

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

ESCUELA DE DERECHO

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADA

“DERECHO A LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EFECTIVIZADO  
MEDIANTE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL CRÉDITO “5-5-5” DEL  
BANCO NACIONAL DE FOMENTO Y LA POSIBLE REGRESIVIDAD  
DE DERECHOS PRODUCIDA COMO CONSECUENCIA DE SU  
EXTINCIÓN”

GINNA PASQUEL

DIRECTOR: Dr. MARIO MELO CEVALLOS

QUITO, 2015

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

Pág.

INTRODUCCIÓN.....	1
<b>1. CAPÍTULO I</b>	
<b>1.1.</b> Nociones sobre el derecho a la Soberanía Alimentaria.....	4
<b>1.2.</b> Diferenciación entre soberanía alimentaria y seguridad alimentaria.....	6
<b>1.3.</b> Marco normativo del Régimen de Soberanía Alimentaria.....	7
<b>1.3.1.</b> Constitución.....	7
<b>1.3.2.</b> Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.....	14
<b>1.3.3.</b> Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.....	20
<b>1.3.4.</b> Marco normativo del derecho a la soberanía alimentaria a nivel internacional.....	34
<b>1.4.</b> Incidencia de la normativa alrededor de la soberanía alimentaria.....	37
<b>2. CAPÍTULO II</b>	
<b>2.1.</b> Creación de políticas públicas para el ejercicio efectivo de los derechos establecidos en la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.....	40
<b>2.1.1.</b> Conceptualización y alcance de la política pública.....	40
<b>2.2.</b> Análisis del Crédito del Banco Nacional de Fomento dirigido a pequeños y medianos productores, denominado “Crédito 5-5-5”, a través de los indicadores.....	47
<b>2.2.1.</b> Indicador de insumos.....	50
<b>2.2.2.</b> Indicador de proceso.....	52
<b>2.2.3.</b> Indicador de resultados.....	57
<b>2.3.</b> Ejercicio efectivo del derecho a la Soberanía Alimentaria a través de la política pública del crédito 5-5-5 y los actuales programas del Banco Nacional de Fomento.....	62
<b>2.3.1.</b> Consecuencias de la extinción del crédito “5-5-5” y de la creación de los nuevos programas del Banco Nacional de Fomento.....	64

<b>3. CAPÍTULO III</b>	
<b>3.1. Futuro de la soberanía alimentaria</b> .....	66
<b>3.1.1. Soberanía alimentaria a nivel nacional</b> .....	68
<b>3.1.1.1. Compromisos del Estado</b> .....	68
<b>3.1.1.2. Instituciones intervinientes</b> .....	69
<b>3.1.1.2.1. Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN)</b> .....	69
<b>3.1.1.2.2. Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA)</b> .....	70
<b>3.1.1.2.3. Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP)</b> .....	72
<b>3.1.1.2.4. Ministerio de Salud Pública</b> .....	72
<b>3.1.1.2.5. Organizaciones de la sociedad civil</b> .....	73
<b>3.1.2. Soberanía Alimentaria a nivel regional</b> .....	73
<b>3.1.2.1. La Vía Campesina</b> .....	74
<b>3.1.2.2. Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC-Vía Campesina)</b> .....	75
<b>3.2. Legislación comparada</b> .....	75
<b>3.2.1. Bolivia</b> .....	75
<b>3.2.2. Venezuela</b> .....	76
<b>3.2.3. Colombia</b> .....	77
<b>4. CONCLUSIONES</b> .....	79
<b>5. RECOMENDACIONES</b> .....	82
<b>6. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	84
<b>7. ANEXOS</b> .....	90

# 1. INTRODUCCIÓN

La presente tesis es un estudio sobre el ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria en el Ecuador, ha sido realizada por el interés que me genera el tema debido a que permite analizar de forma integral la dinámica en torno al derecho humano a la alimentación, la justicia social, la sostenibilidad y sustentabilidad de la agricultura, las relaciones de comercio internacional y la importancia de la agricultura familiar para la economía de nuestro país.

La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos de determinar las políticas y lineamientos a seguir en cuanto a la producción y consumo de alimentos sanos y culturalmente apropiados, bajo los principios de sostenibilidad y sustentabilidad fomentando la actividad económica de los pequeños y medianos productores nacionales y su participación tanto en la creación de políticas públicas como en la transformación, consumo y comercialización de su producción, además de ser considerada como la precondition de la Seguridad Alimentaria (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO). Se trata del derecho de toda colectividad de definir de forma soberana sus propios caminos en favor de la seguridad alimentaria, la conservación de la naturaleza y la conservación de su identidad.

La soberanía alimentaria se conforma como un derecho que tiene un importante marco normativo en nuestro país. Tanto la Constitución como el Plan Nacional del Buen Vivir la desarrollan, además de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, norma que pretende el ejercicio efectivo de este derecho. En base a estas normas se han creado diferentes políticas públicas, entre las cuales se encuentra el crédito 5-5-5 promovido por el Banco Nacional de Fomento entre los años 2007-2014, con el fin de impulsar a los pequeños y medianos productores agrícolas permitiéndoles a través del crédito adquirir medios de producción y materia prima, buscando además que se conviertan en protagonistas de su propio proceso de cambio al tener la posibilidad de asociarse y producir de manera más eficiente. El nombre del crédito 5-5-5 alude a sus características más importantes: interés del 5%, a 5 años plazo, y la suma máxima de \$5000.

La creación del crédito 5-5-5, aunque no tuvo un marco normativo diferenciado, encaja directamente en el art. 281 numeral 5 de la Constitución que establece como

responsabilidad del Estado crear y fomentar mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores con la finalidad de que adquieran los medios de producción necesarios para su actividad económica. Por lo previamente mencionado he decidido analizar el caso en concreto del crédito 5-5-5; basándome en la hipótesis de que luego de su extinción los sujetos a los que iba dirigida esta política pública vieron desmejorada su situación en cuanto al ejercicio de este derecho, fundamentándome en el principio de no regresividad de derechos.

El objetivo general que me he trazado para esta investigación ha sido evaluar la aplicación de la política pública del crédito 5-5-5 y determinar si es que hubo regresividad de derechos desde el momento de su extinción hasta la actualidad o si el Estado adoptó otras medidas para evitar el desmejoramiento de la situación de los beneficiarios del crédito; además de analizar el marco normativo del régimen de soberanía alimentaria, estudiar la forma en cómo la existencia de mecanismos preferenciales de crédito beneficia a los pequeños y medianos productores agrícolas; y determinar la existencia de medidas alternativas al crédito 5-5-5.

La metodología utilizada es el estudio de caso debido a que se trata de una investigación de carácter empírico, por lo que los resultados se obtuvieron en base a la utilización de indicadores, los que son útiles para que mediante indicios sea posible demostrar o indicar algo de forma concreta. El tipo de indicadores que utilizaré se basan en el proceso de construcción de indicadores dado por Antonio J. González Plessman, son aquellos que se guían según su uso para la evaluación de las fases de las políticas públicas y que se clasifican en: Indicadores de insumo o estructurales, de proceso y de resultado (González Plessmann).

El indicador de insumo o estructural determina los recursos que han sido utilizados para el cumplimiento de la política pública, desde su creación hasta su ejecución, aquí se ubican los recursos humanos e institucionales, recursos financieros y los instrumentos jurídicos respectivos. El indicador de proceso cuantifica aquellas acciones ejecutadas por el Estado para el ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria desde el otorgamiento del crédito 5-5-5, y lo relacionado en cuanto al monto de las operaciones realizadas, y de aquellas cuántas fueron destinadas a los microcréditos agrícolas, hasta las acciones que

actualmente ejecuta el Estado después de la extinción del crédito. Por último, el indicador de resultado determina si existe o no un caso de regresividad de derechos, para lo que previamente se realiza un análisis del principio de no regresividad.

Finalmente, este trabajo de investigación consta de tres capítulos a saber: en el primer capítulo se realiza un estudio del marco normativo ecuatoriano alrededor de la soberanía alimentaria, para lo que se analiza la Constitución, el Plan Nacional del Buen Vivir y la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, y posteriormente se determina la incidencia de la normativa alrededor del derecho a la soberanía alimentaria. En el segundo capítulo se estudia la creación y aplicación de políticas públicas para el ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria en primer lugar conceptualizando la política pública y determinando su alcance, para continuar con el análisis de la naturaleza del crédito 5-5-5. En este capítulo se utilizarán los indicadores que determinarán los recursos destinados al crédito, su proceso de ejecución a través de cifras y la comparación de beneficios entre este crédito y la situación actual para determinar si es que se trata de un caso de regresividad de derechos, y cuáles fueron las consecuencias de su extinción.

El tercer capítulo analiza el futuro de la soberanía alimentaria tanto a nivel nacional como regional. En el primer caso se efectúa un estudio sobre los compromisos asumidos por el Estado y las instituciones intervinientes, dentro de las cuales se encuentra el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN), la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y el Ministerio de Salud Pública. En cuanto al futuro de la soberanía alimentaria a nivel regional, se realiza un análisis sobre las organizaciones representantes de los pequeños y medianos productores agrícolas y campesinos en Latinoamérica, como son la Vía Campesina y la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas, para finalizar con un estudio sobre legislación comparada con relación al marco normativo del derecho a la soberanía alimentaria en diferentes países de la región. Para finalizar con las conclusiones y recomendaciones de este trabajo.

## 2. CAPÍTULO I

### 2.1. Nociones sobre el derecho a la Soberanía Alimentaria

La soberanía alimentaria ha sido desarrollada tanto por normas de carácter internacional como por organismos tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, los que se verán a continuación.

En primer lugar es preciso enunciar a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que incluye entre los derechos al de la alimentación:

Art. 25: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...” (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

Si bien esta norma no se refiere específicamente a la soberanía alimentaria, sino a la alimentación en general, cabe agregar que este es uno de los fundamentos clave de la soberanía alimentaria, el acceso permanente de alimentos sanos a la población, además de otros factores a tomar en cuenta como la proveniencia de los mismos, el control de su producción y que sean culturalmente apropiados, elementos que se desarrollarán posteriormente.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) define a la soberanía alimentaria como:

“...el derecho de los Pueblos de definir sus propias políticas y estrategias para la producción, distribución y consumo sustentable de alimentos, respetando sus propias culturas y sus propios sistemas de manejo de recursos naturales y áreas rurales. La soberanía se considera como una precondition de la Seguridad Alimentaria” (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO).

De la misma forma, la Declaración final del foro mundial sobre Soberanía Alimentaria de La Habana Cuba<sup>1</sup> ofrece un claro concepto de lo que es soberanía alimentaria y sus implicaciones:

“La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos. Entendemos por soberanía alimentaria 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” (Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, 2001, págs. 5-6).

Añadido a esto, la Vía Campesina<sup>2</sup>, durante la V Conferencia efectuada en el año 2008 abogó por políticas públicas que impulsen la soberanía alimentaria, estableciendo líneas estratégicas a seguir por cada uno de sus miembros (Gascón & Montagut, 2010) y acuñó el siguiente concepto de soberanía alimentaria:

“...es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas de agricultura y alimentación, a proteger y regular su producción y el comercio agrícola interior para lograr sus objetivos de desarrollo sostenible, a decidir en qué medida quieren ser autónomos” (La Vía Campesina).

---

<sup>1</sup> De fecha 7 de septiembre de 2001, en la cual participaron más de 400 delegaciones provenientes de organizaciones de distintos grupos de interés en el tema de la soberanía alimentaria, tales como campesinos y artesanos.

<sup>2</sup> La vía Campesina es una organización a nivel internacional de campesinos y pequeños y medianos productores, creada en el año de 1993 como forma de contrarrestar las políticas agrícolas que favorecían a la agroindustria. Actualmente es considerada como uno de los movimientos sociales más importantes y reconocidos a nivel mundial en temas agrícolas y alimentarios. (La Vía Campesina. Movimiento Campesino Internacional).



## 2.2. Diferenciación entre soberanía alimentaria y seguridad alimentaria

Al advertir los diferentes significados otorgados a la soberanía alimentaria se denota que no es igual a la seguridad alimentaria, es por ello que deben diferenciarse ambas nociones para lo cual he tomado el concepto de seguridad alimentaria de la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil:

“Seguridad alimentaria y nutricional es la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin afectar el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimentarias promotoras de salud, que respeten la diversidad cultural y que sean social, económica y ambientalmente sostenibles” (II Conferencia Nacional de SAN, 2004).

De este concepto es posible obtener elementos de gran importancia para el análisis de seguridad alimentaria, se trata del acceso a los alimentos tomando en cuenta la salud de los individuos y la sostenibilidad de la producción (obtención del alimento de calidad y en cantidades suficientes) y se basa en dos ejes que son la soberanía alimentaria y el derecho humano a la alimentación adecuada. (Maluf, 2009). La seguridad alimentaria forma parte de la soberanía alimentaria, debido a que la primera prioriza el acceso a los alimentos, y la segunda a más de ello, abarca el control de la alimentación por parte de la población, de los agricultores y de los consumidores y atribuye deberes al Estado como *“la aplicación de políticas diferenciadas dirigidas a estos sectores, como el crédito, la redistribución de bienes de producción (...) acceso a la tierra, al agua, el control de la biodiversidad”* (Gascón & Montagut, 2010, págs. 162-163).

## 2.3. Marco normativo del Régimen de Soberanía Alimentaria

### 2.3.1. Constitución

La Constitución del Ecuador incorpora la noción de soberanía alimentaria en el art. 281<sup>3</sup> que la define como *“un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente”* (Constitución del Ecuador, 2008).

Es preciso señalar que al tratarse de un objetivo estratégico tiene gran trascendencia en ámbitos económicos, ambientales y sociales, por lo cual debe estar direccionado al cumplimiento del ejercicio de los derechos de ciudadanos y ciudadanas.

Además en el art. 313 del mismo cuerpo legal, con relación a los sectores estratégicos se establece lo siguiente:

“El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley” (Constitución del Ecuador, 2008).

---

<sup>3</sup> Desde el año 2008 en que fue sometida a referéndum constitucional, siendo aprobada el 20 de octubre del mismo año, fecha en que fue publicada en el Registro Oficial. La soberanía alimentaria se desarrolla en el Título VI sobre el Régimen de Desarrollo, Capítulo III, art. 281.

La soberanía alimentaria se considera además de un objetivo estratégico, un sector estratégico, ya que reúne las características previamente enunciadas por esta norma, de ser de decisiva influencia económica y social, además de traer consigo un interés social, lo que es corroborado por la Ley orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.

Por otro lado, la autosuficiencia referida por este artículo se refiere a que los alimentos deben dirigirse a abastecer el mercado interno, tomándolo en primer lugar como una fuente de alimentación y solamente en segundo lugar como un artículo de comercio (Fernández Such, 2006), la cual se vería afectada en el caso de que, por intereses ajenos a los de los productores, se desaproveche y se destruya el potencial productivo de los ecosistemas que implica la existencia e interacción de recursos naturales como el agua, la fauna, flora, energía y suelo. Agregado a ello, la soberanía alimentaria promueve la producción y consumo de alimentos culturalmente apropiados, este término se refiere a aquellos que se encuentran dentro de la dieta alimenticia de cada pueblo, y que se basan en los saberes ancestrales de los mismos, no se trata únicamente de una alimentación de supervivencia, sino que se toma en cuenta la importancia que tiene para determinada cultura el consumo de los alimentos que consideren acordes a sus creencias y costumbres, no solamente por su producción sino por el bagaje histórico que éstos pueden llegar a representar, *“los medios de vida son una función de los activos y las estructuras, y una fuente de subsistencia, ingreso, identidad y significado”* (Bebbington, pág. 48). Con relación a este tema la constitución establece lo siguiente:

Art. 13.- “Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.

El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria”

La Constitución también señala en el art. 281 varias responsabilidades que deberá asumir el Estado con el fin de garantizar la Soberanía Alimentaria. Pero para cumplir con los objetivos de esta investigación se debe analizar la obligación del Estado establecida

en el numeral quinto, misma que dictamina lo siguiente: es responsabilidad del Estado *“establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.”* (Constitución del Ecuador, 2008), es decir que se trata de brindar a los sujetos enunciados por la norma (productores y productoras) las facilidades en cuanto a créditos para crear o fortalecer sus negocios con la finalidad de impulsar la producción nacional, y consecuentemente la soberanía alimentaria. Dichos mecanismos de financiamiento constituyen la base práctica de la estrategia de la Soberanía Alimentaria y demuestran la viabilidad de sus propuestas (Gascón & Montagut, 2010). En los últimos años la agricultura se ha debido adaptar a los nuevos procesos económicos y productivos y ha debido implementar industria y tecnología para un mayor aprovechamiento de los recursos naturales y la obtención de una ganancia para el productor. Comúnmente la agricultura se organiza mediante la repartición de tierras, en donde un grupo familiar, comunitario, entre otros, reivindica derechos de propiedad sobre determinada extensión de suelo con el fin de producir lo necesario para su subsistencia y si es posible comercializar el excedente. (Chiriboga, 2000).

Con relación a los medios de producción a los que hace referencia el art. 281 numeral quinto de la Constitución, se trata de los recursos económicos y físicos que posibilitan la producción de un bien; el hecho de que los pequeños y medianos productores agrícolas tengan la posibilidad de acceder a los medios de producción implica que adquirirán mayores ganancias debido a la ventaja que trae la obtención de industria y tecnología en una actividad económica, además de ser ellos quienes cosechen, produzcan e impulsen su propia actividad productiva eliminando intermediarios.

Con relación a este tema, la Constitución contempla en su art. 334 la democratización de los medios de producción e impone la obligación al Estado de fomentar políticas para la producción nacional que garantice, entre otros objetivos, la soberanía alimentaria, además de promover de igual forma el acceso a créditos y servicios financieros públicos (Constitución del Ecuador, 2008). El numeral cuarto del art. 334 determina como deber del Estado *“desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado”* (Constitución del Ecuador, 2008).

Conjuntamente con este impulso a través de créditos, tenemos la responsabilidad del Estado señalada en la Carta Magna art. 281 numeral primero, de *“Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria”* (Constitución del Ecuador, 2008), para la comprensión de aquello es preciso discernir lo que implica tanto las unidades de producción comunitarias como la economía social y solidaria.

En primer lugar las unidades de producción comunitaria *“ incluyen diversos grupos de unidades asociativas de producción (...) que tienen la propiedad común de los factores productivos, el aporte personal del trabajo a la empresa (...) todas aquellas unidades en las que los agricultores ejecutan alguna actividad en común dentro del proceso de la producción”* (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, pág. 18), las ventajas de estas formas asociativas de producción son una mayor eficiencia técnica debido a que es posible la combinación de los factores de producción de los sujetos, el desarrollo de una economía a escala, es decir, a mayor producción menor precio del producto, aventaja al sector campesino en cuanto al sistema actual de mercado en libre competencia, entre otros.

Por otro lado, la economía solidaria se basa en el cooperativismo y solidaridad de forma que prioriza al ser humano sobre el capital y genera beneficios sociales que favorecen al conjunto y no solamente al individuo, algunos elementos que contempla son el beneficio social, el compromiso con el entorno social y ecológico, participación e iniciativas de la ciudadanía y creación de pequeñas y medianas empresas para dar paso a la descentralización. (La Economía Solidaria como forma de organización económica, 2007).

El impulso económico que el Estado debe dar al sector agrícola se relaciona además directamente con la política económica del Estado establecida en la Constitución, art. 284:

“La política económica tendrá los siguientes objetivos:

3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.

4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas...” (Constitución del Ecuador, 2008).

La soberanía alimentaria se relaciona con la política económica, ya que, como se ha mencionado previamente, parte de ella se trata del autoabastecimiento de alimentos y posteriormente la comercialización de los mismos. El Estado deberá determinar las directrices a seguir en cuanto a la promoción y exportación de los productos nacionales y para ello la soberanía alimentaria deberá tener como uno de sus objetivos el otorgamiento de créditos. En cuanto a los límites biofísicos de la naturaleza, se trata de tener una producción eficiente, pero a través de técnicas y sistemas que no sean dañinos para el medio ambiente, que no produzcan desgaste del suelo, tomando en cuenta de esta forma los derechos de la naturaleza recogidos por la Constitución en el art. 71 y siguientes, además imponiendo la aplicación de prácticas que sean consecuentes con los principios de sustentabilidad y sostenibilidad. La soberanía alimentaria como derecho deberá estar incluida en la política económica, si ésta se encuentra al servicio de las mayorías. (Gascón & Montagut, 2010).

Complementariamente la política comercial del país que tiene como fin establecer las normas concernientes al intercambio comercial a nivel internacional, es consecuente con lo que determina la política económica. En cuanto a soberanía alimentaria establece lo siguiente:

“Art. 304.- La política comercial tendrá los siguientes objetivos:

3. Fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales.

4. Contribuir a que se garanticen la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas...” (Constitución del Ecuador, 2008).

El fortalecimiento de la producción nacional se ve cristalizado a la luz de la soberanía alimentaria, por medio del otorgamiento de créditos a los productores nacionales, ya que en cuanto a relaciones comerciales internacionales el Estado ecuatoriano es un país exportador de productos agrícolas, el impulso a través de dichos créditos se ejecuta mediante la obtención de industria y tecnología en busca de la máxima eficiencia de la

producción, en cuanto a la reducción de desigualdades internas, existe una relación directa ya que dicha desigualdad implica el nivel de acceso de las personas a los recursos dependiendo de su capacidad económica, y mediante los créditos se busca que ese acceso sea posible para pequeños y medianos productores.

Existen otras medidas que el Estado está obligado a promover como el apoyo para el desarrollo de las prácticas agrícolas, señalado en el art.410: “*El Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria*” (Constitución del Ecuador, 2008).

Con el fin de impulsar la soberanía alimentaria, además del uso de tecnología amigable con el medio ambiente, el Estado deberá ofrecer a los productores agrícolas sustento para el cuidado del suelo y apoyo para las prácticas agrícolas consecuentes con la soberanía alimentaria; lo cual encaja con lo dispuesto por el Plan Nacional del Buen Vivir, y la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria debido a que se trata de promover el uso de prácticas que no pongan en riesgo el equilibrio ecológico y sean de carácter sostenible y sustentable.

Con relación a la restauración de los suelos y el cuidado de la tierra, estas son medidas que implican su utilización de manera adecuada, es decir, conservar la fertilidad del suelo y no intervenir en los ciclos naturales, los términos adecuados para el cuidado de la tierra son agroecología<sup>4</sup>, sustentabilidad y producción orgánica<sup>5</sup>. (Misión Jesuita de Bachajón , 2010).

En términos de soberanía alimentaria el cuidado de la tierra no solamente se visibiliza desde las distintas técnicas agrícolas de trabajo a ser utilizadas, sino que se trata

---

<sup>4</sup> La agroecología es la aplicación de principios ecológicos para el control de la producción agrícola, se proyecta a ser una producción sostenible y toma en cuenta la complejidad de los agroecosistemas, busca mejorar las condiciones del suelo y debilitar plagas pero evitando los productos que provoquen desgaste, lo que se logra mediante la diversificación del agroecosistema (Gliessman, 2002).

<sup>5</sup> Se respalda en procesos de fertilización del suelo por medio de productos orgánicos que se asimilen con los ecosistemas.

también del fortalecimiento cultural, ya que la protección de los recursos naturales no tiene su fundamento únicamente en razones económicas, sino también los conocimientos de las culturas que allí habitan, por lo cual la norma constitucional, como se ha mencionado previamente, señala que los alimentos deben ser apropiados culturalmente. *“la palabra cultura se refiere a aquellas actividades que mantienen unida a una sociedad o a una comunidad”* (Shiva, 2005, pág. 133).

La Constitución también hace relación al derecho al agua junto a la soberanía alimentaria, en el Título VI sobre el Régimen de Desarrollo:

“Art. 318.-...El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley” (Constitución del Ecuador, 2008).

La soberanía alimentaria tiene estrecha relación con el derecho y acceso al agua, debido a que en primer lugar el agua es en sí misma parte del derecho a la alimentación de todo ser humano, ya que sin ella sería inconcebible el reconocimiento del derecho a la soberanía alimentaria. Por otro lado, la carencia del agua implica el desaprovechamiento de alimentos, debido a que es parte esencial de su desarrollo, y es de trascendental importancia para el autoabastecimiento alimenticio.

Finalmente, con la meta de alcanzar la soberanía alimentaria, la Constitución en el art. 423 determina que el Estado debe promover la integración con los países de América Latina y el Caribe, y promover estrategias para alcanzar este objetivo:

“Art. 423.- La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:



2. Promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria” (Constitución del Ecuador, 2008).

En cuanto a la integración con los países de Sudamérica, el Plan Nacional del Buen Vivir tiene como objetivo N°12 “*Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana*”, se establece que la articulación política es el primer paso para la unificación de la región, con el fin de que se posicione en el mercado mundial fortaleciendo las capacidades de cada país a través de la complementariedad de productos. La importancia de la unificación regional se resume en que es un medio para alcanzar objetivos económicos y sociales comunes. (Secretaría de Planificación y Desarrollo).

### **2.3.2. Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017**

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 es aquella estrategia o ruta técnica que el gobierno se ha planteado a fin de cumplir los objetivos allí planteados. Con relación a la soberanía alimentaria, se establece como parte de los cinco ejes fundamentales que conforman este “pacto social ecuatoriano”, que lo determina de la siguiente manera:

“Dentro de los aspectos esenciales que configuran este nuevo pacto social ecuatoriano, se pueden identificar cinco ejes fundamentales: a) la instauración de un Estado constitucional de derechos y justicia; b) una profunda transformación institucional; c) la configuración de un sistema económico social y solidario; d) la estructuración de una organización territorial que procura eliminar las asimetrías locales; y e) la recuperación de la noción de soberanía popular, económica, territorial, alimentaria, energética, y en las relaciones internacionales” (Secretaría de Planificación y Desarrollo, SENPLADES).

Dentro de la planificación nacional que se traduce como el desarrollo de un proyecto integral a nivel de país, en donde se contemplan las disposiciones constitucionales, en cuanto al sistema económico y régimen de acumulación social y solidario, se establece que la soberanía alimentaria es parte del modelo social y solidario que propende a la satisfacción de las necesidades en un marco de respeto a la naturaleza, y de integración de los sectores económicos público, privado, mixto y de economía popular y solidaria; además tiene como meta la producción con valor agregado y máxima eficiencia junto con la garantía del cumplimiento de derechos sociales, económicos y laborales. En cuanto al cierre de brechas de inequidad, se busca impulsar la soberanía alimentaria para contraponer uno de los problemas de especial atención que es la desnutrición.

“La desnutrición infantil, que hoy afecta a casi uno de cada cuatro niños menores de cinco años y causa una reducción irreversible en su rendimiento escolar y en su futuro rendimiento laboral, puede bajar sustancialmente mediante un conjunto integrado de políticas de fortificación y suplementación alimentaria, capacitación y, sobre todo, impulso a la soberanía alimentaria en los hogares rurales de la Sierra, donde el problema alcanza mayor intensidad” (Secretaría de Planificación y Desarrollo, pág. 65).

Lo indicado hace relación directa con el otorgamiento de créditos a pequeños y medianos productores, ya que se trata de dar prioridad al sector productivo agrícola, en gran parte, sector rural y de hecho en primer lugar se debe ubicar al autoabastecimiento de alimentos, por lo que se consideraría de gran importancia la eliminación de la desnutrición en estos sectores, tomando en cuenta las futuras consecuencias que este problema acarrearía, como ya se ha mencionado en este texto, el rendimiento escolar y futuro rendimiento laboral.

Dicha desnutrición se presenta como un hecho que llama la atención, siendo que los agricultores son quienes producen los alimentos, sin embargo, este ha sido uno de los sectores con mayor tasa de desnutrición y de elevados niveles de pobreza, es por ello que al impulsar la agricultura campesina se está contrarrestando también la pobreza:

“La Soberanía Alimentaria se enfoca en la autonomía local, los mercados locales, los ciclos locales de producción-consumo, la soberanía energética y tecnológica, y las redes de campesino a campesino”. (Gascón & Montagut, 2010, pág. 39).

Se ha señalado además que para alcanzar la soberanía alimentaria, se deberá priorizar no solo la producción de alimentos con máxima eficiencia, sino la utilización de tecnología no dañina para los cultivos, disminución del uso de químicos que aumenten el riesgo laboral, enfermedades como consecuencia del deterioro del hábitat, para encontrar una relación en armonía con la naturaleza. (Secretaría de Planificación y Desarrollo).

Subsiguientemente, es posible encontrar en el mismo documento, dentro del objetivo N° 2 *“Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad”* (Secretaría de Planificación y Desarrollo, pág. 112), por tanto en las políticas y lineamientos estratégicos se deberá encontrar la creación de medios alternativos de comercialización y producción a nivel familiar y de asociatividad para perseguir los objetivos de la soberanía alimentaria relacionados con la inclusión y equidad social. Se trata de fortalecer las formas de agricultura campesina como la forma familiar y eliminar mecanismos injustos de encadenamiento productivo, es decir, el conjunto de agentes económicos que tiene participación en la producción y comercialización de un producto, aquí los productores de materia prima intervienen de forma en la que al no ofrecer valor agregado mantienen una ganancia casi nula en relación a aquellos que transforman el producto y lo comercializan con el consumidor final. Además, se busca la aplicación de prácticas orgánicas, el uso de semillas locales y biotecnología, es decir, *“el uso de tecnologías biológicas para la producción, transformación, y/o preservación de alimentos, o bien para la producción de materias primas, aditivos y coadyuvantes empleados en la industria alimentaria”* (García Garibay, Quintero Ramírez, & López Munguía, 2004, pág. 15) y conservación de la agrobiodiversidad.

Dentro de las mismas políticas y lineamientos estratégicos, se busca la planificación de los territorios rurales, para dar paso a la inclusión económica de aquellos sectores excluidos, lo cual en el contexto de las facilidades crediticias se produce mediante el apoyo a la obtención de industria y tecnología para la producción eficiente y

posteriormente para el desarrollo de valor agregado en los productos, privilegiando al sector rural-campesino, dando prioridad a tierras aptas para el sector agrícola. (Secretaría de Planificación y Desarrollo).

De igual forma dentro del objetivo N° 10 se menciona la importancia del aseguramiento de la soberanía alimentaria a través del incentivo a la producción nacional, y a *“incorporar valor agregado con eficiencia y dentro de los límites biofísicos de la naturaleza”* (Secretaría de Planificación y Desarrollo, pág. 292), este incentivo se trata del incremento de la producción rural y campesina y su participación como agentes económicos para promover la diversificación de productos y promoción del valor agregado, por ello se señala que el Estado será el encargado de impulsar esta organización de la producción rural bajo la forma de economía solidaria, para fortalecer la institucionalidad en cuanto a producción basada en principios de la soberanía alimentaria, que como ya se ha mencionado son la protección de la agrobiodiversidad, autoabastecimiento y respeto a la interculturalidad existente en el país.

Respecto a esto, la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) considera lo siguiente:

“... creemos que sólo una agricultura familiar, campesina, indígena, de orientación agroecológica puede asegurar el derecho a la alimentación y la recuperación de la Soberanía Alimentaria para todos y todas...” (Brassel, Breilh, & Zapatta, pág. 13).

La participación de los campesinos como agentes económicos es de gran valor para impulsar la soberanía alimentaria, ya que utilizan un modelo de orientación agroecológica, es decir, siguiendo principios como la sustentabilidad, aprovechamiento de recursos sin químicos dañinos para el suelo, etc.; lo cual a la larga garantiza la fertilidad de la tierra, además de crear empleo en zonas rurales y democratizar los recursos para el agro. (Brassel, Breilh, & Zapatta).

Conjuntamente para el aseguramiento de la soberanía alimentaria es necesario tomar en cuenta el acceso al agua, el Objetivo N° 11 del Plan Nacional del Buen Vivir hace

relación a este tema en cuanto a la gestión del agua, y promueve el fortalecimiento de mecanismos para el acceso efectivo al agua para riego de alimentos, ofrece a sí mismo un orden de prelación con relación a este tema, ya que da preferencia a los sectores de la economía social y solidaria, con miras a que se transformen en gestores de la producción nacional agrícola. El agua es un recurso productivo, imposible de dejar de lado al tratar el tema de la producción agrícola. (Secretaría de Planificación y Desarrollo).

El Plan Nacional del Buen Vivir vislumbra también a la soberanía alimentaria como uno de los lineamientos para el eje de la matriz productiva. Esta última, hace referencia al conjunto de relaciones económicas, productos y procesos productivos intervinientes en la organización social y sus interacciones en cuanto a las actividades productivas. En este contexto, la soberanía alimentaria deberá enfocarse en el aprovechamiento de alimentos culturalmente apropiados de forma sustentable, diversificar y democratizar el acceso a los medios de producción para potenciar las capacidades productivas, y generar valor agregado para sustituir las importaciones de productos que el país podría producir. (Secretaría de Planificación y Desarrollo).

Haciendo un paréntesis, para tratar el tema de las importaciones, es importante agregar que para el reconocimiento del derecho a la soberanía alimentaria es indispensable la repartición de tierras y acceso de recursos a los campesinos, en otro caso, y si no se protege la producción nacional, la misma puede producirse en menos escala y con menor capacidad, en tanto que las importaciones de productos para la alimentación aumentan, con bajos precios, incrementándose así la dependencia de los niveles de alimentación de la población. A esto es importante agregar la influencia de las exportaciones con el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Y en lo que se ha convertido en una carrera por competir entre países de América Latina para exportar a Europa o Estados Unidos, a través de acuerdos que intensifican dicha competencia, con base en productos similares, e ignorando los propios mercados regionales, redes de agricultores y campesinos a nivel sudamericano con propuestas equivalentes, tomando en cuenta las ventajas comparativas. (Gascón & Montagut, 2010).

Con relación a la matriz productiva el Plan Nacional del Buen Vivir determina, en cuanto a las iniciativas de la economía popular y solidaria:

“Las empresas públicas apuntan a promover y fomentar las actividades económicas asumidas por el Estado a través de: (...) La promoción mediante empresas mixtas de las iniciativas provenientes de la economía popular y solidaria, y de los sectores que sostiene la soberanía alimentaria del país, como parte de la estrategia para impulsar el cambio en la matriz productiva” (Secretaría de Planificación y Desarrollo, pág. 423).

Se deberá dar especial atención a las asociaciones del sector agrícola que provengan de la economía popular y solidaria, debido a que a través de estas células económicas se promoverá la soberanía alimentaria. El Estado deberá invertir en el desarrollo agrícola sustentable, protección de sectores generadores de empleo, y formación de capacidades humanas.

De esta manera es posible visibilizar el tratamiento especial que da el Plan Nacional del Buen Vivir a la soberanía alimentaria, en síntesis, se enmarca como eje fundamental en la planificación y estrategia nacional, integración de los sectores económicos privado, público y de economía popular y solidaria, tomando en cuenta los derechos de la naturaleza reconocidos en la Constitución. La soberanía alimentaria, a pesar de ser un eje fundamental en el cambio de la matriz productiva, no se limita a ello, sino que se reconoce como un derecho fundamental, el de la alimentación, y previo a la comercialización se da paso al autoabastecimiento de los sectores productivos a nivel nacional.

Como reflexión final en el análisis de la soberanía alimentaria con relación al Plan Nacional del Buen Vivir, es posible notar el tratamiento dado a los productos químicos dañinos utilizados en la producción de alimentos y que apuntan a nichos de mercado urbanos, perdiendo de vista el consumo rural y generando daños tanto en las ciudades como en el campo. Sería equivocado tomar al alimento como mercancía y no como derecho; ya que conduciría a que el consumo se vuelva progresivamente malsano y derrochador, aumentando la cantidad de desechos y desperdicio de comida por persona

en las ciudades; mientras que en el campo se crearían condiciones de trabajo en muchos casos deplorables, vulnerando la soberanía alimentaria de los productores; lo que acarrearía la pérdida de la identidad cultural además del desmantelamiento o progresivo desaparecimiento de las organizaciones del campo; daño a la naturaleza y a sus procesos naturales de producción agrícola, sin dejar de lado la utilización de los agrotóxicos, que a fin de cuentas no solamente hacen daño a los campesinos que trabajan en el suelo en dónde se manejan estos químicos, sino también a los consumidores. La soberanía alimentaria en cuanto a buen vivir no se reduce a la obtención de alimentos, sino que abarca la producción soberana y sustentable, que se conforma como base para el desarrollo rural, y la presencia de espacios saludables en el trabajo, y en el ambiente. (Brassel, Breilh, & Zapatta).

### ***2.3.3. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria***

La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria<sup>6</sup> determina un conjunto de normas que tienen la función de establecer políticas públicas con el objetivo de fomentar la producción y consumo de alimentos que tienen ciertas características: deben ser apropiados culturalmente, deben provenir de la pequeña y mediana producción campesina, de organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal, además de que durante su producción se deberá conservar el medio ambiente tomando como lineamientos la sostenibilidad y la sustentabilidad además de la protección de la agrobiodiversidad y conocimientos ancestrales.

---

<sup>6</sup> La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria fue expedida en el mes de febrero del año 2009, mediante aprobación por parte de la Asamblea Nacional, su ámbito de aplicación es a nivel nacional. La Constitución determina las normas concernientes al régimen de soberanía alimentaria en el capítulo tercero, Título VI sobre Régimen de Desarrollo. Después de la Constitución, esta ley es la que deberá regir en tema de soberanía alimentaria.

Los sujetos a los cuales se dirige esta norma son las personas, comunidades y pueblos especialmente los microempresarios, agricultores, campesinos, artesanos, es decir, el sector poblacional que tiene como actividad económica principal la producción y comercialización de alimentos (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria). Cabe resaltar que de manera general el ámbito de aplicación de la ley objeto de este estudio es de interés social y orden público, ya que se procura establecer las políticas públicas agroalimentarias con el fin de tutelar el derecho a la soberanía alimentaria de todos los ciudadanos y ciudadanas.

La finalidad de la ley es según su art. 1: *“establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente”* (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria). En primer lugar y como se ha mencionado anteriormente, la soberanía alimentaria es un objetivo estratégico del Estado, lo cual se determina en el art. 313 de la Constitución, es por ello que el Estado se encuentra obligado a tutelar y propender al reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos que implica aquella, de igual forma como parte de la soberanía alimentaria se encuentra la autosuficiencia de alimentos, lo que ha sido señalado por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Tales alimentos deberán ser sanos y culturalmente apropiados, es decir que sean aquellos que las culturas han consumido como parte de su dieta tomando en cuenta el bagaje cultural que abarca. En cuanto a esto, cabe resaltar que la cosmovisión o forma de ver el mundo para las comunidades indígenas es diferente de la del mundo occidental, y como consecuencia la aplicación de políticas que no tomen en cuenta estos elementos podría resultar dañina para dichas comunidades:

“la retórica de la sociedad de la propiedad en la que todo (el agua, la biodiversidad, las células, los genes, los animales, las plantas) es susceptible de convertirse en una posesión, expresan una cosmovisión en la que las formas de vida carecen de valor intrínseco (...) y de reconocimiento como sujetos. Es una visión de la vida en la que los derechos de los agricultores a sembrar (...) y de los



productores a gozar de su cuota justa de los recursos de la naturaleza pueden ser vulnerados gratuitamente” (Shiva, 2005, pág. 11).

La ley señala que se debe establecer la creación y aplicación de políticas públicas con la finalidad de fomentar una producción responsable con el medio ambiente, y que provenga de la pequeña y mediana producción nacional:

“La producción agrícola pasa a considerarse, entonces, desde la perspectiva de un modo de vida sobre el que se fundamenta la preservación de opciones culturales constantemente amenazadas desde la modernidad, desde el que se articulan formas de ocupación del territorio que buscan relación armónica con la naturaleza y por su incidencia decisiva sobre la seguridad y soberanía alimentaria” (Gascón & Montagut, 2010, pág. 185).

Por otro lado, la Constitución en cuanto a política económica, trata este tema en su art. 284 y establece como parte de las obligaciones del Estado la de impulsar a los sectores productivos de pequeña y mediana escala porque se consideran los ejes fundamentales para el desarrollo económico del país. En este punto es importante mencionar que para lograr el objetivo del reconocimiento del derecho a la soberanía alimentaria, deberán existir cambios significativos con el fin de modificar la forma en la que se ha venido desarrollando el sector agrícola. (Gascón & Montagut, 2010).

Inmediatamente se debe examinar el ámbito de aplicación de la ley, que en su art. 2 establece *“Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y carácter integral e intersectorial. Regularán el ejercicio de los derechos del buen vivir -sumak kawsay- concernientes a la soberanía alimentaria, en sus múltiples dimensiones”* (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria). Del análisis de la norma es posible concluir que la soberanía alimentaria no se debe tomar como un derecho únicamente de productores nacionales, sino que se trata de un interés social, es decir que concierne a todos los ciudadanos y ciudadanas, por lo cual tanto personas, pueblos y comunidades son aptas para exigir el cumplimiento de las obligaciones dadas al Estado mediante las normas jurídicas. En cuanto a su carácter integral e intersectorial, es de comprender que

trasciende su aplicación y por ello rige a nivel nacional, la misma norma posteriormente repartirá obligaciones a diferentes sectores para su cumplimiento.

Continuando con el ámbito de aplicación la ley en su art 2 establece lo siguiente:

“Su ámbito comprende los factores de la producción agroalimentaria; la agrobiodiversidad y semillas; la investigación y diálogo de saberes; la producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; así como la sanidad, calidad, inocuidad y nutrición; la participación social; el ordenamiento territorial; la frontera agrícola; los recursos hídricos; el desarrollo rural y agroalimentario; la agroindustria, empleo rural y agrícola; las formas asociativas y comunitarias de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, las formas de financiamiento; y, aquéllas que defina el régimen de soberanía alimentaria” (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria).

En primer lugar, los factores de producción agroalimentaria son los elementos que intervienen en el proceso productivo, se toma en cuenta así mismo los saberes ancestrales, ya que es posible aprender de ellos en cuanto a técnicas de cultivo y porque de esta manera se es consecuente con el impulso al consumo de alimentos apropiados culturalmente.

En cuanto a la cadena productiva la gran parte de productores trabajan para ofertar sus productos a compradores que les resultan desconocidos, no existe relación alguna entre el consumidor final del producto y el agricultor (Soler & Duch); las consecuencias de aquello son que los productores son los más perjudicados y los consumidores que obtienen sus alimentos en masa ignoran la proveniencia de los mismos, el ecosistema en donde se produjeron y su forma de producción. Además, es posible encontrar otro fenómeno, que se lo ha denominado el agronegocio, que no es más que “*el control total o parcial de todos los procesos por los que atraviesa una alimento, desde la siembra hasta llegar al consumidor final*” (Brassel, Breilh, & Zapatta, pág. 119). Es decir que una empresa podría tomar control de todas las actividades que intervienen en la cadena productiva, por medio de integración vertical y horizontal.

“...la cadena de producción, procesamiento, comercialización y publicidad de los alimentos está prácticamente en manos de empresas monopólicas. Las cifras de comercialización así lo evidencian, puesto que más del 50% de la misma lo realizan las grandes cadenas de supermercados” (Brassel, Breilh, & Zapatta, pág. 179).

El agronegocio tiene algunas consecuencias negativas tales como: impulso del monocultivo y consecuente pérdida de la diversidad en alimentos, cambio en el modelo de producción local, pérdida de sustentabilidad en los procesos productivos, daño al modelo de comunidad, pérdidas para el campesinado, debido a que se presentan situaciones en las que se eleva el precio de los insumos agrícolas y por ello aumentan también los costos de producción, pero el precio al que venden los productores campesinos sigue siendo el mismo, y tanto intermediarios como agroindustria compran al campesino al mismo precio (Brassel, Breilh, & Zapatta). Es por estas causas que acorde a la soberanía alimentaria, se debe evitar la pérdida de plazas de trabajo para los campesinos y agricultores y además es necesario mantener su control sobre la producción, para tutelar el reconocimiento de sus derechos.

Conjuntamente la ley recalca que los alimentos deben ser aptos para el consumo por lo que tendrán las características de ser nutritivos, es decir, que puedan aportar la cantidad de nutrientes necesarios para el correcto funcionamiento del cuerpo, lo que se encuentra a la par con la sanidad y la calidad del producto (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria).

Continuando con el análisis de la norma citada, la ley propende a la participación de todos los sectores para el reconocimiento del derecho a la soberanía alimentaria y hace relación a los recursos hídricos, desarrollo rural y agrícola, empleo, asociaciones de medianos y pequeños productores, el fortalecimiento de formas de financiamiento que faciliten la inserción de los sectores económicos vulnerables al mercado competitivo, entre otras.

Finalmente, en cuanto al ámbito de aplicación, la norma determina que para cualquier acción u omisión para propender al cumplimiento de los deberes y el ejercicio de derechos señalados en esta ley, se deberán tomar en cuenta los principios de sostenibilidad ambiental y buenas prácticas de producción.

En cuanto a los deberes del Estado para el ejercicio de la soberanía alimentaria, se toman en cuenta en primer lugar los establecidos en la Constitución art. 281, previamente analizado en esta disertación, para posteriormente establecer algunas otras obligaciones como el fomento a la producción de alimentos que deberá ir a la par con los principios de sustentabilidad y sostenibilidad, proceso que la ley denomina “reorientar el modelo de desarrollo agroalimentario” (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria). Otro deber del Estado es determinar los incentivos necesarios para el uso productivo de la tierra, es decir, el impulso para la utilización de la tierra y desincentivos para tierras improductivas; se deberá además fortalecer la economía social y solidaria mediante la asociación de pequeños y medianos productores utilizando como herramienta favorable la complementariedad productiva, obteniendo mayores ventajas en la cadena productiva; evitar la proliferación del monocultivo y la creación de biocombustibles, mismos que necesitan para su existencia la siembra de enormes cantidades de alimentos y utilización de terrenos para realizarse, la finalidad de este deber es dar prioridad al consumo nacional por sobre la comercialización. Finalmente, el Estado deberá ejercer su potestad tributaria para proteger al sector agroalimentario nacional. (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria).

Desde una perspectiva de derechos humanos y derecho a la alimentación, se ha señalado que las obligaciones del Estado se dividen en tres niveles que son: respetar, proteger y dar efectividad a los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas. Este es un análisis básico para dar luz sobre las medidas que debe tomar un Estado, en este caso con relación al derecho a la soberanía alimentaria. (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica, 2000).

Es importante agregar que al reconocer a los beneficiarios del derecho humano a la alimentación como sujetos activos, resultaría erróneo pensar que el encargado de este

derecho es el Estado (conduciendo a un excesivo poder estatal), sino que lo correcto es pensar que el individuo tanto a nivel familiar como en comunidad se desenvuelve de forma autónoma del Estado y trata de solucionar por sí mismo sus problemas, es por ello que el Estado debe actuar a un nivel primario, es decir “*debe respetar los recursos propiedad del individuo y la libertad de este para encontrar el trabajo que prefiera, haga uso óptimo de sus conocimientos y adopte medidas (...) para satisfacer sus propias necesidades*” (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica, 2000, pág. 4), sin embargo el Estado no debe tener un papel pasivo en cuanto al reconocimiento del derecho a la alimentación, y eso se logra en base a la protección de elementos dañinos a este derecho como son el comercio injusto, utilización de productos nocivos en la producción y apoyo en cuanto a surgimiento de pequeñas y medianas empresas, es decir, debe garantizar el entorno propicio siendo coherente con los esfuerzos de los productores.

Con relación al monocultivo, existen estudios que demuestran la mayor productividad de las pequeñas granjas agrícolas en comparación con grandes hectáreas dedicadas al monocultivo considerando como resultado final la totalidad de ambas partes, esto se debe a la diversidad de productos que se siembran en los pequeños espacios, ya que se dan más productos cosechables y utilizan mejor los recursos como agua y nutrientes:

“...la productividad del policultivo en términos de productos cosechables por unidad de área es más elevada que bajo un monocultivo con el mismo nivel de manejo. Las ventajas de producción pueden promediar del 20% al 60% ya que los policultivos reducen pérdidas debido a la reducción del espacio de malezas (...) y enfermedades (debido a su mayor diversidad genética) y hacen uso más eficiente de los recursos disponibles(...) se ha concluido que la riqueza varietal mejora la productividad y reduce los riesgos (...) cuando dos o más especies se cultivan juntas producen más que cuando se cultivan solas” (Gascón & Montagut, 2010, págs. 32-33).

Esta relación que resulta ser inversa entre el tamaño de la tierra para sembrar y las ganancias obtenidas por la producción se debe en gran parte a que el pequeño

agricultor hace uso de los recursos de manera más eficiente que en el caso de los monocultivos (Gascón & Montagut, 2010).

Lo mismo se ve plasmado en los siguientes gráficos:

<b>Sistemas de producción</b>	<b>Minifundista intensivo fruticultura y crianza animales menores</b>	<b>Pequeño productor diversificado (papa, maíz, cebolla, leche)</b>	<b>Minifundista arrocero intensivo</b>	<b>Pequeño productor banano especializado y organizado</b>
Zona	Parroquia Santa Rosa Tungurahua	Cantón Píllaro Tungurahua	Cuenca bajo del Río Portoviejo Manabí	Parroquia el Guabo El Oro
Superficie (ha)	0,5 a 1	1,6	1 a 2	5
VAN (\$us)/ha	6500	4000	6500	4500
Empleo generado (UTH/ha)	3	1,5	1,5	1,3
Ingreso agropecuario familiar diario (\$us)	8	9	17	15

<b>Sistemas de producción</b>	<b>Latifundio ganadero extensivo</b>	<b>Hacienda cacaotera</b>	<b>Latifundio palmicultor</b>	<b>Cañicultor grande</b>	<b>Latifundio agroexportador de banano</b>
Zona	Guayas	Guayas	Santo Domingo	Cañar	Latifundio Agroexportador de banano

Superficie (ha)	700-1000	200-500	100-2000	Hasta 200	500
VAN (\$us)/ha	86	392	SD	950	2700
Empleo generado (UTH/ha)	0,03	0,08	0,15	0,25	0,5
Ingreso agropecuario familiar diario (\$us)	6	6		8	6

Figura 1: ¿Agroindustria y Soberanía Alimentaria? Hacia una Ley de Agroindustria y Empleo Agrícola. Brassel, Frank; Breilh, Jaime; Zapatta, Alex. Quito. Pág. 48

De estos gráficos se concluye que en el caso de los minifundios y tierras propiedad de pequeños productores, a pesar de existir menos superficie por terreno que en las grandes extensiones de tierra, el empleo generado es mayor al de los latifundios y haciendas, y el ingreso agropecuario familiar diario igualmente se ve en aumento.

En cuanto a las autoridades que efectivamente deben procurar la aplicación de la ley, el art. 1 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria determina lo siguiente:

“El Estado a través de los niveles de gobierno nacional y su nacionales implementará las políticas públicas referentes al régimen de soberanía alimentaria en función del Sistema Nacional de Competencias establecidas en la Constitución de la República y la Ley”.

Es decir, que las obligaciones se cumplirán mediante la asignación de competencias por parte del Estado por medio de los niveles de gobierno. Esta norma es de suma importancia ya que para la creación y aplicación de políticas públicas se debe contar con autoridades concretas que vigilen su cumplimiento. En primer lugar la Constitución en su art. 269 dispone que el sistema nacional de competencias se cristalizará en un organismo, que es el Consejo Nacional de Competencias, y sus funciones serán, entre

otras, la de regular el procedimiento de transferencia de competencias exclusivas a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, resolver casos de competencias concurrentes entre distintos niveles de gobierno y cualquier conflicto de competencia que se presente siguiendo los principios de subsidiariedad y competencia (Constitución del Ecuador, 2008).

Otras obligaciones del Estado en cuanto a soberanía alimentaria son el efectivo acceso al agua y a la tierra, con relación a ésta última se deberá propender a su función social, y siguiendo el tenor literal de la norma, se concluye que se trata de la generación de empleo, distribución de ingresos de forma equitativa y sustentabilidad de los procesos. La protección a la agrobiodiversidad será responsabilidad del Estado y de todas las personas y colectividades por lo cual se deberán crear medidas institucionales como por ejemplo los incentivos financieros dirigidos para aquellos productores que acaten esta norma de protección al medioambiente. Asimismo, la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria determina que la tierra tiene dos funciones, una función social y otra ambiental. La primera se relaciona con la generación de empleo, utilización de la tierra de forma sustentable y distribución de ingresos; la segunda implica la conservación de la biodiversidad, tomando en cuenta los derechos de la naturaleza reconocidos en la Constitución, además privilegiando a pequeños y medianos productores el acceso de la tierra, asociatividad de pequeñas propiedades, y deberá limitar la frontera agrícola en zonas de patrimonio natural.

Con relación al acceso al agua, la norma en cuestión remite a la ley competente, que para los efectos es la Ley orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que en su artículo primero dispone lo siguiente:

Art. 1.- “Naturaleza jurídica. Los recursos hídricos son parte del patrimonio natural del Estado y serán de su competencia exclusiva, la misma que se ejercerá concurrentemente entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de conformidad con la Ley.

El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida, elemento vital de la naturaleza y fundamental para garantizar la soberanía alimentaria” (Ley orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua).



Se asigna la competencia exclusiva del manejo y control del agua al Estado, tomando en cuenta la descentralización, para que desde el gobierno central se asignen facultades a los Gobiernos Autónomos, posteriormente se reconoce al agua como un patrimonio estratégico por lo cual es importante remitirse al art. 313 de la Constitución sobre los sectores estratégicos. Finalmente se caracteriza al agua como patrimonio esencial para la vida y garantía del efectivo ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria. Como ya se señaló, en este caso es posible dilucidar como una norma remite a otra para conocer su alcance, es así que el factor de producción agua se deberá guiar en tanto lo señalado en la Ley Orgánica de recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua.

Además, la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria hace alusión a la Constitución en cuanto al derecho al agua, este cuerpo legal dispone que sea obligación del Estado la de garantizar el reconocimiento y goce del derecho al recurso hídrico, de la siguiente manera:

Art. 12.- “El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida” (Constitución del Ecuador, 2008).

Posteriormente se dispone que a todas las personas, pueblos, y colectividades se les debe reconocer su derecho humano a la alimentación, que tiene estrecha relación con el acceso al agua, además de ser parte del derecho a la salud, a un ambiente sano, es decir que se vincula íntimamente con el ejercicio de otros derechos, por esta razón, la Constitución en el art. 282 prohíbe de forma expresa la privatización del agua y de sus fuentes.

El art. 318 de la Constitución también regula la gestión del agua, complementándose así con las demás disposiciones legales previamente señaladas, es posible agregar que se determina como deber del Estado el de fortalecer las iniciativas provenientes de las comunidades y alianzas de éstas con entes públicos en cuanto a la gestión del agua.

Otro deber del Estado es la promoción y conservación de las semillas nativas, para fomentar su continuidad dentro de determinada zona y conservar los conocimientos ancestrales que hubieren sobre ellas, por lo cual se establece que no serán objeto de apropiación. (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria). El respeto por los conocimientos propios de los agricultores implica reconocerlos como expertos en su entorno, y en base a ello elaborar propuestas no a través de concedores foráneos sino en un trabajo conjunto con los productores y agricultores (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica, 2000).

El Estado también deberá velar por la investigación científica en materia agroalimentaria, buscando mejorar los alimentos en cuanto a su producción y calidad nutricional, y protección al medioambiente. *“Cualquier intento serio por desarrollar tecnologías agrícolas sostenibles tiene que basarse, en su investigación, en los conocimientos y habilidades locales (...) el proceso agroecológico requiere la participación y la mejora del nivel de conocimientos ecológicos de los campesinos sobre sus explotaciones y recursos”*. (Gascón & Montagut, 2010, pág. 38).

El Estado será responsable también del fomento a la micro, pequeña y mediana producción, para lo que se otorgarán créditos para incrementar la producción, se deberá fomentar la asociatividad y para ello al Ministerio del ramo le corresponderá proveer a los comerciantes de capacitaciones organizacionales, fomento de actividades de pesca y agrícolas, impulsar mecanismos específicos para los sectores productivos rurales, implementar la inversión para la creación de infraestructura adecuada en los centros de acopio y transformación de productos, todo ello procurando el menor impacto ambiental posible. Se deberá impulsar el consumo de alimentos nutritivos y orgánicos a través del apoyo a la comercialización de los mismos. El Estado además deberá garantizar la planificación de la política agraria siguiendo la Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir, como normas rectoras para cumplir con este propósito. (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria).

En cuanto a los principios rectores de esta ley, cabe resaltar los de sustentabilidad, sostenibilidad, prioridad de abastecimiento nacional, participación, interculturalidad<sup>7</sup> y eficiencia, que como se ha analizado anteriormente en este estudio, la determinación de principios se explica en la producción de alimentos, la cual debe realizarse de forma sostenida en el tiempo, con carácter inter-generacional; además de dar importancia en primer lugar al consumo interno, y en segundo lugar a las exportaciones (Brassel, Breilh, & Zapatta), tomando en cuenta la participación ciudadana en la toma de decisiones, con especial énfasis a las necesidades que puedan presentar los productores para continuar con su labor y eficiencia en cuanto a la mayor productividad con el menor esfuerzo.

Con relación al fomento a la producción, la ley en cuestión dispone algunos principios sobre los cuales se deberán regir las actuaciones del Estado. En efecto, los incentivos económicos deberán ser dirigidos a pequeños y medianos productores bajo los principios de inclusión económica, interculturalidad, justificación técnica y evaluación periódica de resultados, entre otros. Dicho fomento se realizara de forma concreta con el cumplimiento de responsabilidades dadas al Estado como el fortalecimiento de cajas de ahorro y sistemas crediticios solidarios, fomento a la asociatividad, impulso a la inversión en infraestructura productiva, facilidades para la producción de insumos orgánicos con menor impacto ambiental. Para los efectos de este análisis cabe aclarar que las cajas de ahorro son instituciones financieras que tienen por finalidad reunir los excedentes en la economía de pequeños productores con la finalidad de ahorrarlos, ofertándoles un interés positivo, lo que se busca es fomentar el ahorro popular y empequeñecer las necesidades de las personas consideradas pobres o que no pueden cubrir sus necesidades básicas, dando una garantía de previsión social. (Bustelo, 1994, pág. 334).

El fomento a la producción se deberá basar en la economía popular y solidaria, por lo cual se deberá dar prioridad a la generación de relaciones solidarias, en la que no se

---

<sup>7</sup> La interculturalidad se traduce como el respeto mutuo y comunicación de forma horizontal entre las distintas culturas, a favor de la convivencia e interacción de las mismas. Esto va de la mano con la diversidad biológica, ya que esta *“es un valor y una fuente de riqueza (tanto material como cultural) que crea condiciones para la sostenibilidad. La diversidad cultural genera condiciones para la paz”* (Shiva, 2005, pág. 18).

trata el fin último la competencia sino en la armonía con otras personas y con la naturaleza. (Secretaría de Planificación y Desarrollo).

La economía popular y solidaria es definida por la Ley Orgánica de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario como:

“...la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital”. (Ley Orgánica de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario ).

La reactivación de la agricultura campesina implicaría restituir a los sujetos de esta norma el control de la producción y comercialización de sus productos, siendo los pequeños y medianos productores los protagonistas del plan estratégico de soberanía alimentaria los llamados directamente a relacionarse con la esfera pública además de ser los principales garantes de la soberanía alimentaria. (Gascón & Montagut, 2010).

Con relación al acceso al capital e incentivos, el Estado deberá propender a la creación de fuentes de financiamiento para las actividades productivas en cuanto a soberanía alimentaria, que den preferencia a los microempresarios, tales como incentivos fiscales. En este punto específico existe la concordancia con la Constitución art. 311:

Art. 311.- El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria. (Constitución del Ecuador, 2008).

Incluso se deberá ofrecer un seguro alimentario, el mismo que se otorgará con la participación de la banca pública de desarrollo, con el fin de cubrir la producción que se pueda ver afectado con desastres naturales o cualquier tipo de siniestro o riesgos del mercado.

Finalmente la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria menciona la participación social con relación a la elaboración de leyes y políticas públicas. Los procesos de deliberación pública deberán ser promovidos por las entidades del Estado, y para ello la ley dispone la creación del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) que se define como:

“El conjunto articulado de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, actores sociales, institucionales y estatales involucrados en la construcción participativa de propuestas de políticas públicas relacionadas con el régimen de la soberanía alimentaria” (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria).

Las funciones de este organismo serán principalmente la elaboración de políticas públicas, coordinación entre la sociedad civil y los niveles de gobierno en cuanto a la producción y comercialización.

#### ***2.3.4. Marco normativo del derecho a la soberanía alimentaria a nivel internacional***

En el mes de noviembre del año 1996 se celebró la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma, de la cual Ecuador formó parte, con el objetivo de luchar contra el hambre y la desnutrición, la misma fue convocada por la FAO y de ella es posible obtener dos documentos clave para su materialización como son la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y el plan de acción de la cumbre sobre la alimentación. En el primer documento es en dónde los Estados se comprometen a adoptar medidas a favor de la soberanía y seguridad alimentaria, para el cumplimiento real del plan de acción de la cumbre. (Organización de las Naciones Unidas para la

Alimentación y la Agricultura). La FAO promovió medidas para aquellos países que no firmaron la Declaración de la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1966, a través de la emisión de la resolución llamada Directrices Voluntarias para el derecho humano a la Alimentación que se trata de recomendaciones que se emiten de cumplimiento voluntario por parte de los Estados. (Maluf, 2009).

Por otro lado el plan de acción de la cumbre sobre la alimentación tenía la finalidad de reducir la cantidad de personas desnutridas a la mitad, desde el año 1996 al 2015. Este plan se llevaría a cabo a través de siete compromisos asumidos por los Estados participantes, que se resumen en garantizar un entorno político, social y económico propicio para la erradicación de la pobreza; aplicación de políticas para efectivizar el acceso a alimentos suficientes y nutricionalmente adecuados; adoptar políticas de desarrollo alimentario; asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola contribuyan a la seguridad alimentaria; prevenir catástrofes naturales y de origen humano; promover la asignación de las inversiones públicas para impulsar el desarrollo rural y sistemas alimentarios; y finalmente aplicar el plan de acción en cooperación con la comunidad internacional. (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica, 2000).

En cuanto a la alimentación como derecho humano, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) señala que los temas relacionados a la alimentación adecuada no equivalen a tratar solamente la satisfacción de las necesidades básicas o de supervivencia, sino que los sujetos activos del derecho se conforman como titulares de pretensiones, y se debe crear un marco normativo que constriña al Estado a reconocer los derechos de estos titulares, no solo de acceso a los alimentos, sino a proteger los derechos relacionados con la alimentación, como son la salud, medio ambiente sano, respeto a la interculturalidad y soberanía alimentaria. (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica, 2000).

Y agregado a ello se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por el Ecuador el 6 de marzo de 1969 y firmado el 29 de

septiembre de 1967. Este documento reconoce el derecho a la alimentación en los siguientes términos:

Art. 11: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a (...) la alimentación (...). Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...)

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios (...).

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades...” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966).

Esta norma es consecuente con lo establecido en la legislación nacional en cuanto a soberanía alimentaria, específicamente a lo referido a los métodos de producción y la utilización de los recursos naturales de forma eficaz, siendo estos deberes y obligaciones jurídicamente vinculantes del Estado, el mismo que deberá tomar el camino que considere correcto hasta el máximo de recursos de los que disponga, además de abarcar de forma integral el concepto de nivel de vida adecuada que incluye tres derechos a saber: estar protegido contra el hambre, alimentación adecuada y mejoramiento continuo de las condiciones de existencia (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica, 2000), con lo que se complementa con la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria y la Constitución. Ambos cuerpos normativos determinan el camino a tomar para fortalecer el sector productivo agrícola bajo los principios de

sustentabilidad, sostenibilidad y conservación de la agrobiodiversidad, además del aprovechamiento de los conocimientos ancestrales y respeto por la diversidad cultural.

## **2.4. Incidencia de la normativa alrededor de la soberanía alimentaria**

Para comenzar es importante recalcar que las tres normas analizadas previamente tratan a la soberanía alimentaria de una manera pluridimensional, no se limitan a la seguridad alimentaria en cuanto a abastecimiento de alimentos sanos y nutricionales, sino que se complementan con varios otros derechos. Es así que la Constitución del Ecuador dedica un capítulo entero a la Soberanía Alimentaria, y la ubica como rectora para el desarrollo del modelo agrario. Lo relaciona además, con el derecho al medio ambiente sano (arts. 15 y 413), el derecho a la alimentación (art. 13), acceso al agua y suelo (arts. 318 y 410), lo incluye en la política económica (arts. 284, 304, 334 y 423). *“Constitucionalmente, el principio de soberanía alimentaria, en el marco de los derechos del buen vivir y de un nuevo modelo sustentable, debe convertirse en el eje del desarrollo agrario”* (Brassel, Breilh, & Zapatta, pág. 200). Además, en el año 2009 fue aprobada la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, con basamento a un artículo transitorio dentro de la Constitución, y añadido a esto, se encuentran el Plan Nacional del Buen Vivir, que es la ruta técnica que se traza el gobierno con la finalidad de cumplir los objetivos que se planteen en dicho documento, en el cual además se considera a la soberanía alimentaria como parte de sus ejes fundamentales. (Gascón & Montagut, 2010).

En este marco normativo se nota en primer lugar que la agricultura tiene un papel central no solo en cuanto a derecho humano a la alimentación, sino como sector productivo y posibilidad de exportación a mayor medida. Cabe resaltar de igual manera, que no se trata de la actividad de pequeños y medianos productores agrícolas como suplementarios al sector industrial, sino más bien se pretende reactivar a los productores pequeños con finalidad de fortalecer la economía nacional, y no dejarla en manos de empresas privadas. La industria no adquiere un papel protagónico.



Por otro lado, la soberanía alimentaria bajo el texto de estas normas no se reduce a la obtención de recursos para la producción, sino que procura el mantenimiento y defensa del modo de producción campesino, más allá de eso insta a practicarlo a gran escala, reiterando que no se trata de reconocimiento de derechos solamente sino de un plan de aprovechamiento máximo de recursos propios.

En lo que concierne a la integralidad del concepto, interviene en la soberanía alimentaria la política económica, derechos indígenas, salud, acceso a la tierra y al agua, medio ambiente sano, entre otros. Es decir que el tema se trata como una integralidad, lo que incide de manera positiva en el modelo adoptado de soberanía alimentaria.

Puntualmente, en los que se refiere a las políticas públicas, se trata de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en las normas, a los ciudadanos y ciudadanas, y al atribuir deberes al Estado a través de las normas, se está legitimando este proceso. El Estado no es un ente pasivo, debido a que desde un enfoque de derechos humanos *“se producen violaciones cuando los Estados no cumplen sus obligaciones de respetar, proteger o dar efectividad al derecho a la alimentación”* (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica, 2000, pág. 6), es decir que si bien el individuo es sujeto activo del derecho humano a la alimentación, y por ello centro de este análisis, el Estado debe velar por el efectivo reconocimiento de este derecho.

Específicamente, en lo que refiere a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, debido a que la misma propende a impulsar la producción agrícola desde los pequeños y medianos productores, es decir, que pretende proteger las economías campesinas del crecimiento de la agricultura de las grandes empresas; cabe agregar que para ello es necesario tomar otras medidas más que asignar deberes al Estado. Se trata de medidas que no regulan al campesino sino que frenan las desventajas en las que se encuentre frente a terceros, es así que para el logro de estos objetivos se debe regular el monocultivo de las grandes empresas, y por lo tanto normar la concentración de la tierra, ya que soberanía alimentaria implica repartición del suelo al campesinado. Un ejemplo claro de esta situación es la realidad de pequeños productores quienes a pesar de vivir dentro de una comunidad y de trabajar determinado espacio de suelo no tienen el título de propiedad que garantice su permanencia. (Brassel, Breilh, & Zapatta),

esto implicaría negar a los campesinos la posibilidad de producir alimentos para su autoabastecimiento no solamente en tiempo presente sino también a futuro. Así mismo, los alimentos no deben tener el mismo tratamiento que la mercancía, ya que la soberanía alimentaria contiene en sí varios derechos que deberán ser reconocidos fuera de las leyes del mercado.

Creo importante agregar que sin negar el impulso y la importancia que dan las normas a la soberanía alimentaria, no se debe dejar de ser críticos en cuestiones que podrían verse contrarias a ello. Un ejemplo de ello es la explotación minera legitimada a través de la Ley de Explotación Minera del año 2009, misma que perjudica a la soberanía alimentaria, ya que si bien se encuentra prohibida la explotación en zonas protegidas, así mismo existen excepciones, y se ve afectado a la larga el medio ambiente y la posibilidad de siembra para las poblaciones aledañas, además de que se afectan derechos como la salud, y medio ambiente sano. Se debe puntualizar que la soberanía alimentaria no debe ser vista desde una perspectiva desarrollista, ya que no busca la producción de un bien de manera masiva para la obtención de ganancias, sino que tiene además una función social, busca la calidad de los alimentos bajo los principios de sostenibilidad y sustentabilidad; y la participación de los productores y consumidores, y es por ello que se opone al extractivismo a costas del desgaste del medio ambiente sin función social.

Finalmente, al crear un marco normativo en cuanto a soberanía alimentaria se establece la posibilidad real de ejercer este derecho, y se conforma no solamente en la seguridad jurídica de los productores agrícolas, sino también como base legal para la formación de redes campesinas, y formas de organización de estos sujetos. Por otro lado, no se trata solamente de tutelar sus derechos, sino el de la población en general, al impulsar el consumo del producto nacional y a la vez nutricional y apropiado culturalmente, es decir, que se trata de un concepto con varias aristas, como se ha visto a lo largo de este estudio.

## 3. CAPÍTULO II

### 3.1. Creación de políticas públicas para el ejercicio efectivo de los derechos establecidos en la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria

#### 3.1.1. *Conceptualización y alcance de la política pública*

Las políticas públicas son el curso de acción tomado por un gobierno determinado, con carácter público, que cuenta con la participación tanto de las entidades estatales como de la comunidad y del sector privado, y se conforma como la respuesta práctica a un problema planteado que surge en base a una necesidad o demanda que presenta la sociedad, específicamente, de un grupo (Caldera Ortega, 2012). Además de este, existen otros conceptos que sirven para enriquecer su comprensión, es así que la política pública es una “hipótesis que contiene condiciones iniciales y consecuencias previstas” (Aguilar Villanueva, 1993, pág. 58), otra noción es que “son cursos de acción que tienden a solucionar problemas públicos” (Caldera Ortega, 2012, pág. 251), una tercera definición de políticas públicas es la que determina que son “el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político” (Vilas & Nirenberg , 2010, pág. 39), las políticas públicas también son entendidas como “intervenciones intencionales que se plantean para transformar realidades frente a las que diversos actores sociales plantean disconformidades” (Vilas & Nirenberg , 2010, pág. 230).

Sin embargo, creo fundamental mencionar que el estudio de las políticas públicas implica no solamente señalar las distintas nociones que se puedan obtener en base a sus objetivos propuestos, sino que también se debe analizar el proceso que involucra su puesta en práctica. En efecto, es imperativo sistematizar mediante un estudio el proceso de creación y funcionamiento de las políticas públicas con el objeto de que nos ofrezca luces para el ulterior análisis de una política pública en específico. Para ello se presenta el siguiente gráfico explicativo sobre el proceso que implica la puesta en práctica de una política pública:

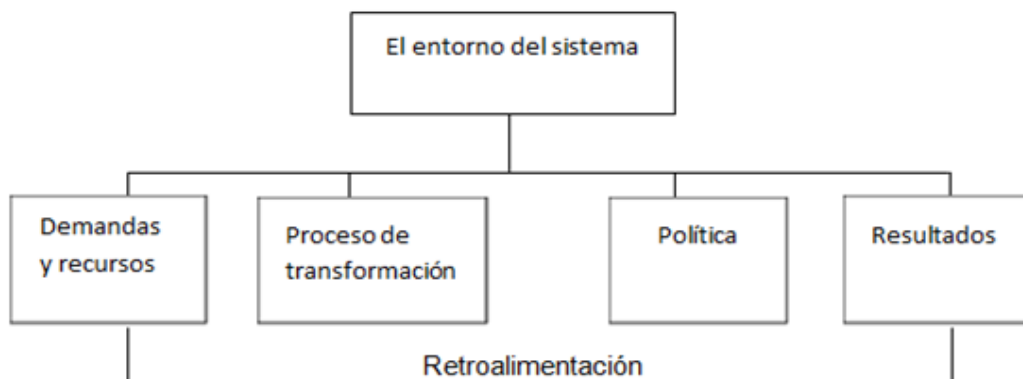


Figura 2: El sistema de ejecución de las políticas públicas. La implementación de las políticas públicas. Van Meter, Donald S.; Van Horn, Carl E. 1993. México. Pág. 98.

El gráfico nos sirve para comprender las relaciones entre los distintos factores existentes en el desarrollo de la política pública, es así que en primer lugar se distingue el entorno del sistema que no es más que el trabajo del Estado y sus funcionarios en cuanto a la creación de una política pública en base a las necesidades presentadas por la ciudadanía; los recursos que son los elementos obligatorios para satisfacerlas; la transformación y el proceso que conlleva, en la cual intervienen las demandas y recursos junto a los procedimientos legales establecidos; subsiguientemente las políticas públicas que se presentarán como la meta de dicho proceso; los resultados en cuanto a lo que realmente se produzca en comparación a lo que se esperaba y finalmente la retroalimentación que continúa durante todo el ciclo y por la que a posterior se producirán otras nuevas demandas. (Van Meter & Van Horn, 1993).

Agregado a ello, es posible analizar a las políticas públicas desde una perspectiva sistémica, como se presenta en el siguiente gráfico:



Figura 3: Realizada en base al libro "Proceso de creación y aplicación de las políticas públicas. De la administración pública a las políticas públicas". Caldera Ortega, Alex Ricardo. 2012. México.

En el gráfico anterior es posible observar el proceso de la política pública desde su nacimiento, hasta la obtención de los objetivos propuestos o resultados, posteriormente se examinará cada uno de estos pasos. Cabe resaltar que la evaluación se efectúa durante todo el proceso.

El desarrollo de la política pública depende, en primera instancia, de la agendación. Efectivamente, será el gobierno de turno quien ubique el problema público determinado dentro de su plan de acción. Sin embargo, es importante recalcar que cualquier hecho social no es un problema público, sino que se acredita como tal cuando la sociedad manifieste que se trata de un tema que afecta al conjunto, fundamentándose en valores, costumbres, normas, entre otros que son aprobados por el conjunto social. Es por ello que existen mecanismos para que el grupo humano afectado participe en la elaboración de la política pública. *"Toda política pública que se plantea como instrumento de solución corresponde a una situación particular socialmente problematizada"* (Caldera Ortega, 2012, pág. 251). Cabe agregar además que el problema público tiene su basamento en la intervención de diversos actores en medio de relaciones de poder:

“El proceso por el cual algunos problemas son (...) colocados en la agenda pública refleja los valores que una sociedad prioriza, da cuenta de su historia sociopolítica y depende del funcionamiento de un complejo campo de fuerzas donde los grupos de interés (...) según sus posicionamientos en la sociedad y sus diferentes cuotas de poder priorizan ciertas cuestiones sobre otras” (Vilas & Nirenberg , 2010, pág. 231)

Las políticas públicas resultan ser, a más de la respuesta del Estado a los problemas que plantea la comunidad, el reflejo de los intereses de determinado grupo humano, de sus carencias y del nivel de participación de los afectados. Toda política pública tiene su origen en un conjunto de concepciones y formas de pensar que a un nivel mayor expresan los intereses de la sociedad, que son los que orientan la acción gubernamental (Vilas & Nirenberg , 2010). Cuando se elabora la agenda de gobierno, se determina el curso de los recursos de los que se dispone, por lo que refleja a qué temas la sociedad otorga mayor importancia, y son aquellos los que se incluirán como políticas públicas:

“Para que un problema público se incluya en la agenda gubernamental debe cumplir tres requisitos: a) ser objeto de reconocimiento amplio por parte de los miembros de la comunidad, b) que buena parte de este público lo reconozca como problema a ser atendido, c) que a consideración de estos sujetos de la comunidad este asunto sea competencia de alguna instancia gubernamental” (Caldera Ortega, 2012, pág. 159).

Las políticas públicas, en base a lo expuesto sobre el problema público, reflejan la necesidad de la participación democrática de los individuos, es por ello que es de suma importancia la creación y aplicación de mecanismos para el planteamiento de demandas y la participación de la sociedad (Caldera Ortega, 2012). La calidad de la política pública no se determina solamente por los resultados sino también por el nivel de participación ciudadana con la que contó, de esta manera se incorpora a la sociedad civil, la que toma un papel activo en el proceso de formación de políticas públicas y por tanto, en la solución de sus propios problemas, paralelo a esto, la acción gubernamental se legitima a través de la participación ciudadana.

La legitimación de las políticas públicas hace referencia a que los problemas que pretende solucionar la política así como los mecanismos propuestos para su resolución sean considerados como asuntos de responsabilidad pública. (Vilas & Nirenberg , 2010).

En cuanto al proceso de formulación existen ciertos elementos a tomar en cuenta, la intervención del Estado para resolver un problema a través de una política pública deberá ser formal y organizada. Los lineamientos de una política pública se crean en base a la *“intención legislativa que se traduce en prescripciones administrativas para la acción”* (Aguilar Villanueva, 1993, pág. 158). Posteriormente se asignan tareas específicas a los sujetos, que son efectivamente quienes se encargan de la puesta en práctica de la política pública, para ello el Estado tiene el deber de distribuir los recursos necesarios, y durante todo este proceso se debe efectuar una fiscalización y evaluación, no solo proveniente de las instituciones públicas sino también por parte de la sociedad civil.

Conjuntamente, existen ciertas características clave con las que las políticas públicas deben contar para ser funcionales:

- Estabilidad: permanencia a través del tiempo
- Adaptabilidad: capacidad de realizar ajustes en caso de falla
- Coordinación y coherencia: ser coherentes con políticas conexas
- Orientación al interés público: que tengan por fin el bienestar general
- Eficiencia: garantizar altos rendimientos utilizando los recursos con los que se cuente. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

En lo que concierne al proceso de implementación, al conceptualizar la política pública necesariamente se lo deberá incluir ya que depende de la implementación la transformación de la política en una realidad concreta, y un plan de acción efectivo y continuo, con miras a obtener los resultados deseados.

“El primer acercamiento al concepto del proceso de implementación es dado por la metáfora del proceso de ensamblaje (...) de los numerosos y diversos elementos del programa como los recursos financieros y los procesos

administrativos (...) que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere” (Aguilar Villanueva, 1993, pág. 62).

La implementación de las políticas públicas es un proceso mediante el cual se ejecutan acciones provenientes de entes públicos con la participación de la sociedad civil, con el fin de cumplir ciertos objetivos planteados con anterioridad, es decir, que no se trata de un asunto exclusivo de los entes públicos, sino que su creación, ejecución y evaluación cuenta con la intervención activa de la sociedad (Vilas & Nirenberg , 2010).

Finalmente los resultados de la política se traducen como el impacto real de las mismas, para lo cual se debe diferenciar entre lo que se esperaba de la política pública y el resultado después de todo el proceso que se ha llevado a cabo, ya que los efectos dependerán tanto de la asignación de recursos como del papel de los funcionarios del Estado encargados de llevar la política pública adelante, además de la organización institucional que corresponda. Conjuntamente se debe incluir en el análisis un estudio de costo-beneficio, no reduciéndolo a las ganancias dinerarias obtenidas, sino a lo invertido con relación a los resultados conseguidos, efectos en cuanto al ejercicio de derechos, sustentabilidad de las acciones, los procesos desencadenados, y en este caso al derecho a la soberanía alimentaria.

La diferencia entre el proceso de implementación y los resultados de la política es que el primero arranca solamente si es que existe un marco legal previo y objetivos anteriormente identificados, se trata del proceso de aplicación de la política en donde resulta imperante contar con los recursos necesarios dados por el Estado además de la legislación que permita efectuar el programa. En cambio, los resultados también denominados ejecución o desempeño se traducen como el impacto de la política que dependerá de en qué grado ha podido el ciudadano o ciudadana ejercer sus derechos de manera efectiva y cubrir sus demandas como resultado de la ejecución del programa (Aguilar Villanueva, 1993).

En lo que concierne a la evaluación de las políticas públicas, se define como la investigación y emisión de un juicio sobre si los medios (administrativos, jurídicos y



financieros) utilizados para la política pública permiten los resultados deseados y asignados previamente. (Caldera Ortega, 2012). Se trata de comparar los resultados obtenidos por la política pública, es decir, una vez puesta en práctica, con los resultados esperados, de esta forma es posible determinar a los beneficiados y conocer los casos de incumplimiento, a través de la determinación de los resultados. La evaluación además deberá tomar en cuenta todo el proceso de la política pública, con fines de fiscalización y valoración permanente.

Para evaluar el proceso de creación y aplicación de una política pública se deben establecer ciertos rasgos decisivos y elementales con relación a su funcionalidad para satisfacer las demandas de los ciudadanos y ciudadanas. Es por ello que se debe formar un mapa del proceso de trazado de las políticas públicas: en primer lugar corresponde ubicar las ideas que se traducen como propuestas de cambio o transformación en cuanto a la acción gubernamental, en segundo lugar se debe situar la elección política que es el proceso por el cual aquellas personas que impulsen la idea busquen el apoyo gubernamental necesario, ya que como individuos les sería imposible realizarlo; dichas acciones deben comprometer a la autoridad estatal. En tercer lugar se encuentra la producción, que se trata de la puesta en práctica de las políticas públicas una vez decidida su aplicación. En cuarto lugar las acciones gubernamentales finales que son los programas directamente aplicados a las personas a quienes va dirigida específicamente dicha política. Finalmente, los resultados en el mundo real, que son la manera en que las acciones tomadas por el Estado han podido modificar la realidad de los ciudadanos y que beneficios han obtenido estos últimos. (Kelman, 1992).

### **3.2. Análisis del Crédito del Banco Nacional de Fomento dirigido a pequeños y medianos productores, denominado “Crédito 5-5-5”, a través de los indicadores.**

Debido a que el interés principal de este estudio se concentra en conocer si es que hubo regresividad del derecho a la soberanía alimentaria tomando en cuenta en primer lugar el tiempo en el que se otorgó el crédito 5-5-5 del Banco Nacional de Fomento y los beneficios que obtuvieron los medianos y pequeños productores, para posteriormente determinar si los sujetos mencionados continúan ejerciendo de la misma manera este derecho después de la extinción de dicho crédito; es importante la utilización de los indicadores, los que permitirán determinar el grado de cumplimiento del marco normativo del régimen de la soberanía alimentaria. (Aguilar Villanueva, 1993).

En primer lugar es necesario acotar que el Banco Nacional de Fomento fue creado el 28 de marzo de 1974, a través del Decreto N° 327 del mismo año, y publicado en el Registro oficial N° 526 del 3 de abril. Se encontraba regulado por la Ley orgánica del Banco Nacional de Fomento del año 1974, norma que actualmente se encuentra derogada. Pero para los efectos, cabe resaltar que regía durante el período que se otorgó el crédito 5-5-5, entre los años 2007 hasta 2014 aproximadamente. Esta institución financiera tiene como principales características, acorde a la Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento, ser una entidad financiera con finalidad social y pública, además de ser reconocida como autónoma y de derecho privado, con personería jurídica. Sus políticas deben ser orientadas en base a los planes de desarrollo social y económico que emita el Gobierno Nacional.

Los préstamos denominados créditos “5-5-5” fueron aquellos otorgados por el Estado con la finalidad de impulsar la pequeña y mediana empresa; la institución encargada era el Banco Nacional de Fomento (BNF), se implementaron desde el año 2007, dentro del marco de cambio del gobierno ecuatoriano. Las características de dicho crédito eran en primer lugar el bajo interés del 5%, con plazo de cinco años y la suma máxima de \$5000. (Banco Nacional de Fomento, 2012).

Los sujetos del crédito (pequeños y medianos productores) debían ser personas naturales o jurídicas privadas que tengan una actividad ya sea de servicios, comercial o de producción.

Estructuración del crédito:

- Se contaba con financiamiento de hasta 100% del proyecto que se presentare, dependiendo de que se trate.
- El monto del crédito era de hasta de \$5000
- El plazo del crédito era de hasta 5 años.
- La garantía era quirografaria (personal), prendaria o hipotecaria.
- La finalidad del proyecto debía tener congruencia con los activos fijos con los que se contaba y el capital de trabajo. (Banco Nacional de Fomento, 2012).

Los requisitos para el acceso al crédito eran en primer lugar la presentación de documentos de identidad tanto del solicitante como del garante y del/la cónyuge, otros documentos como papeleta de votación, Registro Único de Contribuyentes (RUC) o Régimen Impositivo Simplificado (RISE), un documento para comprobar el domicilio, proformas verificables de los proveedores en caso de solicitar el crédito para la adquisición de activos fijos y en caso de construcción la proforma de la construcción; y el título de propiedad, contrato de arrendamiento, pago del impuesto predial o certificado

de posesión. El monto de las operaciones se debía invertir en unidades de producción, ya sea que éstas estén por instalarse o que ya se encuentren funcionando.

Con relación a la calificación de clientes, el Banco se basó en el instructivo creado para este fin; lo que se señalaba principalmente es que los activos del postulante no sean mayores de \$20000 y que cuente con un máximo de 10 empleados. Al adquirir el crédito el beneficiario se debía comprometer a utilizar el préstamo solamente en el proyecto de inversión, proporcionar la información que le sea requerida, permitir la fiscalización del banco y visitas que crea necesarias para el control, además de no arrendar o enajenar los bienes que constituyeren garantías reales. (Banco Nacional de Fomento, 2012).

“El crédito 5-5-5 estuvo enfocado principalmente a tratar de dar algún programa a personas que estén vinculadas ya sea a emprendimientos o a desarrollo micro-empresarial en donde puedan tener una tasa del 5% a un plazo de 5 años y con montos no mayores a \$5000 (...) se otorgaba con el fin de fomentar el desarrollo productivo, el desarrollo micro-empresarial” (Álvarez, 2015).

El crédito 5-5-5 se dejó de otorgar debido a que como política pública, su naturaleza era la de un programa promovido por el Banco, con fecha de finalización con el fin de analizar los resultados y conocer si éstos fueron positivos o negativos para extenderlo o no, es decir que no se trataba de un programa abierto.

Los indicadores que utilizaré tienen como fin la evaluación de las fases de la política pública del crédito “5-5-5”, para lo cual tomo como base para el análisis el art. 281 de la Constitución, numeral 5, que determina como responsabilidad del Estado en cuanto a soberanía alimentaria lo siguiente: *“Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción”*, además del art. 85<sup>8</sup> sobre la ejecución, evaluación y control del Estado sobre las políticas públicas.

---

<sup>8</sup> Constitución. Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de

Los indicadores que utilizaré para desarrollar mi investigación serán los siguientes:

- a) Indicador de insumos o estructurales
- b) Indicador de proceso
- c) Indicador de resultado

### **3.2.1. Indicador de insumos**

Este indicador determina los recursos destinados al cumplimiento de la política pública, en este caso, al otorgamiento del crédito 5-5-5. En primer lugar se señalarán los recursos humanos e institucionales, es decir, la creación y atribución de responsabilidades a entidades del sector público para lograr las metas propuestas por la política pública y ejercicio efectivo de derechos constitucionales. En segundo lugar se determinarán los recursos financieros dirigidos hacia este programa y finalmente los instrumentos jurídicos que compaginan con los principios de derechos humanos.

En primer lugar con relación a los recursos humanos e institucionales, se debe decir que el Banco Nacional de Fomento fue la entidad financiera encargada de brindar este servicio, mediante la atención a los usuarios en todas sus sucursales a nivel nacional a través del departamento de créditos, en dónde se pedía a los solicitantes todos los requisitos y documentación necesaria previamente mencionada en la descripción del crédito, así mismo se daban informativos sobre el crédito a los solicitantes mediante los puntos de información del Banco o a través de recursos informáticos como la página web de la institución, la competencia y el nexo entre esta institución y la política pública

---

solidaridad. 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

le era otorgada en base a la Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento. En lo que concierne a los recursos financieros, si bien el atractivo del crédito era especialmente su baja tasa de interés del 5%, aquella era realmente del 11% pero su disminución se debía a que fue subsidiada por el Banco Nacional de Fomento y por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (antes denominado Ministerio de agricultura y ganadería).

Finalmente, en cuanto a los instrumentos jurídicos es preciso señalar que el Banco Nacional de Fomento se encontraba regulado por la Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento, norma que determinaba las funciones de esta institución, esencialmente el soporte a los sectores productivos a través de su política crediticia. Esta norma disponía que el principal objetivo del Banco Nacional de Fomento era impulsar el desarrollo social y económico del país, entre sus funciones señaladas en el art. 3 literal a. se encontraba la de *“otorgar créditos a las personas naturales o jurídicas que se dediquen al fomento, producción y comercialización, preferentemente de actividades agropecuarias (...) promoviendo la pequeña y mediana empresa, así como la microempresa”*, esta norma va de la mano con el art. 53 del mismo cuerpo normativo, numeral primero, que determina la naturaleza del crédito para la producción como aquel destinado al emprendimiento y desarrollo de actividades productivas, además del crecimiento y fortalecimiento de organizaciones comunitarias.

La Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento fue publicada en el Registro Oficial N° 526 del 3 de abril de 1974, mediante decreto supremo N° 327 y tuvo su última reforma el 12 de septiembre del 2014, como se ha mencionado, en la actualidad se encuentra derogada. Sin embargo, es de importancia para el estudio del crédito 5-5-5 ya que esta norma se aplicaba al momento de su existencia, además hoy en día se continua aplicando ya que en principio se derogó en base a las disposiciones derogatorias del Código Orgánico Monetario y Financiero<sup>9</sup>, con el enfoque de impulsar la unificación de la

---

<sup>9</sup> Código Orgánico Monetario y Financiero:

Disposiciones Reformatorias y Derogatorias; Capítulo 2: Derogatorias

Sin perjuicio de lo ordenado en las Disposiciones Transitorias, a partir de la fecha de vigencia de este Código, quedan derogadas todas las normas en cuanto se opongan a las disposiciones de este Código.

Adicionalmente, se derogan expresamente las siguientes leyes con todas sus reformas y reglamentos:

denominada Banca de Desarrollo, pero hasta hoy no se ha definido la situación del Banco de acuerdo con lo señalado, por lo cual, acorde a la disposición transitoria décimo sexta<sup>10</sup> del mismo cuerpo legal el Banco Nacional de Fomento deberá continuar funcionando de acuerdo a su ley de creación.

Conjuntamente con esta ley, el banco se manejaba con el reglamento de créditos que establecía normas en cuanto a la cesión de créditos con carácter más específico, es decir que no existía un marco legal diferenciado para el crédito 5-5-5, sino que se basó en las disposiciones señaladas por estos dos documentos legales.

### **3.2.2. Indicador de proceso**

A través de este indicador se cuantificarán las acciones ejecutadas por el Estado para el reconocimiento efectivo del derecho a la soberanía alimentaria, para los fines de esta disertación dichas acciones se traducen en el otorgamiento del crédito 5-5-5, a los pequeños y medianos productores, por parte del Banco Nacional de Fomento y las alternativas que se presentaron en lugar de este crédito. Consecutivamente se analizará si es que existió regresividad de derechos comparando la situación durante el crédito con la realidad actual.

En primer lugar, con el fin de cuantificar el ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria en relación al crédito 5-5-5, se presentarán a continuación las cifras de las operaciones realizadas desde el año 2007 hasta comienzos del año 2014, que es el tiempo durante el cual el crédito fue otorgado.

---

17. Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento. (Código Orgánico Monetario y Financiero, 2014).

<sup>10</sup> Código Orgánico Monetario y Financiero:

Disposiciones Transitorias:

Décima sexta.- Sector Financiero Público: El Banco del Estado, el Banco Nacional de Fomento, la Corporación Financiera Nacional y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias continuarán operando de acuerdo con sus leyes de creación, hasta que el Presidente de la República expida los correspondientes decretos ejecutivos mediante los cuales reorganice o liquide las entidades del Sector Financiero Público y se otorguen las autorizaciones y permisos de funcionamiento, conforme las disposiciones de este Código (Código Orgánico Monetario y Financiero, 2014).



Figuras 4 y 5: Cuadro realizado en base a la información recolectada por la Superintendencia de Bancos y Seguros, sobre el desarrollo del crédito 5-5-5 del BNF, año 2014.



En los gráficos se observan los créditos otorgados por el Banco Nacional de Fomento desde el año 2007 hasta inicios del año 2014. Los créditos se dividen en microcréditos y créditos comerciales:

“Se entiende por créditos comerciales todos aquellos otorgados a personas naturales o jurídicas destinados al financiamiento de actividades de producción y comercialización de bienes y servicios en sus diferentes fases, cuya fuente de pago constituyen los ingresos por ventas u otros conceptos redituables, directamente relacionados con la actividad financiada (...) Microcrédito es todo crédito no superior a ciento cincuenta (150) remuneraciones básicas unificadas concedido a un prestatario, persona natural o jurídica, con un nivel de ventas inferior a cien mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 100.000,00), o a un grupo de prestatarios con garantía solidaria, destinado a financiar actividades en pequeña escala de producción, comercialización o servicios, cuya fuente principal de pago la constituye el producto de ventas o ingresos generados por dichas actividades, adecuadamente verificada por la institución del sistema financiero” (Normas generales para la aplicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Libro I, 2006).

Ambos se encuentran divididos en dos grupos: los del sector agrícola y otros sectores (este grupo está conformado específicamente por comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas; entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios; industrias manufactureras; actividades profesionales, técnicas y administrativas; construcción; y alojamiento y servicios de comida) (Superintendencia de Bancos y Seguros , 2014). Existen microcréditos y créditos comerciales para el sector agrícola y para otros sectores, pero el crédito 5-5-5 se ubica específicamente en microcréditos para el sector agrícola. Cabe resaltar que si bien existían otros programas para el sector agrícola y micro-fomento diferentes del crédito 5-5-5, como el Crédito de Desarrollo Humano o el Crédito de Fortalecimiento, estos no presentaban las mismas ventajas y por ello no eran mayormente solicitados, ya que el primero estaba dirigido solamente a los beneficiarios del bono de desarrollo humano dueños de unidades de producción y el segundo tenía la desventaja de tener un interés

del 11% anual, es decir que doblaba la tasa de interés del crédito 5-5-5; es por esta razón que en cuanto a microcréditos del sector agrícola, la mayor parte corresponde al crédito 5-5-5. Estas divisiones se realizan con el objetivo de diferenciar y cuantificar al crédito objeto de este estudio.

Como se deduce de los gráficos, desde el año 2007 hasta el año 2014, tiempo en el que se autorizó el crédito 5-5-5, el año en el que se otorgó el mayor monto de microcréditos fue 2010, en donde se realizaron, dentro de los microcréditos, transacciones de \$205.661.067,37 para otros sectores diferentes al agrícola, y para este último se realizaron \$142.547.462,56. Se debe tomar en cuenta que este cambio probablemente se debió a la creación y publicación en el Registro Oficial de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, con fecha 5 de mayo del 2009. Además, del año 2011 al 2014, se observan los montos más bajos de concesión de microcréditos del sector agrícola, en comparación a los otros sectores, esta situación probablemente se deba a diferentes inconvenientes que presentaron los microcréditos del sector agrícola, entre los cuales se encontraban los altos niveles de morosidad y la utilización del capital para fines distintos a los previstos (Álvarez, 2015). Finalmente, el monto de los créditos comerciales es menor que el de los microcréditos, esto se debe a que el Banco Nacional de Fomento es una entidad financiera con fines sociales, se caracteriza por el apoyo y atención a pequeños y medianos productores, y por ello debe proporcionar mayor énfasis a los microcréditos.

Por otro lado, actualmente no existe un crédito con características similares a las del crédito 5-5-5, especialmente con una tasa de interés tan baja, pero el Banco impulsa otros programas en post de la soberanía alimentaria, los mismos que son diferenciados y enfocados principalmente al desarrollo micro-empresarial. Actualmente existen dos programas principales para el emprendimiento de pequeños y medianos productores a través de la articulación con el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca que son el crédito CCMA (café, cacao, maíz y arroz); y el programa de repoblamiento bovino.

En primer lugar el crédito CCMA tiene la finalidad de incrementar la productividad de pequeños y medianos productores a través del otorgamiento de créditos, de los cuales la

gran mayoría han sido microcréditos, es decir de hasta \$5000, y a la par se busca enlazar a los solicitantes en un plan para lo cual no se ofrece solamente el préstamo bancario sino también paquetes tecnológicos (denominados también kits de producción) subsidiados en su totalidad, mismos que contienen fertilizantes, semillas y agro-insumos en general, además de asistencia técnica y seguimiento del proyecto. Todo ello se constituye en una garantía para el alto rendimiento y posterior comercialización de los productos provenientes de pequeños y medianos productores además de potenciar al sector agrícola y propender a la disminución de productos importados. El monto asignado para los créditos CCMA ha sido de \$211.185.516,25, y ha comenzado a aplicarse desde diciembre del 2014, los créditos se encuentran distribuidos principalmente en las provincias de la costa. Se debe resaltar que contrariamente al crédito 5-5-5, este crédito si bien no se encuentra subsidiado en cuanto a interés ni tiene un marco legal diferenciado, para su funcionamiento se han requerido de convenios institucionales entre el Banco Nacional de Fomento y el MAGAP, ya que el primero se encarga de la información y otorgamiento de los créditos, y el segundo de la asistencia técnica a los agricultores, y el kit tecnológico (cotizado en \$600, costo subsidiado en su totalidad por el MAGAP), además existen otras ventajas como la garantía que solamente es quirografaria por tratarse de montos pequeños y un seguro agrícola mediante Agroseguros, para hacer frente a los diferentes riesgos que se presentan en la producción agrícola. (Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca, 2014).

En cuanto al programa de repoblamiento bovino, se trata de un proyecto que tiene el propósito de hacer frente a la escases de ganado con fines de producción y consumo dentro del territorio nacional, importando especies de ganado a fin de que los pequeños y medianos agricultores puedan adquirirlos y posteriormente impulsen la cría de ganado mediante cooperativas o asociaciones. Con este proyecto se pretende a más del repoblamiento, la participación activa de pequeños productores, los cuales pueden adquirir el ganado mediante el crédito que ofrece el Banco Nacional de Fomento, dirigido específicamente para este propósito además de un seguro ganadero a través de Agroseguros. Añadido a ello, si bien los productores deberán adquirir el ganado, el 30% del costo será subsidiado.

### **3.2.3. Indicador de resultados**

Los resultados de este estudio se obtienen en base a los datos previamente analizados, para presentarlos en primer lugar es necesario determinar el significado e implicaciones del principio de no regresividad de derechos, tomando en cuenta así mismo las políticas que el Estado a través del Banco Nacional de Fomento ha puesto en marcha posterior a la eliminación del crédito 5-5-5, ulteriormente se determinará en base a esta información si es que se trata o no de un caso de regresividad.

El principio de no regresividad forma parte del derecho internacional de los derechos humanos como también de normas constitucionales. Con la finalidad de realizar un análisis jurídico al respecto de este principio, en primer lugar se analizará la teoría en cuanto a normativa internacional a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador o Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Una medida regresiva es definida como *“toda aquella disposición o política cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido”* Nota al art. 11 del (Protocolo de San Salvador). Es decir que son regresivas todas las disposiciones que impliquen retardo o retroceso en la extensión adjudicada a un derecho y las políticas que involucren un retroceso en sus resultados, lo que es medible por medio de indicadores. Se trata de determinar si una situación en concreto ha empeorado el nivel de goce o ejercicio de un derecho, dicho retroceso se mide desde cada situación particular y puede comprender la afectación de derechos de grupos determinados o de toda la población (Courtis, 2006).

Desde el punto de vista teórico o conceptual, el principio de no regresividad constituye una limitación al Estado, dada por las normas de carácter internacional y la Constitución. Es decir que debido a que se trata de una obligación de respeto por parte del Estado, no se exige su actuación, inversión o recursos; sino que debe abstenerse de adoptar políticas que desmejoren la situación presente.

Una política pública es regresiva cuando ha empeorado una situación determinada, tomando como referencia la realidad anterior a la aplicación de la política y las consecuencias posteriores producidas a causa de ella, en este caso se analiza si existió regresividad al momento en que se dejó de otorgar el crédito 5-5-5 (Courtis, 2006).

Este principio tiene su basamento en la noción de progresividad<sup>11</sup> definida como “el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social o cultural”. Artículo 5.1. (Protocolo de San Salvador). Agregado a esto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha expresado que la progresividad enlaza la gradualidad, es decir que la plena realización de un derecho no se produce en un espacio de tiempo corto ya que el progreso implicaría la obligación del Estado de mejorar de manera continua el goce y ejercicio de los derechos. La relación directa entre la progresividad y la no regresividad se produce en el hecho de que si el Estado tiene la obligación de reconocer los derechos e implementar medidas de forma progresiva para su ejercicio, además tendría entonces el deber mínimo de no adoptar medidas y políticas regresivas que empeoren la situación en cuestión (Courtis, 2006).

En cuanto a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, este cuerpo legal impone a los Estados en su art. 26 el deber de tomar medidas progresivas con el fin de garantizar la efectividad de los derechos allí establecidos: *“Los Estados parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional (...) para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos...”* (Convención Americana sobre Derechos Humanos ). El carácter progresivo aquí señalado impone al Estado la obligación de procurar continuamente la realización de los derechos, sin margen al retroceso.

---

<sup>11</sup> Adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, órgano que el 7 de junio de 2005 aprobó las normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador. En los informes previstos por el Protocolo de San Salvador los Estados deben dar cuenta de las medidas progresivas adoptadas para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo protocolo.

Sin embargo, el Comité DESC ha establecido estándares para determinar la legitimidad de una medida regresiva de derechos, debido a razones plenamente justificadas por parte del Estado. Para lo cual, la alegación de carencia de recursos suficientes para mantener cierta política o razones fundadas en crisis económicas no tendrían validez.

“...previsiones regresivas serán solo justificables bajo excepcionales circunstancias y sobre el Estado pesa la carga de demostrar que tales medidas regresivas han sido adoptadas sólo tras la consideración más cuidadosa de todas las alternativas” (Courtis, 2006, pág. 91).

En concordancia con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, si se presenta una medida regresiva en primer lugar existiría presunción en contra de su validez, y es el Estado el que debe demostrar que está justificada y que su propósito es la preservación de otros derechos, además de haber justificado que no se ha podido ejecutar otra alternativa y que aquella es la menos lesiva. Pero jamás una medida regresiva deberá dismantelar el contenido mínimo o esencial de un derecho, sin el cual pierde su naturaleza y razón de ser.

En cuanto a si existió o no regresividad, en este caso de estudio se debe señalar que si bien el crédito 5-5-5 representaba un beneficio para los pequeños y medianos productores sobre todo por la tasa de interés del 5%, y era consecuente con las normas establecidas en la Constitución, específicamente el art. 281 que define a la soberanía alimentaria y determina responsabilidades para el Estado, entre las cuales se encuentra particularmente la creación y promoción de mecanismos de financiamiento preferenciales para los pequeños y medianos productores, y además artículos relacionados como el derecho al agua, apoyo al desarrollo de prácticas agrícolas, fomento a la producción nacional, etc. Además del Plan Nacional del Buen Vivir y la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria que regulan el ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria, y determinan así mismo normas en cuanto a la creación de mecanismos de crédito para la adquisición de medios de producción para pequeños y medianos productores, respeto a la agrobiodiversidad y saberes ancestrales. Aunque se eliminó el crédito, el Banco Nacional de Fomento creó otros mecanismos para el

ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria, no con características similares a las del crédito 5-5-5, pero con elementos superiores a los de este.

Hoy por hoy existen dos programas dirigidos a pequeños y medianos empresarios adoptados por el Banco Nacional de Fomento, es decir que se trata de programas preferenciales, si bien no tienen marco normativo diferenciado, cuentan con características que superan a las del crédito 5-5-5 en cuanto a cumplimiento efectivo del derecho a la soberanía alimentaria. En primer lugar el crédito CCMA, que busca el incremento de la productividad para las microempresas, y además ofrece otras ventajas como el kit agrícola, el seguro para campesinos y asistencia técnica; en segundo lugar el proyecto de repoblamiento bovino que brinda la oportunidad a pequeños y medianos productores de adquirir especies para la posterior crianza del ganado, su reproducción y los productos derivados, este programa cuenta también con asistencia técnica y seguro.

La razón por la cual considero que no existe un caso de regresividad es porque los nuevos programas del Banco Nacional de fomento no se enfocan solamente en el crédito, el cual se trataba del otorgamiento de cierta cantidad de dinero con desventajas como la utilización del monto para otros fines diferentes a los de la producción agrícola, además de altos niveles de morosidad (Álvarez, 2015). En cambio, los programas actuales del Banco Nacional de Fomento se encuentra más acordes al derecho a la soberanía alimentaria ya que cuentan, no solo con un crédito para fines productivos, sino también con elementos como la asistencia técnica a los productores, el fomento de las asociaciones entre campesinos ya que de esta forma tienen una probabilidad más alta de adquirir el crédito, los denominados kits agrícolas subsidiados lo que les garantiza la obtención de materia prima de calidad para comenzar la producción, y finalmente un seguro debido a los diferentes riesgos que implica la actividad agrícola, por causas como desastres naturales o cambios del clima. Todo esto se configura no solo como un crédito en sí mismo sino como la garantía de la producción, se trata de enlazar a los productores a un proyecto duradero, y de crear una cultura de emprendimiento, no solo ofrecer el capital. La medida regresiva implica una disposición o política que signifique un retroceso en el nivel de ejercicio de un derecho, en este caso no representa un retroceso sino un avance en el goce de este derecho, si bien los dos programas se encuentran en sus inicios y por ello no es posible obtener datos específicos como en el

caso del crédito 5-5-5, en cuanto a la conformación de los mismos se tiende de mayor forma al ejercicio efectivo del derecho a la soberanía alimentaria.

La soberanía alimentaria tiene elementos esenciales que no se reducen a la seguridad alimentaria, sino que implica la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados. Es decir, que los productores sean capaces en primer término de cubrir sus necesidades para después comercializar, a través de una producción acorde a su cultura. Deben definir de manera autónoma sus políticas y estrategias, además de sus propios sistemas de manejo de los recursos naturales, basándose en principios de sostenibilidad, sustentabilidad y respeto a la agrobiodiversidad, y solamente en base a todos estos elementos se establecen normas sobre la implementación de mecanismos preferenciales de crédito, porque estos últimos como tales no son suficientes para considerar que el derecho a la soberanía alimentaria se ejerce efectivamente.

En este caso el Estado a través de sus órganos no solo que se ha inhibido de adoptar políticas que desmejoren la situación en cuestión, sino que ha ejecutado acciones progresivas en tanto que propende al avance continuo de la creación e impulso de mecanismos para el ejercicio de este derecho, además que se enlaza con la gradualidad, es decir que en primer lugar se procuraron los créditos para posteriormente continuar con ellos y además ofrecer otras ventajas a los solicitantes, ventajas permanentes y mucho más profundas que la tasa de interés del crédito. Este caso, bajo el análisis anterior, se dilucidaría como el cumplimiento de las obligaciones del Estado en cuanto a adoptar medidas progresivas para el efectivo ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria desde un enfoque mucho más integral.



### 3.3. Ejercicio efectivo del derecho a la Soberanía Alimentaria a través de la política pública del crédito 5-5-5 y los actuales programas del Banco Nacional de Fomento.

Con el objeto de analizar las diferencias entre la política pública del crédito 5-5-5 y los actuales programas de crédito del Banco Nacional de Fomento, dirigidos a pequeños y medianos productores haciendo relación al ejercicio efectivo del derecho a la soberanía alimentaria, he decidido presentar un cuadro comparativo para posteriormente ahondar en las conclusiones.

El ejercicio efectivo del derecho a la soberanía alimentaria implica que los pueblos puedan definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo sostenibles y sustentables; además de la autosuficiencia de alimentos, sanos y culturalmente apropiados, con base en la pequeña y mediana producción	Ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria a través del programa de crédito 5-5-5	Definir políticas propias
		Autosuficiencia de alimentos
		Base en la pequeña y mediana producción
	Ejercicio efectivo del derecho a la soberanía alimentaria a través de los actuales programas de crédito (Crédito CCMA y programa de repoblamiento bovino)	Definir políticas propias
	Sostenibilidad y sustentabilidad	
	Autosuficiencia de alimentos sanos	
	Base en la pequeña y mediana producción	

Figura 6: Realizado por el autor en base al concepto de soberanía alimentaria dado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Tomando en cuenta por un lado los elementos que abarca la soberanía alimentaria y por otro lado el análisis sobre la naturaleza del crédito 5-5-5 y los actuales programas del Banco Nacional de Fomento, es posible decir que en cuanto al crédito 5-5-5, si bien se ofrecía una cantidad determinada de dinero en préstamo con un interés muy bajo, es decir un mecanismo preferencial de crédito, con la finalidad de que los pequeños y

medianos productores adquieran los medios de producción, lo que puede ser considerado una vía para lograr la autosuficiencia de alimentos además de la posterior comercialización lo cual era en un incentivo para el productor nacional, además de que los beneficiarios se convertían en gestores de su propia empresa ya que eran ellos quienes tomaban las decisiones en cuanto a la producción, recursos a utilizar y posibles asociaciones de productores; aunque existían todas esas ventajas; a través de los programas que lleva actualmente el Banco Nacional de Fomento es posible constatar una mayor cantidad de elementos para el ejercicio efectivo del derecho a la soberanía alimentaria.

Ciertamente, en cuanto a definir estrategias propias dentro de la cadena productiva, a través de estos programas no solo que se otorga el crédito, sino que se da preferencia a la asociatividad, y de esta manera se fomenta la unión de productores para que esas políticas y estrategias de producción no sean diferentes dependiendo de una persona o grupo familiar que solicita el crédito. Conjuntamente, la sostenibilidad y sustentabilidad esenciales en el ejercicio efectivo del derecho a la soberanía alimentaria, se tutelan a través de la asistencia técnica, la misma es el elemento que hace la diferencia entre el anterior programa y los actuales debido a que a través de ella no solo que se ofrece el crédito, sino que se enlaza al beneficiario a un proyecto, con lo cual se evita en primer lugar los índices de morosidad y en segundo lugar el gasto o inversión del capital para otro fin, dos consecuencias negativas que tenía el solo otorgamiento del crédito 5-5-5. Por medio de la asistencia técnica además se ofrecen capacitaciones y colaboración a los productores en cuanto a métodos de fertilización de la tierra, desgaste del suelo, mejoramiento en la utilización del terreno, entre otros, evitando la imposición de métodos de producción, siempre y cuando estos tengan basamento en estos dos principios fundamentales. Añadido a ello, el programa denominado crédito CCMA cuenta además con los denominados kits tecnológicos que se ofrecen de manera gratuita y que contienen elementos como semillas, fertilizantes, etc. Con lo que los productores tienen la facilidad de comenzar directamente a producir además de asegurarse que esos productos son de calidad y competitivos en el mercado, por lo que pueden paulatinamente tomar un papel realmente activo en la cadena productiva, no solo como proveedores de materia prima o de determinado producto.

Con relación a la autosuficiencia de alimentos sanos, como parte de este proceso los beneficiarios al contar con el crédito, la asistencia técnica y el kit tecnológico, poseen más elementos para evitar una agricultura de supervivencia, logrando producir en tal medida que tengan seguridad alimentaria y además estén en capacidad para producir y comercializar el excedente, en cuanto a los productos que deben ser sanos, los insumos otorgados como fertilizantes, semillas, etc. se conforman como una garantía de utilizar materia prima con elementos no tóxicos a la salud humana, asimismo evitando contaminación del suelo.

Finalmente, en lo que respecta a la característica de los alimentos como culturalmente apropiados, considero que es un tema aún no ahondado a través de estos programas debido a que con el crédito 5-5-5 solamente se otorgaba el préstamo, pero no había un enlace a un proyecto con características semejantes, y con los actuales programas de crédito, los mismos tienen un móvil sumamente distinto, en el caso del crédito CCMA, se trata de impulsar la producción de café, cacao, maíz y arroz, por lo que no se trata de dar total apertura a los productores sino fortalecer el sector agrícola del país mejorando estos cuatro productos considerados como los de producción beneficiosa a nivel nacional y para la exportación; por otro lado el programa de repoblamiento bovino busca satisfacer la demanda interna de carne, debido a que el Banco Nacional de Fomento cuenta con información sobre el crecimiento de su demanda y carencia de oferta para los próximos años (Álvarez, 2015), por lo que los productores no tienen el control sobre este fin, y consecuentemente no abarca elementos diferenciados de cada cultura.

### ***3.3.1. Consecuencias de la extinción del crédito “5-5-5” y de la creación de los nuevos programas del Banco Nacional de Fomento***

Tomando en cuenta los resultados previamente expuestos, a partir de la extinción del crédito 5-5-5, los pequeños y medianos productores dejaron de tener acceso a un crédito con una tasa de interés diferenciada, sin embargo hoy por hoy las consecuencias son la tutela del ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria de manera más efectiva, ya que si bien los nuevos programas de crédito se otorgan con la tasa de interés común, y si bien no existe un marco normativo específico (como tampoco lo tenía el crédito 5-5-5), se cubren de mejor forma otros elementos como el incentivo al productor nacional

mediante los kits tecnológicos y la asistencia técnica, que no representan más que herramientas a través de las cuales se obtienen medios de producción y el conocimiento necesarios para la autosuficiencia de alimentos y posterior comercialización de los excedentes dando un espacio a los beneficiarios dentro de la cadena productiva de protagonismo y empoderamiento de sus propios procesos. Estos nuevos programas se han creado además en base a la pequeña y mediana producción agrícola a nivel nacional, con lo que se busca fortalecer el mercado interno, sustituir importaciones de productos que es posible producirlos internamente y además exportarlos como productos de calidad. Finalmente la consecuencia más importante de la extinción del crédito 5-5-5 ha sido la creación de medidas progresivas a través de los nuevos programas que buscan superar al crédito 5-5-5 en cuanto a ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria pero con elementos diferentes a los de un préstamo, que se prolonguen en el tiempo, buscando resultados a largo plazo.

## 4. CAPÍTULO III

### 4.1. Futuro de la soberanía alimentaria

Para analizar el futuro de la soberanía alimentaria en la región es de esencial importancia determinar el crecimiento poblacional en América Latina y en el país, para ello la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuenta con cifras aproximadas sobre este tema, como se ven a continuación:

<b>América Latina: Población total, urbana y rural y porcentaje población urbana (período 2000-2025)</b>						
América Latina	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Población total	512 681	551 630	589 716	626 148	660 422	691 756
Población urbana	388 476	429 261	468 571	505 851	540 719	572 681
Población rural	124 205	122 368	121 145	120 297	119 703	119 075
Porcentaje urbano	75.8	77.8	79.5	80.8	81.9	82.8

Figura 7: Información obtenida del Boletín demográfico "América Latina: Proyecciones población urbana y rural 1970-2025, elaborado por la CEPAL.

Como se observa en el gráfico, el porcentaje de la población urbana en América Latina aumentará de 75.5% en el año 2000 a 82.8% en el año 2025. Esto significa que es importante, tanto a nivel nacional como internacional, fomentar el desarrollo rural debido a que es allí donde se siembran y cosechan los alimentos, ya que el porcentaje de crecimiento general de la población (tanto población urbana como rural) afectará a la soberanía alimentaria al requerir mayor cantidad de alimentos para cubrir su demanda. De igual forma, en Ecuador las cifras de la población urbana aumentarán de 60.4% en el año 2000 a 70.3% para el año 2025 (CEPAL, 2005).

Las ventajas que acarrearía el fortalecimiento del área rural son realmente significativas en cuanto al ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria. A través del fortalecimiento de la

producción agrícola se contribuye al desarrollo económico nacional ya que la oferta de alimentos aumenta y la calidad de vida para la zona urbana mejora debido a que cubre su demanda, y en cuanto a la población rural, además de cubrir su demanda, crea fuentes de trabajo y mantiene sus formas tradicionales de producción. Añadido a ello, a nivel nacional es necesario impulsar al sector agrícola, más en un país en donde este sector representa una gran cantidad de sus productos de exportación, esto dinamizaría la economía, posicionándolo en el mercado mundial y generando réditos para desarrollar otros negocios como por ejemplo industria para generar valor agregado. En resumen, el impulso al sector agrícola tiene efecto multiplicador, debido a que cuando se protege a los pequeños y medianos productores bajo los principios de la soberanía alimentaria no solo que se promueve la seguridad alimentaria a nivel nacional, sino que también se genera empleo agrícola, disminución de pobreza en zonas rurales y por ende se evita la migración masiva a las ciudades y por ello la disminución de pobreza en el sector urbano ya que de lo contrario existiría gran cantidad de demanda de empleo en estas zonas, y abandono del área rural. Agregado a ello, el impulso de las zonas rurales viene de la mano con el respeto y conservación de sus formas de producción agrícola, en cuanto sean sustentables y sostenibles, además de su cultura, diferente a la de las zonas urbanas.

América Latina al ser una región que exporta y subsiste de materia prima deberá promover una agricultura sustentable, con el fin de garantizar que las generaciones futuras satisfagan su necesidad de alimentos, además de crear programas que promuevan el respeto a la producción de los alimentos culturalmente aceptados además de sanos. Es decir, que se trata de integrar todos los elementos de la soberanía alimentaria con el fin de garantizar este derecho.

La creación de nuevas tecnologías es necesaria, pero a la par de ello debe ir la capacitación de los productores para su utilización, evitando anular las prácticas ancestrales.

Otra medida a tomar será la regulación del monocultivo que se traduce como la práctica agrícola de sembrar solamente un tipo de planta en determinado espacio que propicia su crecimiento. El aspecto negativo del monocultivo es que su aplicación no necesariamente aumenta el rendimiento, ya que se ha demostrado que los policultivos aprovechan de mejor manera la tierra y los recursos disponibles y su riqueza varietal mejora la productividad y

reduce riesgos relacionados con enfermedades y malezas, además de sembrar una gran diversidad de alimentos por lo que no se limitan a cosechar en determinadas épocas del año.

En conclusión, con el objetivo de garantizar la soberanía alimentaria a futuro se deben tomar en cuenta ciertos aspectos ya recogidos por la Constitución art. 281 en cuanto a las implicaciones de este derecho. En primer lugar tomar en cuenta que la alimentación es un derecho humano básico, parte de la soberanía alimentaria, que debe ser nutritiva y culturalmente adecuada; la repartición de las tierras es fundamental ya que proporciona a los productores el control sobre la tierra que trabajan y evita la apropiación de terrenos por parte de grandes empresas privadas que tienen objetivos diferentes a los de los ciudadanos y ciudadanas; la protección a los recursos naturales bajo los principios de sostenibilidad y sustentabilidad a través de la conservación de la diversidad biológica; regirse bajo la idea de que la alimentación es en primer lugar una fuente de nutrición y en segundo lugar un artículo de comercio y finalmente la participación activa de los pequeños y medianos productores en los procesos de formulación de políticas públicas agrícolas (Almeida Filho & Scholz, 2008).

#### **4.1.1. Soberanía alimentaria a nivel nacional**

##### **4.1.1.1. Compromisos del Estado**

El Estado se encuentra en la obligación de hacer cumplir la normativa alrededor del derecho a la soberanía alimentaria, si bien en este estudio se ha analizado el deber específico de crear mecanismos preferenciales de crédito para pequeños y medianos productores agrícolas, en general existen varios otros deberes y compromisos que el Estado ha asumido, independientemente de la participación de los ciudadanos y ciudadanas, como el fomento a la producción de alimentos bajo los principios de sustentabilidad y sostenibilidad, impulso para la utilización de la tierra y desincentivos para tierras improductivas, fortalecer la economía social y solidaria mediante la asociación de pequeños y medianos productores, introducir tecnologías ecológicas para la producción del agro, promover políticas a favor del acceso del campesinado a la tierra, agua, etc; impulsar la preservación de la agrobiodiversidad y los saberes

ancestrales, cuidar que los animales de consumo sean sanos y se desarrollen en un ambiente saludable, promover la creación de organizaciones y redes de productores y consumidores, entre otros.

Todo ello se ve institucionalizado mediante el trabajo que deben llevar a cabo los entes estatales designados por la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, como son el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) y la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPIA), además de entidades como el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), el Ministerio de Salud Pública y a la par el trabajo realizado por las organizaciones de la sociedad civil.

#### **4.1.1.2. Instituciones intervinientes**

##### **4.1.1.2.1. Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN)**

La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria determina el impulso a la participación de la sociedad civil en la elaboración de leyes y políticas públicas. Los procesos de deliberación pública deberán ser promovidos por las entidades del Estado, y para ello la ley dispone la creación del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) que se define como:

“El conjunto articulado de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, actores sociales, institucionales y estatales involucrados en la construcción participativa de propuestas de políticas públicas relacionadas con el régimen de la soberanía alimentaria” (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria).

Las funciones de este organismo serán principalmente la elaboración de políticas públicas, coordinación entre la sociedad civil y los niveles de gobierno en cuanto a la



producción y comercialización. La conformación del SISAN se dará de la siguiente forma:

“Un delegado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Un delegado por el Ministerio del Ambiente; Un delegado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social; Un delegado por el Ministerio de Salud Pública; Un delegado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales, juntas parroquiales y regímenes especiales, representado por los presidentes de AME, CONCOPE y CONAJUPARE; y, los integrantes de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía Alimentaria” (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria).

#### **4.1.1.2.2. Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA)**

Es un organismo creado a partir de lo ordenado por la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria que tiene como objetivos la generación de propuestas de ley, políticas públicas, y programas con relación al derecho a la soberanía alimentaria y que cuenta con la participación del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil, sus miembros son seleccionados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social mediante concurso de méritos y oposición.

Entre sus atribuciones se encuentran: generar procesos de debate y propuestas de ley, programas, y proyectos para el cumplimiento de la LORSA, ejercer funciones de veeduría, realizar actividades de capacitación sobre soberanía alimentaria, etc.

“Artículo 34.- De acuerdo a la reforma publicada en el Registro Oficial No. 349 con fecha lunes 27 de Diciembre del 2010, La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, sin perjuicio de las demás atribuciones que se establezcan en la Ley o en los Reglamentos, tiene las siguientes:

a) Aprobar las normas internas que regulen su funcionamiento.

- b) Generar un amplio proceso participativo de debate, con el objeto de elaborar las propuestas relacionadas con las leyes que regulen, entre otros temas: el uso y acceso a las tierras, territorios y comunas; agrobiodiversidad y semillas; desarrollo agrario agroindustria y empleo agrícola; sanidad animal y vegetal; agroecología; comercio y abastecimiento alimentario; consumo nutrición y salud alimentaria; pesca, acuicultura y manglares; acceso de las ciudadanas y ciudadanos al crédito público, seguro y subsidios alimentarios.
- c) Proponer y recomendar a las diferentes instancias de gobierno sobre formulación e implementación de políticas, planes, programas, y proyectos relacionados con la soberanía alimentaria.
- d) Proponer normas y acuerdos para garantizar el fiel cumplimiento de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria por parte de instituciones públicas y privadas.
- e) Recomendar la suscripción de convenios con instituciones de cooperación o asistencia técnica, nacionales o internacionales, relativos al régimen de la soberanía alimentaria, por parte del órgano competente y para su propia institución.
- f) Ejercer acciones de veeduría (...)
- g) Sugerir a las instituciones de educación superior y centros de investigación legalmente acreditados, temas de investigación en el área de soberanía alimentaria.
- h) Elaborar y aprobar su plan de actividades, que se ajuste al Plan Nacional de Desarrollo.
- i) Emitir un informe anual de gestión y rendición de cuentas.
- j) Realizar actividades permanentes de capacitación y formación relativas al régimen de la soberanía alimentaria, salud y nutrición, a través de talleres, foros y seminarios
- k) Las demás señaladas en la ley y su reglamento” (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria).

#### **4.1.1.2.3. Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP)**

Se trata de uno de los puntos de acción principales y fundamentales de las políticas del gobierno para promover el derecho a la soberanía alimentaria y el desarrollo del sector rural.

“Es la institución rectora del multisector, para regular, normar, facilitar, controlar, y evaluar la gestión de la producción agrícola, ganadera, acuícola y pesquera del país; promoviendo acciones que permitan el desarrollo rural y propicien el crecimiento sostenible de la producción y productividad del sector impulsando al desarrollo de productores, en particular representados por la agricultura familiar campesina, manteniendo el incentivo a las actividades productivas en general” (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, 2015).

El MAGAP ha orientado los programas que promueve al desarrollo de pequeños y medianos productores agrícolas dando prioridad a la agricultura familiar y a la asociatividad entre campesinos. Ha trabajado asimismo con el Banco Nacional de Fomento, como es el caso de los créditos presentados en este estudio.

#### **4.1.1.2.4. Ministerio de Salud Pública (MSP)**

Se conforma como la autoridad sanitaria nacional y se encarga de impulsar políticas alimentarias y de nutrición por lo que cuenta con dos instancias a saber: el Instituto Nacional de Investigaciones en Alimentación y Nutrición (INIAN) y la Dirección de Nutrición (DNN), ambas se conforman como bases para la planificación en temas de soberanía alimentaria.

“Ejercer la rectoría, regulación, planificación, coordinación, control y gestión de la Salud Pública ecuatoriana a través de la gobernanza y vigilancia y control sanitario y garantizar el derecho a la Salud a través de la provisión de servicios de atención individual, prevención de enfermedades, promoción de la salud e

igualdad, la gobernanza de salud, investigación y desarrollo de la ciencia y tecnología; articulación de los actores del sistema, con el fin de garantizar el derecho a la Salud” (Ministerio de Salud Pública).

Además de estos entes del Estado, es importante tomar en cuenta a la Asamblea Nacional, ya que se trata del órgano que ejerce el poder legislativo del Estado, a través de ella se creó y aprobó la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria y además se trabaja constantemente en este tema mediante la comisión de soberanía alimentaria y desarrollo del sector agropecuario y pequero.

#### **4.1.1.2.5. Organizaciones de la sociedad civil**

Existen además diferentes grupos que buscan el cumplimiento del ejercicio del derecho de soberanía alimentaria, se trata de organizaciones que han sido conformadas desde la sociedad civil, tales como la Red Agraria Nacional (RAN) conformada por diferentes organizaciones que busca alcanzar el Buen Vivir mediante la propuesta de leyes, políticas públicas, etc. Otra instancia es la Mesa Agraria que se constituye como un espacio para organizaciones campesinas e indígenas nacionales como la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN), la Coordinadora Nacional Campesina (CNC-Eloy Alfaro) y la Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE), entre otras. Otra organización de gran importancia a nivel nacional es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) mostrando en su discurso la importancia dada a la soberanía alimentaria, entre otras.

#### **4.1.2. Soberanía Alimentaria a nivel regional**

Desde mediados del siglo XX se han dado paso en el ámbito internacional varias organizaciones de la sociedad civil, eminentemente representantes de los campesinos y pequeños y medianos productores, buscando el ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria. Durante la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996 en Roma se planteó con fuerza el concepto de soberanía alimentaria, además de conformarse

organizaciones de gran importancia como la Vía Campesina, y en base a ella la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas. Conjuntamente se desarrollaron comités de trabajo como el Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP) y conferencias como:

“Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRARD 2006), LA Conferencia de Nyéleni 2007, la Primera Conferencia Especial para la Soberanía Alimentaria por los Derechos y la Vida 2008, la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria 2009 y la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra en Cochabamba 2010” (Terán Romoleroux, 2013, pág. 77).

Lo que se busca demostrar con estos datos es que la soberanía alimentaria debe contar con la participación de todos los sectores intervinientes, cabe resaltar que a nivel internacional el fortalecimiento del concepto de soberanía alimentaria a fomentado la creación de alianzas entre campesinos, pequeños y medianos productores; y la discusión y puesta en debate sobre este derecho entre movimientos sociales y Estados. A nivel regional las principales instancias en el tema son la Vía Campesina y la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas.

#### **4.1.2.1. La Vía Campesina**

Es una organización internacional que se conforma por el conjunto de campesinos, pequeños y medianos productores, agrupaciones indígenas y en general trabajadores agrícolas, es un movimiento autónomo sin afiliación política. Su principal objetivo es la defensa de la soberanía alimentaria, propuesta realizada por esta organización en el año 1996 durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. (La Vía Campesina).

Esta organización comprende alrededor de 164 movimientos en diferentes países de todo el mundo, lo que representa aproximadamente a 200 millones de campesinos.

“La Vía Campesina es considerada hoy en día uno de los principales actores en los debates alimentarios y agrícolas. Es escuchada por instituciones como la

FAO y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y goza de un gran reconocimiento entre otros movimientos sociales desde el nivel local al nivel global” (La Vía Campesina).

#### **4.1.2.2. Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC-Vía Campesina)**

La CLOC es el conjunto de organizaciones que representan a pequeños y medianos productores campesinos a nivel de América Latina.

“Es una instancia de articulación continental (...) que representa a movimientos campesinos, de trabajadores y trabajadoras, indígenas y Afrodescendientes de toda América Latina. Al presente, cuenta con 84 organizaciones en 18 países de América Latina y el Caribe (...) es la aliada directa de la Vía Campesina Internacional” (Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas).

Actualmente es el bloque más fuerte en lo que concierne a movimientos campesinos y se conforma como una de las principales organizaciones que promueven la soberanía alimentaria en la región.

## **4.2. Legislación comparada**

### **4.2.1. Bolivia**

Aproximadamente desde el año 2006 el presidente Evo Morales estableció entre los puntos principales de su agenda de gobierno las medidas y programas que irían destinados al sector agrícola. Con miras en la soberanía alimentaria, se pretendió regular la tenencia de tierras además de orientar su producción en primer lugar al mercado interno para posteriormente comercializar el excedente. Entre algunos programas, se encontraron la creación y fortalecimiento de los créditos para pequeños y medianos productores, asimilable al caso ecuatoriano. (Programa de gobierno MAS-IPSP 2005).

En cuanto al tema de tierra, desarrollo y producción agrícola, el plan de gobierno del año 2005, como el actual plan de 2010-2015 establece la importancia que se le deberá otorgar al sector agrícola desde los pequeños productores rurales, señalando que el principal foco de atención será dirigido hacia las unidades productivas pequeñas que representan el 68% de las unidades de producción en Bolivia, por ello será de trascendental importancia la redistribución de tierras como la potencialización del sector rural campesino. Además, que se deberá fortalecer el mercado interno a través de la promoción y desarrollo de productos bolivianos con proyecciones a exportar. (Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, 2006).

En cuanto a la Constitución, en el art. 405 sobre el desarrollo rural integral sustentable se establece que las políticas económicas del Estado deberán guiarse por la seguridad y soberanía alimentaria. (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia ). Agregado a ello existe normativa y programas conexos como la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) que tiene como fin impulsar la producción de alimentos a través de la compra de cosechas al costo que establezca el Estado y el abastecimiento de insumos agrícolas a los productores, entre otras medidas; el Programa Productivo para la Seguridad y Soberanía Alimentaria del año 2008 creado mediante decreto supremo N° 29339 que se traduce como un plan para dar contra a los precios de los alimentos a nivel internacional, como por ejemplo otorgamiento de créditos al sector ganadero.

#### **4.2.2. Venezuela**

La Constitución de Venezuela manda en el art. 305 que será deber del Estado promover una agricultura sustentable para garantizar el desarrollo de las zonas rurales y en general la seguridad alimentaria de ciudadanos y ciudadanas, además determina que la producción agropecuaria interna deberá ser considerada prioritaria sobre la exportación de alimentos. (Constitución de Venezuela ). Añadido a ello, existe normativa conexa en lo que concierne al desarrollo de la producción local, especialmente el Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y de la Alimentación del año

2000 que *“define ciertos rubros prioritarios, estableciendo los tres grandes lineamientos de la política agrícola nacional: Dinamizar las cadenas productivas, propiciando la competitividad y el desarrollo sustentable, promover el desarrollo del medio rural y garantizar la seguridad alimentaria”* (Conferencia Regional FAO/OMS sobre Inocuidad de los Alimentos para las Américas y el Caribe, pág. 2). Conjuntamente se creó la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario del año 2001.

Además, en Venezuela se creó la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria en el año 2008, misma que determina que la soberanía alimentaria es un derecho inalienable, que consiste en desarrollar la políticas agrarias de acuerdo a las necesidades y conocimientos de los productores, tomando en cuentas también las demandas del país, conservando la biodiversidad, tanto productiva como cultural y procurando el autoabastecimiento de alimentos a la población.

#### **4.2.3. Colombia**

La Constitución de Colombia no tiene un artículo en específico que se refiera a la soberanía alimentaria, pero en su art. 65 determina que la producción de alimentos deberá ser protegida por el Estado para lo cual se otorgará importancia al desarrollo agrícola, además se establece que el Estado deberá fomentar la investigación y transferencia de tecnología para la producción de alimentos. En cuanto a institucionalidad, el Instituto Colombiano Agropecuario que se encarga de la sanidad agropecuaria y la inocuidad de la producción de alimentos:

“Tiene por objeto contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario (...) mediante la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales, la investigación (...) con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio” (Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, 2015).

Debido al Tratado de Libre Comercio firmado con Estados Unidos, existe descontento en cuanto a leyes alrededor de la soberanía alimentaria, tal es el caso de la resolución 970 del Instituto Colombiano Agropecuario, que prohíbe a los campesinos almacenar las



semillas de sus cosechas que podrían utilizar a futuro, y por otro lado, permite la compra de las denominadas semillas certificadas a grandes empresas.

Finalmente, no existe marco normativo diferenciado ni que otorgue tratamiento especial a la soberanía alimentaria.

## 5. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo de investigación se efectuó un estudio del derecho a la soberanía alimentaria a través del análisis de su marco normativo, es decir, la Constitución, el Plan Nacional del Buen Vivir y la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. Para ello se tomó el caso concreto de una política pública, el crédito 5-5-5 que fue otorgado por el Banco Nacional de Fomento entre los años 2007-2014, esto se realizó con la finalidad de determinar, a través de la utilización de indicadores, en qué medida ha cambiado la situación que existía durante el otorgamiento del crédito en comparación con la situación actual, es decir, una vez extinto este programa, con relación al ejercicio efectivo al derecho de la soberanía alimentaria en base al principio de no regresividad de derechos. La hipótesis de este estudio es la siguiente: la ejecución de la política pública denominada crédito “5-5-5” del Banco Nacional de Fomento promovió el ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria y a partir de su extinción se produjo la regresión de dicho derecho. En base a ella y al objetivo de evaluar la aplicación de la política pública del crédito “5-5-5” y determinar si posterior a su extinción se produjo regresión del derecho a la soberanía alimentaria, las conclusiones que se han obtenido son las siguientes:

- El marco normativo del régimen de soberanía alimentaria se compone principalmente por la Constitución, la Ley orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria y el Plan Nacional del Buen Vivir, en donde la agricultura tiene un papel central y se determinan obligaciones y deberes del Estado en cuanto al ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria, mismos que no se limitan a la obtención de recursos para la producción sino que además velan por el mantenimiento de los modos de producción propios de las colectividades además de impulsar su práctica a gran escala.
- El marco normativo no pretende tratar a la actividad de pequeños y medianos productores como secundaria del sector industrial sino que busca fortalecer la economía nacional a través de la reactivación de la agricultura de productores pequeños.
- Dentro de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria se establecen diferentes mecanismos de importante cumplimiento para el ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria, sin embargo en la realidad muchos de estos mecanismos no han

sido aplicados hasta el día del hoy, y lo más representativo han sido los créditos preferenciales.

- Los alimentos, bajo el texto de las normas, no tienen el mismo tratamiento que una mercancía, sino que se trata del derecho a alimentarse de manera adecuada, culturalmente apropiada, y parte de ello es asegurar en primer lugar el abastecimiento interno y posteriormente pensar en la exportación y comercialización.
- Establecido un marco normativo en cuanto a la soberanía alimentaria, existe la posibilidad real de ejercer este derecho, por un lado gracias a la seguridad jurídica y por otro lado al impulso de la formación de asociaciones entre pequeños y medianos productores por medio del basamento legal previsto.
- Los resultados en cuanto al monto al que ascendió el otorgamiento del crédito 5-5-5 varían dependiendo del año del que se trate. Al comparar los microcréditos con los créditos comerciales, se determina que desde el año 2007 hasta el año 2010 el mayor monto era asignado a los microcréditos, de los cuáles se dividía casi a la mitad los microcréditos para el sector agrícola con los microcréditos dirigidos a otros sectores. La mayor parte de los microcréditos del sector agrícola se conformaba por el crédito 5-5-5. Sin embargo del año 2011 hasta inicios del 2014, si bien la cantidad de créditos otorgados era mayor para los microcréditos, que para los créditos comerciales, dentro de los microcréditos se otorgaron mayor cantidad de recursos a los otros sectores.
- Una gran parte de los microcréditos del sector agrícola correspondían al crédito 5-5-5, debido a las ventajas que este presentaba en comparación a los otros programas que en ese momento tenía el Banco Nacional de Fomento, sobretudo su tasa de interés del 5%.
- Los mayores problemas que representó el crédito 5-5-5 fueron los altos niveles de morosidad al momento del pago y la utilización del dinero en fines diferentes a los presentados para su otorgamiento.
- En cuanto a los actuales programas que promueve el Estado con relación a mecanismos preferenciales de crédito para pequeños y medianos productores agrícolas, se determinó que las ventajas que estos presentan son superiores a las del crédito 5-5-5 en el ejercicio efectivo del derecho a la soberanía alimentaria. Estos nuevos programas se enlazan con la gradualidad propia del principio de no regresividad, es decir que en

primer lugar se procuraron los créditos para posteriormente continuar con ellos y además ofrecer otras ventajas a los solicitantes, ventajas permanentes y mucho más profundas que la tasa de interés del crédito; por lo que la hipótesis planteada es negada.

- El Estado actualmente cumple con su deber de establecer mecanismos de crédito preferenciales para pequeños y medianos productores, a través de dos programas que llevan a cabo actualmente el Banco Nacional de Fomento y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, programas denominados Crédito CCMA (café, cacao, maíz y arroz) y el programa de repoblamiento bovino
- El crédito CCMA es un programa de microcréditos para el sector agrícola con ventajas adicionales como el otorgamiento de un Kit de producción subsidiado en su totalidad que contiene agro-insumos en general, asistencia técnica, seguro agrícola y enlace a un proyecto agrícola por medio del seguimiento del mismo.
- El programa de repoblamiento bovino ofrece microcréditos para adquirir ganado y posteriormente impulsar su cría y aprovechamiento de productos derivados, además de un seguro ganadero, y con costo 30% subsidiado.
- Los microcréditos benefician en gran medida a los pequeños y medianos productores, ya que a través de ellos les es posible la obtención de los medios de producción necesarios para la actividad agrícola, asimismo como se ha señalado, con los actuales programas del Estado se enlazan a su actividad económica de forma permanente y a través de ellos además se propicia la formación de asociaciones de productores con la finalidad de unir los recursos de cada uno y propender a la complementariedad a través del impulso de ser candidatos más propicios a los créditos.

## 6. RECOMENDACIONES

- Analizar las razones por las cuales varios de los mecanismos existentes en la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria no han sido aplicados aún, y determinar los factores determinantes para ello.
- Estudiar a fondo las implicaciones de los alimentos culturalmente apropiados, y proponer mecanismos eficaces para lograr que esta característica de la soberanía alimentaria se cumpla, si bien se establece en el marco normativo, se ha dado prioridad al aspecto productivo, cuando ambos deberían ir de la mano.
- Realizar un estudio a posterior sobre la banca de desarrollo que se pretende impulsar en nuestro país, debido a que a raíz de ello el Banco Nacional de Fomento formará parte de ella en un futuro. Determinar cuáles serían su funcionamiento, objetivos y metas, etc. Y en base a ello establecer si trae mayores ventajas que mantener el estado actual del Banco Nacional de Fomento.
- Dentro de un estudio económico, observar las ventajas a futuro de los dos programas actuales del Banco Nacional de Fomento: CCMA y el programa de repoblamiento bovino, como opciones para promover la soberanía alimentaria y la actividad agrícola de pequeños y medianos productores. Esta observación deberá ser determinada en base a las cifras reales que presentaren estos programas, mejorando además de esta manera el método de estudio.
- Determinar en qué grado se regula el monocultivo de las grandes empresas agrícolas en el país, ya que si bien existen normas que impulsan a los pequeños y medianos productores, no existen mayores elementos que lleven a su protección del sector agroindustrial.
- Continuar para futuras investigaciones con una visión crítica en cuestiones que podrían ser contrarias a la soberanía alimentaria, tal es el caso de la explotación minera legitimada a través de la Ley de Explotación Minera que si bien determina ciertos parámetros para la explotación con el fin de proteger el medioambiente como por ejemplo la prohibición de trabajos en zonas consideradas protegidas, no se toma en cuenta que a largo plazo se afecta la soberanía alimentaria ya que se elimina la

posibilidad de siembra en esos suelos, que potencialmente se vuelven improductivos, se afecta la salud y medioambiente sano perjudicando a las poblaciones aledañas, y no se siguen los principios de sostenibilidad y sustentabilidad de las actividades relacionadas a la obtención de ganancias a través de los elementos de la naturaleza. Cabe recordar que la soberanía alimentaria se opone al extractivismo, sin función social.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Resolución de la Junta de Política Monetaria y Financiera 43. (21 de abril de 2015). Ecuador.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *La implementación de las políticas* . México DF: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor.
- Almeida Filho, N., & Scholz, V. (2008). *Soberanía Alimentaria y Seguridad alimentaria, XLVI Congreso de la Sociedad Brasileira de Economía*. Santiago de Chile.
- Álvarez, P. (31 de marzo de 2015). Economista, jefe del área de Fomento y Desarrollo del Banco Nacional de Fomento. (G. Pasquel, Entrevistador)
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La política de las políticas públicas* . Washington : Editorial Planeta .
- Banco Nacional de Fomento, B. (27 de Junio de 2012). *CRÉDITO “5-5-5”, CAUTIVA EL INTERÉS DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2014, de [https://www.bnf.fin.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=164%3Aemprendores-de-cayambe-recibieron-creditos-del-bnf&catid=27%3Anoticias-principales&lang=es](https://www.bnf.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=164%3Aemprendores-de-cayambe-recibieron-creditos-del-bnf&catid=27%3Anoticias-principales&lang=es)
- Bebbington, A. (s.f.). *LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL DE LOS RECURSOS RURALES: APRECIACIONES A PARTIR DE LOS CONFLICTOS MINEROS EN LATINOAMÉRICA*. Recuperado el 18 de febrero de 2014, de file:///C:/Users/estudiantes/Downloads/02-bebbington\_%20Sostenibilidad%20social%20de%20los%20recursos%20rurales%20(1).pdf
- Brassel, F., Breilh, J., & Zapatta, A. *¿Agroindustria y Soberanía Alimentaria? Hacia una Ley de Agroindustria y Empleo Agrícola*. Quito: SIPAE.
- Bustelo, F. (1994). *Historia económica: introducción a la historia económica mundial*. Madrid: Complutense.

- Caldera Ortega, A. R. (2012). *De la administración pública a las políticas públicas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor.
- CEPAL, C. E. (2005). *Boletín demográfico "América Latina: Proyecciones población urbana y rural 1970-2025"*.
- Chiriboga, M. (2000). *La comercialización de los pequeños y medianos productores agropecuarios como eje articulador de la nueva ruralidad*. Quito: IICA.
- Código Orgánico Monetario y Financiero. (12 de 09 de 2014). Ecuador.
- Conferencia Regional FAO/OMS sobre Inocuidad de los Alimentos para las Américas y el Caribe, F. *SITUACIÓN ACTUAL DEL CONTROL DE LA INOCUIDAD DE ALIMENTOS EN VENEZUELA: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN*.
- *Constitución de Venezuela* .
- *Constitución del Ecuador*. (2008).
- *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* .
- *Convención Americana sobre Derechos Humanos* .
- Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas, C. (s.f.). *Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas*. Recuperado el mayo de 2015, de <http://www.cloc-viacampesina.net/index.php/es/quienes-somos>
- Courtis, C. (2006). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales* . Buenos Aires : Del Puerto .
- Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, D. (2001). Habana.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. (1948).
- Decreto Ejecutivo 696 . (28 de marzo de 2011). *NUEVA INTEGRACION DEL DIRECTORIO DEL BANCO NACIONAL DE FOMENTO* . Ecuador.
- Fernández Such, F. (2006). *Soberanía Alimentaria, obeitivo político de la cooperación al desarrollo en zonas rurales* . Barcelona: Icaria editorial S.A.



- García Garibay, M., Quintero Ramírez, R., & López Munguía, A. (2004). *Biotechnología alimentaria*. México: LIMUSA S.A.
- Gascón , J., & Montagut, X. (2010). *Estado, movimientos sociales y soberanía alimentaria en América Latina ¿un cambio de paradigma agrario?* Barcelona: Icaro Editorial.
- Gliessman, S. R. (2002). *Agroecología: procesos ecológicos en agricultura sostenible*.
- González Plessmann, A. J. (s.f.). *El tema de los indicadores en las políticas públicas de derechos humanos*. Obtenido de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1000/1/RAA-21-Gonz%C3%A1les-El%20tema%20de%20los%20indicadores%20en%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>
- (2004). *II Conferencia Nacional de SAN*. Olinda.
- *Instituto Colombiano Agropecuario, ICA*. (mayo de 2015). Obtenido de <http://www.ica.gov.co/EI-ICA/Funciones.aspx>
- Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones, P. E. (2014). Recuperado el septiembre de 2014, de <http://www.proecuador.gob.ec/institucional/quienes-somos/>
- Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, I. *Seminario sobre Fomento de Formas Asociativas de Producción en el Medio Rural*. Costa Rica.
- Kelman, S. (1992). *La política pública en el Estado moderno*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- (2007). *La Economía Solidaria como forma de organización económica*. Barcelona.
- La Vía Campesina, M. C. (s.f.). Recuperado el mayo de 2015, de <http://viacampesina.org/es/index.php/organizacionmenu-44>
- *La Vía Campesina. Movimiento Campesino Internacional*. (s.f.). Recuperado el 03 de Febrero de 2014, de <http://viacampesina.org/es/>
- Ley Orgánica de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario . (s.f.).

- Ley orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua. (s.f.).
- Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. (s.f.).
- Maluf, R. S. (2009). *Seguridad alimentaria y nutricional. Un enfoque de derecho y soberanía* . Quito: CAFOLIS.
- Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca, M. (2014). *Parámetros Aplicables a la información de Planificación Institucional: Programas en ejecución; Resultados Operativos*. Recuperado el abril de 2015, de <http://www.agricultura.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/12/K.-Planes-y-Programas-en-ejecuci%C3%B3n-Resultados-Operativos.pdf>
- *Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca*. (mayo de 2015). Obtenido de <http://www.agricultura.gob.ec/el-ministerio/>
- *Ministerio de Salud Pública*. (s.f.). Recuperado el mayo de 2015, de <http://www.salud.gob.ec/valores-mision-vision/>
- Misión Jesuita de Bachajón . (2010). *Huellas de un caminar*. Chiapas.
- Normas generales para la aplicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Libro I. (5 de Julio de 2006). *Resolución de la Superintendencia de Bancos 306* . Ecuador.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. (s.f.). *Cultivating Our Futures*. Recuperado el octubre de 2014, de Depósito de Documentos de la FAO: <http://www.fao.org/docrep/x2777s/X2777S01.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, F. (s.f.). *Depósito de Documentos de la FAO*. Recuperado el octubre de 2014, de [www.fao.org](http://www.fao.org)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, F. (2000). *El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica*. Roma: Grupo Editorial Dirección de Información de la FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación, F. (2006). *Las Directrices Sobre El Derecho a la Alimentación: Documentos Informativos y estudio de casos*. Roma.

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, F. (2012). *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*. Santiago de Chile.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, F. (s.f.). *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Recuperado el noviembre de 2014, de [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (16 de diciembre de 1966).
- *Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”*. (2006).
- *Programa de gobierno MAS-IPSP 2005*.
- Protocolo de San Salvador, P. (s.f.). Normas para la confección de los informes periódicos.
- Rouco Yáñez, A., & Martínez Teruel, A. (2002). *Economía agraria*.
- Secretaría de Planificación y Desarrollo, S. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*.
- Secretaría de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*.
- Servicio de Rentas Internas, S. (2014). *Servicio de Rentas Internas*. Recuperado el Septiembre de 2014, de <http://www.sri.gob.ec/>
- Shiva, V. (2005). *Manifiesto para una democracia de la tierra* . Barcelona: Paidós Ibérica S.A.
- Soler, C., & Duch, G. *Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas: La Soberanía Alimentaria en las mesas del colegio*. España: Amigos de la Tierra.
- Superintendencia de Bancos y Seguros . (2014). Información referente al crédito 5-5-5, BNF. 2007-2014 . Ecuador.
- Terán Romoleroux, J. E. (2013). La soberanía alimentaria en el Ecuador, un proceso en construcción desde las posiciones ideológicas y políticas de los actores dentro del

campo de las disputas de sentidos por el sistema agroalimentario del país. Quito, Ecuador.

- Toledo, V. M., Carabias, J., Mapes, C., & Toledo, C. (2000). *Ecología y autosuficiencia alimentaria*. Madrid: Siglo veintiuno editores.
- Universidad de Deusto, U. *La economía solidaria y su inserción en la formación universitaria*. España.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. E. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Vilas, C., & Nirenberg, O. (2010). *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. La Plata: Universidad de La Plata.

## 8. ANEXOS

### 8.1. Anexo 1

# Boletín demográfico

## *Demographic Bulletin*

AMÉRICA LATINA: PROYECCIONES DE  
POBLACIÓN URBANA Y RURAL

1970-2025

*LATIN AMERICA: URBAN AND  
RURAL POPULATION PROJECTIONS*



ORGANIZACIÓN  
DE LAS NACIONES UNIDAS



AÑO / YEAR XXXVIII, No. 76

Julio / July 2005

Comisión Económica para América Latina y el Caribe /  
*Economic Commission for Latin America and the Caribbean*  
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población  
*Latin American and Caribbean Demographic Centre (CELADE) - Population Division*

Santiago de Chile / Santiago, Chile

Cuadro 11 (continuación 2) / Table 11 (continued 2)  
**AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN TOTAL, URBANA Y RURAL Y PORCENTAJE POBLACIÓN URBANA, POR PAÍSES**  
**LATIN AMERICA: TOTAL, URBAN AND RURAL POPULATION AND URBAN POPULATION PERCENTAGE, BY COUNTRY**  
 (Periodo/ Period 1970-2025)  
 (En miles a mitad de año/ In thousands at midyear)

Países y áreas / Country and areas	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<b>América Latina/Latin America</b>						
Población total/ Total population	512 681	551 630	589 716	626 148	660 422	691 756
Población urbana/ Urban population	388 476	429 261	468 571	505 851	540 719	572 681
Población rural/ Rural population	124 205	122 368	121 145	120 297	119 703	119 075
Porcentaje urbano/ Urban percentage	75.8	77.8	79.5	80.8	81.9	82.8
<b>Argentina</b>						
Población total/ Total population	36 784	38 592	40 519	42 403	44 163	45 732
Población urbana/ Urban population	32 963	35 428	37 729	39 865	41 811	43 696
Población rural/ Rural population	3 821	3 164	2 790	2 538	2 352	2 037
Porcentaje urbano/ Urban percentage	89.6	91.8	93.1	94.0	94.7	95.5
<b>Bolivia</b>						
Población total/ Total population	8 428	9 427	10 426	11 411	12 363	13 268
Población urbana/ Urban population	5 209	6 055	6 922	7 795	8 653	9 480
Población rural/ Rural population	3 219	3 372	3 504	3 616	3 710	3 788
Porcentaje urbano/ Urban percentage	61.8	64.2	66.4	68.3	70.0	71.4
<b>Brasil/ Brazil</b>						
Población total/ Total population	174 719	187 601	199 992	211 284	221 450	230 516
Población urbana/ Urban population	141 837	156 450	170 017	182 062	192 664	201 963
Población rural/ Rural population	32 882	31 151	29 974	29 222	28 786	28 553
Porcentaje urbano/ Urban percentage	81.2	83.4	85.0	86.2	87.0	87.6
<b>Chile</b>						
Población total/ Total population	15 398	16 267	17 094	17 865	18 549	19 129
Población urbana/ Urban population	13 130	14 080	14 960	15 776	16 500	17 097
Población rural/ Rural population	2 268	2 187	2 134	2 089	2 049	2 032
Porcentaje urbano/ Urban percentage	85.3	86.6	87.5	88.3	89.0	89.4
<b>Colombia</b>						
Población total/ Total population	42 321	46 039	49 636	53 077	56 334	59 328
Población urbana/ Urban population	31 516	35 262	38 937	42 483	45 854	48 965
Población rural/ Rural population	10 805	10 778	10 699	10 594	10 480	10 363
Porcentaje urbano/ Urban percentage	74.5	76.6	78.4	80.0	81.4	82.5
<b>Costa Rica</b>						
Población total/ Total population	3 925	4 322	4 695	5 022	5 314	5 568
Población urbana/ Urban population	2 303	2 706	3 098	3 455	3 773	4 048
Población rural/ Rural population	1 622	1 616	1 596	1 567	1 540	1 520
Porcentaje urbano/ Urban percentage	58.7	62.6	66.0	68.8	71.0	72.7
<b>Cuba</b>						
Población total/ Total population	11 113	11 257	11 348	11 438	11 482	11 504
Población urbana/ Urban population	8 301	8 571	8 780	8 979	9 135	9 262
Población rural/ Rural population	2 811	2 686	2 568	2 458	2 348	2 242
Porcentaje urbano/ Urban percentage	74.7	76.1	77.4	78.5	79.6	80.5
<b>Ecuador</b>						
Población total/ Total population	12 297	13 211	14 200	15 195	16 189	17 108
Población urbana/ Urban population	7 426	8 299	9 230	10 176	11 127	12 024
Población rural/ Rural population	4 871	4 913	4 970	5 018	5 062	5 084
Porcentaje urbano/ Urban percentage	60.4	62.8	65.0	67.0	68.7	70.3
<b>El Salvador</b>						
Población total/ Total population	6 276	6 874	7 453	8 010	8 585	9 136
Población urbana/ Urban population	3 467	3 976	4 493	5 012	5 553	6 085
Población rural/ Rural population	2 809	2 898	2 960	2 999	3 032	3 051
Porcentaje urbano/ Urban percentage	55.2	57.8	60.3	62.6	64.7	66.6
<b>Guatemala</b>						
Población total/ Total population	11 225	12 700	14 362	16 176	18 055	19 962
Población urbana/ Urban population	4 830	6 346	8 218	10 291	12 399	14 438
Población rural/ Rural population	6 396	6 354	6 144	5 885	5 656	5 524
Porcentaje urbano/ Urban percentage	43.0	50.0	57.2	63.6	68.7	72.3

Cuadro 11 (conclusión) / Table 11 (conclusion)  
**AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN TOTAL, URBANA Y RURAL Y PORCENTAJE POBLACIÓN URBANA, POR PAÍSES**  
**LATIN AMERICA: TOTAL, URBAN AND RURAL POPULATION AND URBAN POPULATION PERCENTAGE, BY COUNTRY**  
**(Período/ Period 1970-2025)**  
**(En miles a mitad de año/ In thousands at midyear)**

Países y áreas / Country and areas	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<b>Haití</b>						
Población total/ Total population	8 357	9 151	9 991	10 833	11 655	12 503
Población urbana/ Urban population	3 185	3 826	4 521	5 248	5 982	6 731
Población rural/ Rural population	5 172	5 325	5 470	5 585	5 673	5 772
Porcentaje urbano/ Urban percentage	38.1	41.8	45.3	48.4	51.3	53.8
<b>Honduras</b>						
Población total/ Total population	6 485	7 347	8 225	9 100	9 954	10 766
Población urbana/ Urban population	2 941	3 520	4 159	4 841	5 552	6 272
Población rural/ Rural population	3 545	3 826	4 066	4 260	4 403	4 494
Porcentaje urbano/ Urban percentage	45.3	47.9	50.6	53.2	55.8	58.3
<b>México</b>						
Población total/ Total population	100 052	106 943	113 127	118 945	124 395	129 159
Población urbana/ Urban population	74 833	81 841	88 348	94 567	100 462	105 744
Población rural/ Rural population	25 220	25 103	24 779	24 378	23 934	23 415
Porcentaje urbano/ Urban percentage	74.8	76.5	78.1	79.5	80.8	81.9
<b>Nicaragua</b>						
Población total/ Total population	4 957	5 483	6 040	6 606	7 176	7 719
Población urbana/ Urban population	2 747	3 118	3 516	3 932	4 360	4 782
Población rural/ Rural population	2 210	2 365	2 523	2 674	2 816	2 938
Porcentaje urbano/ Urban percentage	55.4	56.9	58.2	59.5	60.8	61.9
<b>Panamá</b>						
Población total/ Total population	2 948	3 228	3 497	3 752	3 995	4 220
Población urbana/ Urban population	1 835	2 123	2 403	2 669	2 919	3 146
Población rural/ Rural population	1 113	1 105	1 093	1 082	1 076	1 074
Porcentaje urbano/ Urban percentage	62.3	65.8	68.7	71.1	73.1	74.6
<b>Paraguay</b>						
Población total/ Total population	5 496	6 215	6 970	7 734	8 492	9 238
Población urbana/ Urban population	3 041	3 632	4 274	4 946	5 632	6 319
Población rural/ Rural population	2 455	2 583	2 696	2 788	2 860	2 919
Porcentaje urbano/ Urban percentage	55.3	58.4	61.3	64.0	66.3	68.4
<b>Perú</b>						
Población total/ Total population	25 939	27 947	30 033	32 184	34 310	36 303
Población urbana/ Urban population	18 647	20 296	22 017	23 762	25 529	27 240
Población rural/ Rural population	7 292	7 650	8 016	8 422	8 780	9 062
Porcentaje urbano/ Urban percentage	71.9	72.6	73.3	73.8	74.4	75.0
<b>República Dominicana/ Dominican Republic</b>						
Población total/ Total population	8 312	8 993	9 712	10 423	11 117	11 785
Población urbana/ Urban population	5 132	5 899	6 671	7 421	8 135	8 802
Población rural/ Rural population	3 180	3 094	3 041	3 002	2 983	2 983
Porcentaje urbano/ Urban percentage	61.7	65.6	68.7	71.2	73.2	74.7
<b>Uruguay</b>						
Población total/ Total population	3 337	3 455	3 564	3 674	3 778	3 873
Población urbana/ Urban population	3 047	3 176	3 293	3 409	3 517	3 615
Población rural/ Rural population	290	279	271	265	261	258
Porcentaje urbano/ Urban percentage	91.3	91.9	92.4	92.8	93.1	93.3
<b>Venezuela / (República Bolivariana de / Bolivarian Republic of)</b>						
Población total/ Total population	24 311	26 577	28 834	31 017	33 066	34 938
Población urbana/ Urban population	22 086	24 656	26 984	29 161	31 163	32 971
Población rural/ Rural population	2 225	1 921	1 849	1 856	1 903	1 968
Porcentaje urbano/ Urban percentage	90.8	92.8	93.6	94.0	94.2	94.4

## 8.2. Anexo 2

### ***8.2.1. Entrevista realizada a la economista Patricia Álvarez, Jefe del área de Fomento y Desarrollo del Banco Nacional de Fomento, sobre la naturaleza del crédito 5-5-5 y los nuevos programas del Banco Nacional de Fomento. 31 de marzo del 2015.***

- ¿Cuándo fue derogada la Ley orgánica del Banco Nacional de Fomento y por qué; bajo qué normativa se rige actualmente el Banco?

A raíz de la emisión del Código Monetario, que es una normativa general para el manejo de todas las entidades financieras a partir de septiembre del 2014, se establece que la Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento, al igual que por ejemplo el Banco Ecuatoriano de la Vivienda ya no formarían parte hasta cierto punto del sistema financiero, en el sentido de que existe una transitoria que deroga a todas estas normas, pero en la transitoria establece que mientras no se defina la situación de la banca, en este caso la situación del Banco Nacional de Fomento, es decir, que haya un nuevo decreto en donde se liquide o se cree un nuevo banco enfocado al Banco Nacional de Fomento la ley permanece. Nosotros estamos trabajando hoy en día con la Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento porque estamos esperando precisamente el decreto de creación de un nuevo banco, y lo que se trata de emitir ahora es el decreto en el cual se crea el nuevo banco de desarrollo, ese banco abarcaría o que hoy tiene el Banco Nacional de Fomento con otro enfoque y otra visión, enfocado un poco más al desarrollo productivo, al tema social, y a levantar o estructurar de mejor manera todo el proceso de economía popular y solidaria, por eso se denomina, todavía no está definido el nombre, pero el enfoque principal es que sea una banca de desarrollo como existe en otros países. Alto desarrollo del microcrédito, alto desarrollo del tema productivo, el enfoque a sectores no priorizados, el enfoque a líneas de negocio que no han sido atendidas y productos y servicios diferenciados para aquellas personas que no han tenido acceso a la banca. En ese proyecto es que nos encontramos hoy y por eso todavía permanecemos con la Ley Orgánica de Banco Nacional de Fomento esperando que funcione lo que establece la disposición segunda de la transitoria, y podamos entrar al decreto de la creación del nuevo banco.



- ¿Qué fue el crédito 5-5-5, con qué fin se otorgaba y cuáles eran las ventajas de adquirir este crédito para sus beneficiarios?

Sobre el crédito 5-5-5, estuvo enfocado principalmente a tratar de dar algún programa a personas que estén vinculadas ya sea a emprendimientos o a desarrollo micro-empresarial en donde puedan tener una tasa del 5% a un plazo de 5 años y con montos no mayores a \$5000, obviamente se otorgaba con el fin de fomentar el desarrollo productivo, el desarrollo micro-empresarial, se definió un grupo de personas que podrían ser beneficiarias de este crédito y obviamente son las que recibieron estas operaciones. Las ventajas de adquirirlo eran necesariamente el tema de la tasa, era una tasa subsidiada, en ese momento la tasa era aproximadamente del 10% al 11% lo que generaba un subsidio del 5%. Parte de los recursos financieros para este crédito fueron otorgados por el MAGAP.

- ¿Cuál era el marco normativo del crédito 5-5-5?

Con relación al marco normativo del crédito 5-5-5, no hubo un programa, como marco legal diferenciado, lo que se hizo fue diseñar un producto que tenga estas condiciones, como estas condiciones estaban enmarcadas dentro del mismo marco legal del Banco Nacional de Fomento y del reglamento de crédito, lo que se consideró fue más bien ciertas condiciones específicas, mas no que se haya lanzado una ley. Posteriormente se acopló a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.

- ¿Por qué se dejó de otorgar?

Se dejó de otorgar porque el programa culminó, es decir, el programa tenía una fecha y un plazo establecido, había un periodo de tiempo para hacer ese otorgamiento. No era un programa abierto, normalmente los programas diferenciados que maneja el banco están dados como programas o como productos, y los programas siempre tienen condiciones específicas.

- ¿Existe actualmente algún otro crédito que reemplace a este u ofrezca ventajas similares a los beneficiarios; o qué alternativas de crédito ofrece el Banco Nacional de Fomento a los pequeños y medianos productores?

No tenemos un programa como el crédito 5-5-5, principalmente por el tema de la tasa, pero si hemos trabajado en productos diferenciados enfocados al tema del desarrollo principalmente por ejemplo a través de la articulación que tenemos con el Ministerio de Agricultura. A través del MAGAP se han creado varios programas en los últimos dos años que están enfocados ya a productos específicos por ejemplo tenemos el crédito que se llama Crédito para café, cacao, maíz y arroz, es un programa que se denomina CCMA y que está enfocado principalmente a pequeños productores, en su mayoría montos hasta \$5000 que si bien es cierto no tiene tasas ni plazos diferenciados el Ministerio de Agricultura establece la entrega de un Kit de producción y esa es la mejora o el enganche que se hace para que el productor pueda disponer de la materia prima y con eso pueda utilizar el crédito en lo que es la mejora del suelo para que luego pueda dedicarse a la siembra, ese es el proyecto en el que ya estamos encaminados, empezó en la provincia del Guayas y se entregó en el mes de diciembre del año anterior hasta el mes de enero. Este programa se creó para el ciclo invernal, posiblemente en mayo salga el CCMA de ciclo de verano.

No tenemos como tal 5-5-5 ni tasa diferenciada, ni plazo diferenciado, lo que tenemos es el apoyo al productor, los procesos como en el tema de recibir el kit, recibir asistencia técnica (que proviene del MAGAP) y el buen uso del crédito. Nosotros apoyamos en el tema de la utilización de los recursos del crédito y el MAGAP lo hace en la utilización de la parte técnica. Nosotros tenemos algunos convenios firmados con el MAGAP y también tenemos acuerdos interinstitucionales de articulación que permiten desarrollar todos estos proyectos.

Con estos nuevos programas ya no entramos a subsidios ni de tasas ni tampoco a plazos muy altos, sino a mejorar las condiciones para el cliente en el proceso de producción para asegurar que eso pueda pagar el crédito. Algo similar se está trabajando en estos momentos en el tema de ganado, que si bien es cierto tampoco existe tasa subsidiada sino que este va a salir con una tasa fija del 10%, pero en ese

sentido lo que nosotros ya no estamos tratando de trabajar tasa ni vender el tema de que están muchos años ni nada de eso, sino que el cliente tiene el subsidio en la compra del ganado, nosotros estamos financiando el 70%, el 30% lo financia el MAGAP, esto está enfocado al tema de repoblamiento bovino que requiere el país y que en base a estudios y que inclusive es un proyecto que está dentro de SEPLADES, en ese sentido lo que estamos haciendo es financiar el 70% del valor del bovino que puede ser nacional o importado porque el MAGAPA está trabajando también en un proyecto de importación de bovinos, trabaja en ese porcentaje subsidiando el valor del animal en el 30% y también subsidia el valor del seguro del animal en un 60%.

Los programas van a estar enfocados, desde el banco, en función de los niveles de riesgo que se asuma. Hoy tratamos de diseñar programas que no estén necesariamente enfocados a financiar un subsidio, sino a que tengan un enfoque productivo, en ese momento el 5-5-5 se dirigía al desarrollo de la economía popular y solidaria pero obviamente el enfoque generó que la mayoría de los beneficiarios tengan alta morosidad, mucho de estos problemas han sido por la cultura que tienen nuestros prestamistas en donde asumen que el hecho de manejar montos altos, tasas preferenciales en plazos altos, es como que asumieran que nosotros estamos diciendo que eso forma parte de una condición propia del gobierno, el transferir el dinero a las personas, y que por eso no lo deben pagar, parte de estos programas han ido enfocados a cambiar esa cultura y a decir ya no le doy dinero sino que le comienzo a dar otro tipo de mejora que permite que la persona pueda enfocarse en la parte productiva y más que nada que haga su proceso productivo, porque muchas personas también tomaron el crédito 5-5-5 y no lo invirtieron. Hoy a través del enlace de la asistencia técnica tratamos de asegurar que el destino del crédito sea efectivamente una actividad productiva ejecutada, por es el tema de entregarle el kit, y por eso el hecho de que el tema de la importación del ganado sale directamente ya a los beneficiarios del ganado, buscando que el ciclo productivo de los programas permanezca, que cumpla con su objetivo.

Hoy en día estamos enfocados al tema del Plan Nacional del Buen Vivir, la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, además actualmente continuamos trabajando con la Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento y el reglamento general de créditos del Banco.

El kit es dado por el MAGAP y enfocado pro ejemplo a dar semillas y fertilizantes, aunque no incluye maquinaria porque ese es un costo mucho más elevado. Este kit estuvo cotizado en aproximadamente \$500 o \$600 dólares, entonces el cliente recibe el valor del crédito más el kit que es subsidiado, es decir que usted es beneficiaria de un crédito y nosotros le enviamos a una casa comercial, recibe el kit, invierte y es beneficiario del crédito pero para lo que es el mantenimiento del suelo, y el tema de mano de obra, lo que se necesita para la producción. La mayoría de estos créditos están saliendo con garantía quirografaria porque son montos pequeños, pero montos mayores a \$15000, en base a lo que dice la ley orgánica y el reglamento son con garantía hipotecaria, el objetivo es otorgar el crédito a quienes más necesitan y por eso no son montos altos, máximo están llegando a \$5000, de todos los programas que hemos trabajado la mayoría han sido de créditos de hasta \$5000, eso es lo que se buscaría lograr con todos estos programas enfocados a pequeños productores. Le apostamos mucho también al tema de la organización, asociaciones que permitan manejarse y administrarse en conjunto; muchos de estos temas por ejemplo el tema del ganado estamos trabajando con las asociaciones de ganaderos tanto del litoral como de la sierra para que también nos ayuden a vincular a las personas y de esa manera disminuir el riesgo. También hemos entrado a todo el tema del seguro, la mayoría de programas están saliendo con seguros específicos porque obviamente la agricultura es un tema denso en cuanto al riesgo entonces en esa línea se han trabajado los seguros. Los dos programas que le comenté han salido con seguro, por ejemplo en el CCMA ya tenemos algunos afectados por las inundaciones pero tiene seguro, entonces eso también ha ayudado mucho en los procesos de articulación porque el seguro también viene del MAGAP a través de una empresa que administra que se llama Agroseguros. El proyecto de repoblamiento bovino está comenzando con las subastas ganaderas, ya participamos en la subasta del litoral y financiamos 20 productores, aproximadamente 120 animales. El proyecto más grande del ganado es el tema de la importación porque como el proyecto es repoblamiento bovino no necesariamente el ganado nacional es el que está cubriendo la demanda, entonces por eso se está entrando a un proyecto más grande que es la importación por parte del MAGAP, el financiamiento a través del banco a esos proyectos. De acuerdo a los estudios del sistema alimentario la carne estaría en un proceso de disminución de oferta en el Ecuador, es decir que nuestro propio ganado no

cubriría la demanda de carne que se tendría en los próximos 5 años, es por esa razón que en base a esas proyecciones establecen que se requiere un programa de repoblamiento que puede ser con la mejora de las crías o el incremento de las crías de ganado nacional o la importación de ganado para que ayude al proceso de repoblamiento.

En este momento el crédito CCMA y el programa de repoblamiento bovino son los que estamos trabajando, tenemos otros proyectos pero que están enfocados a otros sectores aunque en ninguno de esos entramos a subsidios, en la mayoría entramos a mejorar las condiciones, a hacer procesos de articulación que ayuden a mejorar las condiciones de los clientes en el proyecto o brindando asistencia técnica, acompañamiento pero ya no como se trabajó con el crédito 5-5-5 que realmente fue un crédito interesante con una tasa mínima pero que realmente no pudo dar los frutos que se esperaba al manejarse porque se entregaban de manera individual. Entonces lo que hoy en día buscamos es enlazarles en un proyecto y que se pueda mantener la continuidad del proceso y al mismo tiempo pueda haber la retroalimentación del proceso productivo, es decir, yo produzco pero también tengo que comercializar.