

# Soberanía alimentaria y derecho a la alimentación:

elección de políticas públicas desde el enfoque de la economía solidaria

Verónica Andino\*



Reminiscencias. Técnica mixta sobre lienzo

\* Docente de la carrera de Gestión para el Desarrollo local Sostenible. Consultora Internacional experta en Economía Solidaria.



Este estudio parte del reconocimiento que toda la población tiene un derecho inalienable e incondicional a la provisión de una ración mínima de alimentación que permita su supervivencia. El Estado tiene por lo tanto, la responsabilidad de hacer valer este derecho asegurando a todos sus ciudadanos una dotación mínima de alimentos que le permita funcionar biológicamente. Este derecho está garantizado por la nueva Constitución del Ecuador que, en su Art. 13, capítulo II, indica lo siguiente: “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”.

La protección de los derechos a la alimentación debe tener estrategias a corto y a largo plazo. En el corto plazo muchas veces se trata de buscar una solución inmediata a la amenaza de pérdida repentina de estos derechos por parte de los grupos más vulnerables, que requieren de políticas para la distribución inmediata de alimentos tanto en casos de desnutrición crónica como en casos de emergencias y desastres naturales. En el largo plazo, se trata de una reducción progresiva del riesgo de pérdida de los derechos a la ali-

mentación que requiere: garantizar la disponibilidad de alimentos sanos en la economía nacional; garantizar la capacidad de la población de acceder a dichos alimentos, especialmente, vía la protección y diversificación de los ingresos de la población más vulnerable y el control de la especulación de precios de los alimentos; y finalmente, elevar el nivel educativo de la población en términos de nutrición, de tal manera que tengan la libertad de escoger alimentos que sean más beneficiosos para su salud.

### 1. Estrategias a largo plazo: garantizar la capacidad de una sociedad de consumir alimentos de calidad

En la selección de estrategias a largo plazo para garantizar la capacidad de una sociedad para consumir alimentos de calidad, es importante identificar tres factores distintos que pueden poner en riesgo esta capacidad: 1) la falta de disponibilidad de alimentos en la economía nacional (o en ciertas regiones del país) para solventar las necesidades de la población; 2) la incapacidad de ciertos grupos de la población de acceder a los alimentos que están disponibles en la economía nacional; y 3) cambios cultura-



Omnipresencia. Detalle



les que generen malos hábitos alimenticios. Dentro del enfoque de la Economía Solidaria, las políticas públicas a largo plazo que debe implementar el Estado para evitar la pérdida de los derechos a una alimentación de calidad de la población deben considerar conjuntamente estos tres factores, evitando poner en marcha estrategias parciales que permitan solucionar uno de ellos a expensas del otro. De igual manera, el enfoque de la Economía Solidaria privilegia estrategias que permitan la autodeterminación de los pueblos, el fortalecimiento de las prácticas democráticas y participativas y el respeto y revalorización de la identidad cultural y las prácticas solidarias de los pueblos.

### ***1.1 Políticas públicas para garantizar la disponibilidad de alimentos en la economía nacional***

El aumento de la disponibilidad de alimentos en la economía de un país puede ser un

factor importante para favorecer la seguridad alimentaria ya que permite que los precios de los alimentos bajen y, por lo tanto, que sea más fácil para la población adquirirlos en cantidades adecuadas. Sin embargo, la aplicación de estrategias de importación y la obtención de alimentos donados del extranjero para incrementar la disponibilidad de alimentos en la sociedad pone en serio riesgo los otros dos factores claves para garantizar los derechos a la alimentación de calidad de la población y la capacidad de autodeterminación de los pueblos. Como se puede ver en el Cuadro 1, estas estrategias no son únicamente negativas desde el punto de vista del productor nacional, sino que además ponen en serio riesgo la capacidad de amplios sectores de la población rural del Ecuador de satisfacer sus necesidades alimentarias, generan cambios culturales que deterioran la calidad de alimentos seleccionados por la población y generan la pérdida de identidad cultural, y por último ponen al país en situación de dependencia y sumisión a los dictámenes de naciones extranjeras.

**Cuadro 1. Efectos negativos de las donaciones de alimentos en la soberanía alimentaria**

- Muchos alimentos donados/importados a bajos precios, no se adaptan a las necesidades y a la cultura alimenticia de los receptores, provocando trastornos gastrointestinales en los consumidores.
- El consumo de algunos productos donados/importados a bajos precios, por ejemplo enlatados, es consumido preferentemente por adultos y no por los niños (estudio de Bolivia sobre los alimentos donados).
- El análisis en términos de nutrientes de los alimentos donados muchas veces impacta más en términos proteicos que en calóricos, por lo que no contribuyen a tener una dieta balanceada.
- Algunos alimentos donados/importados a bajo precio suponen la intromisión en la canasta de consumo alimentario de los beneficiarios, de productos totalmente nuevos, de producción extranjera y de alto costo. Al generar una sustitución de las preferencias de los grupos vulnerables por este tipo de alimentos, disminuye el consumo de productos locales (ricos en proteínas y calorías) que se producen internamente y a precios más bajos (Ej. Quinoa, chochos, habas, mellocos, etc.). Esto genera también una tendencia a la baja de los precios de estos productos y, por lo tanto, se ocasiona un desincentivo a seguir produciéndolos.
- Los alimentos donados/importados cambian el modelo de consumo de la población, lo que ocasiona un cambio de importancia creciente en la canasta alimentaria de los beneficiarios hacia una canasta alimentaria más cara, además de la incorporación de nuevos productos no consumidos tradicionalmente.
- Una vez habituados al consumo de alimentos donados/importados a bajo precio, los beneficiarios buscan volver a consumirlos lo más pronto posible, haciendo que compren en los mercados productos parecidos,



sustitutos a los donados/importados a bajo precio, que son tradicionalmente más costosos que los productos locales. Por lo tanto, se crean requerimientos de la población que no pueden ser satisfechos más que con importaciones y genera tensiones en la balanza comercial.

- Las donaciones o importaciones de alimentos a bajos precios, están generando una no correspondencia entre lo que se consume y los que se produce nacionalmente. Es decir, que las donaciones están orientando la estructura productiva nacional hacia una estructura de consumo de productos elaborados con materia prima importada (Ej.: la importación de trigo que ha generado la producción de galletas, fideos, pan que se producen con harina importada).
- La ayuda alimentaria norteamericana obedece más a preocupaciones de orden político y comercial que a preocupaciones humanitarias. La ayuda humanitaria disminuye en gobiernos que no tienen una orientación favorable a sus intereses políticos y económicos, lo que indica su manejo como medio de presión.
- Las donaciones alimentarias tienen también una serie de efectos sociales y económicos. Desde el punto de vista social, desarticulan organizaciones de base, las deforman en sus objetivos y propósitos y las hacen dependientes de su funcionamiento. Así mismo inculcan el individualismo y el paternalismo.

Fuente: Arrieta (1993)

Por otro lado, el fomento a la producción nacional, no debe hacerse a expensas de la salud del consumidor. Las políticas que promueven la importación de paquetes tecnológicos que contienen agroquímicos peligrosos para la salud, no son coherentes con el mandato constitucional que tiene el Estado de promover el acceso a alimentos sanos.

Desde el enfoque de la Economía Solidaria, el rol del Estado en garantizar la disponibilidad de alimentos de calidad para el consumo interno debe hacerse promoviendo al máximo la producción local de alimentos orgánicos. Consideramos que es la mejor opción desde la perspectiva de los derechos a la alimentación por las siguientes razones: 1) un número importante de los pobres están en zonas rurales y dependen de las pequeñas parcelas productivas para su alimentación diaria; 2) Permite promover el consumo de alimentos sanos y nutritivos propios de la cultura local; y 3) Evita generar situaciones de dependencia y permite la autodeterminación de los pueblos.

Por esta razón, incluso desde la perspectiva del consumidor, la propuesta desde la economía solidaria pone especial énfasis en: 1) Privilegiar fuertemente el fomento a la producción nacional de alimentos de calidad (orgánicos) para garanti-

zar su disponibilidad para el consumo interno; 2) Reducir progresivamente la importación y las donaciones de alimentos para el consumo interno, utilizando esta estrategia únicamente en casos de extrema necesidad, previo a un análisis caso por caso, con la participación activa de la sociedad civil organizada; 3) Evitar al máximo la importación de alimentos nocivos para la salud (incluidos alimentos transgénicos y alimentos con bajo contenido nutricional).

## 2. La situación del acceso a alimentos en Ecuador

De manera general, el abastecimiento de alimentos en América Latina, no es un problema. De acuerdo a un informe entregado por la FAO en agosto de 2008, "América Latina no tiene problemas de disponibilidad de alimentos, ya que su oferta supera en un 40% a la demanda, aunque su encarecimiento ha provocado un deterioro para una gran proporción de sus habitantes" (...) "Por esta razón "no hay ni se prevé que habrá una crisis de desabastecimiento en América Latina, a excepción del caso específico de Haití" (Nota de prensa, Opción final 29 Agosto, 2008).





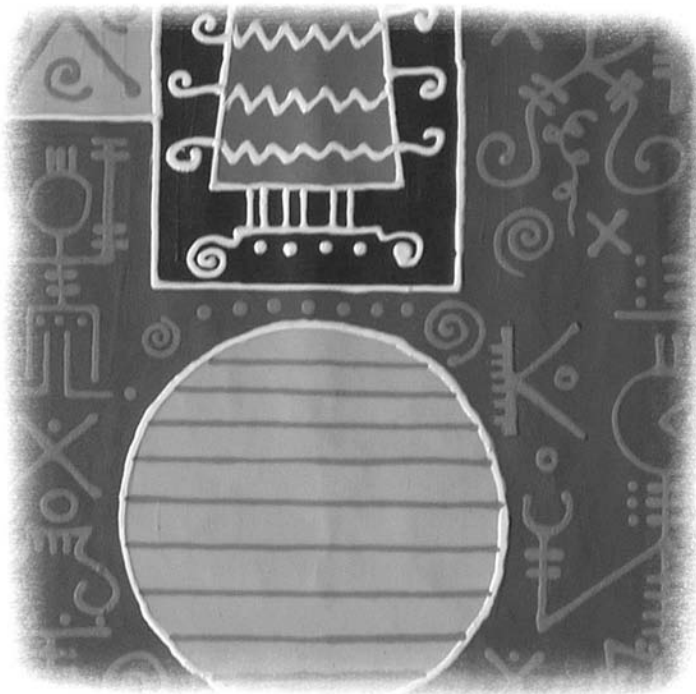
De acuerdo al Informe del Ecuador Cumbre Mundial Sobre La Alimentación Cinco Años Después, el Ecuador, con una población de 12'646.095, de los cuales el 77% corresponde a una población menor de 40 años y una extensión territorial de 256.370 km<sup>2</sup>, es uno de los países megadiversos del mundo, lo atraviesa la Cordillera de los Andes y la Línea Ecuatorial, que le da características especiales para la producción agropecuaria. Según el mismo informe, el suministro de energía alimentaria, a nivel nacional, satisface los requerimientos de la población promedio; la disponibilidad para 1998, fue de 2.532 kcal/día, frente a una necesidad estimada de 2.188 kcal/día. La energía para 1998-2000 proviene de: cereales, azúcares y tubérculos (50%); oleaginosas (15%), frutas (15% al 20%), carne, leche y huevos cerca de 20%<sup>3</sup>. La capacidad del Ecuador de producción agropecuaria sobrepasa la demanda necesaria para abastecer su demanda interna de alimentos. En el libro *Ecuador su rea-*

*lidad* se indica que, de acuerdo a la FAO, sólo la cuenca del río Guayas abastecería a 40 millones de habitantes con su producción (Vásquez y Salto, 2008).

Sin embargo, existen algunas regiones que, por sus condiciones geográficas o por su tipo de producción, son vulnerables a una falta de abastecimiento de alimentos. Éstas son:

- Península de Santa Elena y la zona costera de frontera con el Perú, por constituir formaciones secas con condiciones climáticas muy desfavorables, no son patas para la producción agrícola.
- Archipiélago de Galápagos por ser zona protegida y poco apta para cultivar.
- Amazonía por ser terrenos muy poco fértiles.
- Sierra todas las zonas superiores a 3.800 msnm.
- Zonas de monocultivos destinados a la exportación como Los Ríos y El Oro (Banano).

Sin embargo, la capacidad de abastecimiento en alimentos se ha visto sistemáticamente afectada por las políticas públicas del Estado que han favorecido el cambio hacia sistemas de producción para la exportación. Se estima que 8,5 millones de hectáreas conforman el área con uso agropecuario lo que representa el 32% de la superficie total. La mayor área cultivada es destinada a la producción de exportación, en tanto que el consumo interno proviene fundamentalmente de pequeños y medianos agricultores (Cumbre Mundial Sobre la Alimentación Cinco Años Después, 2001). Es importante notar que desde un punto de vista histórico, se puede ver muy claramente esta tendencia. De 1980 a 1991 las producciones agrícolas – bienes de uso agroindustrial relacionados con la industria de alimentos balanceados tienen un crecimiento sostenido: maíz duro crece en un 108%, soya en 412%, palma africana 256% y arroz en 126%; lo que contrasta con las variaciones de trigo, cebada, papa, caña de azúcar y algodón que son casi insignificantes (Jordán, 1996). De igual manera, el es-



Fusiones. Detalle

tudio de Jordán (1996) muestra que el incremento de la producción pecuaria en la costa ha venido en detrimento de la producción de cereales y tubérculos de clima templado. A la luz de las cifras disponibles, es muy probable que el desarrollo ganadero se haya hecho en parte al menos a expensas de las tierras dedicadas a esos productos. Actualmente, el 70% de la tierra cultivable en Ecuador, está dedicada al cultivo de pastos. El restante 30% a cultivos (Vásquez y Saltos, 2008).

Esto se ha acompañado por un sistemático desinterés por promover la producción para el consumo interno. De 1970 a 1982, la tasa promedio anual de crecimiento de la producción para consumo interno sólo alcanzó un 0,4%, valor muy inferior al crecimiento poblacional para esa década que fue de 2,9% (Jordán, 1996). De acuerdo a Vásquez y Saltos (2008), desde 1970 la producción de trigo se redujo en más del 60%, cebada y maíz en un 50% y tubérculos en un 12%.

Tradicionalmente, la producción para consumo interno ha sido producida por pequeñas unidades productivas (entre 0,1 y 20 ha) como lo muestra este cuadro presentado como parte del estudio de Jordán (1996).

Porcentaje de la producción nacional de alimentos de consumo interno producido por unidades familiares de producción (de 0,1 ha a 20 ha).

Maíz suave	Arroz	Habas	Cebada	Papas	Trigo
89,1%	63%	85,6%	71%	60,9%	58,6%

MAG-ORSTOM (1978)

La política agropecuaria del Estado ecuatoriano que margina a la producción para el consumo interno es evidente por la estructura de las importaciones del Ecuador, que han dejado de lado la importación de bienes de capital para la agricultura. De acuerdo al estudio de Jordán, las importaciones de bienes y productos agropecuarios se han mantenido en alrededor del 11% del

total importado, aunque se registran cambios importantes en su composición: mientras los bienes de consumo no duradero suben de 94 a 166 millones de dólares entre 1985 y 1991 las materias primas para la agricultura -principalmente agroquímicos- lo hacen en un 60% y los bienes de capital para la agricultura disminuyen en un 33% entre esos años.

Esta orientación de la política agropecuaria ha generado una constante migración del campo hacia la ciudad. Vásquez y Saltos (2008) indican que “el Ecuador ha dejado desde hace mucho tiempo de ser un país rural. En 1950 la población rural representaba el 72%, en el 2001 fue apenas del 38%”.

Esto demuestra que la producción nacional no está creciendo al mismo ritmo que el incremento de la demanda y que puede resultar en una mayor dependencia de alimentos provenientes del extranjero. Por ello, el Ecuador, a pesar de ser un país agrícola, debe importar productos básicos como, el 98,4 % del trigo y el 86% de la lenteja que consumimos (Vásquez y Saltos, 2008).

Los efectos negativos de la política agroalimentaria del Ecuador en las décadas de los setenta y de ochenta han sido descritos en el estudio de Jordán (1996) que muestran que, “En los setentas la estructura de la demanda cambió sustancialmente como resultado de los cambios de los niveles de ingreso, especialmente en la clase media, paralelo a un crecimiento sustancial de su volumen poblacional. El cambio favoreció la demanda de alimentos “superiores” como los que se originan en el sector pecuario o de alimentos que se basan en materia prima importada, que es el caso del pan y el trigo”. Por otra parte indica que “el arroz se ha constituido en componente decisivo de la dieta de los sectores de bajos ingresos y de los sectores medios pauperizados, desplazando a otros productos tradicionales de la canasta popular como guineos, habas, otros...”.

Estos datos demuestran que es necesario promover activamente la producción para el consumo interno en las pequeñas unidades productivas si se quiere evitar una tendencia hacia



situaciones que ponen en severo riesgo la disponibilidad de alimentos para consumo de la población ecuatoriana.

### ***2.1 Políticas Públicas para incrementar la capacidad de la población de tener acceso a alimentos de calidad***

La pérdida de los derechos a la alimentación de calidad puede también verse afectada por la incapacidad de ciertos grupos poblacionales de acceder a alimentos que están disponibles en el mercado. Esta situación puede darse por dos factores esenciales en los cuáles el Estado puede intervenir: 1) altos niveles de especulación en los precios de los alimentos; y 2) bajos y variables ingresos en algunos segmentos de la población.

## **3. El control de los niveles de especulación en los precios de los alimentos**

En países como el nuestro en los que existe un poder alto de los grupos de intermediación, así como malas condiciones para el transporte de alimentos a ciertos sectores del país, la especulación con el precio de los alimentos puede ser alta, incrementando la vulnerabilidad de ciertos grupos de la población. Incluso, si las zonas donde más déficit nutricional hay en un país son también las zonas donde el precio de los alimentos es el más bajo, el comercio tenderá a exportar alimentos de esas zonas hacia zonas donde se paga mejor, incrementando así el problema.

**El Estado puede jugar un rol activo en la soberanía alimentaria impidiendo la especulación excesiva con relación al precio de los alimentos.**

En el caso del Ecuador el problema de la existencia de oligopolios es evidente. Cómo se puede ver en los siguientes cuadros, del precio del producto en la finca al precio de venta al público hay variaciones de más del 100%, aunque es justo considerar que una parte de estas variaciones puede estar explicada por los costos de intermediación.

El Estado puede jugar un rol activo en la soberanía alimentaria impidiendo la especulación excesiva con relación al precio de los alimentos. Existen tres tipos de políticas que generalmente han sido utilizadas para este fin: 1) la fijación de precios de los alimentos; 2) la interdicción de exportación interna y externa de alimentos; y 3) la participación del Estado en el mercado de alimentos. El problema con las dos primeras, al menos en lo que tiene que ver con la restricción de la movilidad interna de alimentos, es que requieren un alto nivel de control y complejos sistemas administrativos para hacerlas operar, lo que las hace también más favorables a la aparición de prácticas de corrupción y contrabando. Por otro lado, la participación del Estado en la compra-venta de alimentos no sólo permite una regulación de los precios a nivel de las diferentes regiones sino además una regulación del precio a través del tiempo evitando especulaciones que conduzcan a retener alimentos en stock mientras hay necesidades inmediatas afuera.

Por otro lado, la participación del Estado en la compra-venta de alimentos, no sólo es una estrategia que permite contrarrestar al especulación sino que además puede servir para garantizar el derecho a la alimentación de los grupos vulnerables en el sector rural, en el caso de una repentina baja de los precios de los productos en casos de sobreproducción por ejemplo. La compra de alimentos por el Estado para mantener los precios a un nivel alto sólo puede darse en casos en los que los grupos más vulnerables sean los productores de estos alimentos. Sin embargo puede ser una política regresiva en el sentido que puede beneficiar más a quienes más alimentos tienen en venta y que son además quienes están



en situación de menor vulnerabilidad. En ese sentido, debe haber una política para favorecer en especial a los pequeños productores.

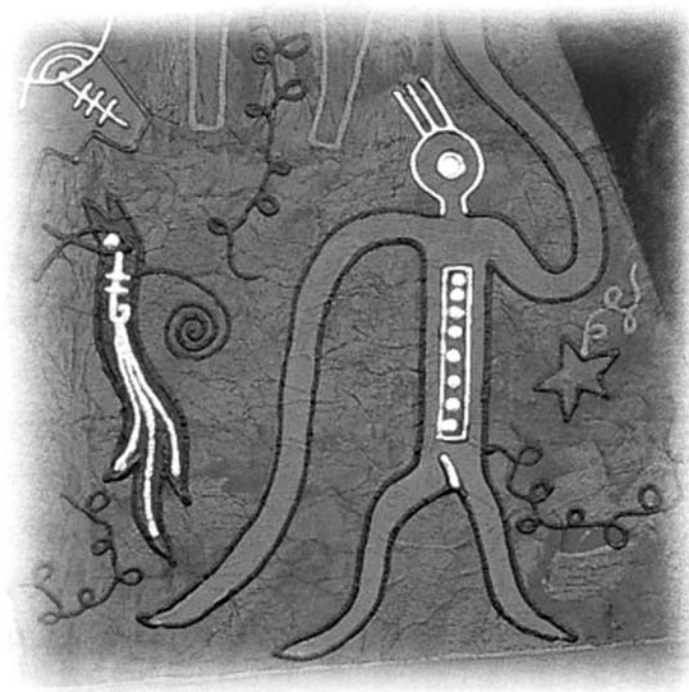
Desde esta perspectiva, es fundamental para la protección del derecho a la alimentación de calidad, recuperar la capacidad del Estado de participar en el mercado de alimentos gracias a la construcción de la infraestructura adecuada y de los sistemas administrativos necesarios.

#### 4. La protección de los niveles de ingresos de los grupos más vulnerables

En el caso del Ecuador, este es uno de los factores fundamentales de privación de los derechos a la alimentación. De hecho, el Informe del Ecuador Cumbre Mundial sobre la Alimentación Cinco Años Después, muestra que el acceso económico a los alimentos se ha limitado por la reducción del poder adquisitivo hasta el punto que, para el año 2001 se estima que el consumo en familias de bajos ingresos se ha reducido de tres comidas diarias a dos.

Por otro lado, es importante notar que justamente los cultivos que ocupan mayor mano de obra han sido los que se han visto severamente reducidos en estas dos últimas décadas, como se mostró en la sección anterior. En efecto, según INEM los cultivos que ocupan más mano de obra son el maíz suave y el fréjol con 15% de la PEA agrícola, arroz con 12%, maíz duro con el 11% y café con el 10%.

Esta tendencia a la reducción de la importancia de la producción para el consumo interno en la economía nacional ha ocasionado un fuerte cambio en la estructura económica de los hogares en las zonas rurales. De acuerdo al estudio de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación muestra que en el Ecuador, sólo el 60% de la PEA rural trabaja en agricultura, lo cual es inferior al promedio de América Latina y da cuenta de la relevancia del trabajo no agrícola en el campo. Por otra parte, los estudios de la realidad rural en Ecuador muestran



Intimismo. Detalle

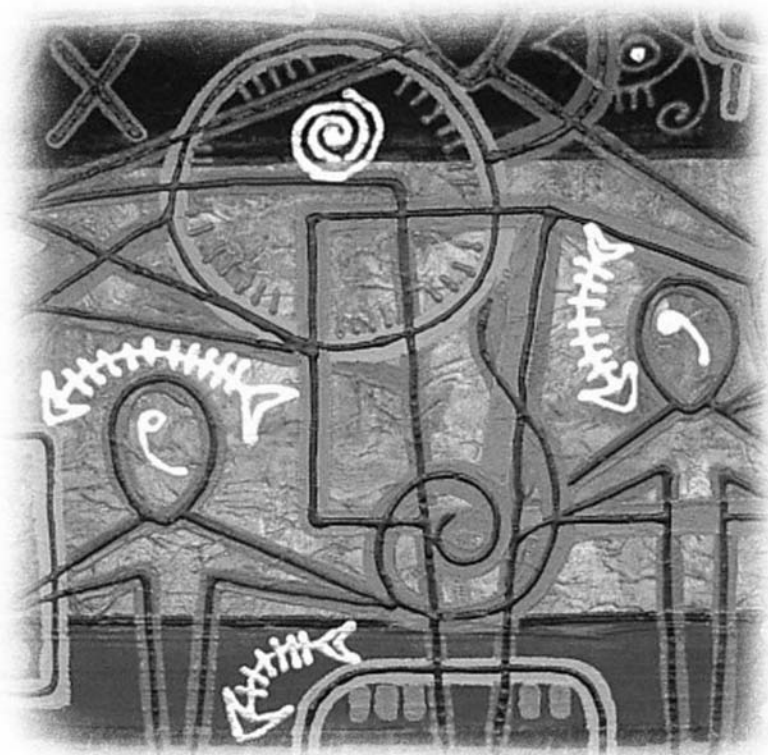
que el empleo remunerado en actividades agroindustriales y cultivos de exportación es generalmente muy vulnerable ya que no cuentan con contratos estables, trabajan más horas de las establecidas por la ley y no se les paga horas extras.

Este mismo estudio indica que “los agricultores pobres destinan alrededor de un 60% de su producción al consumo familiar y el resto de sus alimentos lo compran en el mercado local. Con la pobreza e indigencia en aumento este problema es más serio y se traduce en riesgos de vulnerabilidad o inseguridad alimentaria, especialmente en agricultores que poseen minifundios poco diversificados. Esta situación determina flujos migratorios que agudizan el problema urbano marginal, donde el consumo depende básicamente de los ingresos familiares”.

Con el incremento de los precios de los alimentos alrededor del mundo, se ha deteriorado en mayor medida la capacidad de los consu-







Omnipresencia. Detalle

midores urbanos de los estratos medios y bajos de la población para acceder a los alimentos.

Para la protección de los niveles de ingresos de los grupos más vulnerables, se requieren varios tipos de políticas que dependen de la actividad socioeconómica de los grupos vulnerables. En el caso de los consumidores de alimentos de la ciudad, se requiere especialmente de una política de empleo que garantice que el salario mínimo sea suficiente para cubrir las necesidades de alimentación de calidad por parte de una familia tipo. Por otro lado se requiere la implementación de un seguro de desempleo que permita a la familia mantener un nivel de ingreso que le permita asegurar su derecho a la alimentación. De igual manera, se puede promover formas de agricultura urbana que permitan el auto-abaste-

cimiento de alimentos por parte de grupos vulnerables de la población. Desde el enfoque de la economía solidaria, este tipo de políticas son fundamentales ya que permiten asegurar que las personas y colectividades no caigan en situaciones de dependencia ni de extrema vulnerabilidad que pongan en riesgo su dignidad.

En el caso de las zonas rurales, es necesario que las políticas del Estado permitan que las pequeñas unidades familiares de producción puedan autoabastecerse de alimentos con su propia producción y que sus ingresos no caigan a niveles que no les permita adquirir los alimentos que necesitan para complementar su nutrición. En este sentido, se debe proteger la economía de las pequeñas parcelas productivas. Como se vio anteriormente, la compra-venta de alimentos por parte del Estado es una solución para evitar que los precios de ciertos productos de los cuales depende la economía de las familias más empobrecidas de las zonas rurales caigan demasiado. De igual manera, es fundamental proteger y promover la producción de productos para el consumo interno por sobre la producción de productos alimentarios para la exportación puesto que su expansión tiende a limitar los derechos a la alimentación de los grupos más vulnerables, por dos razones fundamentales:

Incrementa las desigualdades en el medio rural favoreciendo el enriquecimiento de ciertos actores en detrimento de otros, principalmente privando a los pequeños campesinos de sus tierras y convirtiéndolos en trabajadores agrícolas con salarios bajos e inestables.

En economías en las que la mayoría de los más pobres no tienen tierra, un cambio hacia cultivos de exportación genera un incremento en el precio de los alimentos y los hace más vulnerables

Finalmente, es importante que el Estado implemente políticas que permitan diversificación de los ingresos de los grupos más vulnerables, pa-

ra evitar que el acceso a la alimentación de calidad dependa de una sola fuente y que la gente se vea obligada a migrar fuera de su territorio, con las graves consecuencias en términos de pérdida del tejido social, la solidaridad y la identidad cultural.

## 5. Estrategia a corto plazo: la protección inmediata a los grupos en riesgo

Es probable que, pese a que exista una estrategia a largo plazo que garantice la soberanía alimentaria, existan situaciones en las que el Estado deba garantizar, al menos a los grupos más vulnerables, la provisión de una cantidad mínima de alimentos que permitan su supervivencia. En estos casos, se justifican estrategias en las que el Estado provee el alimento a la población. Estas estrategias pueden ser diversas y con diferentes ventajas o desventajas. Lo que es importante es que la estrategia escogida sea coherente con la estrategia a largo plazo y con el modelo económico basado en la economía social y solidaria elegido por el Ecuador.

### 5.1 La prevención y la intervención temprana

La aplicación de políticas públicas que permitan garantizar de la manera más adecuada el derecho a la alimentación de calidad a toda la población del país requiere en primer lugar el establecimiento de un sistema de prevención temprana de situaciones de crisis alimentaria. Efectivamente, la intervención oportuna en casos de riesgo es fundamental, desde un enfoque de la Economía Solidaria, no sólo porque es la manera más efectiva de contener los niveles de mortalidad, prevenir daños psíquicos irreversibles y evitar consecuencias en los niveles de empleo y/o productividad sino principalmente porque permite preservar una cierta normalidad en la calidad de vida (psicológica y física) de los individuos y permi-

te realizar intervenciones desde el Estado que no debiliten los sistemas de solidaridad que tradicionalmente existen en la sociedad para evitar crisis de mayor impacto (ayuda entre vecinos, redistribución de los alimentos a nivel intra-familiar, mejor utilización de los alimentos y reutilización de alimentos tradicionales, etc.). De igual manera, la prevención temprana de crisis, permite realizar acciones públicas que respeten los espacios de convivencia alrededor de la alimentación, que son fundamentales para la unidad familiar y muchas veces comunitario, ya que no requiere del desplazamiento de la población en riesgo fuera de sus espacios naturales de convivencia.

En este sentido, el Estado debe garantizar que exista la adecuada preparación, alerta y respuesta en caso de síntomas de crisis alimentarias. Dentro del enfoque de la Economía Solidaria, es fundamental que el Estado garantice la implementación de un Sistema de Información sobre acceso a la alimentación de calidad de la población, que prevea un conjunto de indicadores y un sistema de alertas tempranas para casos en los que está en riesgo la seguridad alimentaria. Este sistema de información no solo debe servir para informar las políticas públicas del gobierno sino que debe estar acompañado de un proceso amplio de difusión de la información que pueda ser utilizada para que la ciudadanía ejerza una presión en sus gobernantes a favor de una intervención oportuna en caso de riesgo y que permita que las intervenciones del Estado sean diseñadas de tal manera que no pongan en riesgo los sistemas tradicionales de solidaridad para la seguridad alimentaria ya existentes, acordes con la cultura de cada nacionalidad del Ecuador.

Es fundamental que el Estado garantice la implementación de un Sistema de Información sobre acceso a la alimentación de calidad de la población.



## 5.2 Análisis de alternativas de políticas públicas para la provisión de alimentos a grupos en situación de crisis alimentaria

Si bien existe un acuerdo con relación a la necesidad, en ciertos casos críticos, de asegurar a los grupos vulnerables en situación de crisis alimentaria la capacidad para proveerse de una cantidad mínima de alimentos que permita ase-

gurar su supervivencia y evitar lesiones físicas y Psicológicas irreversibles, la forma de provisión de este soporte está en discusión. El Cuadro 2 muestra algunas alternativas con diferentes consecuencias positivas y negativas en el bienestar del individuo y de la colectividad que es importante analizar antes de seleccionar la alternativa que corresponde mejor, desde el enfoque de la economía solidaria.

Cuadro 2. Alternativas de políticas públicas para la protección inmediata a los grupos vulnerables en situación de crisis alimentaria

Estrategias	Ventajas	Desventajas
<p><b>A1. Entrega directa y centralizada de alimentos</b> Entrega directa al beneficiario en lugares específicos y en los que consume el alimento. (Ej. programas de comedores populares, de desayuno escolar, etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se logra focalizar la ayuda a las personas que más lo necesitan.</li> <li>• Se evita que haya discriminaciones en el reparto del alimento al interior de los hogares. Es particularmente relevante para las personas de la tercera edad puesto que estudios empíricos han demostrado que son discriminados al interior de los hogares en momentos de crisis alimentarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene inherente algunos problemas en términos administrativos y logísticos. Requiere de muchos recursos en administración, logística y personal.</li> <li>• Los comedores populares sólo permiten atender a personas que ya están en un nivel alto de vulnerabilidad, lo cual no permite atender a personas vulnerables antes de que lleguen a un estado avanzado de necesidad.</li> <li>• Requiere el desplazamiento de la población fuera de sus lugares de vivienda. Genera una relación de dependencia y puede vulnerar la solidaridad interna de los grupos (De hecho se han visto casos en que las familias no alimentan al miembro de la familia que recibe la ayuda, aún cuando esta no es suficiente para garantizar la alimentación completa).</li> </ul>
<p><b>A2. Entrega descentralizada de alimentos:</b> Se asigna a instituciones locales la responsabilidad de entregar alimentos a las familias que más lo necesiten.  (Ej. Gobiernos locales entregan fundas de comida, líderes de las comunidades, etc).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede llegar a más personas porque no requiere de desplazamiento de población</li> <li>• Tiene el potencial de ser mejor focalizado porque los líderes locales conocen mejor a su población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden generarse condiciones de corrupción con mucha facilidad. SE puede evitar al asignar la ayuda a todos los habitantes de una comunidad si es que los niveles de necesidad no varían mucho dentro de la misma comunidad. Una manera de evitar esto es ampliando la participación ciudadana en este tipo de programas.</li> <li>• Genera una relación vertical de dependencia entre organismos receptores y agencias donantes, transmisor de dependencia y sumisión.</li> </ul>



Estrategias	Ventajas	Desventajas
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Muchos dirigentes de las organizaciones sociales que reciben estos alimentos se convierten en portavoces de las agencias y no de sus bases.</li> </ul>
<p><b>A3. Transferencia de dinero hacia los grupos vulnerables:</b> Transferencia de dinero a los beneficiarios.</p> <p>(Ej. Bonos, <i>cash transfers</i>, <i>vouchers</i>).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Genera una cierta redistribución del acceso a la alimentación ya que, con el incremento de precios que se genera por el incremento de la demanda, los grupos con mayores ingresos, que no reciben el bono, pueden reducir su consumo.</li> <li>Genera un incentivo a la producción de más alimentos.</li> <li>Hay un flujo positivo de alimentos hacia las zonas que más lo necesitan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si la focalización no está bien hecha, es decir, si hay personas de grupos vulnerables que quedan fuera del grupo de beneficiarios, su vulnerabilidad incrementa con el incremento de los precios de los alimentos. Una forma de contrarrestar este efecto es la de complementar esta política con una que promueva el aumento de la cantidad de producción local.</li> </ul>
<p><b>A4. Provisión de alimentos o dinero a cambio de trabajo:</b> Contratación de personas de grupos vulnerables en situación de crisis para la realización de obras públicas y/o para la participación en la producción y entrega de bienes y servicios públicos</p> <p>(Ej. Construcción masiva de obras de infraestructura con un proceso de selección cuidadoso de los empleados de acuerdo a criterios de vulnerabilidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Selección espontánea de la gente que quiere tener acceso a este apoyo (lo que permite evitar los problemas de exclusión que genera la focalización).</li> <li>Genera una presión positiva a incrementar los salarios de la mano de obra no calificada.</li> <li>Permite mantener la dignidad del receptor al evitar el sentimiento de ser un mendigo.</li> <li>Puede focalizarse en el empleo femenino para permitir un refuerzo en la alimentación del miembro de la familia usualmente más discriminado en situaciones de crisis alimentaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si el empleo requiere el desplazamiento de la población, puede afectar las relaciones familiares.</li> <li>Puede generar una disminución del volumen de producción agrícola si es que genera una masiva migración campo-ciudad.</li> <li>No incluye a aquellos que no son físicamente aptos para trabajar. Se debe complementar con apoyos específicos para grupos de población con estas características (ancianos, personas con capacidades especiales, huérfanos, etc.).</li> </ul>





Desde el enfoque de la Economía Solidaria, la selección de la mejor alternativa para garantizar el acceso a alimentos de calidad por parte de grupos en situación de crisis alimentaria, requiere considerar una intervención que no afecte de manera permanente los vínculos de solidaridad al interior de la comunidad y de la familia y que no genere una situación permanente de dependencia que ponga en riesgo la autonomía de las organizaciones sociales ni la dignidad de la persona. Por esta razón, de acuerdo a este enfoque, se debe privilegiar un paulatino cambio hacia la alternativa 4: Provisión de alimentos/dinero a cambio de trabajo, velando por que el acceso al trabajo privilegie principalmente a los segmentos de la población que más lo necesitan (por ejemplo a las mujeres, a los padres de fami-

lias numerosas, etc.) y que la localización del trabajo no requiera una desmembración de la familia y de la comunidad. Esta alternativa deberá ser combinada con la alternativa 1. Entrega directa y centralizada de alimentos para los grupos vulnerables que no están en condiciones de trabajar (por ejemplo, ancianos, personas con capacidades especiales, niños huérfanos, etc.) y que no tienen el soporte de una persona hábil para el trabajo. En este sentido, es fundamental que las diferentes instituciones encargadas de la provisión de alimentos coordinen sus esfuerzos, para evitar duplicar beneficiarios y dejar a otros desatendidos.

### ***5.3 La Compra Pública Ética: Una forma de conectar la estrategia a largo plazo con la estrategia a corto plazo***

Más allá de la estrategia de distribución seleccionada, el Estado debe garantizar que las políticas públicas implementadas a corto plazo para paliar los efectos de la crisis alimentaria en ciertos grupos de la población, no pongan en riesgo la estrategia de soberanía alimentaria en el largo plazo. En este punto, es fundamental hacer un análisis sobre la forma en que las compras de alimentos por parte de los programas del Estado pueden fortalecer la soberanía alimentaria a largo plazo del país.

Como se puede ver en el Cuadro 3, el concepto de compra pública sostenible, al incorporar criterios sociales, ambientales y culturales en el proceso de licitación y entrega de los bienes adquiridos por el Estado, permite efectivamente hacer el vínculo entre la estrategia de soberanía alimentaria a corto y a largo plazo, puesto que influye positivamente en los tres factores que determinan a largo plazo la garantía al derecho a la alimentación en una sociedad logrando: 1) generar incentivos positivos para una producción de alimentos de calidad en gran escala incrementando la disponibilidad de los mismos para la sociedad; 2) permite mante-



Omnipresencia. Detalle

ner un nivel aceptable de los ingresos de las personas involucradas en la producción de estos alimentos y controlar las cadenas de comercia-

lización para evitar la especulación; y 3) fomenta una cultura de consumo de alimentos locales sanos, especialmente en los niños.

### Cuadro 3. Marco conceptual de la compra pública sostenible

La Compra Pública Sostenible hace referencia a los contratos públicos que introducen criterios éticos relativos al cumplimiento de convenciones internacionales y estándares sobre condiciones laborales dignas, salarios mínimos, derechos de los trabajadores, lucha contra el trabajo infantil, **dando preferencia en sus compras a aquellos proveedores y productos que apuestan por criterios o estándares más exigentes, como son los estándares de Comercio Justo.** La Compra Pública Responsable o Sostenible integra 3 dimensiones principales:

- **Compra Verde:** hace referencia a la minimización de impactos ambientales a través de la reducción de la producción de residuos, reducción del consumo de recursos, utilización de alternativas realizadas con productos monomateriales o reciclados o que provengan de recursos renovables gestionados de forma sostenible.
- **Compra Social:** fomento de la inserción sociolaboral de personas en riesgo de exclusión, fomento de la calidad y estabilidad en el empleo y cumplimiento de la legislación relativa a no discriminación, igualdad de oportunidades, accesibilidad y prevención de riesgos laborales. Apoyo a la economía social.
- **Compra Ética:** garantía de condiciones laborales dignas en toda la cadena de producción y suministro, especialmente en los casos de subcontratación y deslocalización en países en vías de desarrollo. Apoyo a las alternativas de Comercio Justo.

Cualquier cambio en los criterios de compra o selección de proveedores por parte del Estado implica un fuerte impacto en volúmenes de compra y consecuentemente es una herramienta eficaz para lograr cambios en el tipo de producción. Por otra parte, la apuesta del Estado por un consumo más responsable puede animar a que las empresas y a las familias a adoptar a su vez un mayor compromiso por la responsabilidad social y a los ciudadanos y ciudadanas a incorporar comportamientos más sostenibles en su vida diaria.

Fuente: [www.comrapublicaetica.org](http://www.comrapublicaetica.org)

La incorporación de la compra pública ética en los programas de alimentación del Estado debe hacerse: 1) Remplazando de manera inmediata aquellos productos y servicios importados y/o producidos localmente fuera de los estándares de la compra pública sostenible en los que existe oferta suficiente por parte de las organizaciones de Comercio Justo; y 2) En los casos donde no existe alternativa de Comercio Justo disponible, promoviendo que las empresas fabri-

cantes y proveedoras garanticen que en la elaboración de dichos productos o desempeño del servicio se han cumplido en una primera instancia unas condiciones laborales dignas y en una segunda instancia, todos los criterios de la compra pública sostenible.

Por otra parte, el sistema de compra del Estado, deberá garantizar los principios del procesos de la compra pública sostenible indicados en el Cuadro 4.



## Cuadro 4. Principios del proceso de la compra pública ética

- **Principio de publicidad y transparencia.** Todos los licitadores deben ser informados de la misma forma y a la vez, y los requerimientos deben ser especificados claramente para poder comparar objetivamente las ofertas.
- **No discriminación.** Los criterios sociales, éticos y ambientales no pueden ser introducidos de modo que se favorezca a los proveedores locales o nacionales.
- **Relación con el objeto de contrato.** Todos los requerimientos sociales, éticos y ambientales deben estar relacionados con el objeto de contrato.
- **Criterios Objetivos.** La adjudicación del contrato debe estar basado en criterios objetivos para asegurar el cumplimiento de los principios comunitarios. El criterio de adjudicación puede ser “el precio más bajo” o “la oferta más ventajosa”. En el caso de que se opte por “la oferta más ventajosa”, las autoridades contratantes deben evaluarlas en base a criterios objetivos que permitan determinar la calidad y eficiencia económica de la oferta en relación con el objeto del contrato. Por ello, es importante que las especificaciones técnicas establezcan parámetros medibles que puedan ser tomados como referencia para evaluar las ofertas (Art. 46 de la Directiva).
- **Mutuo reconocimiento.** Las entidades contratantes deben reconocer explícitamente y aceptar productos que cumplan las especificaciones sociales, éticas y ambientales mostrando certificaciones equivalentes. Si en la descripción de las especificaciones técnicas, la autoridad contratante hace referencia a estándares predefinidos, deben admitirse también ofertas que no se hayan sometido al estándar pero que demuestren, por cualquier medio de prueba, que su oferta es “equivalente” a las ofertas cubiertas por el estándar (art. 29 de la Directiva).

Fuente: [www.comrapublicaetica.org](http://www.comrapublicaetica.org)



Detalle

## Bibliografía:

- SEN, Amartya y DREZE, J. 1991. *Hunger and Public Action*, Oxford University Press, USA.
- ARRIETA, M. (coordinación). 1993. *Autosuficiencia o inseguridad alimentaria: el rol de los alimentos donados en Bolivia*, ILDIS: La Paz.
- Cumbre Mundial Sobre La Alimentación Cinco Años Después (2001), Informe Del Ecuador, disponible en [www.rdfs.net/linked-docs/WFS-ECUADOR-notraducir.doc](http://www.rdfs.net/linked-docs/WFS-ECUADOR-notraducir.doc)
- VÁSQUEZ L. y Saltos, E. 2008. *Ecuador: su realidad*, Fundación José Peralta: Quito.
- JORDÁN, R. H. 1996. *Las mujeres productoras de alimentos en Ecuador: diagnóstico y políticas*. San José, C. R.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- MAG-ORSTOM (1978), Diagnóstico socioeconómico del medio rural ecuatoriano. Doc. 4ª, Quito.

- 1 Este artículo fue elaborado en el marco de la construcción de una propuesta alternativa de Ley de Soberanía Alimentaria del Ecuador por parte de la Mesa de Comercialización y Consumo del Colectivo Agrario con el apoyo de VECO-Andino. Este documento fue parte de las contribuciones del Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador y del Colectivo Agroecológico a esta construcción colectiva de la propuesta de Ley.
- 2 INEC. Censo Nacional, Proyecciones de Población. La población urbana asciende a 8'098.436 y rural 4'547.659. A nivel nacional el 50,2% son hombres y 49,8% mujeres.
- 3 Datos provenientes de Hojas de Balance de Alimentos, procesados por FAO, FAOSTAT y ODEPLAN.

