

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE SOCIOLOGOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **CRISTINA MISHEL BARROS SULCA**, C.I. **171858264-4** autor del trabajo de graduación intitulado: **“Seguridad Alimentaria: El rol del Estado en la propuesta del proyecto Fomento Integral de la Producción Familiar.”**, previa a la obtención del grado académico de **Socióloga con mención en Ciencias Sociales Aplicadas a las 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, 28 de abril del 2011

Cristina Mishel Barros Sulca  
C.I. 171858264-4

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS**

**ESCUELA DE SOCIOLOGÍA**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
SOCIOLOGA CON MENCIÓN EN CIENCIAS SOCIALES  
APLICADAS A LAS RELACIONES INTERNACIONALES.**

**TITULO DE LA DISERTACIÓN**

**“Seguridad Alimentaria: El rol del Estado en la propuesta del  
proyecto Fomento Integral de la Producción Familiar.”**

**AUTORA**

**CRISTINA MISHEL BARROS SULCA**

**DIRECTOR DE TESIS**

**PATRICIO VILLEGAS**

**QUITO, 2011.**

*A la memoria de mi querido padre, Marcelo, quien siempre será parte de mi vida.*

*A las dos personas más importantes;*

*Mi madre por brindarme su apoyo durante el desarrollo de mi carrera*

*A mi hermana Carolina, por su constante cariño y amistad*

*A mi amigas " Natys", por su permanente animo y consejo.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Al culminar un trabajo académico y personal como es el desarrollo de una tesis es necesario extender mi agradecimiento a las personas e instituciones que colaboraron de manera directa e indirecta en la realización de este trabajo.

Debo agradecer de manera especial y sincera a mi amigo y profesor Patricio Villegas por aceptarme para realizar esta tesis bajo su dirección, su apoyo, paciencia y confianza en mi trabajo y su capacidad para guiar mis ideas ha sido un aporte invaluable para la culminación de la misma.

A mis compañeros de trabajo del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, por facilitarme el acceso a la información de manera especial a la Dirección de Programas y Proyectos por permitirme ser parte del equipo de formulación del proyecto “Fomento Integral de la Producción Familiar”, su colaboración no solamente en esta tesis han reforzado mi formación profesional.

A mis amigos tengo solo palabras de agradecimiento, la dedicación y tiempo que exige la finalización de un trabajo como este, ha puesto en prueba su paciencia y su amistad.

Finalmente a mi familia, sin su apoyo y motivación este trabajo habría sido imposible, a mi abuelita, Clemencia por su ejemplo de lucha y honestidad, a mi madre, Lorena por brindarme la oportunidad de estudiar aquello que me gusta “Sociología”, a mi querida hermana Carolina por su constante colaboración y cariño.

# TABLA DE CONTENIDOS

## INTRODUCCIÓN: MARCO REFERENCIAL

1. <b><u>Problemática</u></b> .....	7-8
2. <b><u>Hipótesis de Investigación</u></b> .....	8
3. <b><u>Justificación</u></b> .....	9
4. <b><u>Objetivos</u></b> .....	10
4.1 Objetivo General	
4.2 Objetivos Específicos	
5. <b><u>Metodología de la Investigación</u></b> .....	11-12
5.1 Técnicas de recopilación de la información	
5.2 Técnicas de análisis de la información	

## CAPITULO I: MARCO TEORICO

1.1 <b><u>Enfoque de Economía Política</u></b> .....	13-18
1.1.1 Intereses	
1.1.2 Instituciones Políticas	
1.1.3 La Relación entre política Doméstica y Política Internacional	
1.1.4 Relación entre Estado y Fuerzas Sociales	
1.2 <b><u>Escuelas de la Economía Política</u></b> .....	18-20
1.2.1 Mercantilismo	
1.2.2 Liberalismo	
1.2.3 Marxismo	
1.3 <b><u>Economía Política Crítica</u></b> .....	20-24
1.4 <b><u>Seguridad Alimentaria Contexto Histórico</u></b> .....	24-27
1.5 <b><u>Seguridad Alimentaria Hoy</u></b> .....	27-28
1.6 <b><u>Debates Teóricos sobre Seguridad Alimentaria</u></b> .....	28-34
1.6.1 Seguridad Sanitaria Alimentaria (SSA) y Seguridad de Abastecimiento Alimentario (SAA)	
1.6.2 Seguridad Alimentaria Nacional (SAN) y Seguridad Alimentaria Familiar (SAF)	
1.7 <b><u>La Economía Política Internacional y la Seguridad Alimentaria</u></b> .....	34-43
1.7.1 Mercado	
1.7.2 Estado	

## CAPÍTULO II: SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ECUADOR

2.1 <b><u>Contexto Histórico de la Seguridad Alimentaria</u></b> .....	44-46
--	-------

<b>2.2 <u>Caracterización Socioeconómica</u></b> .....	46-47
<b>2.3 <u>Factores que inciden en la Seguridad Alimentaria</u></b> .....	48-54
2.3.1 Disponibilidad	
2.3.2 Acceso a los Alimentos	
2.3.3 Cadenas de Comercialización	
2.3.4 Utilización Biológica y Consumo	
2.3.5 Estabilidad	
<b>2.4 <u>El Estado Ecuatoriano</u></b> .....	54-63
2.4.1 Constitución 2008: Debate Seguridad y Soberanía Alimentaria	
2.4.2 Institucionalidad	
2.4.3 Medidas Gubernamentales ante la Crisis Alimentaria	
<b><u>CAPITULO III: SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA PROPUESTA DEL PROYECTO</u></b>	
<b><u>“FOMENTO INTEGRAL DE LA PRODUCCIÓN FAMILIAR”</u></b>	
<b>3.1 <u>Proyecto Fomento Integral a la Producción Familiar</u></b> .....	64-65
<b>3.2 <u>Situación Actual...</u></b> .....	65-66
<b>3.3 <u>Actores...</u></b> .....	66-77
3.3.1 Agricultores Familiares	
3.3.2 Estado	
3.3.3 Economía –Mercado	
3.3.3.1 Circuitos Cortos de Comercialización	
3.3.4 Entidades Crediticias Públicas.	
<b>3.4 <u>Descripción de Actividades y Componentes del Proyecto</u></b> .....	77-79
<b>3.5 <u>Modelo de Gestión del Proyecto</u></b> .....	79-83
3.1 Resultados	
3.2 Recomendaciones	
<b>3.6 <u>Análisis de Economía Política en la propuesta del Proyecto “Fomento</u></b>	
<b><u>Integral a la Producción Familiar”</u></b> .....	84-86
<b><u>CONCLUSIONES</u></b> .....	87-91
<b><u>BIBLIOGRAFÍA</u></b> .....	92-97
<b><u>ANEXOS</u></b> .....	98

## **Glosario:**

**ALBA:** Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

**AF:** Agricultura Familiar

**BM:** Banco Mundial

**BNF:** Banco Nacional de Fomento

**CAN:** Comunidad Andina de Naciones

**CARICOM:** Comunidad del Caribe

**COFCOR:** Consejo de Relaciones Exteriores y Comunitarias

**CMA:** Cumbre Mundial de Alimentación

**CSAM:** Comité de Seguridad Alimentaria Mundial

**CNA:** Censo Nacional Agropecuario Ecuador

**CIALCO:** Circuitos Cortos de Comercialización Alternativa

**COPISA:** Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria y Nutricional

**DDA:** Descenso de la Disponibilidad de Alimentos

**ERA:** Escuelas de Revolución Agraria

**ERNA:** Empleo Rural No Agrícola

**EPI:** Economía Política Internacional

**ECV:** Encuesta Nacional Condiciones de Vida

**FAO:** Food and Agriculture Organization

**Ha:** Hectárea

**INTI:** Intervención Nutricional Territorial Integral

**INEC:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador

**LORSA:** Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria

**MAGAP:** Ministerio de Agricultura, Ganadería Acuacultura y Pesca.

**MCPEC:** Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad

**PEA:** población económicamente activa

**PNBV:** Plan Nacional del Buen Vivir

**PMA:** Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas

**PTC:** Programas de Transferencias Condicionadas

**PRESANCA:** Programa Regional de Seguridad Alimentaria para Centroamérica

**RNSA:** Red Nacional de Seguridad Alimentaria Urbana

**RUC:** Registro Único del Contribuyente

**SA:** Seguridad Alimentaria.

**SAN:** Seguridad Alimentaria Nacional.

**SAA:** Seguridad Alimentaria de Abastecimiento

**SSA:** Seguridad Sanitaria Alimentaria.

**SAF:** Seguridad Alimentaria Familiar.

**SIPAE:** Sistema de la Investigación de la Problemática Agraria del *Ecuador*

**SISAN:** Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional

**SIISE:** Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador

**UPA:** Unidad de Producción Agropecuaria

## **INTRODUCCIÓN**

***“Controla el petróleo y controlarás las naciones,  
Controla los alimentos y controlarás a los pueblos”  
(Henry Kissinger)***

### **1. PROBLEMÁTICA**

La seguridad alimentaria es un factor de desarrollo económico y social; éste puede reflejarse en la capacidad de las familias para producir o comprar alimentos en función de satisfacer sus necesidades básicas. El problema de garantizar seguridad alimentaria en los países en vías de desarrollo se circunscribe principalmente en el acceso. Razón por la cual, es necesario analizar los avances y acciones, de actores estatales y no estatales a partir de las interacciones entre el Estado y el mercado en donde los intereses y las políticas domésticas y foráneas son determinantes en la configuración del sistema alimentario global.

Un aspecto relevante en el debate internacional sobre seguridad alimentaria es el alcance de este concepto que se enfrenta al de soberanía alimentaria. El primero de ellos es avalado por organismos internacionales pertenecientes a Naciones Unidas, e implica el cumplimiento de:

- “Una oferta y disponibilidad de alimentos adecuados
- La estabilidad de la oferta sin fluctuaciones ni escasez en función de la estación del año
- El acceso a los alimentos o la capacidad para adquirirlos
- La buena calidad e inocuidad de los alimentos.”<sup>1</sup>

Mientras que la segunda noción, se desarrolla por Vía Campesina constituyéndose en una alternativa ante las políticas neoliberales bajo ejes como: la alimentación como un derecho, la reforma agraria, protección de recursos naturales, reorganización del comercio de alimentos, y control democrático manifestándose en este último término una visión humanística y responsable con la diversidad biológica.

La tendencia de la mayor parte de gobiernos llamados de “izquierda,” en América del Sur, afirma la preocupación sobre este tema, los alimentos vuelven a tener un valor

---

<sup>1</sup> FAO, Panorama de la seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, en <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pdf/panorama10.pdf> (acceso 05/06/2010)

estratégico en dos sentidos: el primero, apunta a una recuperación en el manejo de recursos naturales como la tierra y el agua, el segundo vinculado al creciente apoyo económico y político a la pequeña producción nacional, plasmada en políticas que garantizan a los agricultores el acceso a insumos productivos, tecnología, acceso a mercado y la recuperación de especies propias de cada región, esta última es una estrategia común en gobiernos como el de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

El actual gobierno de nuestro país ha optado por la “soberanía alimentaria” como orientación de su política, el mismo que no puede entenderse sin campesinos, estos actores son el punto de partida y fin de cualquier “*política pública*”<sup>2</sup>, que se realice a favor de mejorar las condiciones de vida de lo rural y urbano, por tal razón el Estado Ecuatoriano ha promovido el “Plan Nacional del Buen Vivir”, el cual parecería ser a primera vista uno de los instrumentos con el cual se podría garantizar al país la “soberanía alimentaria”, a través de la democratización de servicios, mercados, acceso a tierra, agua etc.

Por lo tanto, el tema de soberanía y seguridad no sólo hace referencia a obtener autonomía alimentaria, sino en disponer de los mecanismos y recursos socio-económicos necesarios para que sea sostenible incidiendo en un mayor nivel de bienestar social reflejado en varios campos como: la salud, el trabajo, la educación, y la cultura. En esta investigación se indagará sobre la contribución del Estado en los *proyectos de inversión pública*,<sup>3</sup> cuya línea estratégica sea la de seguridad alimentaria, de tal manera que se pueda hacer un análisis y sobre la problemática internacional y local desde la corriente economía política crítica.

## **2. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN**

**¿Cuál es el Rol y la gestión del Estado para contribuir a la seguridad alimentaria: a través de los proyectos de inversión pública, promulgados por el MAGAP?**

---

<sup>2</sup> “El conjunto de acciones que ejecutan los gobiernos buscando el cumplimiento de determinados objetivos en la sociedad”

ORAZIO BELLETITNI C, Políticas públicas: Una introducción al estudio de su formación y análisis del caso Ecuatoriano, Cuadernos sociológicos 3, 2005, Quito Ecuador.

<sup>3</sup> Es una propuesta de acción técnico- económico, para emplear recursos humanos, materiales y tecnológicos provenientes del Estado, para cumplir con objetivos sociales a través de metas gubernamentales o alternativas, empleadas por programas de apoyo.

### **3. JUSTIFICACIÓN**

La “*seguridad alimentaria*”<sup>4</sup> se presenta como uno de los temas más relevantes en la agenda nacional e internacional, a causa de cambios económicos, sociales, políticos y ambientales que afectan tanto la producción, como el consumo. Este tema se convierte en una responsabilidad de los gobiernos y un derecho de los ciudadanos, ya que el hecho de que los alimentos no sean accesibles o disponibles a la población compromete y afecta a campos como la salud, la educación y el bienestar de la población en general.

En un contexto de crisis alimentaria y mercados globalizados, es necesario reflexionar sobre el rol y opciones del Estado y el mercado frente al aumento de los precios de “comestibles”<sup>5</sup>, ya que convergen factores como cambio climático, la dependencia de importaciones, acceso a insumos productivos pero fundamentalmente “el dominio global que ejercen las corporaciones multinacionales alimentarias y que repercuten en tres factores esenciales para la vida del ser humano: el agua, los combustibles y los alimentos.”<sup>6</sup>, estos ponen en riesgo la seguridad alimentaria de cada nación.

En América Latina, el panorama se enmarca principalmente en situaciones de pobreza y de desnutrición, razón por la cual muchos países han diseñado mecanismos que les permitan responder a estos retos. En nuestro país, según el último Censo realizado; el 85,6 % de pobres en el país se encuentra en el sector rural y la mayoría depende de la agricultura como medio de subsistencia. Paralelamente, se manifiesta una de las mayores contradicciones: si bien esta actividad genera ingresos y afecta a las condiciones de vida, es descuidada o abandonada por los mismos campesinos y por el Estado.

La noción de seguridad alimentaria se ha ido adaptando a los cambios sufridos en los últimos años, razón por la cual ahora se habla de “*soberanía alimentaria*”<sup>7</sup>, como el mecanismo ideal para que un país defina de manera autónoma ¿Qué producir?, ¿Cómo

---

<sup>4</sup> "Cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa".(Cumbre Mundial de Alimentación 1996)

<sup>5</sup> Según la FAO, en el 2007 los cereales subieron el 41 por ciento, los aceites vegetales el 60 por ciento y los lácteos el 83 por ciento. Entre marzo de 2007 y marzo de 2008 el precio del trigo aumentó en un 130 por ciento. Tomado de <http://alainet.org/active/23689> artículo Mala Distribución de bienes ¿Crisis Alimentaria?

<sup>6</sup> GIMÉNEZ-HOLT, De la crisis alimentaria a la soberanía alimentaria: el reto de los movimientos sociales, 2007. <http://www.foodfirst.org/files/pdf/De%20Crisis%20Alimentaria%20a%20Soberan%C3%ADa%20Alimentaria.pdf>

<sup>7</sup> “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”.(Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, Cuba 2001)

producir? ¿A quiénes destinar la producción? ¿Quiénes producen? En este sentido resulta interesante analizar que acciones ha tomado el Estado frente a los cambios producidos en el mercado, para determinar si en verdad se ha avanzado en garantizar seguridad alimentaria o si más bien ha habido retrocesos u obstáculos para alcanzar este objetivo. Cabe resaltar que la “soberanía alimentaria”<sup>8</sup> no relega ni reemplaza al de seguridad, sino que más bien son conceptos complementarios que se tomarán en cuenta en el desarrollo de esta investigación.

El principal problema para los países en desarrollo no es la disponibilidad de alimentos, sino más bien el acceso a ellos, que llega a ser condicionado por el poder adquisitivo de los hogares. Evidenciando así que el análisis a escala familiar es clave para determinar una política pública de seguridad alimentaria focalizada a los individuos, dentro de la familia y comunidad. Esta investigación pretende analizar el impacto de los proyectos de inversión pública que promulga entidades estatales como el Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y su contribución a la seguridad alimentaria.

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1 OBJETIVO GENERAL**

- Analizar la importancia de la seguridad alimentaria en el sistema internacional.

### **4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analizar la vinculación que existe entre el Estado y el mercado en torno al tema de seguridad alimentaria a través del enfoque de la Economía Política Internacional.
- Describir la situación actual del Ecuador frente al tema de seguridad alimentaria
- Analizar el impacto de los proyectos de inversión pública MAGAP, en relación al tema de seguridad alimentaria.

---

<sup>8</sup> Ambos conceptos tienen el objetivo común de lograr que toda la población esté bien nutrida, para lo cual debe acceder en todo momento a los alimentos necesarios. Sin embargo ambas nociones discrepan en el cómo. Seguridad Alimentaria no implica necesariamente un apoyo a la producción doméstica de alimentos, pues estos podrían ser importados, y se lograría seguridad alimentaria si es que todos pueden acceder a ellos. Soberanía Alimentaria resalta principalmente dos necesidades: la primera de definir con autonomía la política alimentaria y agraria, rescatando el papel protagónico de los campesinos y en segundo lugar la necesidad de asegurar la satisfacción de la demanda de alimentos interna con la producción nacional.

## **5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

La presente tesis será un estudio de carácter descriptivo- analítico que servirá para analizar cuál ha sido el rol de la gestión del Estado para contribuir en la seguridad alimentaria a través de los proyectos de inversión pública promulgados por el MAGAP.

En un primer momento se utilizaron técnicas de recopilación de la información que van desde fuentes bibliográficas, publicaciones especializadas de organismos internacionales, revistas, incluyendo material académico encontrado en la red, bases de datos, artículos periodísticos y estadísticas con las cuales se obtuvo una primera aproximación al problema.

En una segunda fase se realizó un filtro de toda la información separándola de acuerdo a su alcance: información internacional, nacional, que permita mantener un orden y secuencia en el análisis de la información. Posteriormente se categorizó aquellos documentos que permitan responder y corroborar la hipótesis planteada.

En la primera etapa de la tesis (Capítulo I) se utilizará el método sistemático, presentando un marco teórico general de Economía Política Internacional que permita comprender cuales son las implicaciones de la seguridad alimentaria en la formulación de políticas públicas y en la dinámica del mercado. Se realizará la recopilación de la información, donde se conceptualizará sobre las dimensiones de la seguridad alimentaria y los alcances de este término, adicionalmente se describirá de manera breve algunos debates teóricos sobre seguridad alimentaria a nivel internacional. A través del método histórico se tratará de conocer la evolución que ha tenido este término y como ha tomado importancia hasta convertirse en un objetivo estratégico de seguridad nacional.

En la segunda etapa de la tesis (Capítulo II) se realizará el análisis de la situación del Ecuador con respecto a la seguridad alimentaria, para lo cual se describirá la situación socioeconómica del país, recapitulando algunos datos y sucesos históricos que permitan evidenciar avances y retrocesos en alcanzar este objetivo estratégico de Seguridad Alimentaria SA. En base a encuestas de la calidad de vida realizada por el INEC, se pretende obtener datos cuantitativos para situar en que dimensión radica la mayor complejidad del acceso a alimentos en nuestro país. También se analizará cuales son las principales propuestas del actual gobierno del Economista Rafael Correa, en referencia a este tema.

En la tercera etapa de la tesis (Capítulo III) se empleará un análisis documental con material oficial del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP,

con los cuales se pretende dar una mirada crítica de cual ha sido la gestión del Estado, a través del análisis del proyecto titulado “Fomento Integral a la Producción Familiar”, bajo la corriente teoría de la economía política internacional.

**CAPÍTULO I**  
**MARCO TEÓRICO**  
**ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL Y SEGURIDAD**  
**ALIMENTARIA**

En este primer capítulo, esta investigación pretende establecer la relación existente entre la Economía Política Internacional y la Seguridad Alimentaria SA analizando algunos factores que inciden en este objetivo estratégico .

De igual manera se describirá los cambios y adaptaciones que ha tenido el término de la SA, a largo de la historia, con la finalidad de tener una mejor comprensión sobre los hechos que motivaron a muchos países a posicionar este tema en sus agendas gubernamentales. Además se analizará los debates teóricos que ha tenido el concepto de seguridad alimentaria en el área internacional, con el objetivo de esclarecer y definir en qué dimensión teórica es problemática la SA para los países en vías de desarrollo.

**1.1 ENFOQUE DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL(EPI)**

La EPI se centra principalmente en el análisis de la interrelación de economía y política en la arena mundial. Para Gilpin<sup>9</sup> esta teoría se interesa en la distribución de los beneficios procedentes de la actividad del mercado y argumenta que el Estado y el mercado han tendido a desplazar otras formas de organización política y económica en el mundo moderno, con el fin de originar poder y riqueza: *“Surgido en la temprana Europa moderna, el Estado y el mercado se han extendido progresivamente desde ese enclave relativamente pequeño del globo, hasta abarcar una fracción sustancial de la humanidad. El mercado se ha extendido también como forma de intercambio económico y poco a poco ha incorporado más sociedades en la trama de la interdependencia”*<sup>10</sup>.

Siguiendo al autor en mención, los trabajos hechos con esta corriente tienen tendencias a analizar lo que es el transnacionalismo, cooperación internacional y desarrollo económico. Por lo cual, Gilpin manifiesta que la emergencia de la EPI responde a procesos como la globalización la cual obliga a ampliar el espectro de reflexión involucrando actores e intereses, que son determinantes en la economía y en la política.

---

<sup>9</sup> Gilpin Robert, Capítulo 1: “The New Global Economic Order” y Capítulo 2: “The Nature of Political Economy”.

<sup>10</sup> Globalización: Rol del Estado y Relaciones internacionales en el realismo de Robert Gilpin, Raúl Allard Neuman, Foro Altos Estudios Sociales, Valparaíso Chile 2003 en : [http://ucv.altavoz.net/prontus\\_unidacad/site/artic/20090601/asocfile/20090601222222/cuaderno\\_4.pdf](http://ucv.altavoz.net/prontus_unidacad/site/artic/20090601/asocfile/20090601222222/cuaderno_4.pdf) (acceso 17/05/2010)

Adicionalmente, esta corriente afirma que es difícil comprender alguna problemática de la economía mundial, sin entender cómo funciona el Estado y el Mercado.

Para autores como Frieden, Lake y Broz<sup>11</sup>, este enfoque estudia la manera en que las políticas de los gobiernos afectan las operaciones de mercado, es decir la interacción que se produce entre la economía y la política.

Cuarenta años atrás, el estudio de la EPI ha experimentado muchos cambios, y es en 1970 que su resurgimiento se debe a dos fuentes<sup>12</sup>:

1. La insuficiencia de los enfoques tradicionales por explicar las nuevas dinámicas mundiales. Muchos académicos cuestionaron la división de los estudios de política y economía.
2. El efecto de la estabilidad de 25 años post-guerra, comenzó a desintegrarse, los asuntos económicos empezaron a politizarse y los sistemas políticos comenzaron a preocuparse por los asuntos económicos.

Fueron estas dos razones principalmente, las que motivaron a los científicos sociales a buscar un mejor entendimiento de cómo la economía y la política interactúan en la sociedad moderna.

Por lo tanto, la perspectiva teórica de la ***Economía Política Internacional (EPI)*** entendida como un modelo teórico, que trata de analizar las interacciones que se dan entre el mercado y el Estado. Se basa principalmente en dos premisas fundamentales: la primera, afirma que las decisiones e intereses políticos tienen incidencia en la ubicación de las actividades económicas y cómo en ellas se produce la distribución de los costos-beneficios; la segunda por su parte, manifiesta que las fuerzas económicas del mercado afectan la distribución del poder, y el bienestar social entre los diferentes actores.

De esta manera, la EPI como perspectiva teórica ofrece un análisis multidisciplinario que no separa campos de acción, economía o política, nacional o internacional, sino que más bien enriquece el espectro de análisis.

Algunos de los supuestos fundamentales de la EPI, para Underhill<sup>13</sup> son:

---

<sup>11</sup> Frieden Jeffrey, Lake David, Broz Lawrence, International Political Economy: Perspectives on the Global Power and Wealth, New York, Fifth Edition, Capítulo 1.

<sup>12</sup> Frieden Jeffrey, Lake David, Broz Lawrence, International Political Economy: Perspectives on the Global Power and Wealth, New York, Fifth Edition, Introduction.

<sup>13</sup> Enfoque de regulación y Economía Política Internacional: ¿Paradigmas convergentes?, Bustelo Pablo Gómez, Universidad Complutense de Madrid, 2004 en [www.ucm.es/info/eid/pb/BusteloREM03.pdf](http://www.ucm.es/info/eid/pb/BusteloREM03.pdf) (acceso: 18/06/2010)

- *la interacción política es uno de los medios a través de los cuales las estructuras económicas se establecen y transforman;*
- *hay una conexión estrecha entre los niveles nacional e internacional del análisis y los dos no pueden separarse entre sí de manera aceptable*

Según Thomas Oatley<sup>14</sup>, existen dos interrogantes fundamentales para la EPI: la primera, ¿Cómo las políticas dan forma a las decisiones que toma una determinada sociedad en relación a los recursos que posee? y ¿Cuáles son las consecuencias de esas decisiones? .Para responder a la primera cuestión, tenemos que partir de la afirmación que los recursos son limitados, y la sociedad difícilmente acordará en el ¿Cómo? Esos recursos se van a utilizar y distribuir etc., de allí que existan infinidad de intereses y demandas en juego los cuales no pueden ser satisfechas en su totalidad por la limitada cantidad de recursos existentes dentro y fuera de un territorio.

Por lo tanto, una de las metas de la EPI es investigar y analizar cómo esas demandas e intereses, se producen, se reconcilian y se transforman en políticas económicas a nivel nacional e internacional. Razón por la cual este autor, entiende a este enfoque como una lucha entre los “ganadores” y los “perdedores” en el intercambio comercial generado en el sistema mundial. Dentro de este enfoque es importante analizar dos cosas: Dónde se originan intereses, o preferencias políticas y a qué responden. Y cómo las instituciones políticas acuerdan y concilian las diferencias existentes plasmándolas en directrices de política.

**1.1.1 Los intereses:** Se entienden como los objetivos o metas políticas que tienen los actores centrales en el sistema internacional. Siguiendo a Oatley los intereses se derivan de ***necesidades materiales*** que surgen desde la perspectiva económica global. Y también en ***ideas*** que son modelos mentales, que proveen un conjunto de creencias sobre los costos-beneficios que implica las relaciones entre los actores, es decir entre el gobierno y los actores inmersos en resultados de economía y de política. Las ideas acerca de cómo opera la economía es un recurso donde se refleja y se evidencian las preferencias de los grupos por una determinado modelo de economía particular. Entender en donde se originan o de donde vienen esos intereses nos ayuda a identificar con cierta precisión las demandas y las políticas que se confrontan cuando se toma una decisión en particular.

---

<sup>14</sup> International Political Economy: Interest and Institutions in Global Economy, Thomas Oatley, Chapter1, fourth edition.

**1.1.2 Instituciones Políticas:** Establecen cuáles van a ser las reglas en las cuales se manejará el gobierno en todo proceso político, esto permite a los grupos que existen dentro de un país o fuera de él, llegar y hacer cumplir las decisiones o preferencias de los actores con cierto poder en un determinado contexto. Las instituciones políticas determinan cuales grupos estarán en capacidad de tomar esas decisiones y establecer reglas. Algunos académicos argumentan que un efecto importante de las instituciones internacionales son los cambios que genera en la política doméstica al permitir alianzas o vínculos entre las naciones, sea para acuerdos de cooperación, tratados comerciales etc.

Las acciones de los gobiernos pueden influir en las actividades económicas, pero estas acciones por sí mismas son un reflejo de las presiones de los intereses que tiene los actores o grupos por un modelo político y económico específico. Por lo tanto, podemos decir que la manera en cómo esos intereses se van a traducir en resultados dependerá en gran parte del funcionamiento de las instituciones, quienes delegarán responsabilidades a actores particulares para la toma de decisiones.

Para Frieden<sup>15</sup>, los intereses económicos de los grupos son centrales en la determinación de la política nacional e internacional, razón por la cual el distingue dos dimensiones a ser analizadas:

### **1.1.3 La relación entre políticas domésticas y política internacional**

La distinción entre lo internacional y lo doméstico es la base de muchos debates dentro de la EPI a lo largo de su desarrollo; gran parte de los teóricos coinciden en que las corporaciones multinacionales son una fuerza independiente en el sistema mundial, y otros académicos ven a las firmas internacionales como extensiones o brazos de poder de algunas naciones.

La primera dimensión concierne al grado en el cual las políticas internacionales y las actividades económicas se encuentran inmersas en el nivel doméstico, y viceversa como el nivel doméstico se inserta en la dinámica global, qué recursos utiliza y cuáles son los costos y beneficios de tal inserción, tomando en cuenta que el sistema internacional existe como el conjunto de estados nacionales y actores “independientes” cada cual con su política y economía específica. Los teóricos a favor de la política doméstica afirman que el sistema en sí, fue creación de Estados Unidos, y naciones poderosas de Europa

---

<sup>15</sup> Frieden Jeffrey, Lake David, Broz Lawrence, International Political Economy: Perspectives on the Global Power and Wealth, New York, Fifth Edition, Chapter 1.

Occidental. Razón por la cual, la primera relación se la entenderá como la relación entre el Estado o Los Estados y el mercado sea nacional o internacional.

La interacción entre lo doméstico y lo internacional tiene que ver directamente con la economía global y cómo ésta afecta los intereses y las instituciones en las políticas nacionales. Se puede afirmar que la afectación a la economía se refleja en la formulación de la política extranjera en dos sentidos: uno que tiene que ver directamente con la economía global, específicamente de las preferencias de los actores nacionales en temas de política y de economía. La economía interna tiende a provocar cambios en los intereses de los grupos domésticos, haciendo que ellos promulguen políticas que concuerden con sus intereses. Otro de los efectos, es el impacto de la economía internacional en las instituciones domesticas y los efectos de la globalización, entendida esta última como el desarrollo hacia la integración económica lo que indudablemente tendrá repercusiones para las naciones y sus actores.

#### **1.1.4 La relación entre el Estado y las fuerzas sociales.**

La segunda distinción, pone de relieve la interacción entre el gobierno y las fuerzas sociales, lo cierto es que la política nacional en su mayoría surge de las acciones y decisiones consientes de los líderes nacionales, quienes al ocupar posiciones de poder y operar en instituciones, legitiman las orientaciones a las que debe apuntar dichas políticas económicas.

Las fuerzas sociales, son entendidas como el conjunto de actores que tienen intereses, necesidades las cuales el Estado asume en pro de satisfacer las demandas de la población. Estos grupos pueden tener alta o baja incidencia en la toma de decisiones.

El Estado si bien es un actor fundamental deberá en el mejor de los casos plasmar esas necesidades de los grupos de actores en políticas acordes a esas demandas, lo cierto es que como el Estado no es el único actor, y hay como se mencionó brazos de poder, dentro de las naciones y fuera de ellas, estos grupos suelen tener en ciertos casos mayor incidencia y tienden a modificar esas políticas para asegurar un determinado orden.

Cabe resaltar, que en todos los estados, el gobierno es el principal responsable de diseñar las directrices de política. Sin embargo se ve influenciado por una serie de factores y actores como los grupos organizados de la sociedad, corporaciones transnacionales etc. Pero también el poder ejecutivo se ve condicionado por el marco institucional en el que se desenvuelve tanto a nivel doméstico como internacional. “En el

plano doméstico, tiene que adecuarse a la estructura institucional del Estado, que determina los cauces legislativos mediante los que se pone en práctica la política, que son distintos en cada nación. En el plano internacional, el gobierno ve restringido su campo de acción por los tratados y convenios internacionales en vigor<sup>16</sup> Comprobándose así que el accionar de los estados se ve limitado por factores internos y externos que involucran intereses y roles dentro de la área local e internacional.

## **1.2 Escuelas de la Economía Política Internacional**

La Economía Política Internacional es un enfoque teórico cuya definición varía dependiendo de la corriente teórica de la cual se nutra. Son tres corrientes las que se enmarcan dentro de la EPI (Economía Política Internacional) y son: el mercantilismo, el liberal-institucionalismo y el marxismo, cada una de ellas conciben de manera diferente la relación política y economía, la función del mercado en la sociedad, el papel de las instituciones en el gobierno etc.

**1.2.1 Mercantilismo:** Sus raíces se encuentran en el siglo XVI y XVII, cuyas teorías se basan en la relación entre la actividad económica y el poder estatal, el surgimiento de esta teoría está vinculado a las aspiraciones de bienestar y seguridad nacional. De ello que la economía sea concebida como un conjunto de actividades sometidas al interés nacional del Estado.

En esta corriente según Gilpin<sup>17</sup> existe el ***mercantilismo clásico y el moderno***, el primero de ellos argumenta que el poder nacional y la riqueza (acumulación de bienes), están estrechamente conectados. Adicionalmente, pone de relieve que el comercio es la vía por excelencia, para que una nación adquiera y acumule riqueza. Mientras que la segunda forma, afirma que las fuerzas económicas son un componente fundamental en el poder nacional. También, añade que el comercio debe ser valorado por la cantidad de exportaciones, razón por lo cual se debe tratar de evitar las importaciones. Ambos enfoques, coinciden en el hecho que existen algunos tipos de actividad económica que generan más riqueza y valor que otros. Evidenciándose así, que la riqueza es un componente determinante del poder nacional, en el cual el Estado juega un rol importante en decidir a donde deben destinarse los recursos de una nación.

---

<sup>16</sup> Wechster Steinberg Federico, La Economía Política del Proteccionismo, Universidad Autónoma de Madrid, 2007 en : [http://web.uam.es/departamentos/economicas/analecon/analisis\\_economico\\_es/cuadernos\\_de\\_economia/numeros/80/80\\_02.pdf](http://web.uam.es/departamentos/economicas/analecon/analisis_economico_es/cuadernos_de_economia/numeros/80/80_02.pdf)

<sup>17</sup> Gilpin Robert, Capítulo 1: "The New Global Economic Order" y Capítulo 2: "The Nature of Political Economy". Traducción: Cristina Barros

**1.2.2 Liberalismo:** Cuyo origen se remite al siglo XVIII, como respuesta a los enfoques mercantilistas. Esta corriente dibuja una línea fuerte entre economía y política. Resaltando que el propósito de la economía es enriquecer a los individuos y no al poder estatal. De ello, que se pronuncien a favor de un mercado “abierto” basado en tratados comerciales, donde se da prioridad al bienestar individual el mismo que se traduciría en el bienestar nacional. Según Adam Smith, el individuo actúa de forma egoísta para maximizar sus beneficios económicos, por lo que el resultado de sus acciones individuales se refleja en la generación de riqueza en el mercado. Esta corriente también se basa en los análisis de David Ricardo, en la cual se plantea que los países generan riqueza cuando se dedican hacer productos a un costo relativamente bajo dentro del territorio nacional (Teoría de las ventajas comparativas). El papel del Estado es reducido, ya que su función se limita a dar reglas claras concernientes a la propiedad privada y los recursos.

**1.2.3 Marxismo:** Es una corriente teórica que en términos generales hace una crítica al capitalismo atacando por un lado, la propiedad privada, y por otro la fuerza de trabajo. La premisa fundamental afirma Marx es la tendencia natural a la acumulación de capital, esto lleva a que las decisiones sobre ¿Qué producir? , son hechas por algunas firmas, grupos, clases, etc., las mismas que controlan representativos capitales de inversión y dan origen a monopolios. Como es evidente, este enfoque analiza el rol clave que tienen las grandes corporaciones como actor determinante en el momento de decidir ¿cómo? se van a emplear los recursos. Por lo tanto, el rol del Estado ha sido el de propiciar políticas favorables a tal acumulación de capital debido a que el sistema global no provee beneficios a todos los países de manera homogénea.

<b>Escuelas Tradicionales de la Economía Política Internacional</b>			
	<b>Mercantilismo</b>	<b>Liberalismo</b>	<b>Marxismo</b>
<b>Actor más importante</b>	El Estado	Individuos	Clases Sociales
<b>Rol del Estado</b>	Intervención en la ubicación de los recursos	Establecer y reforzar el derecho de propiedad facilitando el intercambio comercial.	Instrumento de clase(capitalista), que usa el poder estatal para preservar el sistema capitalista
<b>Imagen del sistema económico</b>	Conflictivo : los países compiten por industrias y por captar cada vez más zonas de comercio del comercio	Armonioso: la economía internacional ofrece beneficios a todos los países, el reto es crear un marco político que permita a los países obtener ganancias.	Explotación: los capitalistas explotan la fuerza de trabajo. Los países ricos explotan a los países pobres en la economía internacional
<b>Objetivos de economía política</b>	Aumentar el poder de los estados-nación en el sistema internacional	Aumentar el bienestar social entendido como la suma del bienestar individual	Promover la equidad en la distribución de la riqueza y los ingresos.
<b>Fuente:</b> International Political Economy, Thomas Oatley, pág. 11. <b>Traducción:</b> Cristina Barros			

Cada escuela ofrece una perspectiva distinta de la economía mundial y cada una tiene énfasis en uno de los aspectos de la economía mundial como: cooperación y competencia entre gobiernos, en conflicto entre fuerza de trabajo y el capital, como elemento distintivo de la economía global.

### **1.3 Economía Política Crítica**

La Economía Política Internacional Crítica se configura durante los años 80`s; según Josep Muñoz<sup>18</sup> esta corriente pretende superar el individualismo y reduccionismo metodológicos que caracterizan a la corriente ortodoxa; la EPI crítica propone una unidad de análisis básica que no son ni las estructuras, ni los agentes, sino el conjunto de relaciones sociales configuradas en la estructura social en un momento histórico dado. “Define su objeto de estudio en términos amplios enfocándose en tres niveles de

<sup>18</sup> Muñoz Ibáñez Josep, La Economía Política de la sociedad postindustrial, Barcelona, 2002, pág. 34 en [http://www.tdr.cesca.es/TESIS\\_UPF/AVAILABLE/TDX-0218104-132549//tjim1de1.pdf](http://www.tdr.cesca.es/TESIS_UPF/AVAILABLE/TDX-0218104-132549//tjim1de1.pdf) (acceso 15/05/2010)

actividad: las fuerzas sociales, las formas de Estado y los ordenes mundiales”<sup>19</sup>, resaltando la importancia que juegan los actores no estatales en la toma de decisiones.

Para esta investigación se empleará una de las corrientes críticas de la EPI, de la escuela Británica con Strange quien ha criticado “la importancia otorgada, por la EPI estadounidense, al Estado, a su poder de coerción y a las relaciones interestatales; por el contrario, la autora ha defendido<sup>20</sup>:

- *que el poder en el sistema mundial está descentralizado, de manera que el Estado ya no es el centro de la estructura político-económica;*
- *que el poder estatal es difuso (soft power) y no un hard power (basado en la coerción)*
- *que la regulación del sistema económico mundial se produce como resultado de la negociación (bargaining) entre Estados, empresas multinacionales, organismos internacionales, zonas de integración regional y organizaciones no gubernamentales.*

Esta teoría manifiesta que la relación entre “autoridad y mercado”<sup>21</sup> ha sido ignorada por la economía liberal, lo que consecuentemente ha llevado a un proceso de negociación entre las empresas y el Estado, en la cual los gobiernos pueden ofrecer mayores incentivos, renunciar algunas exigencias, con el fin de que una empresa extranjera ingrese en el territorio, lo cual tendría un “efecto de erosión en dos fuentes importantes de autoridad estatal: su poder para imponer impuestos y para regular los mercados ”.<sup>22</sup>

En este sentido, la seguridad alimentaria atraviesa ambas esferas por un lado tenemos los esfuerzos por parte del Estado en promover políticas públicas “favorables” a productores-consumidores, y por otro, tenemos que el mercado apunta a una mayor internacionalización que puede generar obstáculos y oportunidades para garantizar la seguridad alimentaria. Adicionalmente, tenemos varios debates que más adelante se abordarán en torno a la problemática del alimento, surgiendo varias interrogantes ¿puede un país autoabastecerse e ignorar la apertura del mercado? ¿Es viable y suficiente un modelo de desarrollo local para garantizar la producción, el acceso y el abastecimiento

---

<sup>19</sup> Ídem. Pág. 35

<sup>20</sup> Enfoque de regulación y Economía Política Internacional: ¿Paradigmas convergentes?, Bustelo Pablo Gómez, Universidad Complutense de Madrid, 2004 en [www.ucm.es/info/eid/pb/BusteloREM03.pdf](http://www.ucm.es/info/eid/pb/BusteloREM03.pdf) (acceso: 18/06/2010)

<sup>21</sup> STRANGE SUSAN, Transnational Relations, pág. 339 en: <http://www.istor.org/stable/2616549?origin=JSTOR-pdf> (acceso 27/11/2009)

<sup>22</sup> Íbid. Pág. 343.

nacional? ¿Cómo articular políticas que garanticen la seguridad alimentaria, al modelo de economía que tenemos?, son algunas interrogantes que confrontan a la política y a la economía y que serán desarrolladas a lo largo de esta investigación.

Para la corriente crítica de la EPI, *“la forma de competencia entre los Estados ha cambiado”*<sup>23</sup>, es así que hoy los Estados compiten por ocupar cada vez más, proporciones de mercado en la economía mundial, a la cual se suman los intereses de instituciones públicas y privadas por el control de los recursos naturales, sociales y alimenticios etc. Esta afirmación debe ser entendida como una estrategia de geopolítica, presente en todas las naciones, debido a que el garantizar el alimento a la población es parte de la seguridad nacional.

Hoy impera lo que denomina Susan Strange *“La civilización del negocio que ahora predomina en todo el mundo, para los que toman las decisiones en el gobierno y en los negocios, es una formada y diseñada según el modelo de civilización comercial estadounidense”*<sup>24</sup>. Evidenciando que, la condición de mercancía que tienen los alimentos, condiciona el acceso no sólo a los consumidores finales, sino a los productores, que atraviesan problemas de pobreza extrema y que ven limitado el acceso a los medios de producción.

Evidentemente la lógica del ciclo de producción, distribución y consumo de alimentos no busca satisfacer las necesidades básicas, sino que por el contrario promueve una competencia desleal entre grandes y pequeños productores, estos últimos deben endurecerse en insumos y demás, lo que reduce su nivel de competitividad frente a grandes empresas. Por otro lado, tenemos que el uso de tecnología, va deteriorando las condiciones del suelo y lo hace dependiente a fertilizantes, que no garantizan la calidad y nutrientes del producto final, también tenemos que los agricultores deben someterse a las reglas del mercado nacional e internacional, que no toma en cuenta la heterogeneidad entre regiones y población. *“El concepto Seguridad Alimentaria encuentra uno de sus límites en la creciente urbanización, porque el acceso a los alimentos en las ciudades no depende de poder producirlos, sino del precio de los mismos”*<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> STRANGE SUSAN, El Estado Hueco, artículo tomado de: NASI CARLO, Postmodernismo y relaciones internacionales, editorial Pontificia Universidad Javeriana, pág. 156, 1998.

<sup>24</sup> Ibíd. .pág. 159, 1998.

<sup>25</sup> De de Vega Lozano Alejandro, Seguridad Aliemntaria, 2004, en <http://www.gestiopolis.com/canales3/ger/segalim.htm> (acceso 20/11/2009 )

La forma como el capital interviene en la mercantilización de la alimentación a nivel mundial, propicia las condiciones para el aumento de la inseguridad alimentaria según Galindo y Pino<sup>26</sup>, esto se refleja en que:

- No se produce lo que necesita la población para una alimentación segura, sino lo que asegura más beneficios al capital invertido
- Al perseguir el abaratamiento de los costes y la competitividad en una cadena de distribución planetaria, este modelo, enfrenta a los productores y consumidores en intereses contrapuestos
- Elimina la pequeña producción agroalimentaria y a los campesinos, reemplazándolos por empresas o sociedades anónimas que concentran la producción y la distribución donde les es más rentable
- Convierte a la agricultura y ganadería en una factoría industrial. El trabajo y habilidad del agricultor y su conocimiento de la naturaleza no tiene el menor valor y han sido sustituidos por la producción en serie.

Siguiendo a la autora, Strange recalca que la autoridad sobre la sociedad y la economía se manifiesta bajo nuevas formas, una de ellas es el transnacionalismo, que genera nuevas relaciones entre estados y entre compañías razón por la cual, la autoridad estatal de cierto modo disminuye al delegar responsabilidades a nivel local, o regional, e internacional. Esto desemboca, en que la soberanía de una nación al menos a nivel doméstico se convierta como la autora lo llama en una “ficción” debido a que el rol de los Estados está declinando a causa de la lógica del mercado, en los cuales los actores transnacionales van ganando terreno. Dentro de la problemática a investigar tenemos varios sectores involucrados con distintos intereses, por ejemplo desde la visión institucional de FAO pugna a una mayor liberalización del mercado, y por otra parte está la “Vía Campesina”, cuya tendencia es promulgar un modelo de producción local de agricultura sustentable y ecológica que garantice a toda la población el acceso a los comestibles. Adicionalmente a esto, se suma los intereses de pequeños productores, cadenas de supermercados, etc.

Finalmente, podemos decir que la pérdida de autoridad del Estado ha sido frente a la ganancia de poder que mantienen los mercados, demostrando que las asimetrías entre ambos entes (Estado –Mercado )van en aumento, de tal modo que el rol del Estado está

---

<sup>26</sup> GALINDO PILAR, PINO CARLOS, Globalización de la agricultura y alimentación en la economía mundial, pag 4 ,2003. en <http://www.ucm.es/info/ec/jec9/pdf/A04%20-%20Galindo,%20Pilar%20y%20Pino,%20Carlos.pdf> (acceso 12/12/2009)

siendo compartido con actores proliferantes, como las multinacionales y actores emergentes como los agricultores familiares, es decir se compete a nivel nacional e internacional, razón por la cual la elaboración de políticas domésticas recobra importancia y constituye una de las estrategias para enfrentar el dominio y control del mercado transnacional.

Esta investigación ha optado por la corriente teórica de la Economía Política Crítica debido a que se trata de una problemática atravesada por factores sociales, políticos económicos, tecnológicos, etc. que requieren abordajes fuertemente interdisciplinarios como lo es esta teoría que vincula la importancia de actores no estatales y estatales, sus roles y sus intereses en la formulación de determinadas políticas domésticas y extranjeras que explican en cierto modo la actual problemática mundial.

La seguridad alimentaria ha ido creciendo y evolucionando en las últimas décadas, convirtiéndose en un concepto más complejo y multidimensional, en la cual los alimentos pasaron de ser una necesidad básica humana, a ser considerados como una mercancía de valor estratégico para los estados lo que obliga a interrelacionar la economía y la política para entender la situación del problema y las decisiones por las que optan los actores inmersos en la cadena alimentaria.

#### **1.4 Seguridad Alimentaria: Contexto Histórico**

A lo largo de la historia, este término se ha ido introduciendo y modificando con respecto a las implicaciones económicas, políticas y sociales. La evolución del concepto de seguridad alimentaria está acompañada por la naturaleza cambiante de las amenazas tales como: catástrofes naturales, cambio climático, guerras, disputas políticas, etc.

A partir del siglo XX, con la Declaración de los derechos humanos de 1948, se reconoce al alimento como eje central de bienestar humano, con esto se visibiliza la preocupación de algunos gobiernos y regímenes internacionales por el tema alimentario.

A principios de los 70's y como producto de la finalización de la segunda guerra mundial, los gobiernos europeos se concentraron en mejorar las condiciones productivas de sus territorios, en especial de los alimentos, a causa del problema de hambre en Europa. Algunas de las medidas adoptadas para esta época fueron: *"intensificar la producción de alimento, incentivar las investigaciones agronómicas, mejorar los sistemas de riego, promoción de la industria de semillas, reducción del gasto militar para aumentar la producción de alimento, creación del sistema mundial de la información alerta en alimentación y agricultura"* (NIEMEYER, 2004).

Esto condujo a que el tema de seguridad alimentaria sea tratado en cumbres presidenciales, con el aval de organismos especializados como la FAO de Naciones Unidas, la primera de ellas realizada en 1974; en ésta se definió la seguridad alimentaria desde el punto de vista del suministro de alimentos: asegurar la disponibilidad y la estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos básicos.<sup>27</sup> Como se puede notar, para los años 70`s, conjuntamente con la crisis alimentaria suscitada en 1973 y como lo manifiesta, José Luis Vivero Pol de la FAO Guatemala, dentro los ejes que abordaba la seguridad alimentaria estaban: la disponibilidad, y la estabilidad de los precios de alimentos para los países.

A partir de 1980 tres factores determinaron un cambio importante en el concepto: el impacto de la hambruna ocurrida en África en 1984-1985, que llamó la atención sobre los aspectos relacionados con las disponibilidades alimentarias en el ámbito nacional; luego “los efectos del ajuste estructural implementado en la economía de muchos países; y finalmente, los cambios en las corrientes intelectuales mundiales que proponían el replanteamiento de un nuevo paradigma de desarrollo centrado en el bienestar humano”.<sup>28</sup> En estos años el énfasis ya no era en los países, sino en los hogares (nivel local-familiar), razón por la cual se habla en términos de demanda de alimentos, consumo y acceso a ellos.

En esta misma década y con los aportes de investigaciones realizadas por Amartya Sen, se probó que la situación de inseguridad alimentaria mundial, era provocada no por la falta de alimentos o la inestabilidad de los precios, sino más bien correspondía al acceso que los habitantes tienen a estos, esto puso de relieve que el hambre y la pobreza serán situaciones persistentes sino se mejora la accesibilidad a los comestibles. Sin duda alguna, éste fue uno de los ejes que motivó a la FAO a modificar el concepto de Seguridad Alimentaria (SA). Por tal razón en 1983, se afirma que la SA se encargaría de: “... asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan<sup>29</sup>” (FAO, 1983).

Sin embargo los problemas del hambre y la desnutrición persistieron y llevaron posteriormente a que se realice la XII Conferencia Mundial de la FAO en 1989, donde se estipuló que “*El objetivo final de la **Seguridad Alimentaria** en todo el mundo es asegurar que toda la gente tenga, en todo el momento, acceso físico y económico a los*

---

<sup>27</sup> Informe de Políticas FAO, Junio 2006, en [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf) (acceso 14/11/2009)

<sup>28</sup> Seguridad Alimentaria y Nutricional: Evolución de una idea, Susana Rafalli, INCAP, 2000. En <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/cursos/Curso%202006/Mod3/3a.pdf> (acceso 22/11/2009)

<sup>29</sup> Informe de Políticas FAO, Junio 2006, en [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf) (acceso 14/11/2009)

*alimentos básicos que necesite (...) la **Seguridad Alimentaria** debe tener tres propósitos específicos: asegurar la producción alimentaria adecuada; obtener la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos y garantizar el acceso a los alimentos disponibles a los que necesitan.*<sup>30</sup> (MENEZES; 2001:55). Esto añade la preocupación por la unidad doméstica familiar y su rol tanto en la producción como en el consumo.

A lo largo de estas reuniones, el concepto como tal iba adquiriendo nuevas dimensiones de tal modo que, a mediados de los 90`s, la FAO motivada por el creciente aumento de los índices de desnutrición y los problemas suscitados en la agricultura, realiza una Conferencia Mundial de Alimentación en 1992, cuyos temas a abordar eran: calidad de los alimentos en términos de nutrientes y proteínas, así como también y se pone en discusión las preferencias culturales respecto al consumo de ciertos alimentos.

Años más tarde en 1996, se propicia otra Cumbre Mundial de Alimentación (CMA) en la cual se llegan a acuerdos como lo fue la Declaración de Roma, en este documento se establecen algunos lineamientos y acciones que deberán tomar los gobiernos para alcanzar el objetivo de la seguridad alimentaria a nivel familiar, nacional y regional. Adicionalmente, se establece que para enfrentar el problema global de la inseguridad alimentaria, las políticas públicas de cada país deben estar orientadas a reducir la pobreza, desigualdad y mejorar el acceso físico y económico a todos en todo momento, por ello los gobiernos partícipes se adscribieron al compromiso de implementar el derecho a la alimentación en su totalidad, lo que significa que gradualmente debe reducirse el número de personas con hambre y desnutrición, sea por motivos de acceso económico a ellos, acceso físico o situación de pobreza.

Como puede evidenciarse, nuevos elementos como la calidad, la diversidad cultural, el uso de recursos de manera sostenible, el derecho de alimentación, entre otros se fueron incorporando al concepto de seguridad alimentaria.

Pese a los esfuerzos realizados por FAO y los gobiernos que asistieron a estas reuniones, los avances han sido pocos; la evaluación realizada cinco años después, reflejó el bajo impacto de los compromisos firmados en el Plan de acción de la Cumbre Mundial de Alimentación, en especial la meta de reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre para el año 2015.

---

<sup>30</sup> Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria ¿Conceptos complementarios?, Niemeyer Almeida, Vera Shochlt: en <http://www.sober.org.br/palestra/9/528.pdf> (acceso 25/11/2009)

Ya en el 2009, se realiza una Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria, empujada por la crisis alimentaria y financiera actual y el tema del calentamiento global. Lastimosamente éste no concluyó con compromisos firmados y menos aún con fechas estipuladas para tomar acciones concretas, en esta última cumbre se manifestaron algunos movimientos sociales como “Vía Campesina” y ONG’s, que solicitaban la inversión en políticas públicas de soberanía alimentaria focalizadas a los pequeños productores.

Para muchos países, organismos e instituciones, esta cumbre fue poco relevante primordialmente por la ausencia de los líderes del G8; este hecho ratificó el poco interés de los países desarrollados en terminar con la problemática del hambre. Algo positivo en cierta medida fue el reconocimiento de la FAO sobre la importancia del trabajo conjunto, que deberán realizar la sociedad civil y organismos internacionales en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSAM).

Finalmente, podemos decir a manera de síntesis que en la década de los 70’s la seguridad alimentaria correspondía a una visión de seguridad nacional centrada en la disponibilidad de comestibles en un país, en los 80’s se habla de una seguridad alimentaria familiar enfocada en el acceso físico y económico a los mismos y de los 90’s en adelante existen componentes culturales y nuevos paradigmas que vinculan la agricultura con el desarrollo sostenible y el medio ambiente.

### **I.V Seguridad Alimentaria Hoy**

Actualmente la seguridad alimentaria abarca cuatro dimensiones según la FAO<sup>31</sup>, y son:

1. **Disponibilidad Alimentaria**, que se refiere a la existencia suficiente de alimentos, es decir la capacidad de tener suministros alimentarios que puede ser vía producción nacional , o mediante importaciones(ayuda alimentaria)
2. **Acceso a los alimentos y Control**, el acceso de las personas a los recursos para adquirir alimento y tener un a nutrición adecuada, paralelamente, el control en los medios de producción (tierra, agua, conocimiento, insumos, tecnología etc.)
3. **Utilización Biológica y Consumo** el cual implica no solamente el uso y acceso adecuado de recursos naturales como tierra y agua, necesarios para obtener un mejor rendimiento en la producción y conseguir calidad del producto a consumir. Involucra también la revalorización o preferencias culturales de consumo propios de cada región.

---

<sup>31</sup> Los cuatro ejes mencionados en el concepto de seguridad alimentaria son avalados por la FAO en <ftp://ftp.fao.org/TC/TCA/ESP/PESA/conceptosSAN.pdf> (acceso 15/11/2009)

4. **Estabilidad**, se refiere a solventar las condiciones de inseguridad alimentaria transitoria de carácter cíclico o estacional, a menudo asociadas a las campañas agrícolas, tanto por la falta de producción de alimentos en momentos determinados del año, como por el acceso a recursos de las poblaciones asalariadas dependientes de ciertos cultivos<sup>32</sup>. Adicionalmente elude a los precios de los comestibles, los cuales deberán mantenerse accesibles aún en situaciones de crisis, catástrofes naturales etc., para garantizar el acceso a comestibles.

Hoy en día la terminología de seguridad alimentaria es aceptada por gran parte de los países y sociedad civil y ha servido como herramienta estructural de innumerables programas, proyectos, de lucha contra el hambre, agricultura, nutrición etc.

En fin, la Seguridad Alimentaria es problemática por varios motivos; una de las explicaciones se puede encontrar en que el abastecimiento alimentario se lo ha visto bajo tres premisas, la primera que “el alimento es una mercancía, la segunda la agricultura debe ser rentable, tres el alimento debe ser barato”<sup>33</sup> y a todo esto hay que añadir factores que complejizan esta situación como son cambios ambientales, económicos y políticos etc.

### **1.6 Debates Teóricos sobre seguridad alimentaría**

El desarrollo teórico de la seguridad alimentaria ha estado vinculado en sus inicios a la problemática del hambre la cual se explicaba por fenómenos naturales; posteriormente se realizaron algunas investigaciones que incorporaron dimensiones sociales y locales, más tarde se sumaron esfuerzos por teorizar .No obstante, las definiciones que reitera la FAO y otros organismos es motivo de debate; a partir de los años 90`s en adelante han aparecido nuevos enfoques explicativos de la SA, por lo que cabe desarrollar una breve síntesis de los encuentros teóricos que se han dado con respecto al alcance de este concepto.

---

<sup>32</sup> Seguridad alimentaria y nutricional: conceptos básicos, PESA Centroamérica, en <http://www.pesacentroamerica.org/biblioteca/conceptos%20pdf.pdf> (acceso 26/11/2009)

<sup>33</sup> Seminario de Políticas de seguridad Alimentaria, exposición Ing. Luis Alejandro Fernández, Plantación Nacional-Invima, Colombia 2006. en <http://www.ucm.es/info/ec/jec9/pdf/A04%20-%20Galindo,%20Pilar%20y%20Pino,%20Carlos.pdf> (acceso 28/12/2009)

### 1.6.1 Seguridad Sanitaria Alimentaria (SSA) y Seguridad de Abastecimiento Alimentaria (SAA)

El tema de abastecimiento alimentario es una prioridad en cualquier país, razón por la cual el tema atraviesa dimensiones como la geopolítica, la economía, la política etc. En el plano internacional, y como la afirma Briz, se debe hacer una aclaración sobre lo que es seguridad sanitaria SSA, entendida como *Food Safety* que implica, sistemas de control, certificaciones y normas, que se establecen para comercializar los productos y certificar la calidad. La SSA está estrechamente ligada a la trazabilidad, es decir, la identificación del producto alimentario, desde el productor hasta el consumidor. Por lo tanto, este término nos remite al empleo de agroquímicos, tecnología, y demás insumos que permitan, mejorar la calidad y consumo del producto.

“En los países desarrollados y en terminología española, cuando hablamos de seguridad alimentaria como problema nos referimos a la sanitaria (SSA), pues no se considera en momento alguno el riesgo de desabastecimiento”<sup>34</sup>. Mientras que en zonas rurales y en países en vías de desarrollo, se habla de la seguridad de abastecimiento (*Food Security*), que es utilizada para designar la disponibilidad suficiente de alimentos; esto pone de manifiesto algunos problemas estructurales que a diferencia de los países desarrollados, se dan en los considerados en vías de desarrollo, entre ellos están deficientes condiciones de transporte y almacenamiento, poca facilidad de crédito, acceso a tecnología, acceso a tierra etc.

A primera vista, parecería ser que el problema de la SAA quedaría garantizada por el comercio, pero la realidad muestra que la zona crítica no está en el flujo comercial, sino más bien en el acceso físico a los mismos, que muchas veces están condicionados por bajos ingresos, la no tenencia de los medios de producción como agua y tierra, las vías y medios de transporte entre otros, dificultan alcanzar la seguridad alimentaria. Cabe resaltar que ambos términos, no son excluyentes entre sí, y también poner de manifiesto que la SSA no se remite únicamente a algunas regiones del mundo, pues ambas dimensiones se manejan tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, bajo el paraguas de lo que es seguridad alimentaria integral.

---

<sup>34</sup> Briz Julian, La soberanía alimentaria en el debate de las relaciones internacionales, desarrollo agropecuario, diciembre 2005. en [http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/1687/1/04\\_La\\_soberania\\_alimentaria.pdf](http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/1687/1/04_La_soberania_alimentaria.pdf) (acceso 11/11/2009)

Para Julian Briz<sup>35</sup> la seguridad sanitaria supondría la contemplación de todos los actores involucrados en la cadena alimenticia, por ello sugiere analizar la trayectoria completa del alimento, “de la granja a la mesa”;siguiendo al autor manifiesta que el primer eslabón de la cadena es el agricultor, en el cual se debería considerar los tipos de agricultura que practica como la tradicional sin empleo de agroquímicos y la que emplea tecnología e insumos como fertilizantes y demás, para tener mayor rendimiento en la producción. En los países desarrollados existen prácticas para vincular el producto con el consumidor, así el agricultor usa fotografías ya sea de su granja, o suyas y en adición a esto coloca el etiquetado donde se encuentran las certificaciones y el valor proteico del producto.

Otro actor a considerarse es el sector industrial transformador “que se enfrenta a unos procesos de elaboración responsables, con el empleo de materias adecuadas y control de calidad que puede verse respaldado con el cumplimiento de normativas como la ISO 9000 ó ISO 1400 sobre el medio ambiente”<sup>36</sup>; esto exige que el mercado cree normativas como las nombradas tanto para la venta y adquisición de productos.

El último actor es el consumidor, que juega un papel cada vez más importante debido sus tendencias y preferencias al adquirir el producto final, ya sea por precio, por valor nutricional, por presentación, calidad etc. Las prácticas de manipulación de los alimentos son parte fundamental no sólo para el comercio de los mismos, también para la salud. Algunos factores en los cuales se debe poner énfasis son la educación sanitaria, y la participación del consumidor, en ambos componentes existen dificultades por: “el bajo nivel de instrucción, las creencias socioculturales, las percepciones y actitudes de consumidores y productores y la poca difusión en medios de comunicación”<sup>37</sup>.

Bajo lo anteriormente mencionado, es indispensable preguntarse ¿Cuáles son las amenazas de esta seguridad alimentaria integral?, para ello me remitiré a Katarzyna Marzeda<sup>38</sup> (University of Lublin), quien destaca cuatro importantes amenazas:

En la primera hay amenazas creadas por el crecimiento demográfico y económico, por ejemplo el crecimiento demográfico de China se traduce en un mayor consumo de alimentos, que también puede desencadenar mayores exigencias a nivel normativo en cuanto a exportaciones e importaciones, sin menospreciar el cambio en el consumo, así tenemos que los cereales y otros cultivos como frutas , leguminosas y carne con alto

---

<sup>35</sup> Briz Julian, I de Felipe, Seguridad Alimentaria y Trazabilidad, Universidad Politécnica de Madrid, 2006, pág. 10- 15 en : [www.fao.org/docs/eims/upload/5063/britz.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/5063/britz.pdf) (acceso 15/11/2009)

<sup>36</sup> Ídem pág.5

<sup>37</sup> Ídem pág. 8

<sup>38</sup> Multilevel Governance of Food Security:Theoretical Model or New International Practice, University of Lublin,2005, en [http://www.idra.it/garnetpapers/C01Katarzyna\\_Marzeda-Mlynarska.pdf](http://www.idra.it/garnetpapers/C01Katarzyna_Marzeda-Mlynarska.pdf) (acceso16/12/2009)

valor proteico se satisface a costa de los más pobres, cuyo acceso a este tipo de alimentos es restringida por sus ingresos.

Pero conjuntamente también ocasiona un fenómeno de migración campo- ciudad, la tendencia sin duda alguna es el abandono de zonas rurales ocasionando el descuido de las actividades ganaderas y agrícolas, lo que no necesariamente reduce la cantidad de alimentos ya que por medio de importaciones queda satisfecha la demanda y esto nuevamente se traduciría en un problema de accesibilidad.

Los desafíos que impone el cambio climático son el segundo grupo de amenazas, donde se puede afirmar con ejemplos palpables como sequías, lluvias abundantes, etc., que la producción se ve afectada directamente por los “fenómenos naturales”, ocasionando un incremento en el precio debido a que la oferta quedaría limitada por estas circunstancias.

El tercer grupo incluye las amenazas impulsadas por la producción de los biocombustibles, según estimaciones de la FAO en 2005, el uso de cereales para la producción de biocombustibles aumentó más de un 25%, esto nuevamente pone en una balanza los beneficios de obtener combustibles ecológicos que reemplacen a combustibles fósiles, y por otro lado, reducir los niveles de hambre de la población. Este es un tema en permanente debate, pero en esta investigación no ahondaré en dicha cuestión.

Un cuarto grupo son las amenazas planteadas por la globalización en la cual no sólo cambia la forma de producción y distribución, sino que implica transformaciones en los mercados dados por la industrialización de la agricultura y la importancia de la alimentación, todo esto incluye la concentración de producción y comercialización en grandes empresas transnacionales, la monopolización de tierras, insumos , tecnología; los cuales conllevan a modificaciones en los roles que asumen productores y consumidores.

### **1.6.2 Seguridad Alimentaria Nacional (SAN) y Seguridad Alimentaria Familiar (SAF)**

Como se vio brevemente en el apartado sobre la evolución histórica de la seguridad alimentaria, éste ha sido una cuestión de preocupación a nivel de los gobiernos nacionales tomado así como una estrategia de seguridad; esto se visibiliza con la crisis alimenticia en 1972- 74, a partir de estos años la SAN “definida ésta última como la disponibilidad segura de suministros alimentarios suficientes para satisfacer las

necesidades de consumo per cápita del país en todo momento, incluso en los años de escasa producción nacional o de condiciones adversas en el mercado internacional”<sup>39</sup>

Según Felipe Torres, “la esencia de la seguridad nacional consiste en prevenir y anticipar los problemas de una sociedad”<sup>40</sup>; y se entiende como “una amenaza a la seguridad nacional, una acción o secuencia de sucesos que impliquen en un lapso relativamente breve, una degradación de la calidad de vida de los habitantes de un estado, que puede limitar la oferta de opciones políticas del estado o entidades privadas que influyen en la estabilidad nacional de diversas vías opciones”<sup>41</sup>, teniendo en cuenta lo que implica hablar de seguridad nacional, la alimentaria se muestra igualmente como un tema complejo, pero no reciente ya que ha sido una preocupación que data desde el inicio y fin de las guerras mundiales en Europa en el siglo XX; de ello el avance que han tenido en la formulación de la Política Agraria Común PAC, la cual establece normas sobre precios, cuotas de producción, presupuesto destinado a la ayuda de los agricultores etc., cómo Ramón Tamames<sup>42</sup> lo afirma la seguridad alimentaria es un factor estratégico para la seguridad de un país ya que involucra satisfacer una necesidad básica y la elaboración de maniobras que permitan afrontar el problema de la escasez, por lo que podemos afirmar que la seguridad nacional se deriva de objetivos fundamentales de desarrollo.

Para que la seguridad alimentaria se torne una amenaza, hay que considerar que socialmente está enfocada a poblaciones vulnerables, que no satisfacen sus necesidades básicas, o se ubican dentro de altos índices de pobreza. Irónicamente los países que mantienen altos niveles de desnutrición son aquellos que mantienen como actividad económica importante la agricultura.

Por su parte la Seguridad Alimentaria Familiar (SAF), surge como modelo explicativo a partir de trabajos realizados por Amartya Sen, quien critica el enfoque de Descenso de la Disponibilidad de Alimentos (DDA), que concebía las crisis alimentarias y las hambrunas eran provocados por el descenso de la producción debido a condiciones externas que tienen que ver con recursos naturales, el clima, la población. Lo que Sen propone es el enfoque de la “Titularidades (entitlements) al alimento que son las capacidades o recursos de una familia o individuo para acceder al mismo de forma legal, produciéndolo,

---

<sup>39</sup> Enfoques Teóricos sobre Seguridad Alimentaria en [http://www.bantaba.ehu.es/formarse/.../Exposición\\_Sesión3.pdf](http://www.bantaba.ehu.es/formarse/.../Exposición_Sesión3.pdf) (acceso 12/12/2009)

<sup>40</sup> Torres Felipe, Seguridad Alimentaria Seguridad Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de investigaciones económicas, 2003 pág. 15

<sup>41</sup> Ídem, pág. 17

<sup>42</sup> Tamemes Ramón, La Unión Europea, Las Políticas Agrícola Común (PAC) y Pesca, Capítulo 7, Cuarta edición.

comprándolo o percibiéndolo como una donación del estado o comunidad”<sup>43</sup>, entonces las titularidades estarían en función de las relaciones de intercambio en el mercado (precios, salarios), es decir de lo que se pueda comprar con los ingresos percibidos. En síntesis, lo que defiende Sen es que las hambrunas y crisis alimentarias se generan por problemas de acceso, que se ubican en una escala individual (familiar) y que debe considerar el nivel socio económico de la población, al contrario de lo que se proponía en la SAN cuyo universo de análisis es un país en concreto.

“La SAF como el acceso de todas las personas, en todo tiempo, a cantidades de alimentos suficientes para una vida activa y saludable. Sus elementos esenciales son la disponibilidad de alimentos y la posibilidad de adquirirlos...”<sup>44</sup> En vista de esto, la familia rural por un lado vista como institución dedicada a la reproducción material de sus integrantes y por otro, dedicada a la actividad económica de la agricultura, constituye una posible salida a situaciones de inaccesibilidad de alimentos, al cual se deben sumar esfuerzos en políticas públicas, que garanticen el sustento de pequeños agricultores pero que a la par reduzca las brechas de pobreza que impiden que sus necesidades básicas queden satisfechas.

Es necesario considerar que para este tipo de agricultura lo esencial es la conservación de especies propias de cada región, la biodiversidad constituye uno de los fuertes de esta actividad. Según la FAO (2004), la demanda de productos autóctonos, orgánicos, no tradicionales está ayudando a los agricultores y a la agroindustria de los países más pobres a incrementar el ingreso de las familias y a salvaguardar la biodiversidad.

Para Figueroa Pedraza, la SAF tendría cuatro componentes básicos<sup>45</sup>:

- 1. La suficiencia de comida: se entiende como el consumo de alimentos para satisfacer necesidades nutricionales para una vida sana y activa, esto varía dependiendo de características como el sexo, la edad, masa corporal, actividad, etc.*
- 2. El acceso al alimento: es decir el conjunto de recursos y derechos que capacitan para obtener alimentos produciéndolos, comprándolos o recibéndolos como donación de la comunidad, gobierno, o ayuda internacional.*

---

<sup>43</sup>Córdova Rafael, Capacidades y libertad: Una aproximación a la Teoría de Amartya Sen, Universidad de Córdoba España, 2006, en <http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/2209/50.pdf?sequence=1> (acceso 12/12/2009)

<sup>44</sup> Enfoques Teóricos sobre Seguridad Alimentaria en [http://www.bantaba.ehu.es/formarse/.../Exposición\\_Sesión3.pdf](http://www.bantaba.ehu.es/formarse/.../Exposición_Sesión3.pdf) (acceso 12/12/2009)

<sup>45</sup> Figueroa Pedraza Dixis, Seguridad Alimentaria Familiar, Universidad Federal de Pernambuco Brasil.2003. en [http://www.respyn.uanl.mx/iv/2/ensayos/seguridad\\_alimentaria.htm](http://www.respyn.uanl.mx/iv/2/ensayos/seguridad_alimentaria.htm) (acceso 18/12/2009)

3. *La seguridad: es lo opuesto a la vulnerabilidad, o riesgo de sufrir pérdida de los recursos familiares o personales para acceder al alimento. Es importante subrayar que la inseguridad alimentaria no es lo mismo que el hambre, puesto que aquella incluye el riesgo de hambre futura, inseguros son tanto las personas hambrientas actuales, como las que corren riesgo de serlo en un futuro.*
4. *El tiempo: es un factor importante debido a que la SA, presenta fluctuaciones temporales y adquiere formas según el marco cronológico. En la práctica, se distingue dos tipos de inseguridad la crónica y la transitoria ambas relacionadas, ya que la primera suele ser el punto de partida de la segunda, mientras que una sucesión de crisis temporales provoca la pérdida de las reservas y recursos de la familia con el consiguiente aumento de inseguridad crónica.*

Además de los factores mencionados se debe tomar en cuenta la estabilidad de los precios de mercado y sus fluctuaciones, ya que éste también es un condicionante para muchas familias. El panorama en la región evidencia que en los países en vías de desarrollo, por ejemplo, los campesinos a pesar de producir alimentos, no logran consumir los suficientes para su reproducción material.

### **1.7 La Economía Política Internacional y Seguridad Alimentaria: Crisis Alimentaria**

El sistema alimentario en la globalización presenta sus particularidades; los cambios se manifiestan a lo largo de los sectores inmersos en la cadena alimenticia tales como: el sector primario, industrial, transporte, almacenamiento, comercialización y consumo. Es necesario, en un primer plano, caracterizar el actual mercado de los alimentos, y posteriormente analizar los cambios y tendencias del mismo a fin de tener una visión general de los posibles factores que repercuten en la SA. Pero también, es necesario analizar paralelamente las acciones que han tomado los estados frente a problemas como el abastecimiento, comercialización y consumo de alimentos con el objeto de establecer las relaciones entre el estado y el mercado.

#### **1.7.1 Mercado**

El mercado entendido desde una perspectiva social es más que un espacio donde concurren oferentes y demandantes por un bien o servicio; involucra, como afirma Fernando Lizárraga un mecanismo de distribución de resultados de un sistema económico-social que beneficia o perjudica a los agentes en función de su posición de poder relativo y su competitividad. Por lo tanto, el mercado es uno de los espacios en donde se puede analizar cómo se comporta el sistema alimentario, dónde se ubican

tales pérdidas y ganancias dentro de la cadena alimenticia, evidenciando oportunidades y obstáculos para garantizar seguridad alimentaria a una determinada población.

En los últimos años y con la crisis alimentaria desatada en el 2006, se comprobó una vez más que el mercado des regularizado, monopolios de las grandes corporaciones alimenticias, tratados de libre comercio, políticas dumping, recursos naturales privatizados, importación de alimentos, poco acceso a crédito para pequeños productores son incompatibles frente a objetivos que persiguen la seguridad y soberanía alimentaria.

El sistema alimentario apunta a una mayor transnacionalización en la producción y el consumo, razón por la cual según **Michelle Chauvet**<sup>46</sup> la competencia económica ya no se basa en oligopolios agroalimentarios en escala nacional o en la extensión de las empresas transnacionales en los mercados externos, sino en otros procesos como los de reducción de costos y el incremento del control corporativo sobre las fuentes de materias primas y de los componentes por medio del abastecimiento global, lo que provoca una concentración de capital.

La dinámica en la que se insertan los alimentos es una dinámica de explotación no sostenible, las actuales estrategias de producción están deteriorando los suelos y el medio ambiente y no satisfacen las necesidades humanas, razón por la cual su consumo es restringido. Así se distingue que el mercado opera bajo nuevas relaciones que apuntan a estrategias sobre el control de recursos naturales como agua y tierra. Actualmente tenemos el alquiler y compra de tierras para productos como la caña de azúcar, el maíz, la soya, vegetales etc. Por ejemplo en Argentina: el 10% de su territorio está en manos extranjeras (Federación Agraria Argentina 2008), en Brasil el conglomerado japonés Mitsui compró 100.000 hectáreas de tierras agrícolas equivalente al 2% de la superficie cultivada de Japón, para la producción de soya. “En la primera mitad de 2008, el Ministerio de Agricultura de China redactó una medida oficial central para alentar a las empresas nacionales a adquirir (alquilando o comprando) tierra en el extranjero con fines agrícolas, especialmente para asegurarle a China el suministro de soja a largo plazo”<sup>47</sup>. Esto sin duda alguna pone de relieve situaciones conflictivas como la expropiación de tierras, el acceso a agua, y la dependencia alimenticia que pone en riesgo el acceso y la producción de comestibles.

---

<sup>46</sup> Chauvet Michelle, Globalización y estrategias de grupos agroalimentarios en México, 2004 en <http://www.iberomex.com/articulos/Bancomext/globalizacionalimentos.pdf> (acceso 22/07/2010)

<sup>47</sup> Los dueños de la Tierra en: [www.grain.org/articulos\\_files/tabla-nuevos-duenos-tierra.pdf](http://www.grain.org/articulos_files/tabla-nuevos-duenos-tierra.pdf) (acceso 22/07/2010)

Otra de las características actuales del mercado es su tendencia a enfocarse en la comercialización de alimentos, así tenemos que las cadenas de supermercados juegan un rol cada vez mayor según un estudio realizado por Reardon y Berdagué en 2008, manifiesta que el incremento de estas empresas creció para países como Brasil (75% en 2002), Argentina (60% en 2002) y Taiwán (55% en 2003). En Chile, el 50% del comercio minorista de alimentos está en manos de las grandes redes de supermercados. Otros ejemplos de este fenómeno son: México (56%), Ecuador (40%), Colombia (47%) y Guatemala (36% en 2002). Razón por la cual se afirma que la comercialización de alimentos se ha convertido en un negocio muy rentable en la actualidad.

Por otro lado, tenemos que la inestabilidad en los precios que están sujetos a la oferta y demanda, es una permanente en el mercado, así en la situación actual de crisis alimentaria se evidenció que los precios de los cereales como el trigo subieron en un 130%, la soya 87%, arroz 74%, maíz 31% (FAO, Marzo 2008). El mercado busca evadir o eliminar aquellos “impedimentos” políticos que pudiesen limitar sus ganancias y pérdidas. Este hecho se materializa en la subordinación de la sociedad al mercado, la cual ha causado que una gran parte de la población carezca de bienes y servicios, muchos de los cuales se producen en su territorio. Por ejemplo en “Noruega, Canadá, Estados Unidos el 10% de la población más rica tiene ingresos de 6 a 10 veces más grandes que el 10 % de los pobres”<sup>48</sup> . Según el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (PMA) estima que hay unas 100 millones de personas más, que no pueden comer debido a la espectacular alza de precios reciente, atentando contra un derecho y una necesidad básica como es la alimentación.

A través de investigaciones recientes se probó que la población no está por encima de la oferta de alimentos. “Lo que pasa es que los pobres son demasiado pobres para comprar la comida que existe”<sup>49</sup>. En los últimos 20 años, la producción de comida mundial ha crecido más de 2% anualmente, mientras que la población mundial está creciendo 1.14% al año (Eric Holt-Giménez 2008). Entonces es a partir de la posición de los actores en el mercado que se distribuyen los beneficios o pérdidas económicas con claros efectos sociales en las poblaciones.

---

<sup>48</sup> Tendencias mundiales y su impacto en el manejo de los recursos naturales, Lin Pun Hugo, en: [www.produccion-animal.com.ar/sustentabilidad/67-tendencias.pdf](http://www.produccion-animal.com.ar/sustentabilidad/67-tendencias.pdf) (acceso 15/07/2010)

<sup>49</sup> La Crisis Mundial: ¿Que hay detrás?, Eric Holt-Giménez, en: <http://www.foodfirst.org/files/pdf/PB16%20La%20Crisis%20Alimentaria%20Mundial%20Final%20Rev.pdf> (Acceso 18/07/2010)

### 1.7.2 Estado

Los estados son concebidos como estructuras políticas que poseen también la capacidad de condicionar resultados y tomar decisiones dentro del sistema; tienen en teoría la función de regular y dirigir las actividades económicas de modo que respondan a los intereses de la mayoría poblacional.

Frente a la situación de crisis alimentaria se evidencia que las respuestas políticas, tanto de los países en desarrollo, como los desarrollados son diversas y atraviesan el nivel doméstico y el internacional. Por ejemplo: los países exportadores de maíz, soya, arroz optaron por la promulgación de políticas y leyes que restringen su exportación a países en vías de desarrollo, contribuyendo a una reducción de la oferta e incrementando los precios para estos últimos.

A nivel internacional tenemos algunas acciones gubernamentales a partir del 2008:

- La XXX Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, que tuvo lugar del 14 al 18 abril de 2008 (Brasilia), con el motivo de analizar el aumento de los precios de los productos básicos y su repercusión en la seguridad alimentaria. En esta conferencia se hizo un llamado a los países a hacer esfuerzos en seguridad alimentaria, enfatizando la necesidad de apoyar programas de agricultura familiar y políticas públicas que contribuyan a los ingresos de la población.
- “En América Central se definió una Estrategia de Salud cuyas acciones se centran en la identificación de las interrelaciones entre los factores económicos, sociales y ambientales que afectan directamente a la seguridad alimentaria y nutricional y al desarrollo humano sostenible en la región”<sup>50</sup>. Además en esta región se cuenta con el Programa Regional de Seguridad Alimentaria para Centroamérica (PRESANCA), el mismo que tiene como objetivo tomar medidas de emergencia en lo que se refiere a la producción de granos básicos.
- Cumbre Extraordinaria celebrada el 21 y 22 de abril de 2008 en Caracas, en la cual participaron los países miembros de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA); se firmó un Acuerdo para la Implementación de Programas de Cooperación en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria. Lo más destacado de esta reunión fue la creación de la Red de Comercialización

---

<sup>50</sup> Políticas de Seguridad Alimentaria e Inocuidad y Calidad Alimentaria, Foro Regional, Santiago de Chile, FAO en [www.iica.int/.../Documentos%20Seguridad%20Alimentaria/Políticas%20de%20Seguridad](http://www.iica.int/.../Documentos%20Seguridad%20Alimentaria/Políticas%20de%20Seguridad).

del ALBA y la Empresa Gran Nacional de Alimentos con el objetivo “de potenciar la producción de insumos agrícolas (semillas, fertilizantes, bio-plaguicidas, instrumentos mecánicos, equipamiento de sistema de riego y desarrollo de áreas de producción de tierras, entre otros)”<sup>51</sup>

- La Comunidad Andina de Naciones (CAN) puso en marcha la Estrategia Regional para la Seguridad Alimentaria; dentro de las iniciativas tomadas están : Programa Regional de Seguridad y Soberanía Alimentaria, Programas de Seguridad Alimentaria en Poblaciones Indígenas, proyectos productivos de Seguridad Alimentaria.
- Por su parte la Comunidad del Caribe (CARICOM), en el 2008 convocó a la XI reunión del Consejo de Relaciones Exteriores y Comunitarias (COFCOR) donde se analizó el Programa Regional del Caribe para la Seguridad Alimentaria, en esta reunión se declaró la necesidad de priorizar en la agenda nacional las relaciones entre cambio climático, seguridad alimentaria y relaciones con terceros países.
- Ecuador y Venezuela (2009) firmaron el Convenio sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria que define políticas para intercambiar alimentos y desarrollar programas de acuerdo con las necesidades de cada nación<sup>52</sup>, los convenios se basan en la creación de empresas denominadas "Gran Nacionales" en productos como cacao fino de aroma, pesca y banano.
- Cumbre Presidencial sobre "Soberanía y Seguridad Alimentaria", en la cual se emite la "Declaración de San Salvador"(2009) con la presencia de los mandatarios de Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Honduras, Venezuela, las Granadinas, Haití, Guatemala, México, Belice y República Dominicana. En esta declaración se acuerda principalmente: rechazar las prácticas de subsidios agrícolas ejercidas por los países desarrollados, fomentar la participación de al menos 10% de la banca privada en actividades agrícolas, “crear un Fondo que destine los recursos necesarios para desarrollar la producción de alimentos, haciendo llegar a las y los

---

<sup>51</sup> Seguridad y Soberanía Alimentaria en la Comunidad Andina, Lima 15 de Julio 2010 en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05892a06.pdf> (acceso 01/08/2010)

<sup>52</sup> Políticas de Seguridad e Inocuidad y Calidad Alimentaria en América Latina y el Caribe, Foro Regional Políticas de Seguridad Inocuidad y Calidad Alimentaria: Casos exitosos, Chile 2009. FAO, en: <http://www.iica.int/Esp/conocimiento/actualidad/Documentos%20Seguridad%20Alimentaria/Pol%C3%ADticas%20de%20Seguridad,%20Inocuidad%20y%20Calidad%20Alimentaria%20en%20ALC.pdf>

productores: financiamiento, tecnología, implementos, maquinarias agrícolas, e insumos, a precios justos, e igualmente, garantizando precios justos en la comercialización de esos productos alimentarios, tanto para productores como para consumidores”<sup>53</sup>

Como hemos visto las respuestas de la comunidad internacional varían dependiendo de la situación de los factores de disponibilidad y accesibilidad; cabría mencionar también algunas medidas de organismos internacionales: Banco Mundial (BM), FAO etc. frente a la subida de los precios en la crisis alimentaria desatada en el 2007 como lo explica el siguiente cuadro resumen:

LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL FRENTE AL AUMENTO DE LOS PRECIOS AGRÍCOLAS		
Organismo o Ente	Programa o Política	Descripción
Naciones Unidas	Task Force on the Global Food Security Crisis	Comité para impulsar una respuesta coordinada frente al aumento global de precios agrícolas.
Food and Agricultural Organization (FAO)	Iniciativa sobre precios elevados de alimentos	Asistencia a pequeños agricultores en países críticamente afectados incluyendo Haití
International Fund for Agricultural Development	Préstamos a pequeños agricultores	Provisión de más de US\$200 millones de créditos y fondos no reembolsables ya existentes para mejorar el acceso de granjeros pobres a semillas y fertilizantes
Unión Europea	Re direccionamiento de subsidios agrícolas	Compromiso de utilizar mil millones de euros de subsidios agrícolas no utilizados para asistir a granjeros en países en desarrollo
Banco Mundial	Global Food Response Program (GFRP)	Facilidad de financiamiento rápido de US\$ 1.2 mil millones para asistir a demandas urgentes surgidas de la crisis alimentaria
Banco Mundial	Trust Multidonante	Asistencias a los pobres para responder al aumento de precios energéticos y agrícolas
Fuente: Banco Mundial 2009		

Como se puede evidenciar las respuestas de la comunidad internacional son de tipo asistencialistas focalizadas en la atención a la población considerada pobre y en la mayoría de casos se apunta a mejorar el capital de los pequeños agricultores con el objetivo de apaliar el incremento en los precios de los alimentos.

<sup>53</sup> [Declaracion Cumbre Presidencial Soberania Y Seguridad Alimentaria: Alimentos Para La Vida](http://chichicaste.blogcindario.com/2008/05/01119-declaracion-cumbre-presidencial-soberania-y-seguridad-alimentaria-alimentos-para-la-vida.html) en <http://chichicaste.blogcindario.com/2008/05/01119-declaracion-cumbre-presidencial-soberania-y-seguridad-alimentaria-alimentos-para-la-vida.html>

Adicionalmente se han tomado medidas para limitar y restringir los efectos negativos de la crisis, entre ellos están políticas y leyes que de manera general se insertan en campos como: la economía, la agricultura y asistencia social.

Según el informe presentado por el Foro Regional de Seguridad Alimentaria 2008<sup>54</sup>, las políticas gubernamentales para garantizar la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe se enfocan en tres ámbitos:

## 1. PEQUEÑA AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Las acciones gubernamentales en esta área se enfocan a pequeños agricultores, dentro de este ámbito están las medidas como: asistencia y transferencia tecnológica, acceso a crédito, capacitación, subsidios, apoyo a la comercialización etc. Aquí se pueden diferenciar tres ámbitos de acción estatal.

**A. Acciones directas de apoyo a la producción agropecuaria**, que tiene como finalidad incrementar el volumen de producción agropecuaria, es decir lograr mayores rendimientos los cuales tendrán efectos en las condiciones de vida de los agricultores (ingresos y necesidades básicas). Ejemplos de este accionar son: transferencias tecnológicas, capacitación, acceso al crédito, subsidios, apoyo a la comercialización etc.

**B. Acciones que enfatizan el apoyo a la demanda** “consisten en acuerdos contractuales entre una agencia pública y pequeños productores para la adquisición de determinados productos”<sup>55</sup>; el objetivo es dar apoyo financiero al pequeño productor asegurando que sus productos tendrán un espacio en el mercado. Ejemplos de ello son los programas de distribución de alimentos como desayunos escolares, canastas comunitarias etc.

**C. Acciones que se impulsan actividades dentro de la ciudad (agricultura urbana)**, que promueven una mejor alimentación dentro de los hogares y mejoran el acceso a alimentos sanos y nutritivos dentro de las urbes. Según la publicación Agricultura Urbana y periurbana una realidad Creciente en América Latina y el Caribe (FAO 2008) , se destacan las siguientes acciones:

---

<sup>54</sup> Políticas de Seguridad e Inocuidad y Calidad Alimentaria en América Latina y el Caribe, Foro Regional Políticas de Seguridad Inocuidad y Calidad Alimentaria: Casos exitosos, Chile 2009. FAO, en: <http://www.iica.int/Esp/conocimiento/actualidad/Documentos%20Seguridad%20Alimentaria/Pol%C3%ADticas%20de%20Seguridad,%20Inocuidad%20y%20Calidad%20Alimentaria%20en%20ALC.pdf>

<sup>55</sup> Políticas de Seguridad e Inocuidad y Calidad Alimentaria en América Latina y el Caribe, Foro Regional Políticas de Seguridad Inocuidad y Calidad Alimentaria: Casos exitosos, Chile 2009. FAO, en: <http://www.iica.int/Esp/conocimiento/actualidad/Documentos%20Seguridad%20Alimentaria/Pol%C3%ADticas%20de%20Seguridad,%20Inocuidad%20y%20Calidad%20Alimentaria%20en%20ALC.pdf>

- Colombia: Red Nacional de Seguridad Alimentaria Urbana RNSA
- Brasil: Programa Nacional de Agricultura Urbana (Fome Zero)
- Argentina: Pro-Huerta, Ministerio de Agricultura
- Cuba: Secretaría Nacional de Agricultura Urbana
- Venezuela: Programa Nacional de Agricultura Urbana, Ministerio de Agricultura.
- Ecuador: el programa AGRUPAR promueve actividades hortícolas enfocándose en huertas familiares urbanas

D. **Programas que aportan a la generación de ingresos no agrícolas**, estos consisten en el denominado “Empleo Rural No Agrícola” ERNA, “agrupados en servicios “no servicios” (actividades primarias o secundarias que incluyen minería, manufactura y construcción) y el servicio doméstico”<sup>56</sup>.

## **2. PROTECCIÓN SOCIAL Y ALIMENTARIA POR TRANSFERENCIAS MONETARIAS**

Son programas basados en la trasferencias monetarias a poblaciones específicas por ejemplo: población considerada vulnerable, o población que se encuentra en situación de emergencia. También existen “Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) que consisten básicamente en la entrega de recursos monetarios a familias en situación de pobreza, condicionadas al cumplimiento de responsabilidades o metas en diversos ámbitos tales como educación, salud y nutrición. Se utilizan como incentivo y hacen uso de la oferta pública de servicios, buscando así atacar las causas de la pobreza”<sup>57</sup>.

## **3. ACCIONES DIRECTAS PARA MEJORAR LA ALIMENTACIÓN DE POBLACIONES VULNERABLES**

Tienen el objetivo de facilitar el acceso directo a los alimentos, a poblaciones consideradas en riesgo o en condiciones de vulnerabilidad social como niños, mujeres embarazadas etc. Entre estos programas están:

### **A) Alimentación Escolar**

<sup>56</sup> Características Del Empleo Rural No Agrícola En América Latina Con Énfasis En Los Servicios, en <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/1/28821/LCL2659e.pdf> (acceso 18/07/2010)

<sup>57</sup> Ídem

Son acciones estatales direccionadas a niños y jóvenes de escuelas y jardines fiscales, con el objetivo de mejorar sus niveles nutricionales, y mejorar el desempeño de los estudiantes. Razón por la cual este tipo de programas tienen un doble impacto: nutrición y educación.

**B) Servicios de Alimentación bajo denominaciones tales como Restaurantes Populares, Comedores Sociales, Casas de Alimentación o Albergues**

Estos programas tienen el objetivo de proveer de alimentos al menos una vez al día, a una determinada población. “Las instituciones ejecutoras pueden contar con sus propias instalaciones o externalizar el servicio a través de un subsidio al proveedor, por ejemplo en el caso de comedores para trabajadores de empresas” (FAO, Foro Regional Julio 2010)

Ejemplos de este accionar son:

- “Alimentación del Trabajador” de Brasil
- “Casas de Alimentación” de Venezuela
- “Comedores Comunitarios del ORI” de Ecuador etc.

**C) Distribución de alimentos**

“Los sistemas públicos de distribución de alimentos son combinaciones de actividades (producción, manipulación, almacenamiento, transporte, procesamiento, embalaje y distribución, etc.), que requieren de infraestructura, equipos, servicios y reglamentaciones formales e informales que rijan sus decisiones”<sup>58</sup>. Las maneras en que se distribuyen los alimentos suelen ser en canastas o raciones, sin embargo, se advierte que esta vía de entrega de alimentos puede provocar malas prácticas higiénicas y riesgos en la salud de quienes consumen tales alimentos.

La seguridad alimentaria vista bajo la perspectiva teórica de la Economía Política Crítica denota que la interrelación entre la economía y la política son básicas para analizar los intereses y las acciones que motivan la toma de decisiones del Estado por alcanzar un objetivo estratégico como es la seguridad alimentaria. En tal sentido, la dinámica del mercado y la crisis económica implican una doble afectación, el primero en los ingresos

---

<sup>58</sup> Sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades. FAO.  
[http://www.fao.org/AG/ags/AGSM/SADA/DOCS/PDF/DT3601S/CHAP1\\_S.PDF](http://www.fao.org/AG/ags/AGSM/SADA/DOCS/PDF/DT3601S/CHAP1_S.PDF)

de la población que obstaculiza el acceso a los alimentos y el segundo la concentración de la riqueza plasmada en grandes corporaciones que monopolizan el mercado de alimentos y restringen el consumo de los mismos.

Este término ha cobrado importancia desde el surgimiento de la primera guerra mundial en la cual el alimento se convirtió en un objetivo de geopolítica para las naciones, por dos motivos principalmente: el primero, debido a la dependencia en el abastecimiento alimentario que implicaba grandes costos económicos, por lo cual era prioritario invertir en el agro y la agroindustria y el segundo el mantener bien nutrida a la población implicaba mayor rendimiento en la producción y una reducción en gastos de salud.

Por otro lado, como se ha visto, las políticas promulgadas desde el Estado han tendido a un descuido en el área agropecuaria que refleja un detrimento de las condiciones de vida en la población rural, reflejada en hechos como: la migración campo ciudad, posesión de tierras, acceso restringido al mercado y el abandono de la agricultura como actividad económica. Muchas han sido las estrategias para paliar la inseguridad alimentaria; tenemos acciones que van desde la ayuda alimentaria, los subsidios, comedores escolares, transferencias monetarias, estrategias locales de comercialización de alimentos, que de una u otra manera han ayudado a garantizar la distribución y acceso a los alimentos.

Como se ha analizado la seguridad alimentaria está asociada a un problema de vulnerabilidad social plasmado en dimensiones como: disponibilidad y estabilidad. Pero sobre todo la accesibilidad que tiene que ver no sólo con los alimentos en sí, sino también a los medios de producción como tierra y agua, lo cual asienta más las asimetrías existentes entre lo urbano y lo rural poniendo de relieve el vínculo entre la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Por lo tanto, la seguridad alimentaria se convierte en un problema de desarrollo socio-económico cuya manera de resolverlo es desde políticas socio-económicas direccionadas en la distribución de los recursos sociales y económicos hacia los grupos considerados vulnerables.

En el siguiente capítulo a través del marco teórico de la Economía Política Crítica se abordará una dimensión micro que es la de nuestro país. Se analizará el contexto histórico del tema, la situación socioeconómica y las acciones que ha tomado el actual gobierno para garantizar este objetivo a través del marco teórico de la Economía Política Crítica

## **CAPÍTULO II**

### **SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ECUADOR**

En el país se han realizado varios estudios para identificar y analizar la problemática de la seguridad alimentaria y la pobreza, los cuales han llegado a establecer un diagnóstico que ha permitido direccionar de cierta manera una serie de planteamientos de políticas y estrategias tendientes a mejorar esta situación. Para ello es necesario considerar los cambios ocurridos en el sector agropecuario el cual es heterogéneo debido a las grandes desigualdades, en cuanto a tenencia y uso de la tierra, disponibilidad de riego, acceso a crédito etc. Esta inequitativa distribución influye negativamente en la disponibilidad, estabilidad, acceso y consumo de alimentos. En este capítulo se analizará los mencionados aspectos y la contribución del Estado Ecuatoriano a garantizar un objetivo de cómo es la SA.

#### **2.1 Contexto Histórico Seguridad Alimentaria en el Ecuador**

Históricamente la agricultura ha desempeñado un rol estratégico en el desarrollo socio-económico de nuestro país; es por ello que se requiere contextualizar algunos hechos que fueron marcando la política agraria y que repercuten hoy en día en la seguridad alimentaria del país.

En los años 50 tenemos que “el 90% de unidades productivas agrícolas era considerado como minifundio inferiores a 10 Ha ocupando una superficie equivalente al 16.4% de la cultivada en el país. Las unidades productivas medias de 10 a 50 Ha constituían el 7% y ocupaban el 12% de la superficie cultivada, mientras que aquellas unidades consideradas como grandes entre 50 y 500 Ha constituían apenas el 2.3% y ocupaban una superficie del 22.8%.”<sup>59</sup>. Como se puede evidenciar en esta época no existieron cambios significativos, así en el agro serrano se mantuvo el sistema de hacienda al cual se implementaron mejoras mecánicas que no desplazaron del todo a las formas tradicionales de producción.

En los sesenta la Revolución Verde trajo tecnologías que tendieron a la homogenización de los cultivos a través de la inserción de semillas de alto rendimiento con lo cual se industrializó la agricultura debido a la necesidad de adquirir sistemas de riego, abonos especiales, pesticidas, maquinaria, etc., lo que produjo grandes consecuencias como:

---

<sup>59</sup> López Dolores, Desarrollo histórico de la Seguridad Alimentaria en Ecuador, pág. 30.

una marginación de los pequeños y medianos productores que no contaban con capital para invertir en los insumos tecnológicos que se requerían; una dependencia del mercado internacional en lo que respecta a agroquímicos; un desgaste y erosión del suelo plasmado años más tarde en el declive de la producción de granos y cereales en el país.

En los ochentas tenemos el ajuste estructural y la liberalización de la economía, en la cual el sector público cambió “su rol de ejecutor de los proyectos y proveedores de los servicios públicos, al de regulador y monitor del mercado”<sup>60</sup>. Adicionalmente, se produce una disminución en la producción del sector agrícola debido principalmente a la caída de exportaciones de productos como el café, el cacao y el banano. Para esta misma época persiste en el sector agropecuario problemas que impiden lograr incrementos de la producción, especialmente los relativos a obras de infraestructura como: canales de riego, carreteras etc., pero también existe una falta de sistemas de comercialización, que permitan al productor beneficiarse de los precios de mercado, y a la vez de disminuir la cadena de intermediarios, que encarecen el poder adquisitivo de los habitantes.

A inicios de la década del noventa, empezó la liberalización del sector agrícola durante del gobierno de Sixto Durán Ballén se emite la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, que hizo posible el registro de la propiedad privada de las tierras comunales y la venta de tierras estatales a agricultores individuales, la libre importación de insumos, semillas etc. En este mismo periodo también emerge la producción de flores para exportación, lo que necesariamente repercutió en la importación y aumento del número de almacenes de insumos agrícolas. Lo más importante fue la consolidación del modelo de agro negocios entendido como el control total o parcial de los procesos inmersos en la cadena alimenticia. Es decir se origina un paso de agri-cultura a un agro-negocio en la cual el campesino se ve obligado en producir en función de las necesidades del mercado lo que implica el uso de fertilizantes y tóxicos con lo cual se obtiene un mayor rendimiento en el suelo a la vez que lo desgasta y afecta la salud de los consumidores.

A inicios del 2000, los Gobiernos de turno reducen la asistencia técnica pública del MAGAP, para pasarle a la actividad privada tales funciones, los resultados III Censo Nacional Agropecuario del año 2003 señalan el abandono del Estado a las zonas rurales. A nivel nacional, de los 562.810 Productores/as cuya actividad principal es la agropecuaria, solamente 57.171 productores/as han recibido asistencia técnica, la

---

<sup>60</sup> **La reforma estructural y la competitividad en el sector agrícola del Ecuador.** En publicación: *Ecuador Debate*, no. 59. CAAP, Centro Andino de Acción Popular, Quito, Ecuador: Agosto. 2003

superficie atendida fue de 2'194469 has de un total de superficie de 12'355831 has a nivel nacional.

Actualmente la estrategia del gobierno de Rafael Correa apunta a una recuperación del espacio y las relaciones rural-urbanas, con acciones dirigidas al acceso de medios de producción como tierra, agua, y a otras medidas que más adelante se enunciarán.

## **2.2 Caracterización socio-económica**

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador INEC 2009, el Ecuador cuenta con 14'272147 millones de habitantes, de los cuales el 35% de la población tiene menos de 15 años, el 61% entre 15 y 64, y sólo un 4% tiene más de 65 años. Cabe resaltar que nuestro país cuenta con el 65 % de la población ubicada en zonas urbanas y el 37 % en zonas rurales.

El país tiene una extensión de 256.370 km<sup>2</sup> y se estima que 8,5 millones de hectáreas conforman el área con uso agropecuario lo que representa el 32% de la superficie total (Censo Agropecuario 2003). La mayor área cultivada es destinada a la producción de exportación, en tanto que el consumo interno proviene fundamentalmente de pequeños y medianos agricultores.

La fragmentación de pequeñas fincas es un proceso que ha ido creciendo a nivel regional (Costa, Sierra y Oriente), según los datos del Censo Agropecuario 2003, existen 535.309 fincas menores a 5 hectáreas, las cuales constituyen un 63.5% (774.225 hectáreas) de todas las UPA<sup>61</sup>'s que controlan apenas el 6.3% de la superficie agrícola del Ecuador. Estos datos permiten afirmar que existen más campesinos con menos tierras, casi dos terceras partes del campesinado ecuatoriano no dispone de suficiente tierra motivo de pobreza y hambre en el sector rural.

La población económicamente activa (PEA) llega a 7' 675 000 individuos de los cuales solo 1 651 000 tienen una ocupación plena, es decir, que trabajan como mínimo la jornada completa (de 08:00 a 16:00) y tienen ingresos superiores al salario básico \$240. (INEC, 2009). Según datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE 2009, el 68% de la PEA rural se dedica a la agricultura y ganadería, mientras que el 7.2% de la PEA urbana se dedica a la mencionada actividad, resaltando la importancia del sector agrícola y ganadero en nuestro país. Los recursos principales del país proceden de la explotación del petróleo, y en segundo lugar, los recursos recibidos por

---

<sup>61</sup> UPAS= Unidades de Producción Agropecuaria, en el 2000 el promedio de las pequeñas UPA's estaba en 1.45 hectáreas

los migrantes. “La producción agrícola de la costa representa la tercera fuente de recursos, siendo Ecuador el primer productor mundial de plátano (30% de la producción del mundo). En la Sierra, los cultivos son: cebada, papas, maíz, zanahorias, y la ganadería (bovinos, ovinos, etc.)”<sup>62</sup>

La distribución de la riqueza que no sólo tiene que ver con aspectos económicos y monetarios sino también con todo lo que implica mejorar la calidad de vida y el bienestar poblacional se plasma en la inequidad existente en varios aspectos, por ejemplo la tenencia de la tierra (tema que se abordará más adelante), los ingresos económicos de las familias según *Informe de desarrollo Humano en Ecuador 2005*, 2/3 del ingreso nacional pertenece a solamente algunas familias; el 20% más pobre recibe 2,5% del ingreso nacional, y gana 23 veces menos que el 10% más rico. Al contrario, el 20% más rico recibe 58,7% del ingreso nacional<sup>63</sup>. Esto sin duda agudiza la persistente condición de pobreza en la que está el 35% de la población nacional, adicionalmente un 15.8% se encuentra en situación de extrema pobreza. Para el 2009 según un estudio de coyuntura dirigido por Alberto Acosta<sup>64</sup>, la pobreza en el Ecuador tiene rasgos étnicos. De cada 10 personas indígenas en Ecuador, 9 son pobres; mientras que en la población negra 7 personas de 10 son pobres, de la población mestiza tenemos 5 personas pobre de cada diez. Razón por la cual se afirma que la pobreza es un problema que amenaza el desarrollo socio-económico del país.

Otra de las características constantes es la migración campo-ciudad cuya explicación se encuentra nuevamente en la situación de pobreza que atraviesan las zonas rurales, la escasa capacidad económica de los sectores campesinos para invertir en actividades agrícolas y convertirlas en ingresos para sus familias es el principal causante del abandono de lo rural. Éste es el panorama general que atraviesa el país en lo referente a su situación socio-económica; sin duda alguna existen más características, pero para esta investigación se consideró aquellas que afectan las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria.

---

<sup>62</sup> La mujer en la agricultura, medio ambiente y la producción rural, FAO 2008. En <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/mujer/situacion/pdf/ecuador.pdf> (acceso 2010)

<sup>63</sup> Por pobreza se entiende una familia que no puede satisfacer sus necesidades básicas en educación, salud, nutrición y vivienda. La indigencia es la situación de extrema pobreza, su consumo es inferior al necesario para satisfacer sus requisitos nutricionales mínimos.

<sup>64</sup> [http://www.flacso.org.ec/docs/coyuntura\\_eco09.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/coyuntura_eco09.pdf) *Análisis de Coyuntura*

*Económica* Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009

## 2.3 Factores que inciden en la Seguridad Alimentaria

Siguiendo la caracterización de la FAO sobre las dimensiones de la seguridad alimentaria, es necesario analizar la situación de cada uno de ellos en el contexto ecuatoriano.

### 2.3.1 Disponibilidad Alimentaria

La seguridad alimentaria depende tanto de la oferta de alimentos como de la capacidad de la población para adquirirlos. La disponibilidad nacional y local de alimentos está condicionada fundamentalmente por la producción, el almacenamiento y el comercio de alimentos. Cada uno de estos factores, a su vez, está influenciado por otra cadena de factores, es por ello que cabe considerar en un primer plano la situación del agro en el Ecuador, (sector productivo) así como también algunos indicadores que permitan evidenciar el factor disponibilidad que implica “garantizar la existencia de suficientes alimentos de manera oportuna ya sea producidos internamente, mediante importaciones o ayuda alimentaria”<sup>65</sup>

El Ecuador produce la cantidad suficiente de alimentos para satisfacer la demanda interna, “como potencial el país cuenta con un 30% de superficie total que se puede dedicar a la producción agropecuaria, la que se distribuye en un 25% a cultivos permanentes y transitorios y un 65 % al cultivo de pastos en ganadería”<sup>66</sup>. El agro ecuatoriano genera el 50% de las divisas por exportación de banano, café, arroz, camarones y flores. Las importaciones principalmente de trigo, avena, manzana, maíz y algodón tanto para el consumo directo como para la agroindustria bordean un 50% (MAGAP 2006). Por lo tanto, el país se caracteriza por tener un importante nivel de autosuficiencia alimentaria, evidenciada en su alto porcentaje por su producción interna en varios de los principales grupos de alimentos de consumo de su población. Esta situación de autosuficiencia alimentaria en teoría ubicaría al Ecuador en una posición favorable ante posibles crisis alimentarias por incrementos de precios o reducción de oferta, pero al tener un considerable nivel de importaciones y control transnacional de los productos se presenta una situación contraria.

---

<sup>65</sup> [http://www.comunidadandina.org/public/seguridad\\_alimentaria.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/seguridad_alimentaria.pdf) Políticas de Seguridad Alimentaria en los países de la comunidad andina

<sup>66</sup> Memoria Taller Nacional en el Ecuador “Proyecto estrategias e instrumentos para mejorar la Seguridad Alimentaria en los países de la Comunidad andina” en [http://www.comunidadandina.org/rural/doc\\_seguridad/taecu.pdf](http://www.comunidadandina.org/rural/doc_seguridad/taecu.pdf)

Uno de los indicadores que da cuenta de este factor es: **La disponibilidad alimentaria neta de alimentos**, que permite “conocer la magnitud de la oferta de alimentos de un país en el periodo correspondiente, como resultado de la producción, las importaciones, las exportaciones, la variación de existencia y las donaciones. Considera la porción comestible del producto alimentario que está disponible para el consumo luego de deducir de la oferta total los desperdicios, mermas y lo que no se destina al consumo humano en general.”<sup>67</sup>

<b>Disponibilidad neta de alimentos per cápita</b>						
Grupo de Alimentos	Disponibilidad Neta PER CÁPITA					
	Kilogramos Año			Kilo calorías/Per cap/día		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
TOTAL	628	566	670	2 787	2 754	2 544
I Cereales y Derivados	83	75	76	782	717	722
II Raíces y Tuberculos	32	28	32	85	76	91
III Azucares	41	47	34	437	497	354
IV Leguminosas	2	5	5	7	50	41
V Oleaginosas	22	31	151	306	412	284
VI Hortalizas	26	27	26	62	62	59
VII Frutas	220	156	151	635	422	426
VIII Estimulantes	1	1	0	11	11	31
IX Especias	-	0,0	0,0	-	0,4	0,3
X Carnes y otros	200	195	195	462	506	534

Fuente: Hojas de Balance de Alimentos MAG 2005.

El cuadro presentado refleja que la disponibilidad de alimentos (Kg/año) se ha incrementado en el 2003, pero se evidencia una reducción en la disponibilidad de calorías al día esto puede deberse, entre otras cosas, a factores de ingreso, empleo etc., que limitan la adquisición de alimentos. Entre los productos que conforman la dieta que estipula 2544 calorías por día, encontrados en alimentos como arroz, pan, fideo, avena, papa, azúcar, sal, carnes, leche, hortalizas.

### 2.3.2 Acceso a los Alimentos

El acceso que principalmente tiene que ver con el nivel de ingresos que percibe una familia y cómo los distribuye a favor de satisfacer sus necesidades básicas

<sup>67</sup> ¿Seguridad alimentaria?, La disponibilidad de alimentos crece en cantidad pero no en calidad en <http://www.cepes.org.pe/blogs/?q=content/%C2%BFseguridad-alimentaria-la-disponibilidad-de-alimentos-crece-en-cantidad-pero-no-en-calidad>

(alimentación, vivienda, servicios básicos etc.). Algunas de los indicadores de esta dimensión son:

### 2.3.2.1 Ingresos familiares

El hogar constituye el principal espacio de relaciones donde se garantiza la seguridad alimentaria a nivel individual, es por ello que partiré de un análisis cuantitativo y cualitativo de la Encuesta Nacional Condiciones de Vida ECV 2006-2007, que vincula la suficiencia de alimento con el gasto en alimentación.

Es clave enfatizar que se debe contar con un ingreso económico básico de uno o alguno de los miembros del hogar, caso contrario la alimentación se verá afectada por problemas de pequeña o gran magnitud lo que repercute no sólo en el estado nutricional, sino en otros factores como la reducción en el nivel de bienestar, educación , empleo etc.

En Ecuador un porcentaje significativo de cerca del 28% de la población tiene dificultades en adquirir comestibles; así en la encuesta del INEC sobre las condiciones de vida 2006-2007, se preguntó ¿el jefe de hogar tiene problemas para pagar los alimentos?, esto pone de relieve que el principal condicionante para alcanzar seguridad alimentaria es el acceso económico a los alimentos.

Jefatura de hogar, según si tuvo problemas para pagar gastos en alimentos		
Problema	Total	Porcentaje
Si	903 328	27,70%
No	2 361 538	72,30%
Total	3 264 866	100,00%
Fuente: INEC, ECV - 5.a Ronda 2006/2007		
Elaboración: INEC		

La población ecuatoriana enfrenta estas dificultades a través de: disminuir alguna de las comidas al día un 36.6% de la población total, disminuir la porción de alimentos un 48.9%, disminuir la cantidad a los adultos un 10.9%, disminuir la cantidad de alimentos a los niños y mujeres un 0.2% y otros un 3.3%. Este sólo es uno de los modos en que los ecuatorianos resuelven la alimentación. Ahora siguiendo la misma encuesta tenemos

otros modos de resolver los gastos alimenticios entre los más representativos están: fiar en la tienda 15.40% y dejar de comprar algunos productos el 8%.

<b>¿Qué hacen los jefes de hogar para cubrir los gastos alimenticios?</b>		
Gastos	Total	Porcentaje
Pidió préstamo a un familiar	54 217	1,70%
Pidió préstamo a un amigo	31 920	1,00%
Fió en la tienda	502 993	15,40%
Dejó de comprar algunos productos	261 977	8,00%
Vendió algún animal	16 798	0,50%
Gastó de sus ahorros	10 460	0,30%
Utilizó tarjeta de crédito	6 033	0,20%
Otra, cuál	18 931	0,60%
<b>Total</b>	<b>903 328</b>	<b>27,70%</b>
Fuente: INEC, ECV – 5.a Ronda 2006/2007		
Elaboración: INEC		

Otro de los datos que arroja la encuesta tiene que ver con la interrogante ¿si los hogares consideran haber tenido suficientes alimentos durante un determinado mes? Así tenemos que la diferencia entre los que respondieron sí y no en las tres regiones no varía mucho. Esto puede deberse a factores como la inflación, el desempleo etc.

<b>Hogares por región, ¿Tuvieron suficiente comida?</b>				
	Región			
	Sierra	Costa	Amazonía	TOTAL
si	46,50%	49,60%	3,90%	100,00%
no	46,80%	47,20%	5,90%	99,90%
Fuente: INEC, ECV – 5.a Ronda 2006/2007				
Elaboración: Elaboración: INEC				

Factores como la inflación repercuten en esta dimensión sobre todo en los precios, el INEC reportó que en diciembre de 2007 la inflación mensual se ubicaba en 0,57%, desde allí empezó a subir hasta encontrar su pico máximo en abril de 2008 con 1,52%. Luego bajó al 0,76% en junio. La inflación anual en 2007 fue de 3,32% mientras que hasta junio

de 2008 la inflación acumulada ya superaba el doble de la del año anterior: 7,09%, asociando nuevamente el problema de la adquisición de alimentos con la situación de pobreza al no cubrir las necesidades básicas, como lo indica el siguiente cuadro.

Hogares que tuvieron problemas para pagar gastos en alimentos, según niveles de pobreza				
		si	no	total
Niveles de pobreza	Indigencia	15,50%	5,90%	8,60%
	Pobres no indigentes	52,30%	77,60%	70,60%
	No pobres	32,30%	16,50%	20,80%
<b>TOTAL</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Fuente: INEC, ECV – 5.a Ronda 2006/2007				
Elaboración: Elaboración: INEC				

Se estima que cada ecuatoriano necesita consumir a diario un promedio de 2277 calorías al día. Pero la realidad muestra grandes desigualdades, es así que el 10% de los hogares de mayor ingreso consumen el 20% del total de los alimentos; mientras que el 10% de la población más pobre, apenas consume el 3% de la totalidad de los alimentos.

### 2.3.3 Cadenas de comercialización. (Mercado)

Los circuitos de comercialización influyen en el acceso, es por ello que se debe tomar en cuenta el proceso que va desde el productor hasta el consumidor final.

El mercado nacional se maneja en su gran mayoría con una demanda desconocida y a capricho de los intermediarios. De acuerdo a los resultados del Censo Nacional Agropecuario Ecuador (CNA 2003) la intermediación en la comercialización de los productos agropecuarios alcanza el 82.8%; este fenómeno aumenta debido a varios motivos entre los cuales están: el número elevado de productores con poca producción individual, la dispersión y distancia donde se encuentran los centros de acopio, lo que ocasiona una reducción del precio que recibe el productor por sus productos.

COMPRADOR PRINCIPAL DE LA PRODUCCIÓN		
COMPRADOR	PRODUCTORES	%
Intermediario	546.397	82,8
Procesadora	21.552	3,3
Exportador	7.569	1,1
Otros		12,8
<b>TOTAL</b>	<b>575.518</b>	<b>100</b>
Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2003		
Elaboración: Cristina Barros		

“Entre 2002 y 2004 el número de proveedores de productos frescos del Supermaxi hubiera pasado de 2500 a 240 manteniéndose los grandes productores y empresas comerciales (Chiriboga, 2005). En 2005 eran sólo ocho los proveedores de papa del Supermaxi, 1er vendedor de este tubérculo (Zamora, 2005). A partir de 1999 hasta el día de hoy cuatro cadenas de supermercados controlan el mercado de autoservicio: SLF (Supermercados La Favorita): Megamaxi, Supermaxi, AKI; IER (Importadora El Rosado): Mi comisariato; TIA; Santa María, controlan el 35% del mercado de alimentos”<sup>68</sup>; y PRONACA controla el 72% de las ventas de la carne.

De 1998 a 2008 el número de locales de supermercados pasó de 85 a 300 en todo el país con una concentración actual del 88,87% de venta al por menor en las cuatro mayores empresas. De este modo, este tipo de comercialización fomenta la concentración directa de los recursos productivos entre pocas empresas de transformación y comercialización, cuyos efectos repercuten en el control de precios y por ende en el acceso a los mismos. Se entiende como disponibilidad de alimentos, la cantidad y calidad que se pueden utilizar para cubrir las necesidades nutricionales de la persona. Es así que los datos anteriormente dados, permiten afirmar que existe una competencia desigual entre empresas agro-exportadoras y los pequeños productores sin acceso a los medios de producción y a un mercado seguro para sus productos.

#### **2.3.4 Utilización Biológica y Consumo**

De acuerdo al estudio realizado por el CIALCO (Circuitos Cortos de Comercialización Alternativa, 2010) la canasta de compras a nivel nacional por categoría de producto se estructura de la siguiente manera: Frutas (19,2%), hortalizas (21,9%), tubérculos (13,2%), cereales (11,9%).

Según la Encuesta de Condiciones de Vida, Quinta ronda 2007; a nivel nacional el consumo de alimentos y bebidas no alcohólicas representa el 27,8% del gasto de consumo de los hogares. En el área rural el consumo en este rubro tiene mayor representatividad que en el área urbana (38,53% vs. 24,97%). La participación del consumo de alimentos está estrechamente vinculada con el nivel de renta del hogar, es de esperarse por lo tanto que los hogares de menores ingresos destinen una mayor

---

<sup>68</sup> Fuente: Blanco 1999; Alarcón 2003, en Ecuador DEBATE Nº 64

cantidad de su presupuesto familiar al consumo de esta categoría de productos. Se distingue además que la proporción de gasto en alimentos y bebidas es superior en la región Amazónica y en la Costa.

### 2.3.5 Estabilidad.

Es necesario considerar que adicionalmente el país se encuentra expuesto a desastres naturales como erupciones volcánicas, sequías, inundaciones, etc., que impactan de manera negativa en la seguridad alimentaria, debido a la disminución de la producción en las zonas afectadas.

Si bien es difícil lograr estabilidad en los precios de los comestibles debido a las fluctuaciones entre oferta y demanda, a esto se añade la especulación del mercado, inflación, la dependencia de importaciones, etc. Por ejemplo: "El 98% de harina de trigo que se usa para la elaboración del pan, alimento más consumido por los ecuatorianos, es de origen extranjero, lo que evidencia la vulnerabilidad de la producción alimenticia del país"<sup>69</sup>.

## 2.4 El Estado Ecuatoriano.

El estado visto desde la economía política crítica tiene intereses y objetivos específicos para ejercer y mantener la cuota de **poder estructural** denominado así por Strange que lo define como la capacidad de condicionar las estructuras del sistema económico donde actúan los Estados y las empresas.

El poder estructural no está presente en una única estructura sino en 4 distintas aunque relacionadas<sup>70</sup>

1. quien está en condiciones de ofrecer o amenazar esa seguridad;
2. quienes están en condiciones de ofrecer o quitar créditos;
3. quien controla el acceso al conocimiento y a la información; y
4. quien puede ejercer poder sobre lo que se produce, donde, quien y en qué condiciones.

---

<sup>69</sup> [Soberanía Alimentaria y Ley del Agua son gestiones de este Gobierno](http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=11867:soberania-alimentaria-y-ley-del-agua-son-gestiones-de-este-gobierno&catid=1:actualidad&Itemid=42)

[http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11867:soberania-alimentaria-y-ley-del-agua-son-gestiones-de-este-gobierno&catid=1:actualidad&Itemid=42](http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=11867:soberania-alimentaria-y-ley-del-agua-son-gestiones-de-este-gobierno&catid=1:actualidad&Itemid=42)

<sup>70</sup> STRANGE, La retirada del Estado, Barcelona, Intermón Oxfam, 2001, pp. 29 –30.

Como se ha visto, la creciente integración del mercado ha creado un sistema que va más allá de las fronteras nacionales y que limita la autonomía de los estados, razón por la cual es necesario analizar qué acciones o estrategias ha adoptado el Ecuador en lo que se refiere a la seguridad alimentaria.

#### **2.4.1 La Constitución 2008: debate seguridad y soberanía alimentaria**

La actual Constitución de la República del Ecuador, abre un camino importante en lo que respecta al tema alimentario, no solo por las implicaciones en el actual modelo de desarrollo que prioriza a los pequeños y medianos productores, sino también porque por primera vez en la historia republicana, el derecho humano a la alimentación adecuada es reconocido como un **derecho fundamental**. Así, en el artículo 13 tenemos que “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.”. Esto significa, que la garantía de este derecho se articula con otros derechos como el de la educación, salud, vivienda etc., pero principalmente implica que los Estados tienen determinadas obligaciones cuyo cumplimiento las personas están legitimadas a exigir.

En nuestro país ha existido un amplio debate entre Seguridad Alimentaria y Soberanía Alimentaria, sobre todo en lo que respecta al alcance de estos conceptos. El actual gobierno ha optado por la Soberanía Alimentaria referida como: “objetivo estratégico y obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente” (Art 281).Adicionalmente, manifiesta que “las personas y colectividades tiene derecho al acceso seguro y permanente de alimentos sanos, suficientes y nutritivos **preferentemente producidos a nivel local** en correspondencia con las diversas identidades y tradiciones culturales (Art.280)” .

Esto necesariamente implica una reorganización de roles del Estado en su involucramiento con la economía, de tal modo que exista una afectación en las relaciones campo-ciudad priorizando aquellos sectores sociales donde se presentan problemas agudos de mal nutrición, desnutrición y hambre.

Es necesario considerar que el **acceso a los factores de producción alimentaria**, ha sido clave en la ley de soberanía alimentaria, así en el artículo 282.se estipula que

“El Estado normará el uso y **acceso a la tierra** que deberá cumplir la función social y ambiental...”. La función social de la tierra implica la generación de empleo, la redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. Mientras que, la función ambiental debe procurar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas que permitan la conservación de las cuencas hidrográficas, aéreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como páramos y manglares, que respete los derechos de la naturaleza y el buen vivir; y que contribuye al mantenimiento del entorno y del paisaje. Adicionalmente, este artículo afirma la creación de “Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.”

La soberanía alimentaria está articulada a los objetivos del nuevo régimen de desarrollo: entre los cuales están; mejorar la calidad y esperanza de vida, construir un sistema económico justo y democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, y más estipulados en el art 276.

Para el ejercicio de la soberanía alimentaria, además de las responsabilidades establecidas en el art 281 de la constitución, el Estado deberá:

- a) Fomentar la producción sostenible y sustentable de alimentos, reorientando el modelo de desarrollo agroalimentario, haciendo referencia a los recursos alimentarios provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca acuicultura y recolección de productos de medios ecológicos naturales.
- b) Establecer incentivos a la utilización productiva de la tierra, desincentivos por la falta de aprovechamiento o acaparamiento de tierras productivas.
- c) Impulsar en el marco de la economía justa y solidaria, la asociación de microempresarios, o pequeños y medianos productores para su participación en mejores condiciones en el proceso de producción
- d) Incentivar el consumo de productos sanos, nutritivos de origen agro ecológico, evitando en lo posible la extensión del monocultivo y la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de agro combustibles.
- e) Adoptar políticas fiscales, tributarias, arancelarias y otras que protejan al sector agroalimentario nacional para evitar la dependencia en la provisión agroalimentaria.
- f) Promover la participación social y deliberación pública en forma prioritaria entre hombres y mujeres en la elaboración de leyes y formulación e implementación de

## políticas relativas a la soberanía alimentaria (APUNTES ESTRATÉGICOS SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA MAGAP 2010)

Con lo anteriormente analizado se puede afirmar que la ley de soberanía alimentaria emitida tiene en teoría principios de equidad, solidaridad inclusión, sostenibilidad social, y tiene por objeto establecer los mecanismos mediante los cuales el estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar que todos los habitantes alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Por lo tanto, esta ley se constituye por un conjunto de normas destinadas a establecer en forma soberana políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos preferentemente provenientes de la pequeña y mediana producción campesina bajo principios de equidad solidaridad, inclusión y sostenibilidad social y ambiental.

### **2.4.2 Institucionalidad**

Actualmente en la Constitución, el gobierno cuenta con algunas instituciones con el objetivo específico de mejorar la seguridad alimentaria:

- 3 Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional-SISAN:** es el conjunto de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, actores sectoriales, institucionales y estatales involucrados en la acción participativa de propuestas de políticas públicas relacionadas al régimen de soberanía alimentaria. Las acciones que realice el SISAN estarán a cargo de la Secretaría Coordinadora Técnica de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria. (art 31 de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria).
- 4 Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria y Nutricional (sociedad civil) COPISA.** Es una instancia permanente de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas desde la sociedad civil adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería Acuacultura y Pesca MAGAP. (art 33 de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria).

### **2.4.3 Medidas Gubernamentales ante la crisis alimentaria**

Sin duda alguna existen algunas acciones desde la parte estatal en el tema de seguridad y soberanía alimentaria. En la presente investigación se abordará las más importantes dirigidas a enfrentar la crisis alimentaria mundial.

Las primeras medidas gubernamentales para controlar la inflación, en el mes de abril 2008, según el análisis de coyuntura 2009 de Pablo Ospina Peralta<sup>71</sup>, enfatizaron el control administrativo de los precios de venta al público fijando nuevos precios para la leche, la harina, el arroz y el maíz. Posteriormente, se establecieron subsidios al precio de la harina y se prohibió la exportación de arroz a Colombia, lo que ha generado conflictos con los gremios de productores arroceros.

Adicionalmente, el gobierno puso en marcha el programa “**Socio Tienda**” que tiene dos objetivos fundamentales: el primero, mejorar la capacidad operativa de las despensas y pequeños negocios de abastos participantes, incentivando a sus dueños a través de la entrega de microcréditos, capacitación y asistencia técnica, esta ayuda económica de hasta 1000 dólares a cargo del Banco Nacional de Fomento a una tasa de interés del 7.5%. El segundo objetivo es el establecimiento de acuerdos con algunas cadenas comerciales como Ales, Danec, Nirsa, Nestlé, Leche El Ordeño, Ingenio San Carlos, Pronaca, Quinornac, Zaimella, AKI, TIA que producen atún, salsas, leche en polvo, azúcar, pollo, jugos, pañales, etc., con ello se busca mejorar el acceso de la población a los alimentos con descuentos en aquellas marcas que participan en el programa.

Pero sin duda alguna el **Mandato Agrario** es una de las medidas más destacadas que promueve este gobierno y que tiene repercusiones sobre la seguridad y soberanía alimentaria. Este mandato esta basado en cuatro medidas clave que buscan enfrentar la crisis alimentaria y luchar contra el alza de precios.<sup>72</sup>

La primera medida es una exoneración del impuesto a la renta a las empresas agroalimentarias destinadas al mercado interno que reinviertan sus utilidades, y a las empresas importadoras de agroquímicos, es decir, a grandes empresas. Se estima el costo fiscal de esta primera medida es de aproximadamente 43 millones de dólares.

---

<sup>71</sup> Pablo Ospina Peralta ,Ecuador: al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la *revolución ciudadana* en [http://www.cepecuador.org/document/coyuntura\\_agosto2008.pdf](http://www.cepecuador.org/document/coyuntura_agosto2008.pdf)

<sup>72</sup> Ecuador: al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la *revolución ciudadana* en [http://www.cepecuador.org/document/coyuntura\\_agosto2008.pdf](http://www.cepecuador.org/document/coyuntura_agosto2008.pdf)

Una segunda medida es la exoneración de aranceles a maquinarias agrícolas y a importaciones de otros 283 productos que sirven para la producción agrícola. Una tercera medida es la eliminación de un subsidio cruzado que los usuarios “industriales” y “comerciales” de electricidad pagaban para financiar la electrificación rural y urbano–marginal. El gobierno asumirá directamente el costo del Fondo de Electrificación Rural y Urbano–Marginal, estimado en 48 millones de dólares. Como se ve, se trata de una reducción de costos para todos los industriales y comerciantes y no sólo para los productores de alimentos para el mercado interno.

Finalmente, la cuarta medida, es un subsidio directo a fertilizantes y productos fitosanitarios. La justificación es que estos insumos encarecieron mucho por el alza del petróleo y representan alrededor del 30% del costo de producción de los principales alimentos. El subsidio podría llegar en casos extremos hasta a 240 dólares por agricultor y su costo fiscal total se estima en 287 millones de dólares para la segunda mitad del año 2008.

Otra de las acciones del estado ecuatoriano es la formación de las **Escuelas de la Revolución Agraria ERA`s**, parte del Programa Nacional de Innovación Tecnológica Participativa y Productividad Agrícola dentro del MAGAP , cuyos objetivos según el documento oficial de propuesta<sup>73</sup> son impulsar de manera prioritaria el desarrollo humano en las comunidades campesinas, indígenas y negras; atender la necesidad de la soberanía y seguridad alimentaria de las familias de los agricultores/as; promover la agricultura sostenible con bajo uso de insumos externos; fortalecer el uso de las tecnologías y conocimientos de los agricultores/as, así como su capacidad para generarlos y desarrollarlos en sus contextos comunitarios; desarrollar una mayor capacidad de análisis y comunicación entre los/as agricultores/as.

Las ERA´s son formadas y establecidas localmente, la asistencia técnica se desarrolla con los facilitadores contratados quienes tienen el apoyo de los profesionales del MAGAP en cada provincia, razón por la cual es condición obligatoria que los capacitadores sean de la provincia en la cual se instala la ERA.

Específicamente en lo que respecta a la seguridad y soberanía alimentaria esta propuesta se articula en acciones concretas como: capacitar a los agricultores en técnicas sustentables respetuosas de los saberes ancestrales, con ello lo que se

---

<sup>73</sup> Proaño Mauricio, Sistema de Innovación Tecnológica Participativa Agropecuaria: Escuelas de Revolución Agraria, MAGAP, Diciembre 2009.

pretende es incidir positivamente en los ingresos de los campesinos y con ello contribuir a un mayor consumo de la propia producción. Según datos oficiales del MAGAP 2010, el Ecuador cuenta con 2992 ERA`s a nivel nacional y con 840 facilitadores capacitados y radicados en el territorio de intervención.

Específicamente dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP, se promueven los siguientes programas institucionales:

1. **SEGURO AGRÍCOLA:** es un instrumento financiero que protege la inversión del agricultor en caso de que pierda sus cultivos como consecuencia de catástrofes por efectos de fenómenos climáticos, sean inundaciones, sequías, heladas, tormentas y otros. Este seguro es aplicable para cultivos agrícolas de ciclo corto: arroz y maíz en la Costa, papa y trigo en la Sierra. Se subsidia el 60% del costo total de producción hasta un máximo de 700 dólares, mientras que el 40% restante lo asume el pequeño y mediano productor.
2. **PROGRAMA NACIONAL DE NEGOCIOS RURALES INCLUSIVOS PRONERI:** que fomenta iniciativas de articulación productiva comercial entre pequeños productores y empresas agroindustriales a través de la incorporación de ciudadanos de bajos ingresos a la cadena de valor de estas empresas en condiciones justas bajo la lógica “ganar-ganar”  
Entre los componentes están: establecer acuerdos comerciales entre pequeños productores y empresas promotoras, financiamiento a emprendimientos, capacitaciones a pequeños productores rurales, y buscar asociatividad.
3. **INNOVACIÓN TECNOLÓGICA PARTICIPATIVA Y PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA** cuyo objetivo es contribuir a la Soberanía Alimentaria incrementando la productividad de los principales cultivos dentro de un diálogo de saberes de los pequeños y medianos productores/as agropecuarios y técnicos, mediante la innovación de tecnologías participativas, a través de la implementación de las Escuelas de Revolución Agrarias - ERAS a nivel nacional, capacitaciones y herramientas de ejecución, producción y uso de semillas certificadas, fertilización de los suelos. Es sobre este programa que se inserta el proyecto:”Fomento Integral a la Agricultura Familiar”, que es el caso de estudio de esta investigación.
4. **PROGRAMA NACIONAL DE CÁRNICOS** está diseñado para garantizar sanidad animal, mejorar la competitividad de productos y subproductos bovinos para acceder al mercado internacional, así como también fomenta la

reactivación sustentable de zonas ganaderas en base a: manejo de pastos, recuperación de zonas a través de sistemas silvopastoriles.

5. **PLAN TIERRAS** entre las acciones de este programa están: la distribución de predios estatales, la titulación de tierras indígenas, creación de un fondo de tierras, expropiación de tierras en aéreas priorizadas, la creación de un sistema de catastro de tierras rurales, plan de acompañamiento productivo y proponer una nueva legislación agraria y mecanismos de control, fragmentación y reconcentración de tierras.
6. **COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA Y DESARROLLO RURAL (CADERS)** que nace como una respuesta a la necesidad de incrementar la competitividad de las Cadenas de Valor seleccionadas (arroz, frutales, hortalizas, lácteos y papa) a nivel nacional y / o regional, a través del mejoramiento de su gobernabilidad y sostenibilidad institucional, y el apoyo en la ejecución de innovaciones tecnológicas buscando el mejoramiento de las condiciones de vida de los productores del área rural.
7. **HABILITACIÓN DE TIERRAS PARA EL USO AGRÍCOLA EN ÁREAS COMUNALES DE LA PROVINCIA DE SANTA ELENA EN EL MARCO DEL PROYECTO PIDAASSE** : cuyo objetivo principal del proyecto es adoptar los sistemas de riego parcelarios y posteriormente impulsar la siembra para el desarrollo agrícola de las comunas. Se trabaja en conjunto con la prefectura de la Provincia de Santa Elena. El riego parcelario se dará a cada una de las comunas que están involucradas en este proyecto: Cerezal Bellavista, Las Balsas, Julio Moreno, Juntas del Pacífico, Bajada de Chanduy y Sacachun en Santa Elena; San Lorenzo, San Antonio y San Miguel del Morro en la provincia del Guayas.
8. **PROGRAMA NACIONAL DE ALMACENAMIENTO.** El objetivo del programa es contribuir a mejorar los ingresos de los pequeños productores de arroz y maíz mediante la implementación de un sistema integral de compras y almacenamiento; aumentando la capacidad de almacenamiento de los silos del estado a 264,000 Tm a través de la re-potenciación y ampliación de los silos actuales y por medio de la implementación de nuevos silos y centros de acopio en zonas productoras con alta concentración de pequeños agricultores.

La seguridad alimentaria es un tema económico, social y político de vital importancia para el desarrollo del país, implica que se redefinan roles y estrategias del estado para intervenir en la economía. Por lo tanto, el ámbito de aplicación de este tema debe

circunscribirse a la producción, la transformación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo. Estas dos últimas son dimensiones claves que generan vinculaciones entre campo ciudad y viceversa.

Cómo se evidenció en nuestro país los indicadores tanto de disponibilidad, acceso, consumo y estabilidad apuntan a que la raíz de la inseguridad alimentaria está en el acceso económico a los alimentos razón por la cual se hace necesario priorizar la atención a sectores que presentan altos índices de pobreza y problemas de desnutrición, mal nutrición y hambre.

Existen condiciones estructurales e históricas que persisten y limitan el ejercicio de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación dentro de las cuales están: la existencia de minifundios y sistemas de producción como las haciendas en la región de la sierra; si no se superan estos rezagos difícilmente se logrará el objetivo de estado de seguridad alimentaria.

Se hace necesaria una mayor inclusión de temas de economía nacional y las relaciones campo-ciudad que demanda una mejor organización de la sociedad civil y del Estado. Este último actor ha propuesto como se ha visto, algunas vías para frenar el alza de los precios, el acceso a los medios de producción tierra, agua, riego, semillas etc. Entre las principales tenemos el Mandato Agrario, el Plan Socio Tienda, y las Escuelas de la Revolución Agraria, cuya finalidad es lograr una articulación con programas ministeriales de alcance nacional enfocados en acciones concretas como la titulación de tierras, acceso a riego, capacitación, acceso a crédito, negocios rurales inclusivos etc., los cuales inciden en las condiciones materiales tanto de la población rural como de la urbana y que garantizan de cierta manera seguridad alimentaria.

Si bien en Ecuador como se mencionó ha existido un gran debate entre seguridad y soberanía alimentaria, cabe resaltar que estas dos nociones no son excluyentes sino que más bien tienden a complementarse; no se puede entender a un concepto como un paso a otro "mejor", este análisis se enfoca en seguridad alimentaria ya que la actual situación del Ecuador permite afirmar que aún no se ha dado la definición de políticas públicas que hagan partícipe al pequeño y mediano productor campesino, aun no se ha logrado que el propio país defina qué producir, cuánto producir, y a qué mercado destinar la producción, por otro lado tenemos una considerable dependencia del mercado internacional sobre todo de productos como el maíz, el trigo, frejol, etc., lo cual dificulta garantizar el objetivo de soberanía que enfatiza la necesidad de producir y consumir localmente.

En el siguiente capítulo se analizará el caso en concreto del proyecto “Fomento integral de la producción Familiar Campesina” que forma parte del programa Nacional de Innovación Tecnológica del MAGAP.

## CAPÍTULO III

### SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA PROPUESTA DEL PROYECTO: "FOMENTO INTEGRAL DE LA PRODUCCIÓN FAMILIAR"

A finales del 2009, el Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca MAGAP y sus entidades adscritas empezaron el proceso de Reforma y Rediseño Institucional, liderada por la Subsecretaría de Reforma Institucional sobre la base del mandato constitucional de asegurar seguridad y soberanía alimentaria, como lo estipula la actual Constitución. Con este antecedente, en este capítulo se analizará, bajo la corriente teórica de la Economía Política Internacional, el rol del estado en la promulgación de seguridad alimentaria en la propuesta del Proyecto "Fomento integral de la producción Familiar" elaborado por la Subsecretaría de Fomento Agrícola y Subsecretaría de Planificación.

#### 3.1 Proyecto: "Fomento Integral a la Producción Familiar"

El proyecto "Fomento Integral de la producción Familiar" se enmarca dentro del proyecto emblemático "Innovación Tecnológica Agrícola" a cargo de la Subsecretaría de Fomento Agrícola y la Subsecretaría de Planificación, cuyo origen parte de las reformas institucionales y los objetivos que tiene el MAGAP hacia el 2025.

El objetivo general plantea "Impulsar el desarrollo de sistemas diversificados de producción agrícola, implementando el proyecto **Fomento Integral a la Producción Familiar**, con el fin de incrementar el nivel de calidad de vida de la población agrícola rural."<sup>74</sup>. Para ello el proyecto en mención beneficiará a productores con terrenos de hasta 1 Hectárea a nivel nacional, donde no se requiera mano de obra adicional a la del núcleo familiar y se iniciará en los lugares identificados como más vulnerables de acuerdo a los índices utilizados en el programa INTI (Intervención Nutricional Territorial Integral), programa que vincula la actividad agrícola familiar como forma de mejorar la nutrición en las zonas rurales.

La intervención será en doce cantones (Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi, Cañar, Manabí, Guayas, Imbabura, Tungurahua, Santa Elena, Sucumbíos, Esmeraldas, Carchi),

---

<sup>74</sup> Proyecto De Fomento Integral A La Producción Familiar, MAGAP 2010.documento oficial entregado a SENPLADES (31 de agosto 2010)

afectando en total 58.780.84 hectáreas en un plazo de ejecución de 36 meses, solicitando US\$ 60'000.000.

Antes de analizar el proyecto es necesario aclarar lo que se va a entender por producción familiar, la cual se define como una actividad socio económico “que se realiza en mayor o menor grado en base a la mano de obra familiar Los ingresos familiares de la Agricultura Familiar AF se derivan, aunque no exclusivamente, de la actividad agropecuaria. Estas unidades productivas están integradas a un proceso productivo que usa en mayor o menor grado el mercado para la venta de su producción, obtención de crédito, asistencia técnica y manejo de sus recursos productivos”<sup>75</sup> . De esta manera, la producción familiar en el proyecto está constituida por los campesinos y su fuerza de trabajo empleada en un territorio determinado que no supere o sea igual a 1 hectárea.

### **3.2 Situación Actual**

Los campesinos que producen los alimentos para el consumo general de la población, se encuentran con serias limitaciones como: el acceso a recursos productivos, bajos los ingresos, la degradación de los recursos naturales, poco acceso a mercados para distribuir sus productos etc. Estas situaciones han provocado que en muchas zonas con potencial agrícola se deje la producción en segundo lugar, convirtiéndose las familias campesinas en dependientes de muchos alimentos que antes producían, lo que pone en riesgo su seguridad alimentaria y la de toda la población.

Partiendo del hecho que el sector rural es el principal productor agropecuario, y que día a día los agricultores están confrontados por un panorama siempre cambiante de posibilidades en cuanto a precios, rendimientos, condiciones climáticas etc. que afectan directamente sus ingresos e inciden en su bienestar, es conveniente realizar un análisis a nivel micro sobre las posibilidades que tienen los agricultores familiares a través de la propuesta del proyecto “Fomento Integral de la Producción Familiar”, con la finalidad de superar los obstáculos anteriormente mencionados.

Este caso particular pretende trabajar en las siguientes problemáticas; si bien no van a ser resueltas en su totalidad, la intervención busca paliar las siguientes situaciones:

- Insuficientes sistemas alternativos de comercialización para el excedente de las unidades de producción que mejoren los ingresos del productor ;

---

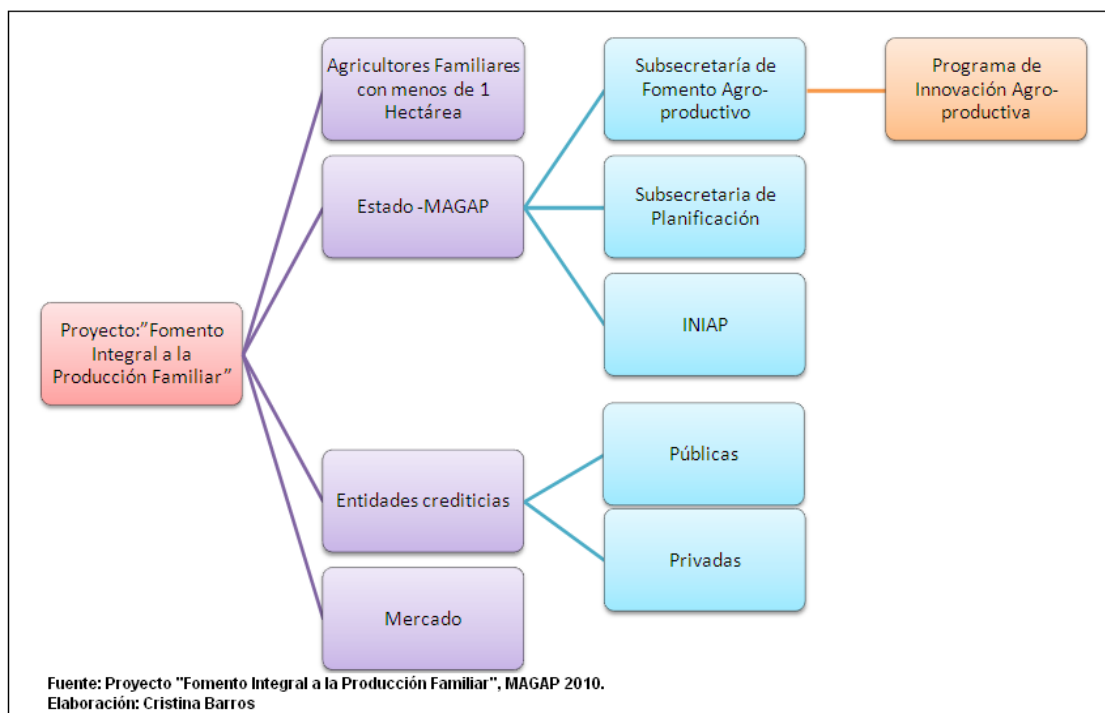
<sup>75</sup> Caracterización de la Agricultura Familiar en Ecuador, Ludeña Carlos, Wong Sara, 2007, en <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/fao-bid/tlc/pdf/ideecu.pdf>

- Altos índices de desnutrición;
- Bajos rendimientos de los pequeños sistemas de producción debido al manejo inadecuado de recursos;
- Dificultades en el acceso a microcréditos que puedan ser destinados a la inversión dentro de sus sistemas de producción de los pequeños y medianos productores;
- Poca asistencia técnica a los productores y productoras;
- Dificultades en la obtención de créditos.

### **3.3 Actores**

Para la corriente teórica de la economía política crítica las relaciones sociales ya no sólo se basan en el nivel estatal, también se deben considerar actores que están fuera de los límites del estado-nación, y otros que a simple vista parecerían no tener grandes cuotas de poder. El interés de cada uno de ellos requiere ser visto de manera minuciosa para un análisis completo que refleje a que responden dichos actores y cuáles son sus funciones y roles. En este caso específico sobre la propuesta del proyecto: "Fomento Integral de la Producción Familiar" tenemos:

- **Agricultores Familiares** con menos de 1 hectárea; quienes son los protagonistas de la propuesta, ubicados en cantones con altos porcentajes de desnutrición y pobreza, aportarán mano de obra y todos los conocimientos ancestrales en técnicas de producción de alimentos.
- Por parte del **Estado** tenemos la participación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP técnicos de la Subsecretaría de Fomento Agro productivo, técnicos de la Subsecretaría de Planificación y facilitadores de las (Escuelas de Revolución Agraria) ERA`s, quienes serán el enlace directo con los productores, el Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias del Ecuador (INIAP) que es una entidad adscrita que participará en investigación y servicios como análisis de suelos y semillas.
- **Entidades crediticias** públicas o privadas como el Banco Nacional de Fomento (BNF) que otorgarán apoyo financiero en caso de que el agricultor lo necesite;
- **El Mercado:** el espacio donde se producen relaciones de intercambio entre productores y consumidores, Como lo indica el siguiente cuadro:



### **3.3.1 Agricultores Familiares**

Según el VI Censo de Población y V de Vivienda, el 40% de la población ecuatoriana reside en el área rural, las dos terceras partes conforman los hogares de los productores agropecuarios, más del 25% de la población ecuatoriana está vinculada a la actividad agropecuaria, en tanto que el 62% de la población rural ocupada trabaja en la agricultura. (MAGAP 2008.)

Existen 842.882 Unidades de Producción Agropecuaria UPAs de las cuales 458.154 UPAS corresponden a unidades de agricultura familiar, es decir predios que son trabajados en base a la disponibilidad de la mano de obra familiar y donde la mano de obra contratada es ocasional y en cantidad limitada (siempre en cantidad inferior a la mano de obra familiar). Razón por la cual el proyecto pretende intervenir en 58.780 hectáreas según el siguiente detalle:

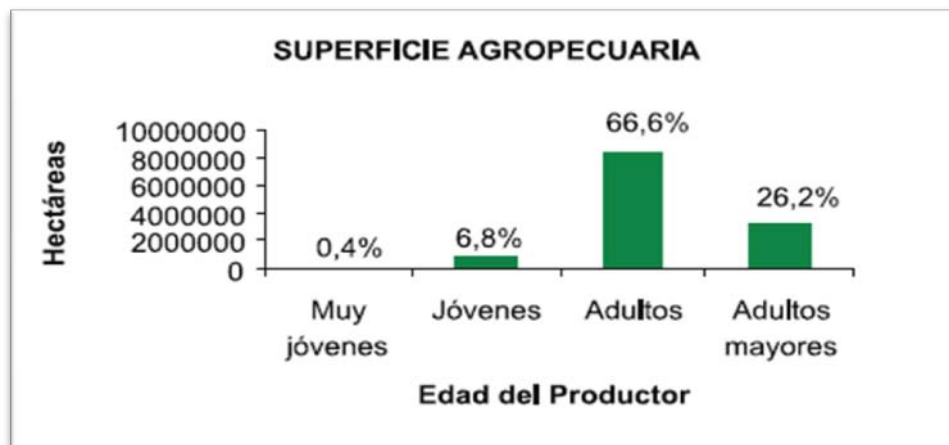
Provincia Beneficiado	HAS BENEFICIARIOS POR PROVINCIA
CHIMBORAZO	6.572,6
BOLIVAR	15.192,9
COTOPAXI	8.198,1
CAÑAR	4.156,0
MANABI	4.156,1
GUAYAS	1.729,1
IMBABURA	7.350,1
TUNGURAHUA	4.811,0
SANTA ELENA	1.006,4
SUCUMBOS	1.455,3
ESMERALDAS	750,6
CARCHI	3.402,6
	58.780,8

**Fuente: Proyecto Integral a la Producción Agroproductivo**  
**Elaboración: Subsecretaría de Fomento Agroproductivo**

Los pequeños productores familiares y campesinos del Ecuador, representan la gran mayoría de la población agrícola y son los primeros proveedores de numerosos alimentos estratégicos para la población nacional. Los pequeños productores producen el 42% de la leche fresca, 49 % del arroz, el 46% del maíz duro, el 64% de la papa, el 71% del fréjol seco, el 76% del maíz suave, el 77% de la zanahoria amarilla, el 81% de la cebolla colorada, el 85% de la col, el 91% de la cebolla blanca, el 71% del ganado porcino, el 82% del ganado ovino, el 41 % de los huevos de plantel y el 73 % de los huevos de campo. Es evidente también la importancia de los pequeños productores en rubros de exportación como cacao (37%), café (36%) y en menor medida banano (14%) (Sistema de la Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador, SIPAE 2007).

Otro aspecto a considerar dentro de la realidad de los agricultores familiares es la edad que manifiesta el gran aporte de mano de obra de los adultos comprendidos en edades

entre 31-60 años, quienes constituyen un 66.6 %, sin embargo otro rubro considerable lo constituyen los jóvenes con un 6.8 % en participación dentro de la Unidad de Producción Familiar como lo indica el siguiente cuadro:



La población beneficiaria adicionalmente presenta altos niveles de desnutrición, la misma que es asociada a la inseguridad alimentaria que se presenta cuando parte de la población no tiene asegurado el acceso físico, social y económico a los alimentos necesarios para su reproducción. Para el Programa INTI (Intervención Nutricional Territorial Integral), la problemática de la desnutrición resalta la condición de vulnerabilidad alimentaria entendida como “la probabilidad de que se produzca una disminución aguda del acceso a alimentos, o a su consumo, en relación a un nivel crítico que define niveles mínimos de bienestar humano”<sup>76</sup>. El siguiente cuadro evidencia las altas tasas de desnutrición que presentan los cantones a ser intervenidos.

	Referencia OMS (%)	Desnutrición Crónica	Menores de 5 años
Chimborazo	52,6	27.100,00	51.492,00
Bolívar	47,9	10.860,00	22.669,00
Cotopaxi	42,6	19.282,00	45.237,00
Cañar	34,9	7.870,00	22.521,00
Manabí	24,7	35.367,00	142.971,00
Guayas	17,8	65.375,00	389.318,00
Imbabura	40,2	16.326,00	60.639,00
Tungurahua	34,9	15.950,00	45.721,00
Esmeraldas	20,2	10.354,00	54.019,00
Carchi	31	4.753,00	15.355,00
Amazonía	35,2	31.064,00	88.345,00

Fuente: INEC 2005.

<sup>76</sup> Análisis del impacto económico de la desnutrición infantil en el Ecuador

### 3.3.2 El Estado

El rol fundamental de toda institución pública es el de poder entregar resultados concretos a los habitantes de una nación o país a través de intervenciones integrales, reflejando así un alivio a sus necesidades y/o potencializando sus capacidades. Para Amartya Sen<sup>77</sup> el rol del Estado no sólo está en solucionar las fallas del mercado, sino en generar bienestar y establecer adecuados estándares de calidad de vida; adicionalmente enfatiza que el desarrollo no debe ser un proceso tortuoso, sino armónico y que el Estado debe compensar ciertos sacrificios que se dan al privilegiar el crecimiento de una economía.

De este modo, el Ministerio de Agricultura busca realizar intervenciones que cierren el círculo productivo, pero que sobre todo, mejore la calidad de vida en las zonas rurales, lo que supone el alineamiento al Plan Nacional del Buen Vivir Rural PNBV” como lo describe el siguiente gráfico:

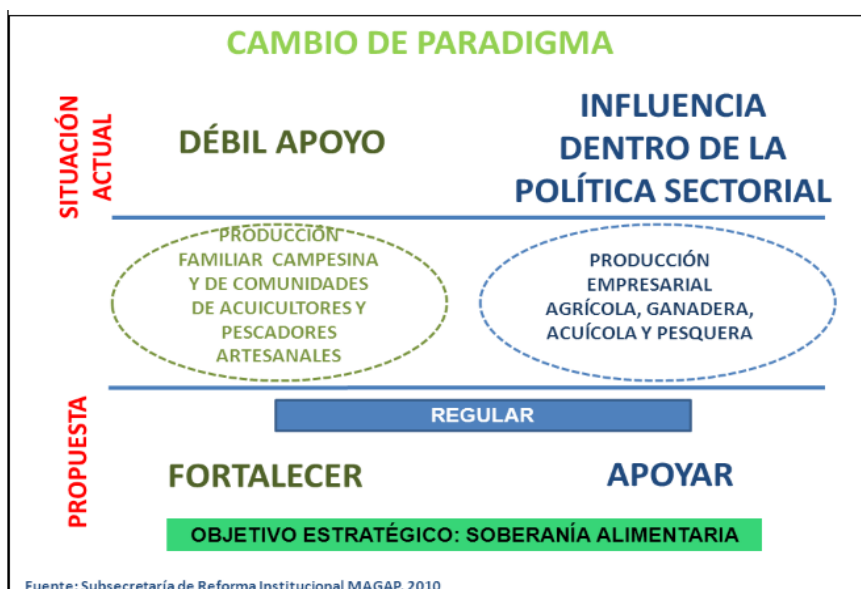


Al ser el MAGAP el ente rector de la política agropecuaria, acuícola y pesquera, le compete desempeñar un rol estratégico en el diseño y creación de políticas y productos que se cumplan a través de programas y proyectos como es el de “Fomento Integral de la

<sup>77</sup> Amartya Sen en su artículo “teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”, en [http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica\\_social/documentos/desarrollo\\_local\\_y\\_regional/amartya\\_sen.pdf](http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica_social/documentos/desarrollo_local_y_regional/amartya_sen.pdf)

Producción Familiar”. Por tal motivo, si el Estado es capaz de ofrecer una adecuada infraestructura, servicios de capacitación, capacidad de innovación productiva, insumos de calidad y espacios para la comercialización, se incidirá de manera directa en la calidad de vida de pobladores rurales y por lo tanto, se alcanzará una distribución más equitativa en los ingresos y se mejorará la posibilidad de consumo entre la urbe y el campo.

Esta Cartera de Estado tiene una participación clave en la promulgación de la seguridad alimentaria. Como se mencionó en el anterior capítulo, el Ecuador ha optado por soberanía alimentaria como objetivo estratégico. En este sentido el MAGAP es uno de los responsables de alcanzar esta meta a través del Plan Nacional del Buen Vivir Rural, el mismo que exige un cambio de paradigma que implica invertir en la agricultura familiar campesina, ya que por el momento cuenta con un débil apoyo gubernamental.



Debido a los bajos y pocas fuentes de ingresos económicos del núcleo familiar, especialmente en las áreas rurales, en la actualidad existen diversos programas que apuntan a mejorar la calidad de vida de pequeños productores agrícolas por medio del fortalecimiento de sus habilidades y capacidades y la dotación de recursos.

Un ejemplo de esto, es el programa denominado INTI (Intervención Nutricional Territorial Integral); este proyecto involucra diferentes sectores, con el objetivo de erradicar la desnutrición infantil desde la concepción en el vientre materno, la infancia, las edades preescolares y las escolares, apuntando al mejoramiento de las áreas de cultivo, a través de la implementación de fincas integrales, por medio de las cuales los agricultores

puedan obtener productos limpios y así contribuir en gran medida a cumplir con los objetivos del programa.

La alta demanda de programas como estos ha llevado a instituciones como la FAO a desarrollar proyectos de agricultura familiar. En este caso su objetivo es mejorar ingresos y habilidades en la producción de semillas, a través del fortalecimiento de agricultores organizados. La importancia de estas acciones radica en la atención que se ofrece a grupos tradicionalmente excluidos de las políticas agropecuarias y que se ven afectadas sus condiciones de reproducción material razón por la cual, se ha focalizado la intervención a favor de los pequeños y medianos productores. Entonces, es a partir de esta priorización del núcleo familiar campesino que se propone la realización de un proyecto nacional de Producción Familiar alineado a las estrategias de la política agraria del actual gobierno “Plan Nacional del Buen Vivir” y la “Agenda de Transformación Productiva” elaborado por el Consejo Sectorial de la Producción y el Gobierno de la República del Ecuador, como lo resume el siguiente cuadro:

<i>Objetivo general</i>	<i>Política</i>	<i>Estrategia</i>
<b>POLÍTICA AGRÍCOLA</b>		
<b>Alcanzar el Sumak Kawsay en la zona rural</b>	1.1 Democratizar el acceso a los medios de producción especialmente de los productores familiares	1.1.1 Fomentar diversas formas de acceso considerando diferentes conjuntos de derechos sobre la tierra
		1.1.2 Promover la distribución equitativa de los derechos de propiedad de tierra y uso eficiente y sustentable del suelo
		1.1.3 Promover el desarrollo del Sistema Creditico Nacional que fortalezca las estructuras financieras rurales
		1.1.4 Facilitar el acceso al riego al productor rural
		1.1.5 Promover el manejo forestal campesino
		1.1.6 Fomentar el desarrollo de programas de fomento y apoyo pecuario
		1.1.7 Promover la transformación productiva de territorios definidos (pequeños y medianos productores, arroz, maíz, papa, fréjol, trigo, café, cacao, banano, hortalizas y similares)
	1.2 Fortalecer la asociatividad para mejorar el acceso a espacios de decisión, poder público y mercados	1.2.1 Desarrollar el Sistema Nacional de registro de productores familiares asociados
		1.2.2 Promover el acceso de asociaciones de productores al sistema de compras públicas
		1.2.3 Impulsar sistemas de comercialización alternativa y comercio justo
		1.2.4 Promover mercados solidarios para mejorar la relación campo-ciudad mediante el fomento de cadenas cortas
		1.2.5 Fomentar el desarrollo de sistemas de prestación de servicios técnicos a los pequeños productores sobre la base de organizaciones locales prestadoras de servicios para cada uno de los productos y cadenas identificadas.
		1.2.6 Implementar el programa de Seguro Agropecuario en coordinación con organizaciones de productores
Fuente: Agenda de Transformación Productiva 2010-2013		
Elaboración: MCPEC 2010		

Objetivo general	Política	Estrategia
<b>POLÍTICA AGRÍCOLA</b>		
<b>Alcanzar el Sumak Kawsay en la zona rural</b>	1.3 Impulsar nuevos sistemas de producción tecnificados que valoricen la biodiversidad, incorporen los saberes ancestrales	1.3.1 Promover la tecnificación en los sistemas de riego
		1.3.2 Fomentar la investigación para sustituir los insumos químicos importados
		1.3.3 Fomentar el desarrollo de programas de semilla certificado
		1.3.4 Fomentar la conservación de la biodiversidad a través de la agricultura familiar- multiproducto y evitando la tendencia hacia el monocultivo
		1.3.5 Promover la preservación de la riqueza genética propia de la diversidad dentro de la agricultura
		1.3.6 Fomentar la preservación de la riqueza genética a través de la promoción de la agricultura a gran escala.
	1.4. Recuperar la competencia del MAGAP en temas de políticas, regulación, planificación, seguimiento y	1.4.1 Impulsar la creación de comités de concentración locales, cantonales, provinciales regionales y nacionales
		1.4.2 Liderar la coordinación interinstitucional de programas y proyectos de Desarrollo Rural que permitan el acceso a activos productivos
		1.4.3 Implementar el Sistema Nacional de Extensión Rural
Fuente: Agenda de Transformación Productiva 2010-2013		
Elaboración: MCPEC 2010		

Otra de las políticas gubernamentales emprendidas es la creación mediante decreto ejecutivo del *Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria*<sup>78</sup> (IEPS), el cual propone una intervención abierta en las Economías Populares Urbanas, respetando las iniciativas de la población y coordinando las acciones con los Gobiernos Municipales. Se trata de organizar un sistema más solidario con la finalidad de obtener una mejor distribución de la riqueza.

Esta iniciativa trabaja en emprendimientos productivos de artesanías, confección de vestidos, sábanas, colchones, elaboración de chocolates, bisutería etc., Se destacan las acciones realizadas en Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas; Loja, Napo, Guayaquil, Esmeraldas, Manabí, El Oro.

Así este modelo de economía popular y solidaria, aun en debate, permite que los gobiernos autónomos y entidades sociales se involucren en impulsar y respaldar aquellos grupos sociales que trabajan para el vivir diario y que requieren de incentivos para mejorar sus condiciones materiales de existencia.

<sup>78</sup> **Economía Popular y Solidaria**, es el conjunto de actividades económicas efectuadas a través de formas colectivas de organización económica, auto gestionadas por sus propietarios que se asocian como trabajadores, proveedores, consumidores o usuarios para satisfacer sus necesidades comunes.

### **3.3.3 Economía (Mercado)**

Los mercados tradicionales en Ecuador presentan problemas de accesibilidad y formas de negociación que pueden constituirse en obstáculos para la inserción de pequeños productores rurales. El mayor problema se circunscribe en la concentración directa o indirecta de los recursos productivos entre pocas empresas de transformación y comercialización en detrimento de las agriculturas familiares; así tenemos que 88,7% del área sembrada de caña de azúcar pertenece a 7 empresas y haciendas, 42,3% del área de palma africana a 4 empresas y 23,3% del área de banano a 3 grupos (Ruíz P. SIPAE 2010).

Se observa en fin un consumo creciente de productos de las grandes industrias mundiales de alimentos como Kraft o Nestlé importados por las grandes empresas distribuidoras del país o incluso elaborados en el país como la Coca Cola y Supermaxi etc. Debido a esta caracterización del mercado es necesario mirar alternativas a este tipo de comercialización. En el proyecto analizado la estrategia de mercado se basa en la creación y fortalecimiento de los circuitos cortos de comercialización los cuales reducirán el número de intermediarios inmersos a lo largo de la cadena agro-alimentaria mejorando el margen de ganancia de los agricultores familiares.

Por datos obtenidos del último censo agropecuario, el 78.3% de los productores agropecuarios venden parte o toda su producción agropecuaria. De este porcentaje el 14.1% comercializa sus productos en el mismo lugar de producción (en la UPA) y el 45.5% vende sus productos en centros de acopio (fura de la UPA). Mientras que el 18.7% de productores no tienen excedentes de productos agropecuarios para la venta.

#### Principales destinos de la producción de pequeños productores

<b>DESTINO DE LA PRODUCCIÓN</b>		
<b>LUGAR DE VENTA</b>	<b>PRODUCTORES</b>	<b>%</b>
En la UPA	194.706	14.1
Fuera de la UPA	465.333	45,5
No venden	182.845	18.7
<b>TOTAL</b>	<b>842.884</b>	<b>78.3%</b>

Fuente: Censo Agropecuario 2003

### **3.3.3.1 Circuitos Cortos de Comercialización**

Como se ha mencionado, uno de los mayores obstáculos para los pequeños productores radica en el monopolio de ciertas empresas y en falta de espacios destinados a la venta del excedente de su producción; para ello el proyecto en mención propone la vinculación de los beneficiarios en lo que se denomina Circuitos cortos de Comercialización CIALCO como herramienta de inserción de los agricultores familiares para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

En los últimos años han surgido muchas iniciativas campesinas y de consumidores, algunas de ellas con apoyo público, tendientes a fortalecer y crear circuitos cortos de comercialización, con el fin de obtener una mejor valorización de la producción campesina y a mejorar el acceso de los habitantes pobres y de clases medias en las ciudades. Ejemplos de ello son las ferias campesinas y ciudadanas, canastas de consumidores y tiendas campesinas que son formas de comercialización en las que se promueve un acercamiento consumidor-productor. Estas experiencias demuestran que es posible buscar formas más incluyentes de uso del espacio público para la comercialización de alimentos como lo demuestra el siguiente cuadro:

	Nº experiencias	%	Nº productores	%	Cifra de venta (\$us)	%
<b>Ferias campesinas</b>	87	62%	6.365	24%	5.301.405	9,9%
<b>Canastas de consumidores articuladas a campesinos</b>	13	9%	222	1%	128.838	0,2%
<b>Tiendas campesinas y de productos campesinos</b>	18	13%	6.869	26%	3.195.134	6,0%
<b>Compras públicas campesinas</b>	4	3%	4.150	16%	7.923.991	14,8%
<b>Exportación campesina</b>	19	13%	9.014	34%	36.902.131	69,0%
	<b>141</b>	100 %	<b>26.620</b>	100 %	<b>53.451.499</b>	100,0 %

**Fuente: Experiencias del CIALCO, 2009.**

La producción familiar de los beneficiarios será destinada en dos objetivos: el primero hacia el autoconsumo, y el segundo para la comercialización, lo cual le brinda al agricultor las herramientas necesarias para mejorar la calidad de vida de su núcleo

familiar a través del incremento de sus ingresos y paralelamente creando hábitos saludables de consumo.

La estrategia de este tipo de comercialización supone que las familias campesinas organizadas venden a los consumidores sus productos con frecuencia establecida (semanal o mensualmente) en espacios privados, o públicos como mercados, tiendas, centros de acopio etc.

### **3.3.4 Entidades Crediticias (Banco Nacional de Fomento)**

En este caso en concreto tenemos el Banco Nacional de Fomento BNF, si bien se plantea acceder a los créditos de esta entidad, esta constituye una estrategia de segunda opción. Debido a que la creación de un fondo dentro del proyecto, llega a suplir en gran medida el capital al cual accederán los beneficiarios del proyecto. Sin embargo, cabe anotar que el problema del acceso crédito se circunscribe a dos problemáticas: la primera, tiene que ver con la actividad económica (agricultura, comercio, industria etc.) y la segunda, con respecto al tamaño de la empresa, lo cual necesariamente implica cierta formalidad (RUC, personalidad jurídica etc.). Concentrándose así el crédito en las grandes empresas que cumplen con los requisitos previos a la obtención de crédito.

Tomando en cuenta estos dos aspectos podemos afirmar que la racionalización y concentración de crédito se debe a las asimetrías sociales existentes, no se trata tan solo de un problema de capacidad de pago; reflejado en los índices de morosidad del BNF “Los índices de morosidad del BNF en la cartera de microempresa se ubicaron en el 15,99% al 31 de mayo y en el 14,86% al 30 de junio de este año, según datos de la Superintendencia de Bancos en el 2008.”<sup>79</sup> Sino, más bien a la falta de instrumentos financieros que posibiliten que pequeños productores accedan a financiamiento de una manera directa y rápida, el mecanismo de selección de sujetos de crédito es restrictiva y no se ajusta a las especificidades de los campesinos.

El siguiente cuadro manifiesta, que los pequeños productores siguen siendo parte de la minoría que accede a crédito de entidades como bancos públicos o privados, cooperativas de ahorro y crédito etc. Del total a nivel nacional en el año 2007, el Banco Nacional de Fomento benefició a 9.766 productores, pero de ese total apenas 422

---

<sup>79</sup> EL BNF "se da el lujo" de tener una mora del 15% <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-credito-5-5-5-del-banco-de-fomento-aun-no-es-de-todos-302153-302153.html>, Diario el Hoy, Junio 2008.

productores de menos de 1 hectárea accedieron a crédito. Generalmente, los montos solicitados por pequeños productores no sobrepasan los \$ 3000 dólares.

TAMAÑOS DE UPA		TOTAL	FUENTE PRINCIPAL DEL CREDITO RECIBIDO									
			Banco Privado	Banco Nacional de Fomento	Cooperativa Ahorro y Crédito	Empresa proveedora de insumos	Empresa procesadora	Prestamista	Intermediario	Familiar	Fundación ONG	Otra
TOTAL NACIONAL	Productores	62.053	5.647	9.766	10.227	1.426	2.651	15.525	4.016	5.922	3.692	3.18
	Hectáreas	1.297.61	342.521	432.395	96.795	48.982	35.224	127.324	44.550	40.28	76.75	52.8
Menos de 1 Hectárea	Productores	9.469	877	422	2.943	67	217	1.758	213	1.648	580	745
	Hectáreas	4.341	361	199	1.270	41	117	918	138	728	258	312

Fuente: Sistema de Información Geo-referencial del Agro 2007.

Otro de los inconvenientes que tienen los agricultores, es el tiempo que deben esperar para la aprobación o rechazo de un crédito, a esto se suma inclusive las condiciones climáticas se relacionan con acceso a financiamiento. En la medida, en que existen mecanismos de selección en los cuales se prioriza aquellos agricultores que cuentan con sistemas de riego, semillas certificadas etc.

### **3.4 Descripción de actividades y componentes del proyecto**

#### **Componente 1**

Investigar conocimientos ancestrales que puedan ser difundidos dentro de las comunidades.

#### **ACTIVIDADES:**

- Transferencia de dinero a centros de investigación para documentar saberes ancestrales y conocimientos tradicionales de las comunidades involucradas.

#### **Componente 2**

Mejorar la productividad en pequeños sistemas de producción utilizando métodos o conocimientos ancestrales complementados con tecnologías alternativas e impulsando la diversificación de cultivos.

#### **ACTIVIDADES:**

- Adquisición de semillas y fortalecimiento de fincas en los 29 cantones involucrados.

- Elaboración de bioinsumos.

### **Componente 3**

Implementar las Escuelas la Revolución Agraria (ERA`s) para brindar capacitación integral a los productores involucrados en el programa. Además de promulgar la inclusión de la mujer en las actividades agro-productivas, como parte fundamental para el desarrollo de las comunidades por su capacidad de liderazgo y compromiso.

#### **ACTIVIDADES:**

- Organización de las ERA`s
- Pago de facilitadores de los talleres de las ERA`s.

### **Componente 4**

Generar sistemas alternativos de comercialización para el excedente de las cosechas en los sistemas de producción.

#### **ACTIVIDADES:**

- Investigación sobre zonas para venta de excedentes de producción.
- Promoción de zonas identificadas.
- Investigación sobre zonas y productos útiles para ser procesados o útiles para dar valor agregado.

### **Componente 5**

Impulsar la asociatividad entre pequeños productores con el fin de que se fortalezcan, puedan acceder a diferentes beneficios y sean más competitivos.

#### **ACTIVIDADES:**

- Fomento a la asociatividad por medio de la campaña “Asóciate y Regístrate”

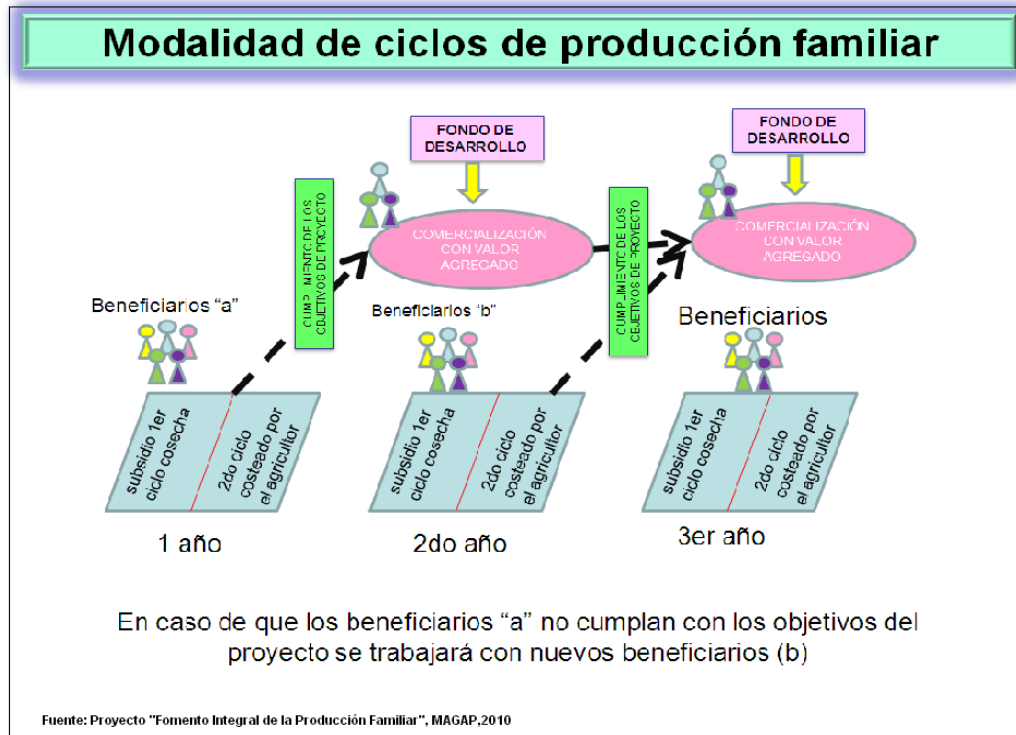
### **Componente 6**

Impulsar a las pequeñas agroindustrias de agricultores que durante el desarrollo del proyecto hayan demostrado tener un nivel organizado de comercialización.

#### **ACTIVIDADES:**

- Establecimiento de lineamientos y transferencia de fondos hacia entidades financieras, que pueden direccionar los fondos a proyectos de pequeñas agroindustrias.

### 3.5 Modelo de Gestión Del Proyecto



El proyecto propone que los beneficiarios reciban un subsidio de cosecha el mismo que consta de:

- Ayuda a través de capital económico el cual dependerá del número de agricultores y número de hectáreas identificados en las regiones.
- Escuelas de la Revolución agraria ERAs que brindarán capacitación integral a los productores. De esta manera, los beneficiarios adquirirán los conocimientos necesarios en relación con el adecuado manejo de los cultivos, control de plagas, enfermedades y malezas, entre otros aspectos. Adicionalmente los capacitadores de las Eras harán el seguimiento y monitoreo de las cosechas constantemente in situ.

- Semillas certificadas entregadas por el programa de innovación agro productiva lo cual reducirá el nivel de pérdidas en las cosechas debido a plagas y enfermedades.

Se establecerá, a través del levantamiento de información basada en estudios y análisis de suelo, los rendimientos promedio a los cuales se deberá ajustar el agricultor para cumplir con los objetivos del proyecto; una vez que se cumpla dicha condición el agricultor, en el segundo ciclo de cosecha deberá financiarse él mismo. Con ello se busca que parte de las utilidades del primer ciclo se utilicen en el siguiente demostrando sostenibilidad en el proceso.

Una vez demostrado la continuidad de primer y segundo ciclo de cosecha se puede acceder al fondo de desarrollo. Cabe señalar que si los agricultores demuestran rendimientos menores a los establecidos se les quitará el subsidio y se seleccionará otros beneficiarios.

### **Fondo De Desarrollo**

El fondo de desarrollo está destinado para el apoyo a proyectos que ya cuenten con un nivel de organización superior a los beneficiarios con los que se iniciará el proyecto.

El monto aproximado para cada uno de los proyectos es de \$50.000, con lo que se llega a financiar una serie de proyectos por regiones, como se muestra en el siguiente cuadro.

Año 1	4 proyectos en 3 regiones
Año 2	3 proyectos en 3 regiones
Año 3	2 proyectos en 3 regiones

El valor total destinado para el fondo de desarrollo es de: \$ 1.440.000

- Éste consiste en la identificación de las posibles asociaciones a beneficiar con los proyectos.
- Identificar el destino del fondo, ya sea apoyando en la producción, comercialización o industrialización, etc.

## Resultados

Es necesario considerar que a pesar de que el proyecto tiene su fecha de inicio en Enero 2011, no se ha podido avanzar significativamente con alguna de las actividades programadas. La no permanencia de los directores y técnicos impiden el avance de la mencionada propuesta. Previa formulación se mantuvo un diálogo con algunos representantes de asociaciones campesinas rurales<sup>80</sup>; en el cual se evidenció la heterogeneidad de intereses y expectativas que tienen los actores con respecto a la propuesta. Se distinguió dos posiciones principalmente aquellos agricultores asociados que se pronuncian favorables a las estrategias planteadas y al condicionamiento del Fondo Rural y otros que apuntan al proyecto como paso siguiente a una industrialización de los alimentos; adicionalmente sugieren un aumento en el capital de financiamiento.

Si bien el proyecto se focaliza en agricultores familiares se observa no sólo la condicionalidad de monto en el Fondo de Desarrollo Rural, sino también el requisito de estar asociado, ante lo cual la mayoría de agricultores manifiestan que existen varios inconvenientes para la creación de asociaciones en donde se producen conflictos con respecto a la legalización de tierra, el riego, inclusive problemas que se circunscriben en el uso y la calidad del suelo. Evidentemente los técnicos de las Escuelas de revolución Agraria ERA's asesorarán con análisis de suelos, lo cual arrojará resultados de qué se debe producir y qué semilla se requiere para cada piso climático. Una minoría de agricultores tiene cierta resistencia debido a las variaciones de precio en el mercado, ante lo cual no podrían modificar su producción.

Otra de las sugerencias que realizaron los agricultores es la mejora en rutas para llegar a los centros de acopio. Muchas de las asociaciones rentan medios de transporte para llevar su producto a los mercados más cercanos traduciéndose en una reducción de las ganancias.

La respuesta positiva ante la utilización de semillas certificadas ayuda al proyecto en lo que respecta a la sostenibilidad, debido a que por un lado el uso de este insumo reduce el margen de pérdida de las cosecha a causa de plagas, enfermedades y, por otro, otorga productos con calidad nutricional con lo cual se facilitaría el proceso de certificación y posterior comercialización.

---

<sup>80</sup> Organización Indígena de Chimborazo Guaylla, Asociación de Campesinos del Guayas "Nueva Unión", "Cámara de Agricultura I Zona" Cooperación de Organización Indígenas de Calpi, Cooperación de Indígenas agropecuarios para el desarrollo, "Asociación de campesinos ALCALUNA" Cotopaxi ; "Unión Regional de Organizaciones Campesinas del Litoral", Centro para la Investigación y Desarrollo de los Movimientos Sociales del Ecuador CEDIME ; "Asociación de mujeres Campesinas "Wintza", Confederación de Pueblos y Organizaciones Indígenas del Ecuador".

## Recomendaciones

- Plantear como una de las actividades convenios entre las escuelas de los cantones beneficiarios y los agricultores, de tal manera que parte de la producción sea destinada a los comedores escolares; así se establecería una estrategia nutricional que promulgaría el consumo de productos saludables dirigido a los maestros y los niños y reduciría la apatía de los niños por productos propios de la zona.
- Un acercamiento hacia las direcciones provinciales, para que ellas se comprometan a acompañar el proceso de creación de nuevos centros de acopio y controlen los precios estándar fijados para cada producto.
- Es necesario la participación de los municipios para que sean quienes se encarguen de dar sostenibilidad a la creación de circuitos cortos de comercialización, en la cual ellos sean quienes aporten una remuneración mínima al personal encargado de compras y distribución de canastas comunitarias, ferias campesinas. Otra de las funciones que podrían realizar las municipalidades es el de otorgar espacios públicos para las ferias campesinas estableciendo un cronograma y realizando publicidad sobre los eventos.
- Considerar que la implementación de las Escuelas de la Revolución Agraria ERA`s cuenta ya con un presupuesto para su manejo y en ciertos territorios se cuenta con información sobre saberes ancestrales, razón por la cual el presupuesto asignado para esa actividad podría destinarse a gastos post-cosecha.
- El registro de asociaciones de pequeños y medianos productores debería ser el primer paso a ejecutarse en el proyecto, de tal manera que se tenga un registro de cada asociación con sus respectivas hectáreas y zona de localización destinada a la producción, para vincular las producciones de otros cantones y satisfacer la demanda dentro de los territorios.
- Es imperiosa una evaluación y seguimiento trimestral a través de técnicos que no pertenezcan a la institución, de tal manera que se cuente con una percepción mas objetiva en cuanto a resultados y metas obtenidos a partir de la implementación del proyecto.

### **3.6 Análisis Economía Política**

Los proyectos de desarrollo agrícola se presentan generalmente como una intervención del estado y agentes directamente involucrados en la agricultura. Hoy en día, se le atribuye con frecuencia el fracaso de un gran número de proyectos, al desconocimiento de la realidad agraria. Uno de los errores, consiste en idear soluciones técnicas sin tomar en cuenta la complejidad de los *sistemas de producción*<sup>81</sup> utilizados en el marco de la actividad agrícola.

Otro de los errores, consiste en ignorar los objetivos socio-económicos que persiguen los agricultores cuando eligen y ponen en práctica sus sistemas de producción. Ciertas propuestas de carácter técnico pueden ir en contra de los objetivos que tienen los agricultores familiares. Con ello la propuesta de este proyecto se orienta a no caer en estos errores y trabajar articuladamente con los programas emblemáticos a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Bajo la corriente teórica de la economía política este proyecto manifiesta que a partir de la estructura de producción de la cual habla Susan Strange, el poder viene a ser determinado por lo que se produce, donde se produce, quien lo produce y en qué condiciones. En este caso particular el quienes son los agricultores familiares que cuentan con un terreno inferior o igual a una hectárea y cuya producción va a depender de la región (plátano, café, lechuga pimiento, fréjol, haba, maní, maíz y frutales), las condiciones sobre las cuales producen se circunscribe dentro de situaciones de pobreza y hambre que limitan por ende, el acceso a los medios de producción tierra y agua. En este sentido, el proyecto se enfoca en dar subsidios a la producción con la condición que los agricultores cumplan con un mínimo de producción y permanezcan asociados.

Como se ha visto, los pequeños productores, con el propósito de reproducir lo mejor posible sus condiciones de existencia y elevar su nivel de vida, adoptan actitudes muy diferentes según las relaciones de producción e intercambio a las que están sometidas. Los criterios económicos y políticos distan de ser homogéneos. En el caso de estudio se evidencia diferencias en el modo en que se produce, razón por la cual se optado trabajar con las Escuelas de Revolución Agrarias quienes conocen las especificidades del territorio y la población. Se observan diversos intereses, unos agricultores apuntan a industrializar sus productos e incrementar su producción y otros manifiestan que el carácter de producción familiar no debe ir más allá del proceso de producción mismo

---

<sup>81</sup> El sistema de producción se entiende como la combinación de espacio, tiempo, fuerza de trabajo (familiar o asalariada, etc.), y medios de producción (tierra, maquinarias, insumos agrícolas etc.)

dentro del terreno familiar; de modo contrario se afectaría los principios mismos de este tipo de producción familiar. La intervención analizada apunta a incrementar la asociatividad entre los agricultores, con el fin de que cada agricultor mejore los rendimientos dentro de la unidad agrícola de producción a través de una comercialización y producción conjunta.

Adicionalmente, es necesario señalar que las relaciones e intereses entre consumidores y pequeños agricultores no sólo son de tipo mercantil y no es posible reducirlo únicamente a este hecho debido a la existencia de tensiones, en donde se plasma que las necesidades de los productores no siempre son las necesidades de los consumidores y viceversa. Los primeros actores requieren acceso a: tierra agua, crédito etc. y los segundos demandan alimentos de calidad, nutritivos, accesibles económicamente. Motivo que nos lleva a reflexionar sobre el actual modelo de producción y consumo que exige un cambio en la población que debe direccionarse a favor de la conservación de los recursos naturales, la valorización de los campesinos de tal manera que se consiga un mayor acercamiento y familiarización entre productor y consumidor.

Siguiendo una de las afirmaciones de Strange, la desnacionalización de la economía mediante el establecimiento de redes transnacionales de producción, comercio y finanzas ha provocado que los gobiernos nacionales se conviertan en brazos de transmisión del mercado mundial. Es por ello que a nivel económico, lo que se busca con la propuesta de este proyecto es asegurar nichos de mercado para el excedente de producción creando circuitos cortos de comercialización dentro del territorio, con lo cual se afectaría directamente los ingresos percibidos por el agricultor.

La estrategia por la cual se optó obedece al propósito de reducir el número de intermediarios y el control que tienen las grandes empresas en cuanto a la distribución y producción de alimentos. No se debe satanizar la idea de mercado, pues si bien éste constituye un espacio de relacionamiento en donde se da el intercambio de un bien o servicio. También, coexisten otras alternativas de mercado que facilitan el acceso a los alimentos para la población en condiciones de vulnerabilidad a través de ferias campesinas, canastas populares etc.

El papel de los agricultores familiares en el país es clave en la seguridad alimentaria debido a que contribuye en la generación de empleo, diversificación de la dieta familiar con respecto a los productos de la canasta básica, "los productos tradicionales que integran la canasta básica de alimentos de la población ecuatoriana está en manos del 80% de pequeños y medianos productores, los productos que sustentan la seguridad y

soberanía alimentaria son: papa, maíz suave, cebada, hortalizas (zanahoria amarilla, lechuga , col, cebolla, ajo, tomate riñón)frutas (limón , naranja, papaya, tomate de árbol )granos(fréjol, arveja, haba ,chocho)”<sup>82</sup>.Este hecho corrobora de cierto modo, el interés particular del Estado Ecuatoriano en direccionar políticas en función de este sector, lo que indudablemente genera una orientación hacia lo local.

El rol del estado como se ha podido demostrar en el caso de estudio es de intervenir en dimensiones cotidianas de los ciudadanos como es la alimentación. Este accionar responde a que el marco Constitucional vigente, ampara las acciones direccionadas a la soberanía alimentaria lo que necesariamente, obliga a considerar la situación de pequeños y medianos productores en lo referente al acceso a medios de producción lo cual, es primordial no sólo por cuestiones de equidad social sino por un tema de sostenibilidad del actual modelo de producción y consumo.

La seguridad alimentaria tiene efectos directos, en la salud y en la educación, razón por la cual priorizar acciones tendientes a contribuir con este objetivo se traducen en la reducción de importantes costos como: tratamientos de salud, ineficiencias en los procesos de aprendizaje educativos, mayor nivel de productividad etc.

Para la corriente teórica de la economía política crítica, el hecho de que el Estado esté muy presente en la vida de los ciudadanos responde al hecho de que “en el momento que el Estado pierde poder respecto a los actores no estatales, su influencia en la vida de los ciudadanos aumenta”<sup>83</sup>,es decir la intervención del estado va abarcando dimensiones de la cotidianidad de los ciudadanos, como es la alimentación, aéreas que antes eran descuidadas son ahora sectores estratégicos para el actual gobierno.

A lo largo de este estudio se ha podido constatar en este caso específico que la institucionalidad nueva y la antigua, no esta claramente definida, motivo por el cual existe un débil apoyo para conectar acciones entre ministerios, municipios, programas que no estén directamente relacionados al Ministerio de Agricultura. En tal sentido, cabe cuestionar si verdaderamente existe una real respuesta oportuna por parte de estos actores en pro de cumplir con los objetivos estratégicos planteados por el actual gobierno.

Dado que las condiciones gubernamentales son favorables en promulgar acciones tendientes a garantizar la seguridad alimentaria, se evidencia cierta coherencia en teoría

---

<sup>82</sup> Análisis situacional de la Soberanía Alimentaria en el contexto de la adaptación al cambio climático en el Ecuador, Rosero Cristina, Vásquez Paúl, Cordero Verónica en: <http://www.ambiente.gob.ec/userfiles/5997/file/Soberan%C3%ADa%20alimentaria.pdf>

<sup>83</sup> Strange Susan, La Retirada del Estado, editorial Icaria, Oxfam BARCELONA 2003. PAG 398.

con las políticas domésticas “Plan Nacional de Buen Vivir” “Agenda de Transformación Productiva” etc. las cuales están encaminadas a focalizar la atención al mercado local y los pequeños agricultores; sin embargo, en la práctica se debe ser más minucioso en dar cumplimiento a tales políticas y compromisos en los cuales se estipula la preferencia de financiamiento a pequeños productores, participación en las compras públicas etc.

La política doméstica si bien responde a intereses nacionales, no se debe perder de vista el rol que juegan los actores no estatales, en este caso, supermercados, empresas importadoras de insumos, etc. actores que son claves en determinar hacia que van a puntuar las políticas promulgadas por el Gobierno, ya que en cierta medida ambos encontrarán sus puntos de convergencia o disputa, dependiendo de sus intereses en las políticas nacionales e internacionales.

En este capítulo se ha podido constatar que la propuesta del Proyecto “Fomento Integral a la Producción Familiar” contribuye a garantizar seguridad alimentaria a la población considerada vulnerable, en la medida en que se encarga del primer eslabón de la cadena alimentaria, es decir los agricultores familiares, quienes tienen un rol protagónico en la producción de comestibles de la canasta básica de alimentos. La apertura del Estado en propiciar acciones como éstas ya sea a través de proyectos, compras públicas, comercio justo y la institucionalidad que se ha creado alrededor de este tema denota que es prioritario apoyar y dar sostenibilidad a estas acciones, las cuales deben tener como eje transversal educación nutricional.

La problemática es amplia y multidimensional motivo por el cual, comprender los nuevos fenómenos sociales requiere no limitarse a ver al mercado como ente destructor y maligno del tejido social, sino que más bien se debe idear mecanismos dentro del mercado que irrumpen con esa lógica y que posibilite la participación de actores que antes estaban marginados de participar en el mercado.

Cabe considerar de igual manera que el Estado si bien debe encargarse de dar sostenibilidad y satisfacer las demandas de la población logrando bienestar social, no es el único actor inmerso en los innumerables requerimientos de la población. Motivo por el cual, no se puede aspirar a que el Estado y menos aún los gobiernos de turno resuelvan o alivien todas las necesidades de los habitantes, puesto que lograr objetivos ambiciosos como el de seguridad alimentaria es una cuestión de largo plazo que requiere cambios estructurales en la sociedad y un cambio de paradigma en el modelo de desarrollo actual.

## **CONCLUSIONES:**

**“El hambre en el mundo no es consecuencia de problemas naturales o técnicos, sino el resultado de una mala distribución y de políticas económicas y agrarias excluyentes, especialmente, de la agricultura familiar. Los alimentos representan una necesidad vital. ... Los alimentos son mucho más que una mercancía. Los alimentos tienen un valor estratégico y los mercados alimentarios son un arma de destrucción masiva”. *Paul Nicholson, Coordinador en Europa del movimiento social Vía Campesina.***

Las transformaciones mundiales como la actual crisis alimentaria, la apertura económica, la internacionalización, la migración campo-ciudad, el aumento de la pobreza, obligan a colocar a la seguridad alimentaria como asunto prioritario en la agenda política de cada país considerando que una nación que no puede auto- abastecerse y consumir alimentos básicos, es un país dependiente y controlado por actores no estatales.

En los países considerados en vías de desarrollo el problema de seguridad alimentaria se circunscribe en el limitado acceso y consumo de los mismos. La accesibilidad no sólo tiene que ver con la capacidad adquisitiva para acceder y consumir los alimentos en sí, sino también a los medios de producción como tierra y agua, factores claves en el primer eslabón de la cadena alimenticia.

El sistema alimentario se ve afectado por algunas situaciones conflictivas como el aumento de precios, disminución de los salarios de agricultores, importación de alimentos, desnutrición etc., bajo estos escenarios y con la investigación realizada se demuestra que la seguridad alimentaria constituye un factor estratégico de seguridad nacional para nuestro país por dos razones: primero se encuentra inmersa en la necesidad de satisfacer el consumo humano inmediato y segundo, denota la importancia de conformar una reserva alimenticia para enfrentar adversidades como el clima o las especulaciones de mercado.

La seguridad alimentaria está estrechamente vinculada a vulnerabilidad social, al combate a la pobreza, al desarrollo de capacidades humanas, a la creación de empleo y a la generación de ingresos que contribuyan a garantizar a todos los seres humanos el acceso a los alimentos básicos que necesitan para reproducir sus condiciones materiales de existencia. No puede existir seguridad y soberanía alimentaria si no se mejoran las condiciones sociales de reproducción como: el acceso a educación, salud, fuentes de

empleo. Por lo tanto, es necesario considerar que la producción y el acceso a los alimentos debería ser una cuestión central de la política económica y social del país.

No se puede analizar un tema como el de seguridad alimentaria si no se toma en cuenta la situación socio-económica que atraviesan los hogares, que son las unidades económicas básicas donde se toman decisiones relativas a la asignación y distribución de los recursos a nivel familiar. Por lo tanto, el proyecto en marcha tiene una afectación positiva referente a la mejora de los ingresos percibidos por el agricultor transfiriendo recursos económicos, tecnología, conocimientos; sin embargo no se ha considerado promulgar acciones tendientes a reducir la desnutrición; una de las situaciones problemáticas es el rechazo de los infantes y jóvenes en consumir productos saludables, motivo por el cual este proyecto podría presentar inconvenientes ya que el mejorar los ingresos de los agricultores y jefes de hogar no garantiza necesariamente que esos recursos sean empleados en una alimentación saludable.

Como se ha podido evidenciar, en su gran mayoría las asociaciones de los cantones con las cuales se va a trabajar se muestran favorables ante la propuesta, sin embargo es necesario no sólo el compromiso de los agricultores familiares con el cumplimiento de requisitos mínimos que exige el proyecto; se requiere que las instituciones más cercanas como municipios o juntas parroquiales otorguen espacios públicos para fomentar los circuitos cortos de comercialización.

El actual gobierno ha optado por la “soberanía alimentaria” como orientación de su política, la misma que no puede entenderse sin un análisis de las condiciones, intereses y roles de los actores inmersos en la cadena alimentaria: agricultores, comerciantes y consumidores, quienes juegan un papel determinante en el momento de garantizar el alimento a los habitantes. Es fundamental recalcar que en este estudio se optó por el concepto de seguridad alimentaria lo cual no excluye al término de soberanía alimentaria, ambas son nociones complementarias y no necesariamente el uno es un paso al otro.

Es imprescindible, entender que la seguridad alimentaria debe ser entendida en función de dos relaciones estado-mercado y mercado –estado, dentro de la dinámica generada al interior de ambos encontramos que las grandes empresas comercializadoras, transnacionales se convierten en la mayoría de casos en un obstáculo para los consumidores en la medida en que encuentran límites en su capacidad adquisitiva y por otro lado tenemos la afectación a los productores cuando los mismos agricultores no

obtienen una ganancia representativa que justifique el capital invertido en la producción, lo cual se traduce en constantes pérdidas y el consecuente abandono del área rural.

El enfoque utilizado en este caso de estudio expresa la importancia de abarcar actores, instituciones, políticas domésticas y extranjeras en torno a este tema que se ve sobre determinado por un conjunto de intereses económicos y políticos de corte nacional y transnacional asociado a las nuevas dinámicas de mercado.

Por otra parte, tenemos que los subsidios que mantienen los países desarrollados a la agricultura condicionan la participación de los agricultores nacionales en el mercado local, principalmente los precios de algunos comestibles impiden que exista una “competencia justa” entre grandes y pequeños productores; estos últimos ven limitadas sus opciones frente a productos importados. Motivo por el cual, cabe considerar urgente un replanteamiento sobre el modelo de producción y consumo del sistema alimentario.

En la propuesta del proyecto realizado se demostró que no es posible idear soluciones técnicas cuando no se tiene claro la heterogeneidad de los agricultores familiares, de los territorios a intervenir, es por ello que el proyecto no trata de dar una sola vía de respuesta ante un problema específico, sino que más bien se construye una propuesta valorando el criterio y la opinión de los agricultores, así como también considerando las especificaciones del territorio de tal modo que se articulen acciones ya emprendidas en otros proyectos a cargo del Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca.

El rol del Estado Ecuatoriano apunta a una recuperación de su autoridad en temas como la alimentación que necesariamente se traduce en reducción de gastos por desnutrición infantil, bajo rendimiento educativo, bajo nivel de productividad, etc. Razón por la cual, es prioritaria la promulgación de políticas públicas enfocadas en la redistribución de los recursos, el apoyo a los pequeños productores, lo cual implicar hablar de equidad social y sostenibilidad.

Por parte del Estado existen ya algunos esfuerzos que respaldan acciones encaminadas a lograr este objetivo estratégico. Dentro de este análisis se comprobó que existen mecanismos que alivian el problema del acceso como son los circuitos cortos de comercialización. Nuestro país cuenta con un porcentaje considerable de casos exitosos de ferias campesinas, canastas comunitarias (anexo) etc. Por lo cual es necesario promover y fortalecer estas iniciativas que involucran a actores que solían estar marginados de este espacio.

La problemática de seguridad alimentaria evidencia una preocupación a la luz de esfuerzos internacionales recientes plasmados en los preparativos a la cumbre Rio+20, la cual tendrá lugar en el 2012. Por su parte nuestro país a partir del 3 de marzo de 2011 a través, del Ministerio de Coordinador del Patrimonio realiza el “Taller Rio+20: situación y perspectivas del desarrollo sostenible y el Buen Vivir”, en donde se discute y se consolidan propuestas entorno a los objetivos nacionales plasmados en la Constitución como son: buen vivir, soberanía alimentaria, economía verde y derechos de la naturaleza.

De igual modo, la cuarta reunión del ALBA que culminó a mediados de marzo del presente año, recalca la importancia de la creación de empresas Gran Nacionales, en especial aquellas especializadas en alimentos como mecanismo para enfrentar la actual crisis alimentaria, lo cual demuestra la relevancia actual y futura del tema. El Ecuador por su parte ha emprendido acciones prioritarias en lo que se refiere a la Gran Nacional de Cacao fino de aroma, Gran Nacional de Pesca, y la Gran Nacional de Banano.

Como se ha demostrado en la investigación la seguridad alimentaria por la connotación que tiene, y por la complejidad que implica, es una cuestión de Estado que no puede ser reducido a los gobiernos de turno debido a que es un objetivo a largo plazo que necesariamente produce cambios estructurales en la sociedad,

Si lo que se persigue es este objetivo, se apuntar a un fortalecimiento de la actividad agrícola en consonancia con la protección del medio ambiente, se puede afirmar que la seguridad alimentaria requiere principalmente:

- Priorizar acciones encaminadas en promover el fortalecimiento de los pequeños agricultores
- Garantizar el acceso a los medios de producción: tierra, agua y otros recursos a los pequeños productores a través de políticas redistributivas.
- Asegurar precios justos a los productores y a los consumidores.
- Promover circuitos alternativos de comercialización que faciliten el acceso y consumo de alimentos.
- Cambiar el actual modelo de producción y consumo de alimentos por uno que garantice sostenibilidad y que tome en cuenta el deterioro de los recursos naturales y la demanda de comestibles de la población.

Es evidente, que el espectro de estudio del tema propuesto es amplio y requiere una profundización en ciertos aspectos que podrían ser el resultado de nuevas

investigaciones que relacionen seguridad alimentaria con: el cambio climático, la acciones de los organismos internacionales, el rol de la mujer en la actividad agrícola, el impacto de la migración campo ciudad, los avances tecnológicos etc.

El esfuerzo de análisis realizado en esta investigación responde a criterios personales y profesionales que motivan a indagar nuevos temas que surgen enmarcados en contextos de crisis. La importancia radica en dar un insumo que aporte para el debate, pero que también invite a reflexionar sobre el papel que jugamos como consumidores y productores en el actual sistema alimentario.

## **BIBLIOGRAFÍA**

*"El hambre persistente y la desnutrición crónica son obra del ser humano.  
Son el resultado del orden asesino del mundo.  
Quien muere de hambre es víctima de un asesinato"*  
**JEAN ZIEGLER - "Los nuevos amos del mundo"**

### **Libros:**

COSCIONE MARIO, "El Comercio Justo: Una Alianza Estratégica para el desarrollo de América Latina", Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC, Madrid 2008.

ECUADOR DEBATE, *no. 59*. La Reforma Estructural y la Competitividad en el Sector Agrícola del Ecuador. CAAP, Centro Andino de Acción Popular, Quito, Ecuador: Agosto. 2003.

FERNANDEZ FERNANDO, WINDURF MICHAEL, "Soberanía Alimentaria: Objetivo Político de Cooperación al Desarrollo Rural", Icaria, Barcelona 2006.

FRIEDEN JEFFRY, LAKE DAVID, BROZ LAWRENCE, International Political Economy: Perspectives on the Global Power and Wealth, Cap 1. , New York, Fifth Edition.

GILPIN ROBERT, "War and Change of World Politics"Cap1:"International Political Change", Cambridge University, first edition 1983.

HART JEFFREY, SPERO JOAN, "The Politics of International Economic Relations", Cap3 "Marxist and Neo-Marxist theories of development"

HERNÁNDEZ R. FERNÁNDEZ C. BAUTISTA P, Metodología de la investigación, Edición 5ta, México 2000.

LEIVA F. Cómo hacer el Trabajo de Investigación Científica, 4ta Edición, 1998.pag 32.  
GILPIN ROBERT, Cap. 1: "The New Global Economic Order" y Cap 2: "The Nature of Political Economy". Princeton University. 1<sup>st</sup> edition 1985.

LOCARNO BONETT JOSÉ MANUEL, "Seguridades en Construcción en América Latina", Universidad del Rosario, 1era edición, Bogotá 2008.

MACHADO ABSALÓN CARTAGENA, "Ensayos sobre Seguridad Alimentaria", Universidad Nacional de Colombia, Red de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria RESA, 2003.

MONTAGUT XAVIER, DOUGLIOTTI FABRIZIO, "Alimentos Globalizados: Soberanía Alimentaria y Comercio Justo", Icaria, 2da Edición , Barcelona 2008.

MONTAGUT XAVIER, VIVAR ESTHER, "Supermercados: No Gracias: Cadenas de Distribución, Impactos y Alternativas", Icaria, Barcelona 2007.

OATLEY THOMAS, International Political Economy: Interest and Institutions in Global Economy, University of Pennsylvania, Chapter1, fourth edition.

ORAZIO BELLETITNI C, Políticas públicas: Una introducción al estudio de su formación y análisis del caso Ecuatoriano, cuadernos sociológicos 3, 2005, Quito Ecuador.

POLLEDO JOSÉ FRANCISCO, "Gestión de la Seguridad Alimentaria", editorial Aedos, Madrid 2002.

PROAÑO MAURICIO, Sistema de Innovación Tecnológica Participativa Agropecuaria: Escuelas de Revolución Agraria, MAGAP, Diciembre 2009.

QUIROZ. MA. Esthela Hacia una didáctica de la investigación. Ediciones Castillo. (2003) p 23-24

RECALDE FABIÁN, "Política Alimentaria y Nutricional", Fondo de Cultura Económica 2da edición 1999.

RIVERA FERNANADO, "El Pan Nuestro: Problemas de Seguridad Alimentaria", Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, 1era Edición, Bogotá 2003.

SANCHÉZ INÉS, "Seguridad Alimentaria y Estrategias Sociales", Instituto Internacional de Investigaciones sobre políticas Alimentarias, Washington DC 2000.

SEMPRUN JORGE, LONGUÉ OLIVER, "Geopolítica del Hambre: Cuando el Hambre Es Un Arma Informe 2000", Icaria, 3era edición, Barcelona 2000.

STRANGE SUSAN, El Estado Hueco, artículo tomado de: NASI CARLO, Postmodernismo y relaciones internacionales, editorial Pontificia Universidad Javeriana, pág. 156, 1998.

STRANGE SUSAN, La retirada del Estado, ediciones Icaria, 4ta Edición, Barcelona 2003.

TAMEMES RAMÓN, La Unión Europea, Las Políticas Agrícola Común (PAC) y Pesca, Capítulo 7, Cuarta edición.

TORRES FELIPE, Seguridad Alimentaria Seguridad Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de investigaciones económicas, Cap 1, 3,4 2003

THOMPSON ANNE, METZ MANFRED, "Implicaciones de las Políticas Económicas en la Seguridad Alimentaria", FAO, Roma 2000.

**Web:**

ABELA ANDRÉU.JAIME Las Técnicas de Análisis de contenido, Fundación Centro de Estudios Andaluces, 2001 en <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>

ACOSTA ALBERTO, JACOME HUGO *Análisis de Coyuntura Económica* Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009 [http://www.flacso.org.ec/docs/coyuntura\\_eco09.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/coyuntura_eco09.pdf).

ALMEIDA NIEMEYER, SHOCHLT VERA "Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria ¿Conceptos complementarios?,: en <http://www.sober.org.br/palestra/9/528.pdf> (acceso 25/11/2009)

BUSTELO PABLO GOMÉZ EDUARDO, Enfoque de regulación y Economía Política Internacional: ¿Paradigmas convergentes?, Universidad Complutense de Madrid, 2004 en [www.ucm.es/info/eid/pb/BusteloREM03.pdf](http://www.ucm.es/info/eid/pb/BusteloREM03.pdf) (acceso: 18/06/2010)

BRIZ JULIAN, La soberanía alimentaria en el debate de las relaciones internacionales, desarrollo agropecuario, diciembre 2005. En [http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/1687/1/04\\_La\\_soberania\\_alimentaria.pdf](http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/1687/1/04_La_soberania_alimentaria.pdf) (acceso 11/11/2009)

BRIZ JULIAN, I de Felipe, Seguridad Alimentaria y Trazabilidad, Universidad Politécnica de Madrid, 2006, pág. 10- 15 en: [www.fao.org/docs/eims/upload/5063/briz.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/5063/briz.pdf) (acceso 15/11/2009)

CAN, Seguridad y Soberanía Alimentaria en la Comunidad Andina, Lima 15 de Julio 2010 en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05892a06.pdf> (acceso 01/08/2010)

CÓRDOVA RAFAEL, Capacidades y libertad: Una aproximación a la Teoría de Amartya Sen, Universidad de Córdoba España, 2006, en <http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/2209/50.pdf?sequence=1> (acceso 12/12/2009)

CHAUVET MICHELLE, Globalización y estrategias de grupos agroalimentarios en México, 2004 en <http://www.iberomex.com/articulos/Bancomext/globalizacionalimentos.pdf> (acceso 22/07/2010)

DE DE VEGA LOZANO ALEJANDRO,"Seguridad Alimentaria", 2004, en <http://www.gestiopolis.com/canales3/ger/segalim.htm> (acceso 20/11/2009)

ECHAVARRÍA J. GÓMEZ C, .El Método Analítico: como método Natural, Universidad de Antioquia, Colombia 2001 en <http://www.ucm.es/info/nomadas/25/juandiegolopera.pdf> (acceso 12/11/2009)

EHRlich PAUL, GRETAHEN DAILY, Food security, population and environment <http://www.jstor.org/stable/2938383?origin=JSTOR-pdf> (acceso 27/11/2009)

FERNÁNDEZ LUIS ALEJANDRO: Seminario de Políticas de seguridad Alimentaria, Plantación Nacional-Invima, Colombia 2006. En <http://www.ucm.es/info/ec/jec9/pdf/A04%20-%20Galindo,%20Pilar%20y%20Pino,%20Carlos.pdf> (acceso 28/12/2009)

FAO, Informe de Políticas FAO, Junio 2006, en [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf) (acceso 14/11/2009)

FAO, [Declaracion Cumbre Presidencial Soberania Y Seguridad Alimentaria: Alimentos Para La Vida](http://chichicaste.blogcindario.com/2008/05/01119-declaracion-cumbre-presidencial-soberania-y-seguridad-alimentaria-alimentos-para-la-vida.html) en <http://chichicaste.blogcindario.com/2008/05/01119-declaracion-cumbre-presidencial-soberania-y-seguridad-alimentaria-alimentos-para-la-vida.html> (Acceso 05/08/2010)

FAO, Sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades. [http://www.fao.org/AG/ags/AGSM/SADA/DOCS/PDF/DT3601S/CHAP1\\_S.PDF](http://www.fao.org/AG/ags/AGSM/SADA/DOCS/PDF/DT3601S/CHAP1_S.PDF) (acceso 18/07/2010)

FIGUEROA PEDRAZA DIXIS, "Seguridad Alimentaria Familiar", Universidad Federal de Pernambuco Brasil.2003. En [http://www.respyn.uanl.mx/iv/2/ensayos/seguridad\\_alimentaria.htm](http://www.respyn.uanl.mx/iv/2/ensayos/seguridad_alimentaria.htm) (acceso 18/12/2009)

GALINDO PILAR, PINO CARLOS, Globalización de la agricultura y alimentación en la economía mundial, pág. 4 ,2003. En <http://www.ucm.es/info/ec/jec9/pdf/A04%20-%20Galindo,%20Pilar%20y%20Pino,%20Carlos.pdf> (acceso 12/12/2009)

GILPIN ROBERT, ALLARD RAUL Y NEUMAN, Globalización: Rol del Estado y Relaciones internacionales en el realismo de Foro Altos Estudios Sociales, Valparaíso Chile 2003 en [http://ucv.altavoz.net/prontus\\_unidacad/site/artic/20090601/asocfile/20090601222222/cuaderno\\_4.pdf](http://ucv.altavoz.net/prontus_unidacad/site/artic/20090601/asocfile/20090601222222/cuaderno_4.pdf) (acceso 17/05/2010)

GIMÉNEZ-HOLT, De la crisis alimentaria a la soberanía alimentaria: el reto de los movimientos sociales, 2007. <http://www.foodfirst.org/files/pdf/De%20Crisis%20Alimentaria%20a%20Soberan%C3%ADa%20Alimentaria.pdf> (acceso 12/11/2009)

GRAIN, Revista "Biodiversidad y Sustento Cultural" Los dueños de la Tierra en: [www.grain.org/articles\\_files/tabla-nuevos-duenos-tierra.pdf](http://www.grain.org/articles_files/tabla-nuevos-duenos-tierra.pdf) , enero 2010. (Acceso 22/07/2010)

HOLT-GIMÉNEZ ERIC La Crisis Mundial: ¿Que hay detrás? en: <http://www.foodfirst.org/files/pdf/PB16%20La%20Crisis%20Alimentaria%20Mundial%20Final%20Rev.pdf> (Acceso 18/07/2010)

IICA, Políticas de Seguridad e Inocuidad y Calidad Alimentaria en América Latina y el Caribe, Foro Regional Políticas de Seguridad Inocuidad y Calidad Alimentaria: Casos exitosos, Chile 2009. FAO, en: <http://www.iica.int/Esp/conocimiento/actualidad/Documentos%20Seguridad%20Alimentaria/Pol%C3%ADticas%20de%20Seguridad,%20Inocuidad%20y%20Calidad%20Alimentaria%20en%20ALC.pdf> (02/08/2010)

LIN PUN HUGO Tendencias mundiales y su impacto en el manejo de los recursos naturales, en: [www.produccion-animal.com.ar/sustentabilidad/67-tendencias.pdf](http://www.produccion-animal.com.ar/sustentabilidad/67-tendencias.pdf) (acceso 15/07/2010)

LUDEÑA CARLOS, WONG SARA Caracterización de la Agricultura Familiar en Ecuador, 2007, en <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/fao-bid/tlc/pdf/ideecu.pdf>

MARTINEZ JOSÉ, LÓPEZ SAMUEL Estrategias Metodológicas y Técnicas para la Investigación Social, Universidad Mesoamericana, México DF, 2004 en <http://www.geiuma-oax.net/sam/estrategiasmetytecnicas.pdf> (acceso 15/12/2009)

MARZEDA-MLYNARSKA KATARZYNA, SKLODOWSKA MARIA CURIE, "Multilevel Governance of Food Security: Theoretical Model or New International Practice", University of Lublin, 2005, en [http://www.idra.it/garnetpapers/C01Katarzyna\\_Marzeda-Mlynarska.pdf](http://www.idra.it/garnetpapers/C01Katarzyna_Marzeda-Mlynarska.pdf) (acceso 16/12/2009)

MUÑOZ IBANEZ JOSEP, La Economía Política de la sociedad postindustrial, Barcelona, 2002, pág. 34 en [http://www.tdr.cesca.es/TESIS\\_UPF/AVAILABLE/TDX-0218104-132549/tjim1de1.pdf](http://www.tdr.cesca.es/TESIS_UPF/AVAILABLE/TDX-0218104-132549/tjim1de1.pdf) (acceso 15/05/2010)

OIT, Características Del Empleo Rural No Agrícola En América Latina Con Énfasis En Los Servicios, en <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/1/28821/LCL2659e.pdf> (acceso 18/07/2010)

OSPINA PABLO PERALTA, al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la *revolución ciudadana* en Ecuador: [http://www.cepecuador.org/document/coyuntura\\_agosto2008.pdf](http://www.cepecuador.org/document/coyuntura_agosto2008.pdf)

RAFALLI SUSANA, "Seguridad Alimentaria y Nutricional: Evolución de una idea" INCAP, 2000. En <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/cursos/Curso%202006/Mod3/3a.pdf> (acceso 22/11/2009)

STRANGE SUSAN, "Transnational Relations", en: <http://www.jstor.org/stable/2616549?origin=JSTOR-pdf> (acceso 27/11/2009)

STRANGE SUSAN, Debts, defaulters and development <http://www.jstor.org/stable/2613731> (acceso 25/11/2009)

STRANGE SUSAN, Protectionism and World Politics en <http://www.jstor.org/stable/2706709> (acceso 25/11/2009)

Internacional Economics and Internacional Relations: a case of mutual neglect <http://www.jstor.org/stable/2613829?origin=JSTOR-pdf> (acceso 15/09/2009)

STRANGE SUSAN, The study of Transnational relations <http://www.jstor.org/stable/2616549?origin=JSTOR-pdf> (acceso 26/11/2009)

VILLANUEVA AYON MYRIAN “Enfoques Teóricos sobre Seguridad Alimentaria” en  
http: [www.bantaba.ehu.es/formarse/.../Exposición\\_Sesión3.pdf](http://www.bantaba.ehu.es/formarse/.../Exposición_Sesión3.pdf) (acceso 12/12/2009)

WECHSTER STEINBERG FEDERICO, La Economía Política del Proteccionismo,  
Universidad Autónoma de Madrid, 2007  
en [http://web.uam.es/departamentos/economicas/analecon/analisis\\_economico\\_es/cuadernos\\_de\\_economia/numeros/80/80\\_02.pdf](http://web.uam.es/departamentos/economicas/analecon/analisis_economico_es/cuadernos_de_economia/numeros/80/80_02.pdf) acceso (20/06/2010)

# ANEXOS