

II - LORSA, alimentación, nutrición y comercialización
Los Circuitos Alternativos de Comercialización en el Ecuador:
política para el acceso a mercados de la
Agricultura Familiar Campesina

Andrea Martínez
Érika Zárate Baca

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

MARTÍNEZ, A., ZÁRATE BACA, E. Los Circuitos Alternativos de Comercialización en el Ecuador: política para el acceso a mercados de la Agricultura Familiar Campesina. In: ESTEBAN, D., ARTACKER, T., and LIZANO, R., coords. *Cambio climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios: avances y retos a 10 años de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria en Ecuador* [online]. Quito: Editorial Abya-Yala, 2020, pp. 162-183. ISBN: 978-9978-10-466-8. <http://doi.org/10.7476/9789978105689.0010>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Los Circuitos Alternativos de Comercialización en el Ecuador: política para el acceso a mercados de la Agricultura Familiar Campesina

Andrea Martínez¹
Érika Zárate Baca²

Ecuador dentro de su Constitución proclama la garantía de la Soberanía Alimentaria (Art. 13, 281, 282) como un derecho orgánico al principio del Buen Vivir y a partir del cual ordenar la generación de políticas públicas que fomenten la producción sostenible y sustentable de alimentos, un Sistema Económico Social y Solidario (Art. 281, 283, 276, 288) y la participación ciudadana y organización colectiva (Art. 95 y 96) en los procesos económicos. Se promulgó entonces la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria-LORSA, en la que se aborda el rol estratégico de la comercialización, externa e interna, (Art. 21, 22 y 23), el del consumo (Art. 28, 29, 30 y 31) y la sani-

-
- 1 Máster en Desarrollo Local Sustentable en Paris 1 Panteón-La Sorbona, actualmente está cursando el Programa de doctorado de Recursos Naturales y Gestión Sostenible: Agroecología, soberanía alimentaria y bienes comunes, en la Universidad de Córdoba, España. Ha trabajado en docencia universitaria, editorial de revistas académicas, proyectos de desarrollo rural y urbano y gestión de políticas públicas.
 - 2 Máster en Sociología, ha desarrollado proyectos de investigación social en Economía social y solidaria, economía ecológica y políticas culturales. Consultora Internacional con 12 años de experiencia en gestión y análisis de proyectos y políticas de desarrollo sostenible.

dad e inocuidad alimentaria (24, 25 y 26). Con este marco jurídico y de la mano de constantes demandas socio-políticas, económicas y ambientales, el Ecuador —Estado y Sociedad— ha debido generar mecanismos y políticas que acerquen los postulados legales a las realidades agrícolas y alimentarias en el país.

El desarrollo de mercados de productos y servicios agroalimentarios es uno de espacios más desafiantes y disputados en el afianzamiento de esta deseada soberanía alimentaria, y en ello los denominados Circuitos Alternativos de Comercialización CIALCO o mercados de alimentos locales, han tomado parte de esta política cuyo proceso vale la pena analizar. Este trabajo tiene por objetivo presentar un análisis del desarrollo y proyección de los Circuitos Alternativos de Comercialización CIALCO durante los últimos diez años en el Ecuador, buscando plantear un análisis con dos miradas, por un lado el posicionamiento de estos mercados desde los movimientos y organizaciones sociales en busca de alternativas a los modelos de producción y consumo de alimentos excluyentes e insostenibles, y por otro lado, cómo el diálogo sobre mercados de alimentos directos y locales generado entre Estado, en donde se ha incorporado una definición, principios y modelos en la gestión de la política pública hasta la actualidad.

Entre los principales resultados del análisis, se encuentra evidenciar cómo estos circuitos alternativos pueden ser reconocidos como estrategias eficientes de acceso a mercados para las familias productoras de alimentos a través de la generación de ingresos, pero también a través de los vínculos sociales y ambientales que se generan en estos espacios, siendo una opción factible y sustentable para la política pública y la resolución de procesos de “explotación total” estructural en los sistemas agrícolas.

Aproximaciones teóricas y de contexto sobre los circuitos alternativos de comercialización

La población rural representa el 45.26% del total de población mundial, esto es 3397 mil millones de personas (Banco Mundial, 2017).

De esta población aproximadamente existen 500 millones de explotaciones familiares que se dedican a la producción de alimentos (FAO, 2014), sin contar con las explotaciones agroindustriales que representan más de 70 millones en el mundo. En Ecuador la población rural es 5 392 713 habitantes y representa el 37.23% de la población total nacional de esta población el 29.4% se dedica a actividades de agricultura, caza, silvicultura y pesca (INEC, ENEMDU, 2018), siendo las explotaciones familiares, o la agricultura familiar campesina el 75% del total de Unidades Productivas Agropecuarias en el país, ocupando el 17% de la superficie de uso agrícola del país y producen el 60% de los alimentos del país (SENPLADES, 2014, p. 158). Según la información registrada por el INEC, en el 2013, el tamaño promedio de las explotaciones de la Agricultura Familiar Campesina (AFC), tenía en promedio 3.3 hectáreas, y correspondía al 88% de las UPAs a nivel nacional.

Los mercados de alimentos son el engranaje principal de todo el sistema agroalimentario, pues no solamente conectan la oferta y demanda, sino que concentran o distribuyen ingresos y configuran los espacios urbanos y rurales, sus relaciones sociales y de poder; además de moldear el interés, los enfoques y prioridades en la política pública. El acceso a los mercados desde las agriculturas familiares, sea con cadenas largas, es decir con varios eslabones de actores comerciales o intermediarios, o sea con cadenas cortas o llamados circuitos cortos, generan una estructura a nivel geográfico, económico, y social en los territorios, fortaleciendo o debilitando sus “proximidades geográficas” y sus “proximidades organizativas” y con ello la capacidad de garantizar los derechos a la alimentación, a un ambiente sano y al desarrollo territorial.

La configuración de estos mercados de alimentos, son el resultado de la propia evolución de los sistemas agroalimentarios, los cuales actualmente, se muestran bajo procesos de producción, distribución, comercialización y consumo globalizados con largas cadenas y con modelos estandarizados que han distorsionado estas proximidades geográficas y organizativas que inicialmente tenían los mercados de alimentos locales.

Según el estudio realizado en 2013 por Oxfam, existen 7000 millones de consumidores de alimentos en el mundo, los cuales son abastecidos por 1500 millones de productores, pero solamente 500 empresas controlan el 70% de la oferta de alimentos, de estas 10 son las más visibles para el ojo del consumidor y también por el poder que ejercen. Sus ingresos en conjunto superan 1100 millones de dólares diarios. Estas empresas han ejercido presiones para incidir en los procesos de comercialización de cada país y en sus políticas públicas, controlando y regulando las cadenas mundiales de suministro de alimentos. La tabla 1, presenta un esquema resumen del proceso histórico y la evolución de los sistemas y mercados agroalimentarios globales, que va conjuntamente con la evolución del mismo sistema capitalista.

Tabla 1
Línea de tiempo simplificada de los sistemas agroalimentarios

<p>Primer modelo: entre 1870 a 1914, nacen con la hegemonía de Alemania y su requerimiento de alimentos externos.</p>	<p>Segundo modelo: inicia en la década de los 40 bajo el modelo Fordista. Los alimentos y la agricultura son organizados a escala mundial, bajo la premisa de “alimentos baratos” para alimentar a la fuerza de trabajo de las zonas urbanas mediante la agricultura intensiva. Es este periodo se implementan los sistemas “Fast Food” y producciones super intensivas de monocultivos.</p>	<p>Tercer modelo: inicia en la década de los 80, llamado régimen alimentario corporativo. Los alimentos son autorregulados por los mercados, donde se promueve la separación de la producción con el consumo de alimentos. Se trabaja bajo la premisa “la distancia o desterritorialización y la durabilidad de los alimentos” bajo la administración de las corporaciones. Los espacios urbanos se reconfiguran hacia modelos de comercialización masivas.</p>	<p>Cuarto modelo: a inicios del 2000. Sistema binario entre el modelo globalizado de pocos productos estandarizados para todos los mercados y modelos con propuestas alternativas de consumo local, con alimentos locales y producidos a escalas no globalizadas. A estos mercados se los llama en algunos espacios “Circuitos alternativos de comercialización” y están vinculados a procesos de soberanía alimentaria.</p>
--	---	--	---

Fuente: McMichael (2015); Friedmann (1995)
Adaptado por las autoras.

A manera de resumen el sistema agroalimentario mundial en la actualidad se caracteriza por:

- Ser un sistema con una directriz de altos rendimientos y uso intensivo de capital, insumos químicos, energía no renovable, paquetes tecnológicos y de ingeniería genética.
- La homogeneización de la producción y consumo de alimentos: reducción de la diversidad biológica a la producción de pocas variedades altamente productivas, nueve especies concentran el 75% del consumo mundial (FAO, 2017).
- La concentración del sistema agroalimentario. A pesar de que la agricultura ocupa más de mil millones de familias, el 25% de los productores controla los dos tercios de la producción y el 90% del comercio alimenticio lo realizan seis empresas.
- La globalización enfocada en el crecimiento del comercio internacional, la globalización de las inversiones y las actividades de producción, procesamiento y distribución, y la expansión del modelo occidental de consumo. Gran concentración del sistema de distribución mediante los supermercados, cuya participación en la oferta de alimentos en la última década ha pasado del 20 al 50% (MAGAP, 2012).

En este contexto se mantienen mecanismos para la acumulación de capital a partir de la explotación a las agriculturas familiares y territoriales, según Piñero (1994), una de esas formas es implantar modelos de mercado por medio de los cuales se subordina el trabajo y la economía familiar de los campesinos a los intereses de los centros de poder. Los mercados son los mecanismos mediante los cuales se integra a las familias campesinas al modo dominante de producción, y se reproducen las prácticas, relaciones, valores y formas de acumulación y gestión de los recursos por una gran parte de las familias productoras en sus estrategias de producción y comercialización de alimentos y sus relaciones comunitarias (Carámbula *et al.*, 2017). Es aquí, donde se hace evidente la explotación y exacerbación del mo-

delo de acumulación y exclusión, pero es también en donde surgen alternativas, normalmente desde la acción colectiva y la organización social. Así surgen mercados con nuevas estrategias de organización e intercambios, permitiendo la inclusión de los actores “normalmente marginados”, productores o consumidores.

Kebir y Torre (2012), señalan que existen otras características a analizar en los mercados o circuito cortos de alimentos, como la proximidad geográfica y la proximidad organizativa. La proximidad geográfica es activada cuando el mercado pone en relación directa a consumidores y productores, esto involucra la conformación de nuevas prácticas innovadoras de los productores familiares campesinos involucrando a consumidores principalmente urbanos en un proceso de cambio y nuevos usos territoriales. Por otro lado, la proximidad organizativa, generada por los mercados directos y locales, promueve relaciones de pertenencia y relaciones de proximidad e identidad. En las relaciones de pertenencia los actores comparten acciones comunes en torno a prácticas de innovación y cooperación y facilitan la creación de redes territoriales y se desarrolla una misma lógica “un mismo idioma” en el uso de recursos, rutinas, símbolos, valores, etc.

Por otra parte, Salais y Storper (1993, citado en Amemiya *et al.*, 2008), señalan que los circuitos cortos son “un convenio de calidad” viable ante la falta de respuesta de los mercados “standard” o convencionales, y que se encuentran en el nivel del “mundo interpersonal” de los sistemas de producción, asociado a un convenio de calidad negociada entre los agentes económicos. Usualmente, existe un nivel de incertidumbre entre los agentes económicos ante la capacidad de responder efectivamente ante las necesidades del otro. De esta manera, se generan *vínculos interpersonales* cuando se abren espacios de negociación ante las características de los alimentos en el tema de calidad, conformando nuevas expresiones económicas sobre una economía de mercado.

En la tabla 2 se muestra cómo las cadenas largas (con muchos intermediarios) configuran espacios de comercialización individuales en donde no se generan vínculos sociales-organizativos fuertes

o proximidades geográficas u organizativas. No se pueden visibilizar las realidades productivas, comerciales y sociales locales, pues al pasar por largas cadenas, el consumidor pierde toda la información del origen de los alimentos y desaparecen las posibles interrelaciones que sí pueden desarrollarse a través de los circuitos cortos (intercambios de conocimientos, saberes locales, culturales, ambientales) y toda posibilidad de negociación de la calidad.

Tabla 2
Tipologías de configuraciones territoriales a través de la comercialización

	Proximidad Geográfica DÉBIL	Proximidad Geográfica FUERTE
Proximidad organizativa DÉBIL	Cadenas LARGAS de aprovisionamiento de alimentos con relaciones perdidas (consumidor-productor) Ejemplo: Venta en mercados internacionales o cadenas internacionales	Cadenas CORTAS de abastecimiento con relaciones indirectas (consumidor-productor) Ejemplo: Puntos colectivos de venta, ventas en supermercados locales, ventas con intermediarios
Proximidad organizativa FUERTE	Cadenas CORTAS de aprovisionamiento con una distancia de relaciones Ejemplo: Ventas online, ventas en catálogo, tiendas con enfoques de comercio justo, orgánicas.	Cadenas CORTAS con relación directa Ejemplo: Mercados de productores, canastas de productores, Provisión a HORECAS (Hoteles, restaurantes, cafeterías y catering)

Fuente: Kebir y Torre, 2012.

Adaptado por las autoras.

Análisis del desarrollo de CIALCO en Ecuador durante los diez años de la LORSA

Frente a los escenarios agroalimentarios globales y en respuesta al contexto de crisis neoliberal y sus impactos socio económicos en Ecuador, han surgido distintas alternativas de mercados, impulsadas sobre todo desde organizaciones sociales, así como, iniciativas con participación del Estado. Estos esfuerzos se han enfocado en forta-

lecer las economías rurales campesinas a partir de su vinculación en mercados, basados en la valorización del rol la producción campesina, en garantizar el acceso a alimentos de calidad y consolidar sistemas productivos sostenibles. Ferias campesinas y ciudadanas, canastas de consumidores, tiendas campesinas, compras públicas a organizaciones campesinas, exportación bajo normas del comercio justo, son algunas de las modalidades de comercio que se constituyeron a partir de las premisas de garantizar la proximidad geográfica u organizativa de los territorios, durante los últimos años.

En el país, las iniciativas de los mercados locales autogestionados surgen en los años ochenta y a mediados de los noventa, a través de redes de productores organizados, sobre todo en la región de la sierra sur y centro, ante una necesidad de encontrar acceso a la redistribución de la riqueza y la renta, casi inalcanzable con el modelo político-económico predominante. De esta manera, los mercados de alimentos locales construidos en el país, en su inicio mercados campesinos, son una manifestación tomada por las organizaciones campesinas para resolver o aliviar los efectos de las crisis capitalistas y generar procesos de apoyo ante la ausencia del Estado en todos sus niveles.

En medio de una estructura propia del sistema capitalista en Ecuador, estos mercados surgieron como *espacios de acceso* para la producción y empleo de las familias campesinas, de sus organizaciones y para los consumidores a bienes públicos que se requieran para su gestión: espacios públicos, información, infraestructuras. Este acceso y demanda de bienes públicos empieza a generar una nueva dinámica de mercados en torno a las relaciones de proximidad organizativa y geográfica, en tal sentido se produce un proceso de “disrupción” ante la hegemonía neoliberal, en donde emergen comunidades indígenas, campesinas y de consumidores, organizados como comunidades de resistencia, a partir de lo cual se crea un segundo nivel de articulación desde la sociedad civil con el Estado pues el desarrollo de estos nuevos mercados empieza a visibilizarlos, ante un escenario social y económico que les mantenía ocultos.

La incidencia y demanda para el acceso a bienes públicos, se vuelve una estrategia para impulsar a que los actores políticos, incluyan en las agendas locales acciones en favor de las familias campesinas en otros ámbitos como la asignación de presupuesto, la asistencia técnica, normativas técnicas diferenciadas, entre otras. Por ejemplo, a inicios del 2000, pequeños productores de las parroquias periurbanas de Cuenca, logran negociar puestos de venta en algunos mercados municipales de la ciudad, de la misma forma aparecen varias ferias campesinas, como la feria Jambi Mascari de la UNORCAC en Cotacachi, la feria de la Asociación Mushuc Pakarina, en Gualaceo, la feria de la Asociación de Productores Agroecológicos del Austro en Cuenca, la feria de la Asociación Chuya Mikuna en Cañar, o la feria de la PACAT, en Ambato; todas ellas logran gestionar apoyos desde los gobiernos locales y de ONG (MAGAP, 2012) desde el uso de espacios públicos hasta la dotación de equipamientos e infraestructura.

De esta manera, los productores familiares, logran generar un “acceso político” hacia la instancia del estado local, y posteriormente con el estado central; a través de la estrategia de los CIALCO. En la figura 1, se muestra un resumen del proceso generado por los productores pioneros de los mercados locales. Se puede decir que ellos iniciaron un proceso de ruptura de la dependencia a las estructuras comerciales establecidas, y han materializado los paradigmas de una economía social y solidaria. La disrupción que genera los CIALCO ha impulsado la participación de otros actores como el Estado y los consumidores y la búsqueda de estructuras políticas y técnicas que permitan la sostenibilidad y ampliación de estas iniciativas.

Por otro lado, luego de la crisis de los noventa y la dolarización del país, los movimientos sociales y en su mayoría campesinos, empiezan a demandar al Estado, los requerimientos sociales que se habían desvanecido luego de la aplicación de los modelos neoliberales. Ante las presiones sociales el Estado central empieza a recoger estos requerimientos y a incorporar ciertas acciones en su cuerpo normativo a través de la Constitución y posteriormente con la pro-

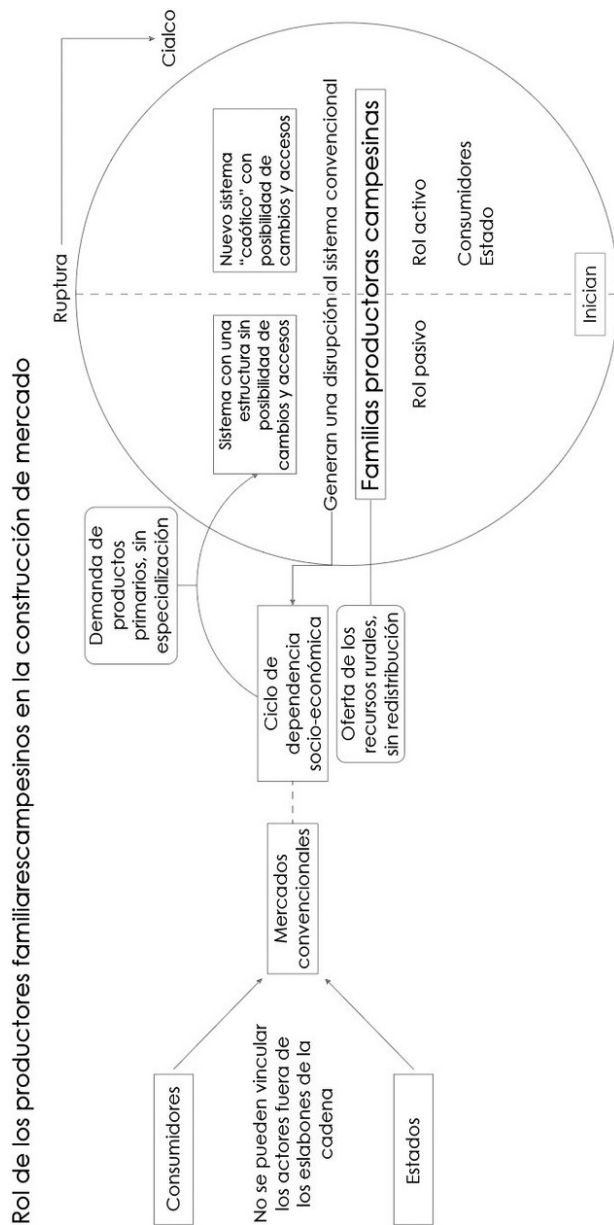
mulgación de leyes orgánicas de Soberanía Alimentaria y de Economía Popular y Solidaria, que incluyeron varias políticas agrarias a favor de la agricultura familiar, el desarrollo territorial y la soberanía alimentaria, generando la base jurídica para que las organizaciones de productores puedan “demandar” los derechos acordados.

En octubre de 2009 desde el entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP³ y con la asesoría de ONG y organizaciones sociales, se impulsa la creación de un grupo de trabajo conformado por representantes de la institucionalidad pública y de la sociedad civil. Para entonces los circuitos alternativos eran aún poco conocidos a nivel estatal sin una base estadística de su efectividad. Se proponía desde estos espacios, nuevas reflexiones como la recuperación de prácticas ancestrales de circulación e intercambio, la agroecología o economía social y solidaria e incluso la conservación de ecosistemas sensibles.

La conformación de este grupo de trabajo, y sus diálogos con las organizaciones sociales, que ya venían impulsando mercados locales o alternativos, impulsó la identificación, conceptualización y definición de líneas de fomento para su instrumentalización en las políticas públicas de estos CIALCO. En el año 2012, se realiza desde el MAGAP el estudio *Circuitos Alternativos de Comercialización. Estrategias de la agricultura familiar y campesina. inventario, impacto, propuesta*. El estudio recoge, categoriza y analiza distintas experiencias de organización social para el desarrollo de mercados alternativos y empieza a afianzar la definición de Circuitos Alternativos de Comercialización, como sistemas propios de economías campesinas que no se leen desde las lógicas monolineales de la cadena agroproductiva y que se integra la diversidad de los sistemas productivos y sus conexiones en y desde los territorios.

3 Actualmente Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG.

Figura 1
Rol de los productores familiares campesinos
en la construcción de mercados directos



Fuente: Realizado por autoras

Esto permitió profundizar o posicionar una definición de “alternatividad” de estos circuitos como mecanismos que dentro de las mismas acciones de intercambio buscan superar las distorsiones del mercado tales como: precios justos, proximidad y reducción de la intermediación, acceso a información de mercado, garantía de calidad, inocuidad y nutrición de los alimentos, vinculación a sistemas de compras públicas, garantía de procesos productivos sostenibles, reconocimiento de saberes ancestrales y valoración de los patrimonios culturales, entre otras; ampliando de esta manera la visión solo de alternatividad geográfica a través de los circuitos cortos.

En esa misma línea a manera de resumen, la realidad de la comercialización campesina presentaba las siguientes características:

- Desarrollo de al menos cinco tipos de CIALCO en Ecuador: Ferias Campesinas, Tiendas campesinas o especializadas en productos campesinos, Canastas, Compra Pública, Exportación asociativa campesina.
- Número de experiencias, número de productores y montos de venta, se obtuvo la siguiente información, como se detalla en tablas 3 y 4.
- El desarrollo de las experiencias generalmente descansa en la organización campesina y/o de consumidores; genera y resulta de procesos de auto-organización de la sociedad
- Con diferentes matices, existe un interés creciente de los consumidores por productos más sanos y limpios de químicos; en algunos casos, la exigencia de productos orgánicos o agroecológicos supone también su certificación.
- Cada una de las modalidades se adapta a diversos tipos de productores y dinámicas de consumo, por lo que cada modalidad demanda niveles diferentes de organización y profesionalización comercial.
- El trabajo y gestión de los CIALCO está mayoritariamente en manos de las mujeres.
- Finalmente, el desarrollo de las diferentes modalidades refleja diversas dinámicas ecosistémicas y agrarias regionales.

En efecto, se observa un mayor desarrollo de las ferias campesinas o de las canastas comunitarias en la Sierra, caracterizada por sistemas de producción más pequeños y diversificados y orientados hacia el mercado interno, mientras la Costa —e incluso la Amazonía— tiene a su haber una larga historia agroexportadora.

Tabla 3
Números de experiencias y de productores, y montos de venta

Experiencias	No. experiencias	No. Productores	Montos de venta
Ferias campesinas	87	6365	5 301 405
Canastas de consumidores	13	222	128 838
Tiendas campesinas o de productos campesinos	18	6869	3 195 134
Compras públicas	4	415	7 923 991
Exportación campesina	19	9014	36 902 131
Total	141	22 885	53 451 499

Fuente: MAGAP, 2012

Tabla 4
Resultados generados por los CIALCO

Impacto	Feria	Tienda	Canasta	Compra pública	Exportación
Incremento del precio al productor	Más del 27 a 100%	De 11 a 33% granos y 40 al 73% animales menores	No tan significativo	Más del 43%	Más del 30%
Incremento de ingresos agropecuarios familiares	Entre 32 y 54%	Más del 17%	De 4,2 a 5,9%	Más del 27%	Más del 10%
Porcentaje del precio al consumidor recibido por el productor	100	50 a 70	50 a 90	65	31

Fuente: MAGAP, 2012

Esta dinámica motivó, en el marco de las reestructuraciones institucionales de Estado y en el caso del MAGAP, la creación de la Coordinación General de Redes Comerciales, al tiempo que diseñan también otros procesos estatales de desconcentración de competencias hacia los gobiernos locales, definido en muchos casos, como unidades de fomento productivo y de la economía popular y solidaria en los gobiernos provinciales, la gestión de espacios de comercialización en los municipales y el fortalecimiento de capacidades en los parroquiales. Es así que se plantea una gestión de la política pública para mercados alternativos en las siguientes líneas:

- La gestión territorial para la implementación de CIALCO, traducido al desarrollo de capacidades institucionales, para los estamentos competentes para ello: MAGAP, IEPS, GAD provinciales, municipales y parroquiales con un enfoque de pertinencia territorial, para el diseño propuesta de mercados, implementación y seguimiento.
- Programas de desarrollo de capacidades técnico asociativas para la gestión comercial, innovación y emprendimiento para sistemas productivos en economías campesinas.
- Diseño de políticas diferenciadas que impulsen, protejan y consoliden los sistemas productivos de la agricultura familiar campesina y la estabilidad de los CIALCO.

Aún con estas propuestas técnicas o discursivas de los mercados alternativos, no se logró mejorar situaciones estructurales adversas para estas familias de productores dentro de la política pública, por ejemplo: la invisibilización, dispersión o mal comprensión del sujeto Agricultura Familiar Campesina AFC, las particularidades de sus sistemas productivos y la relevancia de su actoría para alcanzar una verdadera “soberanía” en los procesos, de manera que cualquier intervención técnica o política responda con pertinencia y oportunidad a sus contextos.

Impactos actuales en las políticas públicas y nuevos retos a trabajar

Como se mencionó un aspecto estratégico para la política pública es el reconocimiento de la Agricultura Familiar Campesina y su rol en la soberanía alimentaria del país, así como, el impacto en la conservación e innovación de sistemas de producción, organización y consumo agroecológicos, a partir de los cuales surgen otros mecanismos de relacionamiento, intercambio y organización social, económica y ambiental.

Tabla 5
Número de CIALCO hasta el 2018

Provincia	No. CIALCO	No. Productores	Provincia	No. CIALCO	No. Productores
	267	8939			
Carchi	5	408	Bolívar	16	467
Esmeraldas	11	817	Guayas	9	412
Imbabura	10	407	Los Ríos	8	229
Sucumbíos	8	460	Santa Elena	8	329
Napo	11	285	Azuay	32	447
Orellana	7	380	Cañar	16	324
Pichincha	21	448	Morona Santiago	4	390
Chimborazo	14	375	El Oro	5	287
Cotopaxi	8	303	Loja	8	375
Pastaza	3	251	Zamora	14	326
Tungurahua	9	187	Galápagos	8	178
Manabí	27	583	Santo Domingo	5	271

Fuente: MAG, 2018

La definición y la gestión de CIALCO dentro de las políticas del estado, surgió del reconocimiento de prácticas y experiencias territoriales y organizativas concretas.⁴ Así, durante menos cinco años, se

⁴ Actualmente el MAG, cuenta con una nueva estructura orgánica y la Coordinación General de Redes Comerciales es parte de la Subsecretaría de

mostró un impulso a varios procesos para la implementación, fortalecimiento de CIALCO, con mayor o menor fuerza en relación al posicionamiento político dentro del gobierno, pero siempre a partir de modelos de gestión territoriales basados en la organización social existente, de ahí que se pueden ubicar territorios con una mayor difusión de estos espacios y otros en los que su implementación ha sido menos fluida, como se mira en la tabla 5 y 6, hasta abril de 2018 se registraron y acompañaron, desde el MAGAP alrededor de 300 CIALCO, la mayoría desarrollados en provincias de la sierra, y un interesante incremento en provincias costeras como Manabí y Esmeraldas pos terremoto, en las que los CIALCO significaron no solo un mecanismo de atención a la emergencia sino uno de reactivación económica.

Tabla 6
Modalidades de CIALCO gestionados

Ferias	Canastas	Pie de finca	Tienda	C. Pública	Exporta	HORECA	Agroturismo
61%	14%	3%	9%	0.5%	4%	4%	3.5%

Fuente: MAG, 2018

Otro aspecto crítico, además de impulsar la apertura de nuevos mercados, es la garantía de condiciones para su sostenibilidad. No basta con la sola apertura de un espacio o la dotación de equipamiento para que la comercialización sea estable y representativa para la economía campesina (FAO, 2016). La mayoría de estos CIALCO se encuentran en una fase de implementación y crecimiento y otros en fase de consolidación, lo que demanda la existencia de políticas diferenciadas y que atiendan además de las capacidades territoriales, el diálogo interinstitucional y el diseño de incentivos tributarios y financieros diferenciados para la AFC, el impulso a sistemas de innovación productiva y de comercialización que se adapte a nuevas dinámicas y requerimientos desde los consumidores, y propiciar una mayor participación, organización y articulación social.

Uno de los mecanismos propuestos con ese propósito, se encaminaron hacia la identificación, reconocimiento y visibilización de los agricultores campesinos y su producción, se crean mecanismos de registro e identificación como es el caso de Registro y Sello de la Agricultura Familiar Campesina,⁵ que permita visibilizar la producción familiar campesina y su aporte en el alcance de la soberanía alimentaria, además su vinculación a mercados y desarrollar una caracterización sectorial y territorial para el direccionamiento de políticas de apoyo (MAG, 2019).⁶

Tabla 7
Avances y limitaciones de los CIALCO para la AFC en Ecuador

Relaciones generadas	Avances	Debilidades
Proximidad geográfica	<p>230 CIALCO desarrollados en todo el país con 7 modalidades adaptadas a modelos de producción de la AFC (actualizado a información MAG 2019 con procesos de validación y georreferenciación). Estos espacios fortalecen la capacidad de acceso y abastecimiento de alimentos en todo el país y no solamente en los polos de comercialización.</p> <p>Impulso a la territorialización de la política a partir de ordenanzas para promover la comercialización local.</p> <p>Incorporación de nuevos actores sociales de los sistemas alimentarios: consumidores organizados, Universidades y centros de investigación, cocineros y sector turístico, salud pública.</p>	<p>Gobierno central: Desarticulación entre instituciones competentes, presupuestos limitado, poco interés de los tomadores de decisión pues se sigue comprendiendo a los CIALCO bajo la estructura “standard” o convencional de los mercados de alimentos. Las políticas redistributivas no llegan a los territorios rurales en el acceso a factores de producción.</p> <p>A nivel local pueden encontrarse muchas ordenanzas favorables con poco nivel de ejecución. La producción de alimentos aún es considerada secundaria, en función a otros requerimientos de las ciudades y regiones.</p> <p>Sociedad civil: propuestas dispersas y organización social agotada en demandas dispersas.</p>

5 Institucionalizado mediante el Acuerdo Ministerial N°. 228, de diciembre de 2017.

6 Referencia en <https://bit.ly/2tTj7oz>

Proximidad organizativa	A nivel general, construcción de procesos de pertenencia e identidad mediante la comercialización asociativa. El desarrollo de CIALCO ha permitido a familias productoras generar contactos y vínculos con otros espacios fortaleciendo su autonomía frente a los mecanismos de intermediación tradicional y fortaleciendo sus procesos de gestión de alimentos familiares (soberanía alimentaria). Redes territoriales como mesas interinstitucionales y de consumidores que se articulan y generan procesos locales autónomos.	El fomento a la asociatividad por parte del Estado no supera la visión de “formalización jurídica” y en muchos casos termina ahogando el espíritu asociativo en la extrema burocracia. Las barreras de acceso y estabilidad para los mercados campesinos no han encontrado mecanismos de superación. Las regulaciones sanitarias están en extremo divorciadas o distorsionadas a la realidad campesina, o de las EPS, siendo instrumentos de exclusión para las mismas. Relaciones organizativas con estructuras de poder sin igualdad de género así como débil capacidad de reposicionamiento generacional.
Vínculos generados y valores contemplados	A nivel general, los mercados agroecológicos proporcionan nuevas percepciones de calidad y de negociación. Se abre un valor de nutrición y salud de las personas (productores y consumidores)	Comprensión estatal sobre los procesos de producción y gestión de producción sustentable, como la agroecología. Controles sanitarios en función de los sistemas agroalimentarios convencionales, con una demanda de calidad “standard” basado en modelos externos que no corresponden a las realidades locales y a las mismas propuestas de desarrollo sustentable, aclamados por Naciones Unidas.

Fuente: Autoras

La gestión de CIALCO para la AFC, ha propiciado el desarrollo de otras proximidades geográficas, organizativas, interpersonales, (ver tabla 7), así mismo se evidencian debilidades, sobre todo en la política pública, en dos aspectos fundamentales: a) la sostenibilidad de la gestión territorial o los avances al no existir políticas locales o nacionales sostenidas, más allá de la voluntad política o la gestión técnica puntual y b) la débil participación o reconocimiento de la

autonomía y representación de la organización social, que permita la estabilidad de las acciones impulsadas.

Esto evidencia como los modelos de intervención pública, sea a nivel central o a nivel local en muchos casos no lograron superar la tensión de una política pública para la alimentación o una para la productividad agropecuaria, este oscilamiento binario de la política agroalimentaria, no ha permitido que los procesos sociales incorporados en la política pública tengan un real soporte y fortalecimiento, y más bien se observa un debilitamiento y agotamiento de los mismos. Si bien hablar de soberanía alimentaria, sistemas agroalimentarios, circuitos cortos de comercialización, son términos con apropiación discursiva, esto no logrado “trascender” operativizarse o territorializarse con incentivos fuertes para la Agricultura Familiar Campesina, manteniendo los problemas estructurales de este sector, y alejando las demandas sociales que dieron vida a estos procesos.

Es así que los retos que quedan por gestionar en la política pública son más intensos en relación las debilidades del propio sistema, las estructuras de poder territoriales o transnacionales y a los nuevos requerimientos en la provisión de alimentos y en el acceso a ellos:

- Es imperante pensar que la producción de alimentos requiere de proximidades entre producción y consumo, es decir una reaproximación (localización y estacionalidad), que no se limita solo a distancias geográficas, sino también simbólicas, organizativas y políticas.
- La construcción de nuevas agendas de políticas rurales territorializadas (descentralizadas) y sustentables, sin el paradigma productivista y superando la sola promulgación de leyes, normas, ordenanzas y enfocando los esfuerzos en la operativización de las mismas.
- Fortalecer la naturaleza social de los mercados incorporando principios de sustentabilidad, nutrición, regeneración, eficiencia e inclusión.

- El reforzamiento de la autonomía organizativa y participación de la sociedad civil en los distintos ámbitos de una política pública para la soberanía alimentaria, impulsando la aparición de nuevas redes de actores locales y nuevos paradigmas.
- Proponer al consumo como herramienta de control social “consumo político”, rechazando o premiando con la compra productos de un sector, empresa con base a la justicia social, salud ambiental, seguridad jurídica y economía local y autónoma.

Conclusiones

La incorporación de la promoción de CIALCO en los planes de desarrollo nacional y territoriales, así como la creación de una institucionalidad a nivel central desde el MAG y IEPS y en algunos GAD, puede ser leído como la institucionalización de una política diferenciada para la AFC. Sin embargo, la sola enunciación programática o la gestión territorial sectorial no es suficiente y es evidente que incluso los CIALCO que se han desarrollado en los últimos años, carecen de sostenibilidad si no se atiende la carencia de políticas integrales y diferenciadas como: educación, salud, vivienda, así como mecanismos administrativos para mercados: procesos administrativos de compra pública, registro y acreditación de asociaciones, certificaciones de calidad e inocuidad, registros y tributación, acceso a recursos financieros, investigación, innovación y asistencia técnica contextualizada en los territorios con acceso a presupuestos.

Es importante la construcción de mercados eficientes y operativamente viables, sin embargo con la Soberanía Alimentaria en el horizonte, el reto es aún mayor, para armonizar políticas públicas de desarrollo productivo que respeten e incorporen las estructuras de participación y configuración social. Los CIALCO son estrategias de mercado que “impactan” y “se impactan” en la autonomía y participación social para la reducción de barreras y mecanismos de exclu-

sión y marginación, de ahí que es importante el reconocimiento de la autonomía creada por los actores y redes locales cuando desarrollan reglas innovadoras para sus interacciones de mercado.

La operatividad de los CIALCO se fundamenta en valores sociales de proximidad y democracia en las relaciones entre productores y consumidores, esto los vuelve también espacios para la re-significación de principios como la definición de la alimentación como ejercicio de soberanía y derechos y no solamente como mercancía, y a partir de ello resignificar el rol de los productores, de los consumidores, de la política agroalimentaria y la participación social colectiva.

Los CIALCO son construcciones colectivas complementarias, que generan un impacto no solamente a los productores y sus sistemas de producción sino a todos los actores del sistema alimentario pero su tratamiento no puede ser aislado o como una política solo centrada al comercio y desligada de los otros elementos del sistema.

Ecuador tiene avances importantes a nivel público y organizativo por parte de organizaciones de productores o consumidores en la generación de CIALCO, pero estas propias acciones al ser dispersas, desconectadas o incipientes, ponen en riesgo su sostenibilidad y no se puede mostrar los avances de manera conjunta para procesos de posicionamiento público y privado. El país aún no ha incluido una reflexión profunda del estado de su soberanía alimentaria y de los posibles escenarios en las próximas décadas ante las crisis económicas recurrentes, el cambio climático, el relevo generacional, las brechas de género, la degradación de recursos naturales; a partir del rol que los mercados pueden y de hecho juegan tanto para su contención de estas crisis o su acentuamiento.

Bibliografía

Amemiya, H., Benezech, D., & Renaul, M. (2008). Les circuits courts: Un “monde de commercialisation” interpersonnel? En Marechal Gilles, *Les circuits courts* (pp. 113-123), Educagri, Francia. Recuperado de: <https://bit.ly/31SRQ2a>

- Banco Mundial, Estadísticas. “Población Rural: 1960-2015”. Recuperado de: <https://bit.ly/2QfHogi>
- Carámbula, M., Machado A. (2017). Canales de comercialización y niveles de satisfacción de los productores de Los Arenales y Migues. Canelones. Uruguay. En: Felipe Bravo, *Universidad, agricultura familiar y políticas públicas. Reflexiones y diálogos sobre extensión, comercialización y el vínculo entre la universidad y las organizaciones campesinas para la generación de políticas públicas en la agricultura familiar* (pp. 129-144). Santiago de Chile: Maval.
- FAO/INRA (2016). Innovative markets for sustainable agriculture – How innovations in market institutions encourage sustainable agriculture in developing countries, by Loconto, A., Poisot, A.S. & Santacoloma, P. (eds.) Rome, Italy. 81-94
- FAO (2014). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política, by Salcedo, Salomón y Guzmán Lya. Santiago de Chile, Chile. 35-37
- Friedmann, H. (1995). The International Political Economy of Food: a Global Crises. *International Journal of Health Services*, 29-57. Baywood.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC-. Censo de población y vivienda. Recuperado de: <https://bit.ly/2SFSRXa>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC-, ENEMDU (2018). Encuesta Nacional de empleo, desempleo y subempleo. Recuperado de <https://bit.ly/38q9cWv>
- Kebir, L., & Torre, A. (2012). Geographical proximity and new short supply food chains. En L. Lazzeretti (Ed.), *Creative Industries and Innovation in Europe, Concepts, Measures, and Comparative Case Studies* (pp. 328-334). New York: Routledge.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acultura y Pesca (2012). “Circuitos Alternativos de Comercialización. Estrategias de la agricultura familiar y campesina. inventario, impacto, propuesta”, Quito-Ecuador, 41-79.
- _____. (2018). “Informe de gestión CGRC”. Documentos de trabajo, Quito-Ecuador.
- McMichael P. (2015). *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*. México: Universidad Nacional Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa.
- OXFAM (2013). “Tras la marca. El papel de las 10 grandes empresas de alimentación y bebidas en el sistema alimentario”, Informe 166, 1-60.

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2017). “El Estado Mundial de la Agricultura y la alimentación. Aprovechar los sistemas alimentarios para lograr una transformación rural inclusiva”. FAO, Roma, 14-26. Recuperado de: <https://bit.ly/2SLrCdJ>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. “Agricultores familiares: Alimentar al mundo, cuidar el planeta”. FAO. Recuperado de: <https://bit.ly/2UQsT5K>
- Piñero D. (1994). *Formas de resistencia de la agricultura familiar. El caso del Noreste de Canelones*. Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Serie Documentos Técnicos de Apoyo, 11. Convenio CEDESUR-CISS. Montevideo.
- Salais, R., & Storper, M. (1993). Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 138-140. Paris: Ed de l'EHESS.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014). “Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza”, 158-174. Quito-Ecuador, 1ra. Edición.