación	Público beneficiado (en miles de personas)	Costo total (en miles de reales por año)	Fuente de Recursos
Estímulo a la producción para autoconsumo	Federal, municipal	6 370	a)	Programas de política agrícola y recursos municipales
Tarjeta Alimentación	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	44 043	19 961 242	Tesoro, Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza y Fondo de Asistencia Social
Cesta básica de emergencia	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	No estimado	b)	Tesoro, Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza y Fondo de Asistencia Social
Lucha contra la desnutrición infantil y materna	Federal, municipal	2 507	a)	Presupuesto de la salud y ayuntamientos
Seguridad y calidad de los alimentos	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	Toda la población	a)	Presupuesto de la salud y del Ministerio de Agricultura y apoyo privado
Educación alimentaria	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	Toda la población	a)	Presupuesto de la educación y de la salud en los tres niveles de gobierno y apoyo privado

(a) Datos no disponibles, pues los costos están contemplados en los presupuestos de las esferas de gobierno respectivas.
(b) Los costos están incluidos en el Programa Tarjeta Alimentación.
Nota: Las personas y familias pueden ser atendidas por más de un programa. Por lo tanto, los números de esta tabla no deben ser totalizados.
Fuente: Cuadros especiales de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999 y Censo de la Población de 1996, IBGE.

Fuente: FOME ZERO (Programa Hambre Cero) La experiencia brasileña (Graziano da Silva, Del Grossi, & De Franca, 2012)

La reducción de los niveles de pobreza y desigualdad, ha sido posible gracias a la constitución de políticas estructurantes y el trabajo en conjunto de las mismas como el fortalecimiento de la agricultura familiar, junto con los programas de transferencia de renta, como el Bolsa Familia.

Las cualidades del programa Bolsa Familia aparecen especialmente cuando es comparado al que él reemplazó, pues significó dar el poder de elección a los beneficiarios, es decir que ellos pasaron a elegir cómo y en que gastar el beneficio, en lugar de burócratas en Brasilia que toman esas decisiones por ellos. También significó un cambio cualitativo en la filosofía del combate a la pobreza en Brasil. (Guerra Tomazini & da Silva Leite, 2016)

Bolsa Familia, nace en 2003 para constituirse como un programa ambicioso y descentralizado, que consiste básicamente en la transferencia de renta, es una acción integrada a otras dentro de un plan intersectorial, conjuntamente con políticas de generación de empleos y renta, de protección social[53], de aumento real del salario mínimo de apoyo a la agricultura familiar y de intensificación de la reforma agraria. (FAO, 2014, pág. 36)

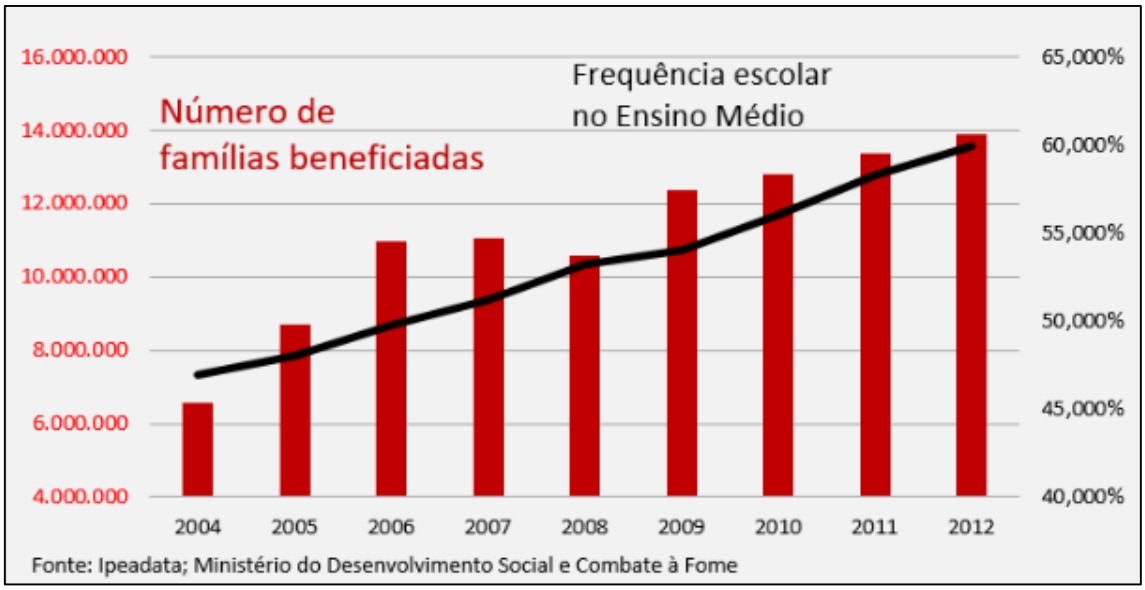
Este programa hasta el 2014 benefició a más de 13,8 millones de familias de escasos ingresos y hasta el 2013, la inversión llegaba a casi 25.000 millones de dólares, alrededor de un tercio de los gastos federales en programas y acciones de seguridad alimentaria y nutricional. El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) está a cargo del Programa, y la *Caixa Econômica Federal* se encarga de los pagos. (FAO, 2014, pág. 36)

Bolsa Familia tiene 3 principales ejes:

- **Acceso a derechos:** para poder acceder al programa, se deben cumplir ciertos compromisos que tienen como objetivo reforzar el acceso a la educación, la salud y la asistencia social.
- **Articulación con otras acciones**: vinculación del programa con otras políticas sociales para superar las condiciones de vulnerabilidad de la población.
- **Complemento de la renta:** consiste en el depósito mensual de dinero en efectivo a todos los beneficiados por Bolsa Familia. (Ministério da Cidadania, 2015)

[53] También la lucha contra la desnutrición materno-infantil, busca prevenir la desnutrición infantil desde las etapas tempranas del embarazo, así como en niños menores de un año, ampliando las provisiones de productos como leche y vitaminas, en los dispensarios y centros de salud públicos.

Gráfico 9. Brasil: Familias beneficiadas por el Bolsa Familia y la frecuencia en la enseñanza media (2004-2012)



Fuente: Ministerio de Desenvolvimiento Social y lucha contra el hambre (Brasil)

Además de los retornos socioeconómicos positivos a corto y largo plazo, el programa ha tenido éxito, sacó a millones de brasileños de la pobreza mostrando la eficiencia del mismo, por la evaluación vía *Cadastro Único*, "más de 6 millones dejaron de recibir el beneficio por sus ingresos haber aumentado. El costo de esto fue poco menor que el 0,5% del PIB." (Guerra Tomazini & da Silva Leite, 2016) Aun así, los verdaderos resultados del Programa Bolsa Familia se espera sentirlos a largo plazo.

En 2011, nace el Plan Brasil sin Miseria, con la promesa de eliminar la pobreza y la desigualdad extrema en el país, articulando la protección social con las políticas de promoción de la igualdad de ingresos, el empleo, la producción familiar y la alimentación y nutrición. Con ello se esperaba promover del acceso a los servicios públicos como la educación, la salud y el empleo. Este programa también representaba un aumento en el valor de los beneficios del Programa Bolsa Familia como en la expansión del acceso escolar. Para marzo del 2013 alrededor de 22 millones de personas dejaron su condición de extrema pobreza. (FAO, 2014, pág. 8)

Según (Guerra Tomazini & da Silva Leite, 2016):

> En Brasil los avances concretos del impacto de los programas específicos vinieron con la focalización y las transferencias directas proporcionadas por el Bolsa Familia. Y el Hambre Cero, aunque haya sido un fracaso, tiene un legado importante. Se trata de una demostración empírica de la superioridad de las políticas focalizadas y que no se basan en la idea paternalista de que existen agentes más cualificados a ejercer el gasto que los propios beneficiarios.

Si bien, todos los programas, aplicados por el gobierno pretenden, garantizar la seguridad alimentaria y promover una verdadera revolución, que, más allá de los aspectos económicos y sociales, también implican acciones integradas que logren profundos cambios en la estructura de dominación política y a su vez, estructuren una política de seguridad alimentaria y nutricional. En muchas regiones del Brasil aún se mantienen las condiciones de pobreza porque facilitan la perpetuación en el poder de élites conservadoras que, desde hace siglos, dirigen el país. (Graziano da Silva, Del Grossi, & De Franca, 2012, pág. 12)

El aporte de las políticas desarrolladas por Brasil generó cambios significativos en varias zonas del país; por esta razón el reconocimiento no solamente de los brasileños, que se beneficiaban con los cambios, como por parte de Organismos Internacionales especializados, se manifestó en diferentes reuniones y congresos, colocando a este país como ejemplo en la renovación de las políticas alimentarias, destacando los diferentes programas y proyectos que se han llevado a cabo para combatir el hambre y pobreza en el país.

De la mano de las políticas estructurales y específicas mencionadas, el programa Fome Zero, focaliza la ayuda en políticas locales dirigidas hacia el objetivo de promover la seguridad alimentaria, erradicar el hambre y la pobreza en el país. En general, el programa ha constituido un buen ejemplo de política pública que promueve el trabajo multisectorial, que incluye la participación social; además ha mostrado una sustancial mejoría del problema alimentario que enfrenta el país y ha sido un ejemplo para los demás países latinoamericanos.

Por lo tanto, si bien para algunos la política alimentaria de Brasil, se considera como un modelo a nivel internacional, en cuanto al diseño de políticas, que deberían ser replicadas; otros destacan fallas a nivel operacional, de coordinación interinstitucional, y de participación social, entre otros. hay que tomar en cuenta que las fallas no son solamente locales, puesto que si bien debe ser responsabilidad de los estados manejar la problemática a nivel nacional, dependiendo de su contexto social, político, económico y cultural, pero también existe una crisis del "modelo global" de producción y consumo de alimentos, que afecta negativamente a la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos, y el derecho a la alimentación y las iniciativas de inclusión social de sectores significativos de las poblaciones más vulnerables. Además, las crisis, ambiental climática y energética exigen una visión colectiva por parte de los Estados, para tomar medidas conjuntas que enfrenten los problemas globales que aquejan en mayor o menor medida a los Estados. (Mendonça Leão & Maluf, 2012, pág. 65)

La paz, el bienestar social, la eliminación del hambre, de la pobreza y de todas las formas que vulneran las condiciones de vida dignas de un ser humano, dependen de la profundización de la democracia participativa y de la redistribución de la renta y del poder, condiciones necesarias para asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada, la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional de una nación. (Mendonça Leão & Maluf, 2012, pág. 65)

2.3 Políticas alimentarias del Ecuador en el período 2004-2014

Haremos un análisis de las políticas alimentarias[54] del Ecuador, en el periodo 2004-2014, examinando brevemente las políticas aplicadas en esos años; luego se caracterizará específicamente los programa "Aliméntate Ecuador"; considerado como el más importante aplicado por los gobiernos del Ecuador, revisando sus antecedentes, ejecución, componentes de intervención, fortalezas y debilidades; así como las críticas planteadas a sus acciones y algunos elementos de su impacto en la población, al igual que las recomendaciones dadas por organismos internacionales especializados.

[54] Ver Anexo 4.

Para el desarrollo del Programa Aliméntate Ecuador, se instauraron los siguiente programas: "*Protección Alimentaria*" que mediante la entrega eficaz de alimentos pretende contribuir a la disminución de la inseguridad alimentaria en el país. (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE., 2011) Un segundo programa es el *Proyecto Alimentario Nutricional Integral* (PANI), que busca mermar la presencia de anemia en la población menor a 5 años atendida por el INNFA, a esto se agrega el Proyecto de *Atención Integral al Adulto Mayor* (PROAM), que se enfoca en la mejora de calidad de vida del adulto mayor situado bajo la línea de pobreza; y Proyecto Promoción de Alimentos Saludables (PAS), que busca implementar una cultura alimentaria saludable en el país.

En su constitución del 2008, el Estado ecuatoriano, menciona, como parte de los derechos del *buen vivir o sumac kawsay*, como en el *artículo 281*[55], o en el art. 13 el hecho de que:

> toda persona y colectividad tiene derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente estos alimentos serán producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.[56]

También se encuentran leyes específicas, como en la *ley orgánica de salud, (Arts. 16) y en la ley orgánica del régimen de la soberanía alimentaria, (Arts. 2, 3),* (Constitucion, 2008) Se habla del derecho a la alimentación y sobre la soberanía alimentaria. La soberanía alimentaria señalada junto a otros objetivos tanto ambientales como sociales, constituyen opciones discursivas y retóricas que, sin embargo, se han ido disolviendo progresivamente, a medida que el gobierno del presidente correa recurría cada vez más a orientaciones predominantemente productivistas y economicistas. (Martinez Valle, 2016) es así como, a pesar de haber dado el primer paso e incluir a la *soberanía alimentaria* dentro de la constitución, el país está muy lejos de ponerla en práctica, ya que no ha logrado establecer programas sociales que mejoren sustancialmente los indicadores ligados a la problemática alimentaria, como el hambre, la desnutrición (sobre todo infantil), la pobreza, entre otros, problemas que se agravan aún más en las poblaciones vulnerables, como mujeres, niños/ as.

[55] "**Art. 281**.- La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente." (Constitucion, 2008)

[56] Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.13.

Otro Elemento fue la aprobación de la *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*, el 7 de enero del 2016, ley fuertemente criticada por pequeños agricultores[57] y grupos indígenas, que critican la falta de mecanismos precisos para reducir la concentración de la tierra, manteniendo a los mercados de tierras como solución mágica para resolver los problemas de acceso a la tierra, (Martinez Valle, 2016, pág. 11) en la práctica propicia la concentración de tierra en el Ecuador.

Ecuador se considera como un país que cuenta con los recursos y las capacidades suficientes para sobrellevar este problema; el reto está en tener políticas públicas más eficientes, incluyentes e integrales. El gobierno de Rafael Correa en el 2011 buscaba reducir la inequidad de la producción mediante la distribución de tierras de alrededor de 2'500.000 hectáreas y el financiamiento de la "revolución agraria" a través de créditos del Banco Nacional de Fomento a los beneficiarios. No obstante, según Carbonell, Rosero, & Regalado (2011), la distribución de tierras del Estado no llenó las expectativas de las organizaciones campesinas, tampoco las del mismo gobierno, por desacuerdos internos referentes al modelo de desarrollo agrícola y a la definición de expropiación de las tierras.

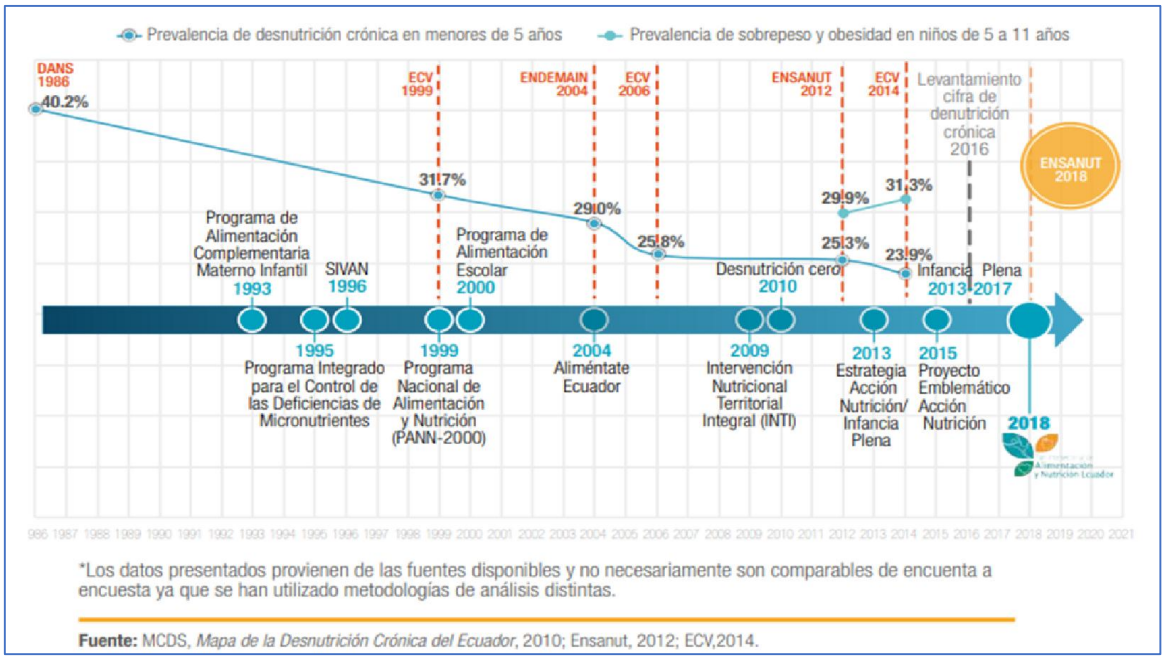
Después del anuncio de dichas políticas hubo una notoria resistencia de la burocracia tradicional y la inercia de las políticas tradicionales agro-exportadoras expresada en valores y procedimientos de funcionarios públicos, pero, sobre todo, fueron debatidas internamente por sectores del mismo gobierno ligados al agro-negocio y a las grandes cadenas de distribución de alimentos. el presupuesto dispuesto para políticas agrarias re redujo de los 464 millones asignados en el 2010 a 252 millones en 2011 (Carbonell, Fernando, & Regalado, 2011, pág. 27), esas medidas terminaron afectando a miles de personas en el sector agropecuario.

Por otro lado, en el Ecuador durante los últimos años varios programas de alimentación, nutrición y asistencia alimentaria orientados a grupos específicos y vulnerables (escolares, menores de cinco años, mujeres embarazadas, madres en periodo de lactancia); la inversión realizada por el Estado en este ámbito ha sido creciente. Sin

[57] Solo en la última década, el gobierno ha puesto énfasis en la creación de políticas públicas relacionadas a la agricultura familiar, y lo ha hecho debido a la presión ejercida por organismos internacionales como la FAO, no necesariamente porque haya un interés real de tomar este tipo de agricultura, en un punto que guie a las políticas públicas agrícolas. (Martinez Valle, 2016, pág. 11)

embargo, los niveles de desnutrición infantil en el Ecuador siguen siendo altos en comparación a otras económicas de la región.

Gráfico 10. Relación entre las intervenciones implementadas en Ecuador y las prevalencias de desnutrición crónica en menores de 5 años y sobrepeso u obesidad en niños de 5 a 11 años.



Tomado de: (Ministerio de Salud Pública del Ecuador, 2018, pág. 21)

Entre los programas nacionales más relevantes a lo largo de estos años, se encuentran, el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PANN 2000), Aliméntate Ecuador (AE) y Programa de Alimentación Escolar (PAE); los mismos que contaron con una significativa inversión pública para satisfacer las necesidades alimentarias de al menos dos millones de ecuatorianos. Así también, cuentan con los recursos por parte de Organismos Internacionales; estos programas son los que conformaron en el año 2005 el Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN). (Carranza Barona, 2011, pág. 12)

Para una mejor explicación, me centraré en el programa instaurado por el gobierno ecuatoriano Aliméntate Ecuador, que nace con el objetivo de enfrentar los problemas alimentarios del país en la década de los noventa, teniendo como base el programa de comedores comunitarios; pasando a denominarse como el programa Aliméntate Ecuador, establecido en el año 2004 mediante acuerdo no 2577 – el mismo que es reformado por

la ley de seguridad alimentaria y nutricional del 12 de abril de 2006. El programa reformado, contempla como objetivo general, la erradicación del hambre hasta el año 2015 y apoya el desarrollo humano con una adecuada alimentación y nutrición; para el año 2005 el mismo llega a atender a 63 mil beneficiarios comprendidos entre 2 Y 5 años, discapacitados y personas de la tercera edad, en todas las provincias del país. (Banco Mundial, 2006)

También, implementaron acciones o componentes complementarios, que incluyen la distribución de 58 alimentos como parte del proyecto piloto para la instalación de un sistema tecnológico bio-métrico, en puntos de distribución (aliados locales), para la entrega automatizada y sistematizada de los alimentos a los beneficiarios finales en el área rural; la desparasitación de la población vulnerable; se dieron cursos del idioma para las comunidades indígenas, por la relación directa de los funcionarios públicos con las mismas, quienes recibieron estos cursos, fueron tanto miembros de las comunidades y los funcionarios atendían en la entrega automatizada.

El programa Aliméntate Ecuador intervino en dos campos; el de la Seguridad Alimentaria, se refiere a las condiciones y oportunidades de acceso material, económico y socio-cultural a suficientes alimentos inocuos y nutritivos; y la Asistencia Alimentaria, referido a la reducción del hambre de los grupos vulnerables y en riesgo, encargada de la entrega de alimentos a los beneficiarios. (Carranza Barona, 2011)

Gráfico 11, Presupuesto asignado para el Programa Aliméntate Ecuador vs. La cantidad de Beneficiarios entre los años 2000 y 2007.

Programa		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AE	Cobertura (beneficiarios)	58.600	73.299	348.793	203.571	210.054	200.978	237.283	259.326
	Presupuesto (millones US$)	1,9	4,2	6,1	7,0	7,5	8,0	12,4	17,5

Fuente: Tesis: "Políticas públicas en alimentación y nutrición: eficiencia del gasto en los programas de alimentación social de Ecuador", César Carranza Barona, FLACSO, Abril 2010. Quito-Ecuador.

Tomado de: (López Rodríguez, 2016, pág. 83)

[58]Beneficiarios: niños y niñas de 3 a 5 años 11 meses, adultos mayores (65 años y más) y personas con discapacidad que se encuentren bajo la línea de pobreza, establecida por el Registro Social. *Este programa culminó en 2010 y el indicador presentado corresponde a este programa.* República del Ecuador. Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). (2011). *Programa Aliméntate Ecuador*.

A partir de los programas mencionados, en el 2007, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), trabajó en la restructuración institucional del Programa Aliméntate Ecuador, con el afán de dejar de lado el esquema asistencial para transformarlo en uno de Seguridad Alimentaria.

El Programa de Provisión de Alimentos (PPA) es una de las instituciones a cargo de la gestión de las compras públicas de alimentos dirigidas a los pequeños productores. El PPA apoya a cuatro programas desde el año 2010:

> El programa de Alimentación Escolar-Ministerio de Educación; Programa Aliméntate Ecuador-Ministerio de Inclusión Económica y Social; Programa Nacional de Alimentación y Nutrición-Ministerio de Salud Pública; el Programa INFA-MIES. Cabe mencionar que anteriormente la compra de alimentos, para los diversos programas que tiene el Estado, se realizaba por medio del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la Organización de Naciones Unidas, lo que le costaba al Estado millones de dólares ya que tenían que pagar un porcentaje del 3% de comisión por los trámites. (Bueno Montalvàn, 2013, pág. 78)

Los cambios aplicados en el 2007, puso al programa bajo la responsabilidad de los gobiernos seccionales autónomos, que son las juntas parroquiales, las cuales tenían la responsabilidad de distribuir los alimentos a los representantes legales de los niños y niñas; sin embargo, la operatividad del programa mostró varios inconvenientes, principalmente con el SELBEN, por la falta de actualización de la base de datos, y su mal funcionamiento que por cuestiones técnicas disminuía el número de beneficiarios, además por falta de renovación de sus registros dejaba de reportar cambios en los domicilios de la población beneficiada, factor que dificultaba la entrega de alimentos.

Para este año el programa cuenta con dos campos de intervención, primero la seguridad alimentaria, que, a través de ferias, talleres, campañas de sensibilización, promueven la educación nutricional, con el fin de mejorar las condiciones y oportunidades de la población de acceso a los alimentos. Segundo, la asistencia alimentaria, enfocada a la reducción del hambre que tiene como objetivo la entrega periódica de alimentos a los grupos vulnerables y personas en situaciones de riesgo.

Ante esto, en el 2008 el Presidente de la República faculta al Ministerio de Inclusión Económica y Social, para determinar los sistemas que serán empleados a fin de seleccionar a la población objetivo del Programa Aliméntate Ecuador, para corregir los problemas derivados de la focalización individual para niños de entre 3 y 5 años, a partir

de una base de datos cuya actualización se hace cada 5 años; esto permitió un mejor funcionamiento del SELBEN herramienta a través de la cual se ejecutaba el programa. En el año 2011, se invertido en SELBEN la cantidad de $ 3´474.865,16, un monto relativamente bajo, considerado su alcance y las necesidades de la población. Mientras que en el último año de vida de Aliméntate Ecuador, se usaron $ 10 millones para el mismo.

Tabla 4. Inversión SELBEN y Aliméntate Ecuador año 2011.

Programa	**Sistema de Identificación y Seleccción de Beneficiarios de Programas Sociales SELBEN:** Creación, mantenimiento, ampliación y depuración del sistema del registro unico de beneficiarios de programas sociales
	Presupuesto Invertido: $ 3´474.865,16
	Resultados Alcanzados:
	57.000 de Registros completos Levantados

Proyectos:	**Programa Aliméntate Ecuador:** Promover la alimentación saludable y Reducir la prevalencia de malnutrición en niños y niñas menores de 5 años atendidos en Unidades del Sistema MIES y por Gobiernos Locales y en personas Adultas Mayores atendidos por el sistema MIES durante el ciclo de vida
	Presupuesto Invertido: $ 10 millones del presupuesto general del Estado
	Resultados Alcanzados:
	55.629 personas participan de los talleres para generar hábitos alimentarios saludables en las Familias ecuatorianas
	4.740 Consejeros Nutricionales
	209.034 Adultos mayores recibieron complementos nutricionales
	475.780 Niñas y niños recibieron complementos nutricionales

Tomado de: (Ministerio de Coordinacion de Desarrollo Social, 2011, pág. 7)

Para el 2010, se realizan nuevas modificaciones al programa y la competencia de proveer alimentación escolar se delega a la Coordinación General de Administración Escolar, con responsabilidades que incluyen la dotación, administración y distribución de recursos estandarizados, con pertinencia cultural, respondiendo a necesidades educativas especiales, incluyendo infraestructura, equipamiento, mobiliario, materiales, textos, uniformes, alimentación escolar, entre otros.

Otras de las debilidades del programa Aliméntate Ecuador es la falta de vinculación de los entes gubernamentales, que deberían trabajar en conjunto para genera políticas que permitan un mejor desarrollo de los programas implementados por el estado, colaborando en las diferentes áreas de su responsabilidad. Además, como se ha podido observar el programa Aliméntate Ecuador ha tenido varios procesos de restructuración que responden a cambios políticos y en ese sentido es deseable que "Cuando en un país se adopte una metodología o una estrategia de ejecución, es preferible adscribirse a ella y no modificarla en ningún sentido porque ello malograría todo intento de comparación en el tiempo." (Freire & Bacallao, 1992, pág. 14)

El programa Aliméntate Ecuador se disolvió en mayo del 2012, debido a varias fallas estructurales dentro del programa, por ejemplo, en el cálculo de las raciones, tomando en cuenta únicamente la población objetivo, sumada a la mala distribución de alimentos, pues no llegaban a miembros específicos de la población; la entrega de raciones alimenticias genera una alta dilución intrafamiliar de los productos entregados, afectando negativamente su posible efecto sobre los niños a quienes estaba destinado. La disolución del programa afectó a miles de ecuatorianos que contaban mensualmente con el beneficio, especialmente a la población vulnerable menor a 14 años.

También el programa no beneficiaba a una cantidad considerable de personas, sino que su cobertura relativa era del 10% en relación a la población total, aunque en la población de 0 a 14 años cubría al 29%. El fin del programa lo puso la ministra de Inclusión Económica y Social (MIES), Doris Solís, bajo el mandato de Rafael Correa, dejando al proyecto dividido en dos, una parte en el MIES y la otra en el INFA. (López Rodríguez, 2016, pág. 76)

A pesar de los esfuerzos por parte del gobierno la desnutrición en el país continúa aumentando, según Larrea (2006), uno de los problemas principales es la falta de un análisis socio-cultural de la problemática alimenticia. Ecuador, es un país que se divide en regiones, las mismas que se diferencian en su dieta, motivo por el cual los programas impartidos por gobierno, deben tomar en cuenta las diferencias regionales, a la hora de distribuir productos. Como menciona el autor,

> aunque la desnutrición esté fuertemente asociada a la pobreza, no se explica únicamente por factores socio-económicos. Existe también un componente de discriminación hacia la población indígena, y otros elementos vinculados con la estructura regional de la dieta que la agravan en el caso de las zonas andinas. En

el Ecuador, la dieta en los Andes rurales está conformada predominantemente por carbohidratos provenientes de papas y harinas, con bajos contenidos en proteínas, grasas y micronutrientes. (Larrea, 2006, págs. 19-20)

Gráfico 12. Desnutrición en Latinoamérica.

Desnutrición en América Latina(Países con información disponible)	Porcentaje de la población infantil(Niños menores de cinco años)	Número de niños
Guatemala	46,5%	927.000
Ecuador	25,3%	406.000
Honduras	22,6%	220.000
Panamá	19,1%	68.000
Nicaragua	17,3%	108.000
Bolivia	16%	190.000
Perú	14,6%	439.000
El Salvador	13,6%	79.000
Colombia	13,2%	518.000
México	12,4%	1.430.000
Argentina	8,2%	294.000
República Dominicana	7,1%	75.000
Fuente: FAO		

Tomado de FAO (FAO; OPS; WFP; UNICEF, 2018)[59]

Ecuador ocupa el segundo lugar a nivel latinoamericano, después de Guatemala, sacando a la luz la realidad de un país, donde los esfuerzos por mejorar la seguridad alimentaria son insuficientes, pues no ha sido capaz de reducir la desnutrición.

Por otro lado, entre las características que debe tener una política es la difusión de la información, para generar un impacto social y promover la participación social en la misma; así, la disponibilidad de información sobre un proyecto o programa tanto externa

[59] Los efectos de la desnutrición sobre la salud se relacionan con la probabilidad de morbilidad y mortalidad de los que han estado expuestos a la desnutrición antes de cumplir los 5 años de edad en comparación con los que no la han experimentado. En México y Ecuador se estima que en el período 1950-2014, alrededor de 2 millones murieron en México y 340 000 en Ecuador a causa la carga de la mortalidad y su relación con la desnutrición crónica, como consecuencia del retraso en el crecimiento (FAO; OPS; WFP; UNICEF, 2018, pág. 28)

hacia la población en general como interna para la evaluación del programa y su impacto es crucial: "[…] el impacto de los programas sociales solo puede evaluarse si se dispone de una medida precisa y confiable de efecto, con la cual puedan compararse diferentes instantes de tiempo en la evolución de las condiciones de una población determinada." (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013)

Pese a la desintegración del Programa Aliméntate Ecuador, existen otro tipo de incentivos en el país para la población en situaciones de vulnerabilidad, como el Bono de Desarrollo Humano lanzado en 2003 y fue implementado por el Programa de Protección Social (PPS). El programa consiste en la transferencia de efectivo condicional mensual de USD $ 50. En 2014, el Programa benefició a 2,764,737 personas y tenía un presupuesto de USD $ 403,986,500. (CELAC, 2019) Se enfoca específicamente en extender el capital humano y prevenir problemas como la pobreza, desnutrición, etc., al brindar ayuda directa a las familias que se clasifican bajo la línea de pobreza, garantizando un mínimo de consumo familiar.

Con estos antecedentes, en el año 2009, la seguridad alimentaria se impulsa dentro del *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir* 2009 - 2013, que define como su primer objetivo: "garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda)", y dentro del literal c) de este objetivo se instituye: "Impulsar el acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local, en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales, promoviendo la educación para la nutrición y la soberanía alimentaria" (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013)

En posteriores reformas, se incluye, dentro del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, específicamente dentro del objetivo dos, bajo el lineamiento 2.1 de la política: "Asegurar una alimentación sana, nutritiva, natural y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales." (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013) Esto involucra integrar los diferentes programas en un solo programa nacional, que considere la diversidad cultural, así como la perspectiva de género y se enfoque en aquellos sectores de población en situación más crítica de malnutrición, con énfasis en la atención emergente a mujeres embarazadas y niños y niñas con desnutrición grave.

Las metas para el 2013 incluidas como objetivo de política nutricional del Plan Nacional para el Buen Vivir fueron tres: primero, reducir en un 45 por ciento la desnutrición crónica; segundo, garantizar un consumo kilo calórico diario de proteínas mínimo de 260 Kcal. /día; disminuir al 3,9 por ciento el bajo peso al nacer en niños y niñas al 2013. Estas metas, caracterizadas como ambiciosas, se esperaban cumplir mediante un trabajo intersectorial, en los plazos determinados. (Carranza Barona, 2011) Estas características, muestran la restructuración e incorporación de la problemática alimentaria en el plan de desarrollo, como una prioridad de la población ecuatoriana.

A pesar del discurso del "*buen vivir*", los asalariados rurales, los campesinos pobres y los agricultores familiares, se han visto perturbados por el establecimiento de agro negocios en territorios rurales, que los afectan tanto a nivel familiar (familias de los trabajadores), como a nivel comunitario. La pérdida de tradiciones laborales relacionadas especialmente con la reciprocidad, que son los pilares del publicitado "*sumac kawsay*", indica que este "ventriloquismo" busca ocultar lo que realmente sucede en las áreas donde viven los trabajadores rurales. Pues el "buen vivir" no existe, si se utiliza a los agricultores como bienes desechables.[60] (Martinez Valle, 2016, pág. 12)

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por parte del gobierno ecuatoriano, las críticas hacia sus programas son persistentes por el bajo impacto de sus acciones, el incremento de la desnutrición infantil, los problemas de acceso a los alimentos, el difícil manejo de la nutrición por regiones en el país, la falta de organización de las instituciones para lograr un impacto a mediano y largo plazo; todos estos factores repercuten en el deterioro de la calidad de vida de los habitantes.

Ante esto, la preocupación por parte de organismos internacionales, está presente continuamente en informes que formulan recomendaciones a los diferentes países que como Ecuador aún no cuentan con políticas alimentarias fuertemente estructuradas; mencionar la importancia de ejecutar procesos de intercambio de información, como experiencias, reflexiones, generar alianzas a nivel internacional, para impulsar sistemas alimentarios más sostenibles, eficientes, justos, inclusivos y sensibles a la nutrición. (FAO, 2017)

[60] Según (Martinez Valle, 2016) para cambiar la situación, es necesario que el territorio no sea administrado por la voluntad de los agro negocios, y se pueda desarrollar una sociedad rural más justa y equitativa a través del establecimiento de organizaciones fuertes compuestas por asalariados rurales y campesinos pobres.

En Ecuador, los programas implementados presentan diseños generalizados, que no responden a las necesidades de la población; las diferencias regionales son un factor que debe ser tomado en cuenta en estos países, Según Larrea (2006), lo que podría ser una explicación de las diferencias regionales en la desnutrición, aún bajo condiciones socio-económicas similares, radica en distintas pautas alimenticias, derivadas tanto de factores culturales como también de diferencias en los precios relativos y la disponibilidad de los alimentos. (pág. 11)

La situación alimentaria y nutricional en el Ecuador nos muestra el panorama completo, el país tiene potencial productivo y la capacidad de transformar y comercializar los alimentos nutritivos que la población requiere, sin embargo; las políticas alimentarias en el Ecuador nos enseñan que los esfuerzos para contribuir y promover una alimentación adecuada, que contenga los elementos necesarios para una vida activa, están aún lejos de su meta. Los resultados obtenidos en relación a temas de alimentación y nutrición nacional, nos dan a conocer la realidad del país, a pesar de tener programas y proyectos enfocados en la seguridad alimentaria, somos el segundo país a nivel latinoamericano con la tasa más alta de desnutrición en la región, pasando por mucho a países como Venezuela o México.

La nutrición y la alimentación, requieren la participación de otros sectores, como el económico y social, para obtener resultados fiables; ya que un adecuado desarrollo de una política nacional de seguridad alimentaria acoge iniciativas de todo tipo, como las que se dirigen al sector agropecuario o a la educación nutricional.

Este es el resultado de una serie de factores a los cuales hay que prestar mayor atención; por ejemplo, el manejo clientelar de las políticas a nivel alimentario, donde hay intereses privados de por medio, ignorando muchas veces las necesidades de una población vulnerable. De igual manera es importante recalcar que las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional en el Ecuador son de carácter parcial, pues carecen de una cobertura amplia, ya sea por la desorganización y la mala administración de las políticas y programas, finalizados y en vigencia. Otra cuestión son las limitaciones presupuestarias de los programas alimentarios y de las actividades que realizan los actores de los nuevos espacios de formulación de las políticas públicas, el gasto invertido en políticas de SAN, es muy bajo, sobre todo en relación a toda la población que requiere asistencia.

Una cuestión que debe quedar muy clara es que, en Ecuador, un factor que ha jugado un papel crucial frente a los temas alimentarios, al igual que en Brasil y en el resto de Latinoamérica, son las transferencias unilaterales condicionadas, el bono de Desarrollo Humano y la Bolsa Familia, que no se plantean inicialmente con una lógica alimentaria, pero que son transferencias monetarias para los hogares más pobres, con el compromiso de cumplir ciertas condiciones, estimulando a las familias a llevar a los niños a la escuela, controles médicos, vacunas, etc.

Tabla #3

TRANSFERENCIAS DE INGRESOS	
ECUADOR	**BRASIL**
"Bono de Desarrollo Humano" aumenta en 5.3% su cobertura hasta alcanzar 1.3 millones de personas. Se incluye una tarjeta de descuento para la compra de alimentos en el comercio local	"Bolsa Familia"[61] que tiene una cobertura de 11 millones de familias, ha aumentado en 8% el valor de la transferencia.

Fuente: (Soto Baquero, 2008, pág. 6)

Esos mecanismos fueron impulsados por el Banco Mundial desde fines de los años noventa, empezando con México, Brasil y Bangladesh, y se han generalizado rápidamente en el mundo, pues contribuyen a la reducción de pobreza e invierten en el capital humano del futuro. Las transferencias unilaterales condicionadas pueden ser un instrumento eficaz de las estrategias de protección social del siglo XXI, ya que los gobiernos procuran reemplazar las transferencias de ingresos menos efectivas tales como subsidios mal dirigidos que distorsionan el mercado. (Banco Mundial, 2018)

No obstante, este tipo de práctica no es una solución para todas las enfermedades y problemas. De hecho, estos programas necesitan muchos servicios complementarios y apoyo, para obtener mejores resultados es necesario que trabajen de manera conjunta con otras medidas que mejoren su alcance y cobertura; deberán complementarse con programas de salud y educación de calidad. De igual manera, es necesario el trabajo con

[61] El programa Bolsa Familia está previsto en ley - Ley Federal nº 10.836, de 9 de enero de 2004 - y está regulado por el Decreto nº 5.209, de 17 de septiembre de 2004, y otras normas. (FAO, O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, Um retrato multidimensional, 2014)

otro tipo de programas y de medidas de protección social, para llegar a toda la población vulnerable.

CONCLUSIONES

El derecho a la alimentación y nutrición constituye una de las libertades fundamentales del hombre, cubre una necesidad básica, primordial para el bienestar integral de los seres humanos. Por esta razón, los diferentes organismos internacionales como la ONU con sus diferentes agencias, han establecido observatorios de seguridad alimentaria y generado diferentes instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Convención de los Derechos del Niño (1989) y la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996), en los cuales han impulsado compromisos globales por parte de los estados para hacer frente a esta problemática mundial, pese a lo cual, los problemas alimentarios y nutricionales continúan registrando niveles demasiado altos.

Para el año 2009 se estimó que, debido a la crisis financiera internacional y al aumento de los precios de los alimentos a nivel global, 100 millones de personas más se habían visto empujadas al hambre y la pobreza, alcanzando para ese año la cifra record de 1.020 millones de seres humanos que pasan hambre a diario; esta crisis, que para muchos está oculta, afecta a 1 de cada 6 individuos en el mundo. Se menciona que, el hambre y desnutrición matan a más personas que el VIH - Sida, la malaria y la tuberculosis juntas. (Carranza Barona, 2011, pág. 9)

Ante esto, los diferentes organismos internacionales, han mostrado su preocupación, e incentivado programas para combatir el hambre y la pobreza en el mundo; sin embargo, son los Estados a nivel nacional, los principales responsables de enfrentar los problemas alimentarios que se manifiestan en cada país de manera diferente, dependiendo del contexto, económico, social, político y cultural. Algunos estados han establecido políticas orientadas a la soberanía alimentaria, en base a proyectos y programas que promueven el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Estas políticas deberían propender a la recuperación de prácticas y tecnologías productivas tradicionales, el acceso a tierra, agua y recursos energéticos para los campesinos medianos y pequeños, proveyendo igualmente de un sistema comercial y de mercados que den espacio y condiciones adecuadas a la producción local, para garantizar la conservación de la biodiversidad y el consumo permanente de alimentos sanos, conforme a los hábitos y preferencias de la población. (Carranza Barona, 2011, pág. 23)

El mundo entero observa con preocupación los cambios y efectos que la globalización tiene sobre los comportamientos, el medio ambiente, los fenómenos migratorios, la seguridad, la información, etc., pero sobre todo en la vida cotidiana, en donde múltiples transformaciones llevan a cabo bruscos cambios de los patrones alimentarios, así como cambios en el sistema alimentario mundial, agravando la inseguridad alimentaria y sus consecuencias como el hambre, la malnutrición, ya sea por déficit o por exceso, ocasionado un sinnúmero de enfermedades relacionadas a la alimentación. Existen unos sectores de la población más vulnerables que otros, aquellos cuya su situación socioeconómica, es más baja y vive en situación de riesgo, pues son mucho más vulnerables ante cualquier cambio del sistema.

Frente al ajetreado modo actual del sistema mundo a lo largo de las décadas las políticas alimentarias promueven un interés especial, sin embargo, frente a todos los esfuerzos realizados por diversas organizaciones internacionales como la ONU o a través de planes nacionales impartidos por países a nivel mundial, no han sido suficientes para frenar los problemas, pues cada vez más surgen nuevos retos que impiden o limitan su resolución. Es a raíz de la crisis alimentaria mundial de 2008 y 2011, que el mundo ha puesto mayor atención en la formulación y manejo de políticas alimentarias sumado a las nuevas promesas de los ODS y el compromiso de los países por llevarlas a cabo.

En muchos países predomina la tendencia a implementar políticas basadas en el concepto de seguridad alimentaria, incrementando la producción de alimentos, el libre comercio, la gestión del riesgo, el asistencialismo, el control de la pobreza y la preocupación por el suministro de alimentos. Mientras que otros, se inclinan también hacia políticas que garanticen la soberanía alimentaria, lo cual significa el impulso y fortalecimiento de la producción interna de alimentos y el derecho de los pueblos a una autosuficiencia alimentaria, esta perspectiva es mucho más amplia. así, las políticas alimentarias globales se encontrarán con el discurso de la soberanía alimentaria. es verdad, sin embargo, que los enfoques descritos muestran un abigarrado y diverso panorama de opciones.

La diferencia entre estos dos paradigmas alimentarios es, sin embargo, mucho más profunda, en términos de las concepciones subyacentes, de las relaciones entre las comunidades y la naturaleza, en particular la tierra y el agua, así como respecto de las

funciones de la agricultura. las posiciones claramente enfrentadas ante los productos e insumos transgénicos son ilustrativas de tales diferencias.[62]

En la presente investigación, se plantea un análisis comparativo de las características de la problemática alimentaria en países como Brasil y Ecuador, que, por medio de la formulación de políticas, proyectos y programas gubernamentales, se quiera hacer frente, tomando el período 2004-2014, en el cual, bajo un contexto político distinto y con escalas de producción, territorio y tecnología muy diferentes, cada estado respectivamente desarrolló programas para luchar contra la inseguridad alimentaria, el hambre y la pobreza. Este trabajo de investigación, tomó un programa de cada país, para caracterizarlos, evidenciar su diseño como política, su impacto y resultados, observando sus aportes y deficiencias, ventajas y desventajas, así como elementos de su incidencia en la población. Además, se recogen las consideraciones de los organismos internacionales y sus recomendaciones a los países en relación a los programas realizados.

En el caso brasileño, las políticas alimentarias diseñadas por el Estado, toman una importancia sustancial en la agenda nacional, es así que, el Presidente de la república, asigna como prioridad formular programas y proyectos que ayuden a erradicar el hambre y la pobreza en el país, para lo cual, decide destinar un mayor porcentaje de recursos del presupuesto nacional; el programas más destacado ejecutado por el gobierno brasileño es "*Fome Zero*", que estructuralmente, promueve medidas de corto y mediano plazo, con acciones urgentes para mejorar la distribución de alimentos a los grupos vulnerables, promover la producción de alimentos necesarios para el consumo de la población, evaluar a los grupos vulnerables y la forma de llegar a ellos.

En general, el diseño de las políticas es catalogado como un modelo replicable por parte de Organismos internacionales como Naciones Unidas y sus agencias especializadas, quienes, en varios de sus informes, manifestaron su apoyo al programa Fome Zero, elogiando la labor del país latinoamericano y las acciones que este impulsa para luchar contra el hambre y la pobreza. a pesar de ello, las cifras de hambre, desnutrición y pobreza continúan siendo alarmantes, el programa permitió una mejora significativa en las condiciones de vida de la población, aumentando el número de personas que se benefician de la ayuda del gobierno. La evolución posterior de esta línea de políticas, con los cambios de gobiernos registrados en Brasil son muy preocupantes, puesto que se han eliminado

[62] Ver anexo 1

completamente varios programas e incluso instituciones vinculadas a las políticas alimentarias del Brasil, aquí reseñadas, para dar grandes pasos hacia atrás.

En el caso ecuatoriano, la prioridad de la problemática alimentaria, no tuvo el mismo nivel de relevancia en la agenda nacional. Si bien, se ha manifestado la importancia de tomar acciones frente a estos problemas, el gobierno ecuatoriano, en los años 2004-2014, desarrolló programas nacionales limitados, para reducir la desnutrición, la inseguridad alimentaria, el hambre y la pobreza en la nación; su diseño y alcance fueron muy cortos, no contaron con la continuidad necesaria para consolidación de este tipo de programas; sufrieron frecuentes reestructuraciones y ajustes, que impidieron que se desarrollen acciones de largo plazo; los cambios políticos repetidos en los responsables de los entes competentes que manejan la problemática alimentaria, también conspiró en tal sentido.

No se pudo contar con evaluaciones certeras de estos programas, que permitan medir el impacto que causaron en la población. En Ecuador, se analizó el programa "Aliméntate Ecuador" que empezó con comedores comunitarios, que se convirtieron luego en diferentes acciones, como la distribución de alimentos a nivel nacional en las escuelas, evaluando las zonas más vulnerables de la población, que muestran altos niveles de desnutrición. Además, se atendía y daba prioridad a grupos vulnerables como madres en proceso de gestación, niños menores de 1 año, entre otros.

Las críticas a las políticas alimentarias en el caso ecuatoriano, se dirigen hacia la falta de voluntad política real y de un nivel bajo de prioridad asignada al tema alimentario, que se manifestaba en la estructura y en el diseño de los programas implementados que muestran problemas operativos, así como la falta de estudios previos, por ejemplo, sobre la diferenciación cultural, por regiones; Ecuador al ser un país con profundas diferencias regionales, la canasta básica de alimentos varía ampliamente, pese a lo cual no existen suficientes análisis diferenciados, que orienten para suplir las necesidades de la población ecuatoriana. frente a esto, los organismos internacionales, han recomendado al gobierno ecuatoriano, la necesidad de mejorar sus acciones, puesto que las cifras de desnutrición, hambre y pobreza en la nación mantienen niveles alarmantes.

A nivel Latinoamericano, la persistencia de la inseguridad alimentaria exige una constante reflexión sobre sus causas y sobre las políticas que han sido implementadas en la región. Enfrentar la problemática alimentaria es una tarea cada vez más difícil[63], si bien, las políticas alimentarias en ciertos países como Brasil han generado mejores niveles alimentarios, también presentan falencias, por lo cual, algunos autores han criticado las políticas que manejan varios países latinoamericanos como en el caso de Brasil y Ecuador[64]; entre ellas algunos autores como (Ramírez, 2003) han criticado el carácter asistencialista y de aplicación focalizada, por lo que no han sido muy eficaces.

Así también, algunas de tales políticas tienen una orientación cortoplacista, como es el caso del Ecuador, que, por problemas de política nacional, no han tenido continuidad o se ha modificado la estructura y los alcances de los proyectos establecidos, discontinuando sus acciones, provocando que no generen mayor impacto en el mediano y largo plazo. Otra de las críticas planteadas, apunta a la discordancia entre las propuestas de corte productivista y la realidad del mercado, que en la mayoría de los casos es pobre y no ofrece oportunidades para determinados tipos de productores. En sí, para que los países no caigan en políticas compensatorias o de donación de alimentos, es necesario asociar las políticas de desarrollo social a las estrategias de desarrollo económico, para garantizar mayor equidad e inclusión social.

Actualmente, el problema alimentario persiste a nivel global y los Estados, continúan tomando medidas que a su juicio político contribuyan en la lucha contra el hambre, desnutrición y pobreza en el mundo; la creación de proyectos y programas es continua, como la generación de ideas, debates; la contribución de la academia, está presente, sin embargo, la problemática según Organismos Internacionales y la realidad misma continúa siendo alarmante entre sectores vulnerables de muchos países. Entonces, cabe cuestionarnos, ¿la manera en la que se está manejando esta problemática, es la adecuada? ¿Los esfuerzos por parte de los Estados y de los Organismos Internacionales, son insuficientes?, esas son algunas de las interrogantes que surgen al pensar en el hambre, la desnutrición, inseguridad alimentaria y pobreza en el mundo.

[63] Véase al respecto Belik y Del Grossi, 2003. Ese trabajo ilustra el caso brasileño, y muestra que la pobreza está emigrando hacia las ciudades y que existe una brecha de renta más acentuada en las ciudades pequeñas y medianas.
[64] Ver Anexo 5.

Es válido el esfuerzo que han realizo los diferentes países, sin embargo, se debe considerar, que, de la mano de problemas sociales como el hambre la desnutrición y la pobreza, se encuentra un sin número de problemáticas que también se deben tomar en cuenta como son la sobrepoblación, la migración, el uso de los recursos naturales, el calentamiento global, entre otros. Todas ellas están vinculadas entre sí, por lo que se requiere un esfuerzo múltiple en todas las áreas relacionadas.

> La incapacidad para reducir el hambre en el mundo está estrechamente relacionada con múltiples problemáticas sociales, como es el aumento de los conflictos y la violencia. Razón por la cual, las iniciativas para combatir el hambre deben ir de la mano de las que están encaminadas a mantener la paz. (FAO, FIDA, OMS, PMA, & UNICEF., 2017)

Estos problemas asociados deben ser manejados en conjunto, de modo que el objetivo de erradicar la pobreza, el hambre y la desnutrición en el mundo, al menos pueda transformarse en la disminución continua de las estadísticas mundiales, de estos problemas, y sobretodo aminorar la tasa de mortalidad que en los últimos años han mostrado a nivel mundial[65].

En conclusión, el avance hacia la erradicación de la pobreza, disminución de la desnutrición y del hambre en el mundo requiere un cambio de paradigma a nivel global y local, en particular la adopción de un enfoque basado en los derechos de las personas, acorde a su contexto, socioeconómico y cultural, que otorgue valor vinculante al derecho a la alimentación y a otros derechos socioeconómicos, y que genere obligaciones para los Estados y la comunidad internacional, en un sistema que genera desigualdad estructural, la seguridad alimentaria no podrá llegar a todos gracias solo al mercado y la ayuda internacional, no es suficiente.

Para esto, son precisas políticas públicas nacionales e internacionales de carácter redistributivo, diferenciadas, que respondan a los contextos de cada país, concebidas como materialización vinculante de los derechos humanos y sujetas a mecanismos globales de rendición de cuentas. (Perez de Armiño, 2011) Además, es necesario

[65] Tras un descenso prolongado a nivel mundial, ahora el hambre parece estar aumentando de nuevo. Se estima que el número de personas subnutridas aumentó a 815 millones en 2016, en comparación con los 777 millones de 2015. (FAO, FIDA, OMS, PMA, & UNICEF., 2017)
La malnutrición materno-infantil en países de ingresos bajos y medios (incluyendo las Américas y el Caribe) continúa siendo una causa importante en la muerte de niños menores de cinco años. (CONEVAL, 2015)

concientizar a las poblaciones sobre la preocupante situación que se vive en el mundo. No solo los Estados mediante sus gobernantes, los organismos internacionales, en sus discursos e informes, deben reflexionar sobre qué está pasando en el mundo y la crisis alimentaria que estamos enfrentando. Es la sociedad civil, cada uno de los sujetos sociales, que responden a contextos sociales, políticos, económicos y culturales distintos, son quienes deben ser conscientes de la realidad y mediante las acciones gubernamentales hacer frente a este problema global.

Finalmente, con este trabajo de investigación, se espera se genere el interés por las diferentes problemáticas sociales vinculadas con la inseguridad alimentaria, se abran diferentes líneas de investigación que otros estudios puedan dar continuidad a lo que en estas páginas se desarrolló y que, en algún momento venidero, pueda acometer en futuros trabajos otras posibilidades de análisis.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A. (1997). Lectura urgente para un proyecto nacional de desarrollo. Alcances y limitaciones de la globalizacion. En *Identidad Nacional y Globalizacion.* Quito: ILDIS.

Banco Mundial. (2006). *Hallazgos Preliminares del estudio, Cómo acabar con la malnutrición en el Ecuador.* Quito: Banco Mundial.

Banco Mundial. (09 de Enero de 2018). *Banco Mundial*. Obtenido de https://www.bancomundial.org/

Bartra, A. (2011). Hambre, Dimension alimentaria de la Gran Crisis. *Mundo Siglo XXI, VII*(26), 11-24.

Bueno Montalvàn, P. E. (2013). *Realidades y Mitos de la Economìa Social y Solidaria: El caso Ecuador.* Quito: Pontificia Universidad Catolica el Ecuador.

Calero, C. (2011). *Seguridad alimentaria en el Ecuador desde un enfoque de acceso a alimentos.* Quito: Flacso.

Carbonell, K., Fernando, R., & Regalado, F. (Febrero de 2011). *Hacia nuevas políticas alimentarias en América Latina y Europa.* Quito: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Carranza Barona, C. (2011). *Politicas Públicas en alimentación y nutrición: Los Programas de alimetacion Social de Ecuador.* Quito: FLACSO, Ediciones Abya-Yala.

CELAC. (Enero de 2019). *CELAC*. Obtenido de Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional: https://plataformacelac.org/

Chiriboga, M. (2015). *Pequeñas economías: Reflexiones sobre la agricultura campesina.* Quito: FAO.

CONEVAL. (27 de Julio de 2015). *Diagnóstico Sobre la Alimentación y Nutrición.* Mexico: CONEVAL. Obtenido de CONEVAL.

Constitucion. (2008). Constitucion del Ecuador. En A. N. Constituyente.

Díaz Polanco, J. &. (2014). *Politicas alimentarias y nutricionales en los sistemas nacionales de salud.* Caracas, Venezuela.: CENDES-UCV. Obtenido de Anales Venezolanos de Nutrición.

Duncan, J. (2015). *Global Food Security Governance.* New York: Routledge.

Eguren, F. (2018). El desempeño de la agricultura en los países andinos. *La Revista Agraria*, 1-32.

Enríquez Bermeo, F. (2015). *La seguridad alimentaria y el desafío de los GAD provinciales.* Quito, Ecuador: ABYA YALA.

Esteva, G. (1992). Development. En W. Sachs, *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power.* Zed Books.

FAO. (2010). *Políticas de Seguridad e Inocuidad y Calidad Alimentaria en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: FAO.

FAO. (2012). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe.* Roma, Italia.: FAO.

FAO. (2014). *O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, Um retrato multidimensional.* Brasilia: FAO.

FAO. (2015). *Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe.* Roma: FAO.

FAO. (2016). *El Estado de los Bosques del Mundo. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra.* Roma: FAO. Obtenido de FAO.

FAO. (27 de Junio de 2017). *Ecuador identifica prioridades para garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada*. Obtenido de http://www.fao.org/ecuador/noticias/detail-events/en/c/1032817/

FAO. (2017). *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentacion.* Roma: Organizacion de las Naciones Unidas para la Alimentacion y la Agricultura.

FAO. (2017). *Reflexiones sobre el sistema alimentario en América Latina y el Caribe y perspectivas para alcanzar su sostenibilidad.* Santiago, Chile: FAO. Obtenido de FAO.

FAO. (2018). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo.* Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FAO. (Abril de 2018). *FAO.* Obtenido de Políticas y programas de nutrición: http://www.fao.org/nutrition/politicas-programas/es/

FAO. (3 de febrero de 2019). *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Obtenido de Fao en Ecuador: http://www.fao.org/ecuador/fao-en-ecuador/ecuador-en-una-mirada/es/

FAO. (2019). *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025.* Obtenido de FAO: http://www.fao.org/3/a-i4493s.pdf

FAO, FIDA, OMS, PMA, & UNICEF. (2017). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resilencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria.* Roma: FAO.

FAO; OPS; WFP; UNICEF. (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe.* Santiago.

Franco Crespo, A. A. (Diciembre de 2012). La Ética Ambiental de las Organizaciones en el Posmodernismo. *CIENCIAMÉRICA*, 45-55.

Freire, W. B., & Bacallao, J. (1992). *Primer Censo Nacional de talla de los niños ecuatorianos de primer grado: Aspectos metodológicos.* Quito, Ecuador.: Consejo Nacional de Desarrollo-Ministerio de Educación y Cultura.

Gobierno de Colombia. (2015). *Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional OSAN.* Bogotá D.C, Colombia: Gobierno de Colombia.

Graziano da Silva, J., Del Grossi, M. E., & De Franca, C. G. (2012). *Fome Zero (Programa Hambre Cero) La experiencia brasileña.* Brasilia: FAO. Obtenido de Foro Global sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición, Foro FSN.

Guerra Tomazini, C., & da Silva Leite, C. K. (2016). Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia e Política*, 13-30.

Jönsson, M. (Abril/Junio de 2016). Blanca Rubio. El dominio del hambre. Crisis de hegemonía y alimentos. *Revista mexicana de sociología, 78*(2), 270. Recuperado el 20 de Enero de 2019

Larrea, C. (2006). Ecuador Desnutrición, Etnicidad y Pobreza en el Ecuador y el Área Andina. En A. Barrera, *"Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico". .* Terranueva: UNICEF-FLACSO.

López Rodríguez, M. V. (2016). *Los programas nutricionales, desde una perspectiva de políticas públicas, como herramienta para la seguridad alimentaria en el Ecuador: el Programa Aliméntate Ecuador.* Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

López-Giraldo, L. A., & Franco-Giraldo, Á. (7 de Julio de 2015). Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013). *Cadernos de Saúde Pública, 37*, 1355-1369. Obtenido de Cadernos de Saúde Pública.

Maluf, R. (2008). *Seguridad alimentaria y nutricional un enfoque de derecho y soberanía.* Quito: CAFOLIS.

Maluf, R. S., Menezes, F., & Valente, F. L. (1996). Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil1. *Revista Cadernos de Debate, IV*, 66-88.

Mariani, M., & Millan, M. (1994). Subdesarrollo y dependencia. En *La teoria social latinoamericana.* (Vol. II). Mexico D.F: El Caballito.

Martinez Valle, L. (2016). Agribusiness, Peasant Agriculture and Labour Markets: Ecuador in Comprative Perspective. *Journal Of Agrarian Change*. Obtenido de Journal of Agrarian Change.

Mendonça Leão, M., & Maluf, R. S. (2012). *La construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y nutricional: la experiencia brasileña.* Brasilia: ABRANDH.

Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Politicas Publicas.* Barcelona: Editorial Ariel S.A.

Ministério da Cidadania. (Julio de 2015). *Ministério da Cidadania*. Obtenido de http://mds.gov.br/

Ministério da Saúde. (Enero de 2019). *Ministério da Saúde*. Obtenido de PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição: http://dab.saude.gov.br/portaldab/

Ministerio de Agricultura y Riego de Peru. (2015). *Ministerio de Agricultura y Riego*. Obtenido de Ministerio de Agricultura y Riego.: http://www.minagri.gob.pe/portal/68-marco-legal/seguridad-alimentaria/403-estrategia-nacional-de-

Ministerio de Coordinacion de Desarrollo Social. (2011). *RENDICIÓN DE CUENTAS.* Quito, Ecuador: Consejo Sectorial de Desarrollo Social.

Ministerio de Salud Pública del Ecuador. (2018). *Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición.* Quito, Ecuador: Viceministerio de Gobernanza de la Salud Pública.

Murphy, S., Burch, D., & Clapp, J. (2012). *El Lado oscuro del comercio mundial de cereales.* OXFAM.

Nuévalos Ruiz, C. (11-14 de Noviembre de 2018). *Notas ecofilosoficas para una educacion en la sostenibilidad.* Obtenido de XXXVII Seminario Interuniversitario de Teoría de la Educación, Universidad de la Laguna: http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/11688

Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito. (Enero de 2016). *Gobierno de España.*

ONU. (31 de Diciembre de 2018). *Organizacion de las Naciones Unidas*. Obtenido de Objetivos de desarrollo sostenible: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

ONU. (7 de Enero de 2019). *Organización de las Naciones Unidas*. Obtenido de Población: http://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html

Perez de Armiño, K. (2011). Crisis Alimentaria y lucha contra el Hambre en el Africa Subsahariana, la cuestionable contribucion de los ODM. *Revista de Economia Mundial*(27), 117-148.

R. B., V. K., & B. A. (2013 de Octubre de 2014). Mesa redonda internacional: Crisis Alimentaria, Campesinado y Migración, UAM. Azcapotzalco, Mexico. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=ARMkJbVsklY

Ramírez, E. (2003). *Estructura y evolución de las políticas de lucha contra el hambre y la pobreza rural en América Latina. Seminario de expertos sobre políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina.* . Campinas, Brasil.: IE/UNICAMP.

Romero Cevallos, M. (2016). *Respuestas estatales frente a la crisis alimentaria global: el caso de los países andinos en el período 2006-2011*. Rosario: Universidad del Rosario.

Rubio, B. (2011). Soberanía alimentaria vs dependencia: las politicas frente a la crisis alimentaria en America Latina. *Mundo Siglo XXI, VII*(26), 105-118.

Rubio, B. (2017). *El Dominio del Hambre, Crisis de Hegemonia y Alimentos* (3ra Edicion ed.). Quito: Huaponi Ediciones.

Sánchez-Montero, M. (2018). *El hambre, una lacra que esta generación puede convertir en historia.* Madrid, España: Real Instituto Elcano.

Saturnino M. Borras Jr., J. C. (2012). Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies*, 39:3-4, 845-872.

Schejtman, A. (2006). *Seguridad, Sistemas y Políticas Alimentarias en Centroamérica.* Santiago, Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano. Obtenido de Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir.* Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

SIPI. (febrero de 2019). *Sistema de Infromación sobre la primera infancia en America Ltina*. Obtenido de http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE. (2011). *Indicadores del SIISE*. Obtenido de Programa Aliméntate Ecuador - AE: http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/Accion%20Social/ficacc_OS005.htm

Soto Baquero, F. (2008). *Políticas públicas y la nueva situacion en los precios internacionales de los aliementos.* Roma, Italia: FAO.

Starcenbaum, M. (2017). El marxismo latinoamericano de Armando Bartra. *Escrituras Americanas*, *2*(2), 121-146.

Stedile, J. P., & H. d. (Septiembre de 2010). *Soberanía Alimentaria: Una necesidad de los pueblos.* Brasilia: Ministerio de Desenvolvimiento Social-MDS. Obtenido de BRASIL SEM FOME.

Stuenkel, O. (2015). *The BRICS and the Future of Global Order.* London: Lexignton Books.

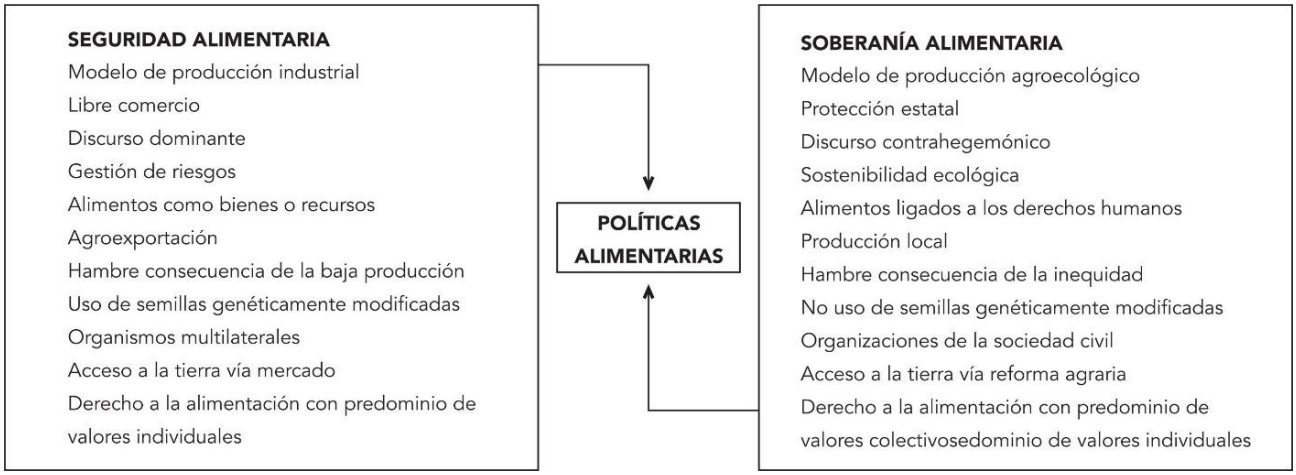
Takagi, M., Del Grossi, M. E., & da Silva, J. G. (15-18 de Marzo de 2006). *El Programa Hambre Cero dos años después.* Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe. San Juan, Puerto Rico: Asociación de Estudios Latinoaméricanos.

United States Environmental Protection Agency (EPA). (11 de Abril de 2018). *United States Environmental Protection Agency (EPA)*. Obtenido de Sources of Greenhouse Gas Emissions: https://www.epa.gov/ghgemissions/sources-greenhouse-gas-emissions

Whitaker, M. (1996). Evaluacion de las reformas a las politicas agricolas en el Ecuador, Estudio sintesis. Quito: IDEA.

ANEXOS

Anexo #1



Fuente: (López-Giraldo & Franco-Giraldo, 2015, pág. 9)

Anexo #2

PRINCIPALES PROGRAMAS Y ACCIONES DE SAN Y MINISTERIOS RESPONSABLES DE ACUERDO CON LA DIRECTRIZ DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SAN	
BRASIL	**ECUADOR**
• Programa Bolsa Familia (MDS*) • Beneficio de Prestación continuación (MDS) • Programa Nacional de Alimentación escuela (PNAE) (MEC / FNDE) • Programa de alimentación del trabajador (MTE) • Equipo san - bancos de comida, cocinas, restaurantes populares (MDS) • Distribución de cestas básicas para grupos específicos vulnerables (MDS) • Programa nacional de Fortalecimiento da agricultura Familiar (PRONAF) (MDA) • Abastecimiento de mercados institucionales para la agricultura Familiar (MDA, MDS, MAPA/CONAB) • Programa de adquisición de alimento (PAA) y compra del 30% de la agricultura Familiar por el PNAE. • acciones de abastecimiento	• Proyecto Alimentario Nutricional Integral (INFA) • Bono de Desarrollo Humano (PPS) • Programa de Alimentación Escolar • Programa de Atención Integral Al Adulto Mayor (INFA) • Programa Provisión de Alimentos • Proyecto Agro seguro (MAGAP) • Proyecto de Promoción de Alimentos Saludables 2010 • Programa Nacional de Forestaría • Programa de Reparación Ambiental y Social • Programa Socio Bosque • Misión Ternura • Programa Siguientes • Programa Misión Solidaria Manuela Espejo 2009 • Programa de Centros Infantiles del Buen Vivir

Fuente: (CELAC, 2019) y (FAO, O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, Um retrato multidimensional, 2014)

***Instituciones encargadas del Programa**

CONAB: Compañía Nacional De Abastecimiento.

FNDE: Fondo Nacional de Desenvolvimiento de la Educación,

INFA: Ejecutado Por El Instituto De La Niñez Y La Familia

MAGAP: Ministerio De Agricultura, Ganadería, Acuacultura Y Pesca Del Ecuador

MDA: Ministerio de Desarrollo Agrario.

MDS: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

MEC: Ministerio de Educación

MET: Ministerio de Trabajo

PPS: Programa De Protección Social

Anexo 3. Ficha País. (Brasil y Ecuador)

FICHA PAÍS BRASIL		
Principales Datos	**Indicadores Sociales**	**Indicadores Económicos**
• **Capital:** Brasilia (2.977.216 habitantes). • **Superficie:** 8.515.770 km2 • Principales recursos naturales: bauxita, oro, mineral de hierro, manganeso, níquel, fosfatos, platino, estaño, elementos de tierras raras, uranio, petróleo, energía hidroeléctrica y madera. • **Población:** 207.847.528 habitantes. • **Principales productos alimenticios de exportación:** café, caña de azúcar, soja, maíz, carnes. • **Productos de consumo:** Granos, fréjol, mandioca, carnes.	• **Población (2015) Crecimiento de la población:** 0,9%. • **Bienestar social (2015) Índice de Desarrollo Humano:** 79 (puesto en ranking mundial, 187 países) • **Gasto público en salud / PIB:** 3,8% • **Índice Gini de desigualdad:** 0,515	• **Producción (2016) PIB corriente:** 1.799.436 (millones de dólares USA) • **PIB per cápita:** 8.731 (dólares USA) • **Índice de competitividad global:** 81 (ranking mundial sobre 138 países, 2016-2017) • **Crecimiento del PIB per cápita:** -4,4% (tasa anual 2016) • **Distribución sectorial del PIB:** -Agricultura 5,5% -Industria 21,2% -Servicios 73,3%

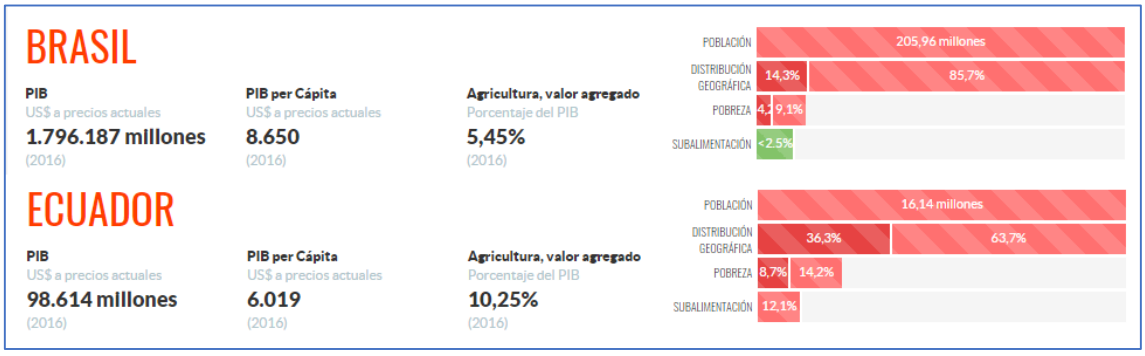
Fuente: (Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito, 2016)

FICHA PAÍS ECUADOR		
Principales Datos	**Indicadores Sociales**	**Indicadores Económicos**
• **Capital:** Quito (2.551.721 habitantes) • **Superficie:** 283.561 km2 • **Principales recursos naturales:** petróleo, gas natural, pescado, madera, energía eléctrica. • **Población:** 16.278.844 habitantes • **Principales productos alimenticios de exportación:** plátano, crustáceos, camarón, pescado, trigo, cacao. • **Principales productos de consumo:** trigo, arroz, lácteos, café.	• **Indicadores sociales Población (2014) Crecimiento de la población:** 1,5% • **Bienestar social (2014) Índice de Desarrollo Humano:** 88 (puesto en ranking mundial, 188 países, 2014) • **Gasto público en salud / PIB:** 1,6% • **Índice Gini de desigualdad:** 0,458	• **Producción (2014) PIB corriente:** 100.917,37 (millones de dólares USA) • **PIB per cápita:** 6.200 (dólares USA) • **Índice de competitividad global:** 76 (ranking mundial sobre 140 países, 2015-2016) • **Crecimiento del PIB per cápita:** 3,8% (tasa anual) • **Distribución sectorial del PIB:** Servicios 5,80% Industria 22,90% Agricultura 71,30%

Elaboración: Michelle Thola

Fuente: (Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito, 2016)

Sector Externo (Brasil y Ecuador)



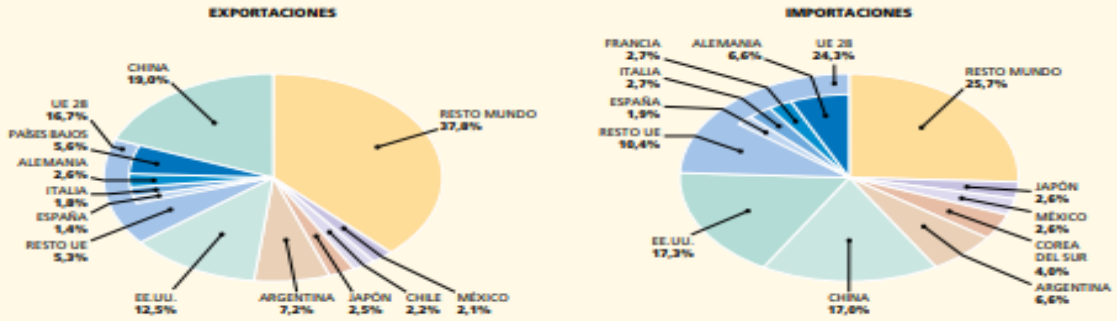
Fuente: (CELAC, 2019)

Sector Exterior Brasil (2016) y Ecuador (2014)

Sector exterior (2016)

Distribución geográfica del comercio exterior brasileño

(Estructura porcentual, 2016)



Comercio exterior brasileño por productos

Capítulos arancelarios de la Nomenclatura Combinada de la UE (millones de dólares USA, 2016)

Principales productos exportados	Valor	% variación 16/15
Exportaciones	**185.235**	**3**
12. Semillas oleaginosas, plantas industriales	19.558	-7,8
26. Minerales, escorias y cenizas	15.816	-5,3
02. Carne y despojos comestibles	12.656	-3,2
84. Máquinas y aparatos mecánicos	11.647	2,5
27. Combustibles, aceites minerales	11.581	-15,8
87. Vehículos automóviles, tractores	10.971	14,2
17. Azúcares, artículos de confitería	10.586	36,0
72. Fundición, hierro y acero	7.892	-11,6
47. Pasta de madera, papel reciclado	5.575	-0,5
23. Residuos de la industria alimentaria	5.539	-10,3
Restantes exportaciones	73.414	-5,0

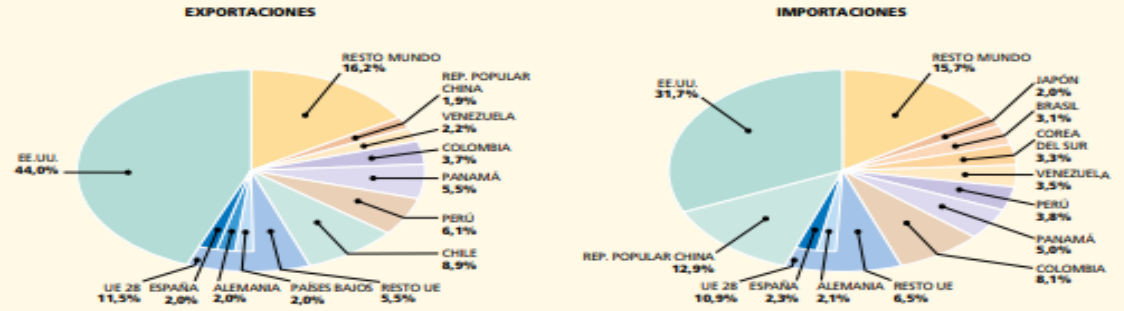
Principales productos importados	Valor	% variación 16/15
Importaciones	**137.552**	**-20**
84. Máquinas y aparatos mecánicos	21.124	-14,9
85. Aparatos y material eléctricos	16.943	-16,9
27. Combustibles, aceites minerales	15.142	-39,2
87. Vehículos automóviles, tractores	9.955	-26,6
29. Productos químicos orgánicos	8.328	-10,4
30. Productos farmacéuticos	6.390	-1,1
31. Abonos	6.003	-9,1
39. Materias plásticas y sus manufacturas	5.916	-16,9
90. Aparatos ópticos, de medida, médicos	4.758	-14,2
38. Otros productos químicos	3.810	-18,0
Restantes importaciones	39.182	-19

Fuente: (Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito, 2016)

Sector exterior (2014)

Distribución geográfica del comercio exterior ecuatoriano

(Estructura porcentual, 2013)



Comercio exterior ecuatoriano por productos

Capítulos arancelarios de la Nomenclatura Combinada de la UE (millones de dólares USA, 2014)

Principales productos exportados	Valor	% variación 14/13	Principales productos importados	Valor	% variación 14/13
Exportaciones	**25.730**	**3,1**	**Importaciones**	**27.511**	**1,7**
27. Combustibles, aceites minerales	13.301	-5,7	27. Combustibles, aceites minerales	6.684	6,1
08. Frutos comestibles	2.725	10,2	84. Máquinas y aparatos mecánicos	3.382	-1,2
16. Conservas de carne o pescado	1.262	-6,6	85. Máquinas, aparatos y material eléctrico	2.535	-6,2
71. Piedras y metales preciosos, joyería	858	78,9	87. Vehículos automóviles, tractores	2.180	-2,2
06. Plantas vivas y productos de floricultura	802	-4,6	39. Materias plásticas y sus manufacturas	1.199	5,4
18. Cacao y sus preparaciones	710	33,6	30. Productos farmacéuticos	1.086	5,9
15. Grasas, aceites animales y vegetales	301	-1,8	72. Fundición, hierro y acero	810	-14,3
20. Conservas de verdura o fruta, zumo	285	20,4	73. Manufacturas de fundición, hierro o acero	795	10,2
44. Madera y sus manufacturas	283	22,3	23. Residuos de la industria alimentaria	628	24,7
26. Minerales, escorias y cenizas	229	204,5	90. Aparatos ópticos, de medida, médicos	586	2,8
Restantes exportaciones	4.974	-5,8	Restantes importaciones	7.626	1,7

Fuente: (Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito, 2016)

Anexo 4. Programas y Políticas en Ecuador (2000-2013)

Periodo	Características en los Programas	Características en la Política Pública
De 2000 a 2003	• Incorporación de Almuerzo Escolar, surgimiento del PANN 2000 y Comedores Comunitarios. • Expansión masiva de los programas (PAE pasa de 500 mil beneficiarios a 1'400.000 escolares atendidos). • Se utiliza el modelo de gestión de PAE para los otros programas. PMA administra los recursos (públicos y donación del USDA) • Utilización política y clientelar de los programas. • Importa atender a más beneficiarios, por ejemplo PAE atiende en promedio a 1'400.000 únicamente entre 40 a 60 de los 120 días programados.	• Crisis económica. • Plan Nacional de Emergencia. • Programas aparecen como una red de protección ante la crisis. • No existe planificación. • Surgimiento de varios programas PANN 2000 y Comedores Comunitarios. • Utilización política y clientelar de los programas. • Funcionarios de los programas designados bajo criterios políticos.
De 2004 a 2006	• Énfasis en criterios de focalización, AE utiliza SELBEN. • Intentos por realizar estudios de impacto: PANN 2000 evaluación de *Mi Papilla* (ICT), AE Línea de Base (STFS), PAE evaluación (UNESCO). • Se definen las poblaciones a atender por cada programa (Ley de Seguridad Alimentaria). • AE se enfoca en preescolares. • Varios intentos (poco efectivos) por armonizar y coordinar intervenciones. • Programas funcionan de manera aislada entre sí y con los ministerios rectores.	• Condicionantes del BM y BID para integración y armonización de los programas. • Definiciones técnicas y programáticas impuestas por OI (BM y BID). • Creación del SIAN y CONASAN. • Susceptibilidad a la utilización clientelar en los programas. • Incorporación de criterios de focalización en función de pobreza. • Programas financiados totalmente por el presupuesto público. • Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Periodo	Características en los Programas	Características en la Política Pública
A partir de 2007	• Reestructuración de los programas, buscan tener una perspectiva integral de garantía de derecho a la alimentación, se busca orientar la compra a pequeños y medianos productores. • Unidad de Gestión del PANN 2000 es incorporada al MSP. Restructuración integral de Aliméntate Ecuador. • Se busca el desarrollo de productos alternativos. • MCDS con el mandato de armonizar y coordinar las intervenciones de los distintos programas. Aparece la propuesta INTI (Intervención Nutricional Territorial Integrada) y la estrategia nacional para la reducción acelerada de la desnutrición. • Mayor profesionalización de cuadros técnicos y administrativos dentro de los programas. • A partir de 2008 programas administran completamente los recursos públicos y realizan la contratación de bienes y servicios a través del Portal de Compras Públicas.	• Estado como garante de derechos; Estado controla, regula y administra los procesos públicos. • Incremento del presupuesto social. • Concepción de inversión y no gasto. • Mayor planificación. • Recursos crecientes. • Nueva Ley de Contratación Pública permite la administración de procesos desde los programas. • Se crea la Unidad de Compras Públicas para la Alimentación. • La alimentación y nutrición aparecen de manera explícita dentro de los Planes de Desarrollo. • Se busca fortalecer la institucionalidad y rectoría de los ministerios. Las unidades ejecutoras de los programas son incorporadas dentro de la estructura de los ministerios respectivos.

Fuente: (Carranza Barona, 2011)

Anexo 5

LEGISLACIÓN RELACIONADA CON SAN	
BRASIL	**ECUADOR**
• Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley Nº 11.346) • Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional • Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional • Instituye la Renta Básica de Ciudadanía y de otras Providencias. La Ley N ° 10.835 • Ley de Alimentación Escolar • Ley N ° 11.326 que establece las directrices para la Formulación de la Política Nacional de Agricultura Familiar y Emprendimientos Familiares Rurales • Ley Forestal (Ley 12.651) • Gestión de Florestas Públicas (Ley 11.284)	• Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (SISAN) 2009

Fuente: (CELAC, 2019)

Es notoria la diferencia entre ambos países, mientras Brasil se enfoca en múltiples sectores vinculados entre sí, como el desarrollo y protección social, desarrollo agropecuario entre otros; el Ecuador solo posee la Ley Orgánica de la Soberanía Alimentaria, que abarca la seguridad alimentaria.

POLÍTICAS, PLANES Y ESTRATEGIAS RELACIONADOS CON SAN	
BRASIL	**ECUADOR**
• Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional • Plan Nacional de Seguridad Alimentaria d Nutricional • Política de Garantía de Precios Mínimos • Programa de Aceleración del Crecimiento • Plano Brasil Sin Miseria • Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales • Plan Agrícola y Pecuario • Política Nacional de Alimentación y Nutrición • Política Nacional de Irrigación • Acuerdo de París • Plan Progredir • Política Nacional del Medio Ambiente	• Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017, 2017-2021 • Plan Tierras • Estrategia Acción Nutrición • Aliméntate Ecuador • Estrategia Intersectorial de Primera Infancia en Ecuador • Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador • Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza • Acuerdo de París • Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2030 • Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 • La Gran Minga Nacional Agropecuaria • Plan Nacional de Cambio Climático • Código Orgánico del Ambiente

Fuente: (CELAC, 2019)

Cuadro

Similitudes y diferencias de los programas Fome Zero y Aliméntate Ecuador

	Fome Zero	**Aliméntate Ecuador**
Nivel de descentralización administrativa y de gasto por país	Alta	Media, Baja
Tipo	Neoliberal	Neoliberal- Desarrollista
Fecha de inicio	2003	2003
Ministerio a Cargo	Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre	Ministerio de Inclusión Económica y Social
Beneficiarios	Personas con dificultades de acceso a los alimentos	Toda la población ecuatoriana con especial atención a la población vulnerable (Niños(as) del área rural, adultos mayores y personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad alimentaria.)
Derechos Contemplados En Esta Política	Derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado en él Derecho a la salud Derecho a la educación	Derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado en él Derecho a la salud

(CELAC, 2019) y (SIPI, 2019)