

ALIMENTOS: DIMENSION ESTRATEGICA DEL DESARROLLO NACIONAL*

(un planteo metodológico para encarar su tratamiento)

**Carlos Jara
Roberto Mizrahi
1981**

El problema alimentario, expresado de múltiples y diferentes formas a través del tiempo y con impactos y efectos también diversos, ha estado permanentemente presente en los procesos de desarrollo socio-económico. Esa constante vigencia de la cuestión alimentaria y su relevancia social y económica, destacan para los alimentos su condición de importante dimensión de la problemática del desarrollo.

En este documento se busca profundizar acerca del papel estratégico de los alimentos en los procesos de desarrollo, explicitándolo tanto a nivel analítico como en los aspectos de formulación e implementación de políticas. A nivel de interpretación diagnóstica entendemos que la problemática alimentaria está íntimamente ligada a la naturaleza y dinámica del crecimiento económico y la transformación social; consecuentemente, sostenemos que los puntos o campos de intervención en materia de alimentos no pueden reducirse a aspectos sectoriales, sino que debieran estar estrechamente ligados y formar parte de la estrategia global de desarrollo nacional. Es en este sentido que se considera al sistema alimentario nacional y a las diferentes esferas o fases centrales que lo conforman (producción primaria, comercialización, transformación industrial, distribución y consumo).

Aun cuando se hace mención a la problemática alimentaria ecuatoriana, los planteos conceptuales y metodológicos que se presentan a continuación no debieran interpretarse como necesariamente restringidos a esa específica realidad nacional.

* Las ideas contenidas en este documento sirvieron de base para la formulación en marzo de 1981, de un denominado Proyecto Alimentario Ecuatoriano, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Rural Integral de la Presidencia de la República a requerimientos del extinto Presidente Constitucional del Ecuador Dr. Jaime Roldós Aguilera.

1. Naturaleza y dinámica del problema alimentario

Tradicionalmente el problema alimentario ha sido reducido a sus aspectos nutricionales y de producción. Sin embargo existen otras dimensiones del problema que deben ser igualmente consideradas. Concebimos el problema alimentario como un complejo de situaciones que hacen relación a la inserción del Ecuador en la división internacional del trabajo y la situación alimentaria mundial, a la producción y demanda nacional de alimentos, a la comercialización y distribución de los mismos, a la transformación agroindustrial, a los patrones de consumo, a los efectos nutricionales y de salud derivados de la dieta popular y a la propia posición del Estado frente al problema. Esto significa que el problema alimentario presenta una multidimensional idea que hace complejo su tratamiento y relativiza cualquier esfuerzo sectorial aislado. De ahí la necesidad de un enfoque integrador, que pondere adecuadamente sus diferentes aspectos y que concerte las experiencias de los diferentes especialistas alrededor de ejes comunes de interpretación de causalidades, contradicciones y proyecciones.

i. En el plano de las relaciones internacionales la creciente dependencia alimentaria del Ecuador obliga a evaluar conceptos de seguridad y autosuficiencia alimentaria, en relación a un pleno ejercicio de la soberanía nacional. Máxime en un contexto internacional donde, por un lado, el comercio mundial de alimentos tiende a concentrarse en pocos países proveedores y, por otro lado, la situación alimentaria mundial se acerca a déficit alarmantes para los próximos años.

En el Cuadro 1 puede apreciarse que Estados Unidos y Canadá representan el 88 0/0 de las exportaciones en el comercio mundial de granos a nivel de regiones, mientras que Australia y Nueva Zelanda el otro 12 0/0. Todo el resto del mundo (con excepción de América Latina que como región compensa exportaciones con importaciones) tiene posición importadora neta. Llama la atención la dependencia aceleradamente creciente de continentes como Asia y Africa que en tres décadas han pasado de ser exportadores de granos a importarlos en cantidades alarmantes. Por el contrario los países europeos, mediante una intencionada política agrícola, mantienen casi constante su nivel de importación de alimentos en los últimos 50 años, preservando de este modo un grado aceptable de seguridad alimentaria.

América Latina como agregado regional exportó cereales hasta la década de 1970, importó 17 millones de toneladas métricas

en 1976, llegando a un precario saldo cero en 1978. Sin embargo la región conserva una enorme potencialidad para incrementar su participación en el Comercio Internacional de granos: aunque América Latina y el Caribe constituyen sólo el 13% de la superficie del mundo, posee el 21 % del total de la tierra productiva y cerca de un tercio de los recursos hídricos disponibles¹. Está claro también que si se desagregan los datos regionales aparecen nítidas diferencias entre países tradicionalmente exportadores como Argentina y Uruguay y el resto.

En efecto, la FAO en un estudio de Agricultura hacia el año 2000 pronostica la persistencia de deficiencias en la producción agropecuaria, particularmente en cereales, que afectará principalmente a los países en vías de desarrollo. En relación a Latinoamérica, se argumenta que de mantenerse las tendencias vigentes en el pasado, el bajo crecimiento del sector no garantizará el autoabastecimiento alimentario, apenas lográndose una dieta normativa mínima que impida el deterioro nutricional. Es muy probable que la estructura del comercio exterior, especialmente en los países andinos, revele elevados saldos negativos en materia alimentaria. (Cuadro 2).

Existen evidencias de que algunos países desarrollados utilizan los alimentos como instrumento de influencia. Como consecuencia de una dependencia creciente en la importación de alimentos, el valor estratégico de estos aumenta². La potencialidad nacional para incrementar la producción alimentaria deja de ser interés exclusivo del frente interno, para proyectarse en el centro de las preocupaciones de quienes conducen las relaciones económicas internacionales. Particularmente cuando la influencia de intereses trasnacionales condiciona crecientemente el propio desarrollo alimentario del Ecuador. Están muy próximos ejemplos de otros países en los cuales el poder de los grandes complejos trasnacionales crece hasta límites de controlar ramas enteras de la industria alimentaria. En México, por ejemplo, las empresas trasnacionales controlan el 100 % de la producción de lácteos industrializados, el 95 % de la rama de cereales elaborados, el 100 % de alimentos para niños y el 75 % de la industria chocolatera². En otros países

1 OAS, Food and Development in Latin America and the Caribbean, Washington, D.C., Julio 1980, p. 4.

* En 1980 el Ecuador importó alimentos por 4.000 millones de sucres, constatándose una tasa de incremento anual en el último quinquenio superior al 20 %.

2 E. García. La era de Carter, Madrid 1978, pp. 317-318, citado por E. Glai, Situación Alimentaria Mundial, Revista Realidad Económica, No. 39, Argentina, 1980.

las proporciones pueden variar, pero en todos los casos, las empresas transnacionales inciden de manera relevante en la producción y procesamiento de alimentos.

Su presencia se expresa en múltiples facetas del proceso alimentario, ya que incluye tanto la provisión de insumos agropecuarios y maquinarias para la producción, como el procesamiento agroindustrial y la comercialización de los productos elaborados.

El control de las transnacionales se asienta en el tamaño y naturaleza de su patrimonio en todo el mundo, la tecnología que generan y administran, el acceso fácil al crédito nacional, el control de marcas y patentes, su influencia sobre la determinación de políticas de precios y de fomento agropecuarios. Generalmente los sectores más capitalizados de la agricultura comercial establecen relaciones de complementariedad con las empresas transnacionales, con lo cual se refuerza su preponderancia en los sectores claves del mercado interno.

De esta manera asistimos a un proceso sostenido de transnacionalización del desarrollo alimentario, de creciente control por estos grandes complejos agrocomerciales de importantes recursos naturales de la región, de relativa homogeneización de los mercados de alimentos con implicaciones en los patrones de consumo e incidencia en el balance comercial de algunos países³.

ii. En el plano productivo se verifican crecientes dificultades para atender la demanda nacional de alimentos. La producción nacional retrocede en términos absolutos, y más aún en relación al crecimiento demográfico del país.

De 1976 a 1979 la producción de cebada bajó un 67 o/o, la de trigo un 52 o/o y la de maíz suave un 63 o/o. En cereales solo el arroz logró incrementar su producción en un 60 o/o (ver Cuadro 3). En leguminosas la situación es igualmente preocupante: la producción de arveja bajó un 30 o/o, la de lenteja un 81 o/o, la de fréjol un 28 o/o y la de haba un 69 o/o. (Ver Cuadro 4).

Esta notable baja de la producción nacional de alimentos básicos no es imputable a retrocesos en la productividad sino a la directa reducción de la superficie agrícola destinada a alimentos para el mercado interno (41 o/o de reducción de 1976 a 1978, Cuadros 5, 6 y 7). Por el contrario la superficie destinada a cultivos industriales y a productos de exportación creció 1.34 a 6.3 o/o respecti-

3 R. Mizrahi, Alimentos y Desarrollo (algunas opciones para América Latina y El Caribe). 1980.

vamente en este período. En esta forma la proporción de tierras destinadas a alimentos básicos bajó de representar el 45 % del total a solo el 31.6 %. Esta situación generó una creciente demanda de importación de alimentos, particularmente cereales. Las importaciones de cebada crecieron 156 % de 1976 a 1978, las de trigo en 8.4 y las de maíz suave en 122 % (ver Cuadro 8). Al presente la producción nacional de trigo representa solo un 11.5 % del consumo interno mientras que el restante 88.5 % es importado. Estas importaciones no solo significan una presión cada vez mayor sobre la balanza comercial, sino que obligan al Estado a desembolsar ingentes recursos financieros para sostener precios internos subsidiados.

En resumen, se evidencian serias distorsiones en la producción agrícola nacional y se configuran tendencias que llevan al Ecuador a una situación de mayor dependencia.

iii. En buena medida esta situación encuentra sus causas en el particular proceso de modernización agropecuaria que prevalece en el país. La producción comercial agropecuaria grandes y medianas empresas se concreta en productos de exportación, insumos agroindustriales, o en aquellos alimentos destinados a sectores de ingresos medios o altos, cuyos precios (como los de la leche o de la carne)* permiten apropiados márgenes de beneficio. La producción de alimentos básicos como la papa, arroz, cebada, trigo, maíz suave, arveja, fréjol, haba, cebolla y tomate, se realiza en una importante proporción en parcelas menores de 10 ha. (entre 30 y 71 % según los productos; ver Cuadro 9). Estos productos son juntamente los de consumo popular y sus precios deben ajustarse a la reducida capacidad adquisitiva prevaleciente en el país.

Las condiciones objetivas en que se desenvuelven las economías campesinas señalan severas restricciones en relación a disponibilidad de recursos naturales (tierra y aguas), tecnologías apropiadas, apoyos estatales en infraestructura, equipamiento, crédito, etc. Por otra parte las modalidades prevalecientes de su articulación con el mercado de productos les impone condiciones desfavorables de intercambio con otros grupos sociales. De este modo se mantienen a través de los sucesivos ciclos productivos como productores de subsistencia, en general, sin posibilidades de acumular y, en varios casos, incluso con deterioro de su ya crítica situación

* Muchos empresarios agrícolas han dejado de cultivar productos de consumo popular, transformando sus tierras agrícolas en pastizales y dedicándose a la ganadería que les resulta más rentable. (Ver Cuadro 10).

presente. Encaran actividades productivas allí donde la naturaleza y la economía no permiten que la agricultura comercial obtenga una adecuada ganancia sobre el capital invertido.

La estructura agraria nacional señala que el 78,1 % del total de unidades productivas agropecuarias de la sierra y el 53,5 % de la costa, corresponden a pequeñas parcelas menores de 5 has., mientras que en el otro extremo el 27 % de tierras es controlado por unidades mayores de 500 has. La iniciativa de la producción comercial pasa por empresas trasnacionales y grandes productores nacionales que concentran los mayores beneficios del apoyo del Estado, incorporan tecnología relativamente avanzada y están en condiciones de negociar precios y tasas adecuadas de ganancia.

Por el contrario, el ingreso per cápita en las economías de subsistencia oscila alrededor de 120 dólares en la sierra y de 200 dólares en la costa, marcando un nivel altamente crítico en cuanto a desarrollo y seguridad de esas familias campesinas.

Sin lugar a dudas, el peso creciente del capital, tanto en la esfera productiva como en el mercado, ha fortalecido las articulaciones del campo con la ciudad y de lo financiero e industrial con lo agrícola. El proceso de industrialización ha impulsado una mayor intervención del capital en la agricultura. Las agroindustrias, apoyadas por el Estado, promueven la modernización de las explotaciones que las proveen de insumos; una parte de las economías campesinas, mediante el crédito, las semillas y la asistencia técnica han sido subsumidas a esta racionalidad.

iv. La situación alimentaria nacional se agrava si se consideran las profundas diferencias que existen en la distribución interna de los alimentos disponibles. Como un efecto directo de la desigual distribución del mismo, los sectores pauperizados de la sociedad presentan bajísimos niveles de alimentación y nutrición. Se verifica una importante brecha entre grupos subalimentados y grupos bien alimentados. La insuficiente alimentación de los amplios sectores marginales se complica con problemas de subempleo, desempleo, malas condiciones de vida y hábitos de alimentación inadecuados.

Esto se refleja en serios problemas clínicos como malnutrición proteico-calórica (más de 1'500.000 personas la padecen), bocio endémico, anemias nutricionales y deficiencias vitamínicas.

La malnutrición constituye un obstáculo para el desarrollo social y económico del país, ya que es uno de los determinantes del estado de salud mental y físico de la población, que impacta negativamente tanto en la productividad como en la esperanza de

vida. La malnutrición afecta particularmente a la población menor de edad condicionando un deficiente aprovechamiento de la educación y una mayor disposición a desertar. Los niños desnutridos son más propensos a las enfermedades, lo que significa mayores gastos familiares y mayores demandas de atención médica.

v. Cambios importantes en los patrones de consumo agregan mayor complejidad a la situación actual. El proceso de urbanización, la consiguiente proletarianización de sectores campesinos, la ampliación de capas medias, las características prevalecientes en el propio proceso de modernización agropecuaria, ha contribuido a modificar hábitos y gustos alimenticios. El efecto demostrativo de patrones de consumo foráneos que los sectores de ingresos altos y los medios masivos de comunicación introducen en el país, enerva la relación entre el consumo interno y la potencialidad nacional de producción de alimentos básicos. Mayores requerimientos de calidad, presentación, facilidad de preparación, etc., reorientan la demanda hacia alimentos cuya elaboración generalmente exige técnicas más o menos intensivas en capital.

En síntesis, la situación alimentaria nacional presenta señales de extrema criticidad, tanto por la naturaleza de los problemas que la aquejan, como por la dinámica de los procesos que la originan. Su importancia deviene tanto de las implicaciones que tienen para las relaciones económicas internacionales, como las que hacen al propio modelo nacional de desarrollo, la interacción de importantes sectores rurales al sistema económico nacional y la solución de gravísimas deficiencias nutricionales. La criticidad de los problemas se agravará con el paso del tiempo, lo que hará cada vez más difícil su tratamiento, por lo que significa la cristalización de tendencias y consolidación de intereses de grupo que no siempre coinciden con los intereses generales del país.

2. Las dimensiones de un análisis sistemático del problema alimentario

Desde el punto de vista tradicional, el problema de los alimentos ha sido interpretado como un problema resultante del estancamiento de la producción agropecuaria. En el plano operativo, aquellos aspectos relacionados con la forma como se producen, distribuyen y consumen los alimentos no han recibido suficiente énfasis en la gestión de los planificadores. En el Ecuador se han implementado y se implementan múltiples programas y planes sectoriales que intentan resolver de manera aislada ciertas manifes-

taciones del problema alimentario; las raíces causales permanecen firmes. Además, ha sido común que los investigadores concentren sus preguntas en aspectos parciales del problema, lo que si bien aporta luces a lo específico, dificulta el conocimiento integral del mismo.

En el Ecuador, el problema alimentario se expresa en la falta de autosuficiencia nacional en materia de producción de alimentos básicos, en la desigual distribución de los alimentos disponibles, en el hambre y la malnutrición que afectan principalmente a los amplios grupos de la sociedad.

El país cuenta con los recursos necesarios para evitar que sus habitantes padezcan de hambre o desnutrición. El logro de la seguridad alimentaria no significa disponer de una reserva de granos, ni alcanzar mayores volúmenes de producción, sino crear condiciones para que todos y cada uno de los individuos estén seguros de acceder a una dieta adecuada, esto es, garantizar la más básica de las necesidades básicas. El incremento de la producción agrícola en función a un modelo concentrador no garantiza la resolución del problema alimentario; es posible que aumenten los malnutridos junto con la producción. Frecuentemente los marginados carecen de recursos para comprar las calorías y proteínas que necesitan.

El diagnóstico del problema alimentario nacional, como una cuestión multidimensional, supone un análisis integrado que articule los aspectos de producción, comercialización, distribución y consumo, con el campo de la nutrición. Es así como proponemos un marco conceptual que desde un alto nivel de abstracción posibilite caracterizar el problema alimentario como un complejo de elementos que se condicionan mutuamente y que se manifiestan al interior de una unidad de análisis reconocida como *sistema*.

En términos generales, la categoría *sistema alimentario* hace referencia a un subconjunto del ordenamiento económico nacional, donde se sitúan, operan y reproducen los múltiples procesos que van desde la producción hasta el consumo de alimentos. En este sentido, el concepto de sistema alimentario comprende un todo integrado por cinco esferas o fases centrales: producción primaria, comercialización, transformación industrial, distribución y consumo. Estas esferas constituyen estructuras particulares que ordenan actividades socio-económicas concretas que se diferencian entre sí, por la función específica que desempeñan dentro de la división del trabajo del sistema alimentario.

Las actividades concretas que se realizan al interior de cada esfera o fase del sistema alimentario son desarrolladas por grupos

sociales diferenciados, que ocupan lugares definidos en la estructura social ecuatoriana. Tales grupos se caracterizan sea por su dominancia o por su situación de dependencia; los primeros ejercen diversos grados de control e influencia sobre el comportamiento del sistema en virtud del manejo oligopólico de los mercados y la concentración de la propiedad de determinados recursos.

El funcionamiento de las esferas centrales del sistema alimentario, en mayor o menor grado, se ve influenciado tanto por medidas de control y regulación que impone el Estado, como por fuerzas financieras y mercantiles del sistema alimentario internacional.

Cruzando dinámicamente por las esferas del sistema alimentario, a manera de cadenas particulares, se manifiestan los diferentes subsistemas alimentarios, que constituyen procesos particulares de generación, flujo y consumo de productos alimenticios, homogéneos en términos de su naturaleza. Cada subsistema es un segmento del todo que comprende procesos alimentarios específicos articulados según determinados productos. Así, es posible plantear los siguientes subsistemas.

- cereales
- granos y oleaginosos
- carne y derivados
- leche y derivados
- frutas
- hortalizas
- leguminosas
- pesca

Para determinar los principales productos alimenticios de cada subsistema a fin de someterlos a un análisis más o menos detallado, es indispensable contar con la categoría de la *canasta básica*. Este último concepto explica el conjunto de bienes alimenticios indispensables para satisfacer los requerimientos nutricionales de una población. Tales bienes deberán reflejar las circunstancias sociales, económicas y culturales imperantes en el país; su selección depende de criterios tales como el logro de una dieta adecuada, la conservación de los hábitos de consumo, la capacidad de compra para adquirirlos y el potencial de recursos para producirlos.

Una vez identificados los productos que integran la canasta básica las prioridades de investigación deben concentrarse en cada uno de los subsistemas alimentarios, cuya agregación configura el sistema alimentario nacional. Así creemos que es posible definir qué, cuándo, cuánto, dónde y cómo producir y distribuir alimentos básicos, a fin de satisfacer la demanda actual futura de la po-

blación y mejorar el estado de nutrición de los grupos sociales de bajos ingresos.

Para lograr un conocimiento integral, cada subsistema alimentario demanda un examen de las diferentes esferas, lo que supone un esfuerzo multidisciplinario. Aquí señalamos algunos aspectos fundamentales del análisis de cada esfera, según el enfoque propuesto.

i. Esfera de la producción primaria. El análisis de la esfera de producción primaria implica examinar múltiples aspectos. Antes de situarse al nivel más concreto de los subsistemas alimentarios es necesario determinar las características más generales e importantes del sector agropecuario (y pesquero) en su conjunto.

En relación al sector agropecuario corresponderá evaluar el potencial productivo nacional, que dé la base y oriente las posibilidades de incrementar la producción de alimentos básicos. En esta instancia es importante conocer la forma cómo se utilizan las tierras agrícolas del país. También corresponde determinar las superficies que se dedican para cultivar productos de consumo popular, productos agrícolas de exportación y aquellos que constituyen insumos para la industria. Se trata de establecer el volumen de producción de alimentos básicos y las tendencias del sector en función a las necesidades alimenticias de la población y las exigencias de importación.

Es muy importante reconocer la influencia del medio ambiente sobre el uso de las tierras agrícolas. De allí la necesidad de definir las características geográficas regionales e interregionales. Este ejercicio implica distribuir el espacio agrario según el clima, determinando temperaturas, humedad relativa, precipitaciones, evaporación, evapotranspiración y heliografía; supone mapear tal espacio en base a una clasificación de suelos, para evaluar su fertilidad, vocación y capacidad de producción. Los mapas deben considerar factores de riego, drenaje e inundaciones como instrumentos útiles para identificar proyectos.

Por otra parte, el análisis de la estructura de tenencia de la tierra y, en particular, de la distribución de la propiedad de la misma, permitirá determinar la posición social y el fundamento económico de los diferentes grupos de productores. Este ejercicio conduce al conocimiento de la estructura social agraria, diferenciando las condiciones sociales, económicas y políticas que caracterizan a cada estrato social que la compone.

A partir de esta información general, el análisis de la esfera productiva se sitúa al nivel concreto de los subsistemas alimenta-

rios. Aquí, es importante la identificación de los agentes que intervienen en la esfera y las formas de producción que promueven. Tales formas de producción constituyen arreglos socio-económicos donde se combinan de manera específica mano de obra, medios de producción, tecnología y capital, en razón a determinadas relaciones de propiedad y trabajo, con el propósito de generar bienes alimenticios de diverso destino final. Es importante responder a las siguientes preguntas:

- a) ¿Cuál es la dinámica de los productores que operan las diferentes formas de producción?
- b) ¿Qué productos cultivan los diferentes tipos de productores? ¿Cuánto y para qué producen?
- c) ¿Dónde se localizan los productores de alimentos básicos?
- d) ¿Cómo se articulan o integran los sujetos que operan las diferentes formas de producción?
- e) ¿Cómo organizan técnicamente el proceso productivo?

El análisis de las formas de producción que intervienen en los diferentes subsistemas alimentarios implica revelar la diferenciación interna de las mismas. Así, una forma de producción empresarial que funciona de acuerdo a la lógica capitalista puede y de hecho presenta diversos estratos. Es importante establecer una escala de jerarquía entre dichas estructuras, para identificar los agentes que ejercen dominio en la esfera y, por ende, influyen en el funcionamiento del subsistema.

En esta instancia es de especial importancia el análisis de la agricultura campesina. Será indispensable elaborar una tipología de economías campesinas, de acuerdo al tamaño de la parcela, fuerza de trabajo empleada y niveles de productividad, como instrumento útil para formular políticas selectivas de desarrollo rural y alimentario.

La identificación de los agentes que operan las diferentes formas de producción deberá contribuir al análisis de las relaciones que se establecen con los grupos sociales que actúan dentro de las demás esferas del subsistema. Esto significa revelar las articulaciones entre los productores de alimentos básicos y los comerciantes, intermediarios, prestamistas, industriales, empresas transnacionales, instituciones o grupos financieros y los diversos organismos de asistencia técnica, investigación, desarrollo, etc., vinculados o no al Estado.

Por último, es indispensable el análisis de algunos factores externos a la producción alimentaria propia de cada subsistema, que

influyen directamente en su desarrollo, tal es, por ejemplo el estudio del financiamiento, la tecnología, la capacitación técnica y la organización social.

ii. Esfera de la comercialización alimentaria. De manera general, la comercialización es aquella esfera de actividad que enlaza a la producción de alimentos básicos con el sector agroindustrial y la base de consumo. Tal enlace se establece mediante la actividad comercial de numerosos agentes de diversa jerarquía, que cumplen la función de cambiar el dominio de las mercancías.

A las unidades económicas que operan los agentes comercializadores las denominamos formas comerciales. Tales formas operan generalmente en doble sentido: posibilitan que las mercancías alimenticias cambien de dominio y pasen a las otras fases del sistema y, a su vez, que insumos, bienes de capital y demás manufacturas lleguen a las manos de los productores primarios.

Un primer nivel de aproximación analítica a la esfera de la comercialización deberá explicar las características generales del mercado nacional, las condiciones generales del transporte y vías de comunicación, las normas de clasificación y calidad, unidades de medida, formación y regulación de precios, almacenamiento, etc.

A partir de esta información general el análisis de esta esfera deberá centrarse a nivel de los subsistemas alimentarios. Es indispensable identificar a los agentes que administran u operan las diferentes formas comerciales y revelar su localización espacial, cobertura, tipos de agentes que vinculan, tamaño de las empresas, destino y escala de las operaciones comerciales, modalidades de acopio, medios de transporte y almacenamiento, influencia sobre el mercado, mecanismos de fijación de precios, márgenes de apropiación de excedentes, etc.

Es importante advertir de antemano que las formas comerciales y los agentes que las operan se presentan diferenciados dentro de la esfera en mención. Al tipificar es necesario reconocer el grado de control e influencia que tienen sobre los productores de alimentos básicos, los empresarios agroindustriales e incluso los consumidores. Al identificar grupos comercializadores de poder, es indispensable señalar cómo inciden en la esfera de producción de alimentos básicos.

En sentido opuesto a lo expuesto, esto es, siguiendo el flujo de mercancías desde el sector industrial hacia los productores de alimentos básicos, es así mismo indispensable que se identifiquen los canales y los agentes comercializadores que vinculan a la indus-

tria con la agricultura, explicando sus mecanismos de operación.

iii. Esfera de transformación industrial. Esta esfera intermedia del sistema alimentario comprende una multiplicidad de actividades productivas cuyo rasgo común consiste en la elaboración de productos de origen agrícola y pecuario y su transformación en mercancías alimentarias para el consumo de la población.

A las unidades de producción que se incorporan en esta esfera las denominaremos empresas alimentarias agroindustriales. Es importante abordar el estudio de este subsector, situándolo y dimensionándolo dentro de la industria como un todo, explicar sus características y su participación en la economía.

Tanto en el plano del sistema alimentario nacional, como de los subsistemas en particular, la transformación industrial es una actividad desarrollada por empresarios que poseen diversos grados de poder y capacidad de gestión económica. Es indispensable identificar su razón social, caracterizar sus empresas, conocer sus activos y la propiedad de los mismos, establecer la escala y la tecnología con que operan, su productividad, localizarlas geográficamente, estimar sus ventas, evaluar su calidad de los productos elaborados, conocer los costos de producción y los precios finales, señalar su destino y, definir la forma cómo se articulan e incluyen con las demás fases y agentes del subsistema.

En el análisis y tipología de las empresas alimentarias agroindustriales debe merecer especial atención la identificación de los agentes (nacionales o extranjeros, públicos o privados) que controlan tanto el grueso del capital social como la dirección empresarial, analizando las características principales de su estrategia económica. Es importante, así mismo, identificar a los empresarios que dominan dentro de la esfera y establecer si tal dominio se expande fuera de la misma hacia otros subsistemas.

iv. Esfera de la distribución. La esfera de la distribución explica el conjunto de actividades que posibilitan el acceso de los consumidores a los productos alimenticios provenientes sea de la fase de la producción primaria o de la esfera de transformación industrial.

La esfera de la distribución, dentro del sistema alimentario, está íntimamente relacionada con la comercialización. Sin embargo, en el proceso de distribución las mercancías fluyen en una sola dirección; los agentes distribuidores, mediante el acto de compra-venta, ponen los productos alimenticios (industrializados o no) en manos de los consumidores finales.

Al estudiar esta esfera deberá tenerse en cuenta que las unida-

des distribuidoras de alimentos básicos y sus agentes (mayoristas, minoristas, distribuidores públicos o privados) generalmente operan con varios productos alimenticios que, como es lógico, provienen de diferentes subsistemas alimentarios.

Es necesario identificar a los agentes distribuidores, clasificarlos, cuantificarlos y ubicarlos dentro de espacios geográficos definidos.

En relación a los agentes distribuidores, mayoristas, es necesario que se analice la forma cómo inciden en el proceso de distribución de alimentos, su organización, las modalidades de control sobre el mercado, su influencia en la fijación de precios, patrones de inversión, etc. Es también necesario examinar las relaciones específicas que establecen con los grupos sociales que operan las demás fases, estimar el volumen de sus operaciones, conocer el origen de los diversos bienes alimenticios que distribuyen y las actividades de tratamiento, empaque, transporte, homogenización, presentación, etc., que realizan.

Así mismo, es importante analizar las características de los canales de distribución al por menor: el mercado público urbano, las ferias tradicionales, los vendedores ambulantes, el pequeño comercio, los supermercados, los comisariatos y las tiendas distribuidoras que opera el propio Estado.

El proceso de distribución de los bienes alimenticios se da dentro de un contexto espacial definido. Por lo tanto, los agentes distribuidores y las unidades que operan se localizan en el medio urbano y rural. Dentro de este marco, es importante identificarlos en relación a los diferentes estratos fundamentales de la población, en particular, los grupos más pobres de la misma. Es muy importante el análisis de los canales, formas de distribución y precios al interior de las áreas marginales tanto del campo como de la ciudad.

v. Esfera del consumo. El consumo, como fase final del proceso alimentario hace referencia al conjunto de estrategias individuales y sociales, de actividades y situaciones que condicionan o explican la selección de determinados productos alimentarios, de superior o inferior calidad, en mayor o menor cantidad, para satisfacer la necesidad fundamental de la reproducción de la vida de los individuos. Del contenido o valor calórico-proteico de los alimentos seleccionados, en combinación con otros factores, resultan los estados nutricionales de los diferentes grupos de la población.

El consumo es tanto una relación social como una forma de nutrirse. Por tanto, representa una condición social que se mani-

fiesta de manera heterogénea dentro de la “estructura social” cada estrato o grupo social fundamental revela “patrones de consumo” y, por ende, estados nutricionales, que le son relativamente propios. Por medio de tales patrones, que son condicionados por un complejo de factores combinados de índole económica, cultural, social e ideológica, los diferentes grupos sociales, y las familias, expresan el tipo y cantidad de alimentos que necesitan, revelan sus hábitos y también su capacidad de compra.

En este sentido, el análisis de esta esfera debe abordarse tomando en cuenta la influencia que sobre el consumo y el estado nutricional tienen factores tales como la estructura del empleo y de la distribución de los ingresos. Es muy importante que se identifiquen las áreas marginales del país y evaluar los niveles nutricionales que presentan los diferentes grupos sociales que la componen. Tal evaluación debe fundamentarse tanto en indicadores biomédicos como en aquellos que permiten revelar la calidad de vida de la población (salud, vivienda, educación, etc.). Al analizar las modalidades de consumo habrá que evaluar los efectos que sobre estas tienen las campañas publicitarias y los niveles de educación.

Lo anterior sirve para determinar cuál es la canasta actual de alimentos básicos, la misma que, a partir del análisis del valor nutricional de los alimentos que la integran y el potencial para producirlos, permitirá establecer metas de producción alimentaria.

Este análisis permite elaborar un programa de mejoramiento de los patrones de consumo alimentario y de los estados nutricionales de la población; en función de él es posible formular acciones de corto plazo para enfrentar los problemas nutricionales de los grupos sociales más afectados y/o más susceptibles al daño, localizados en las zonas críticas. Además, este tipo de análisis posibilita la definición de una estrategia de comunicación social encaminada hacia la educación alimentaria de la población. Por último, da bases para diseñar un mecanismo de vigilancia nutricional, que al tiempo que evalúe la marcha de las acciones entregue un diagnóstico oportuno de casos que requieran atención inmediata.

vi. El papel del Estado. Para completar la comprensión del funcionamiento del sistema alimentario nacional y de los subsistemas que lo integran es indispensable analizar las formas de intervención estatal frente a las diferentes estructuras y procesos, tanto en el plano interno como en el externo.

La actividad del Estado se manifiesta en todas las esferas del sistema alimentario jugando, en casos particulares, un papel verdaderamente decisivo. De allí la necesidad de analizar las formas

cómo el Estado formula e implementa medidas de política para regular o promover determinados procesos alimentarios. Este análisis supone evaluar los recursos institucionales y la capacidad técnica y financiera, que ha creado y pone en movimiento el Estado, determinando el efecto de su intervención en el comportamiento y relaciones de los grupos sociales involucrados. Es necesario definir las tendencias de la gestión estatal dentro del campo alimentario, en función a las influencias y presiones políticas que recibe de parte de fuerzas sociales y también del sistema alimentario internacional.

Es muy importante conocer la estructura organizacional del aparato público que actúa directamente en el sistema alimentario; el marco legal que norma su actuación, las funciones que cumple, los niveles de articulación institucional, los mecanismos de coordinación, estilos de administración, cobertura, recursos, metodologías y fundamentalmente, los sujetos sociales que se benefician con su actuación.

El análisis de la intervención estatal, directa o indirecta en el sistema alimentario (colonización, reforma agraria, desarrollo rural, crédito, tecnología, comercialización, etc.) debe concretarse al nivel de los subsistemas alimentarios. Ello permitirá recomendar y sustentar medidas de política que apunten a resolver aspectos particulares del problema alimentario.

3. Reflexiones Finales

1. Para el Ecuador “la provisión interna de alimentos tiene importancia geopolítica en términos de seguridad alimentaria nacional y de reducir la vulnerabilidad que el país enfrenta ante una creciente dependencia alimentaria en un mundo que avanza hacia márgenes mayores de escasez. De una manera directa se estará afectando la seguridad nacional, la capacidad del país para decidir aspectos cruciales de su propio desarrollo. De este modo importantes esfuerzos debieran realizarse para desarrollar la producción nacional de alimentos en función de los recursos naturales y otras ventajas comparativas disponibles, aunque sujetos a realistas costos de oportunidad de la inversión”⁴.

2. “El desarrollo alimentario constituye no sólo una respuesta a una situación carencial de amplios sectores poblacionales que es

necesario atender, sino también un medio para desarrollar la economía rural. Al mismo tiempo que interesa asegurar la adecuada disponibilidad de alimentos, importa definir las formas o modalidades socio-económicas a través de las cuales esos alimentos serán generados, procesados y comercializados, ya que el modo de producirlos impactará sustantivamente el proceso mismo de desarrollo nacional”⁵.

3. “La forma de hacer desarrollo alimentario (y desarrollo rural en general), constituye una de las opciones centrales sobre la que debe pronunciarse una estrategia nacional de desarrollo. No es posible compartimentalizar el tratamiento del sistema de alimentos desligándolo de sus relaciones con el desarrollo nacional en su conjunto. No se trataría simplemente de ejecutar proyectos de desarrollo rural integral en bolsones de miseria campesina, sino de elaborar toda una estrategia de desarrollo de la economía rural a partir del potencial productivo que significa el enorme número de pequeños y medianos productores nacionales. Esta estrategia debería establecer, necesariamente, un efectivo control de las empresas transnacionales, abordar el problema de disponibilidad efectiva de recursos naturales (especialmente tierras y aguas), resolver problemas de escala y organización de la producción, de prestación socialmente intencionada de los servicios del Estado (crédito, asistencia técnica y otros servicios de apoyo a la producción), de desarrollo de un apropiado sistema de asentamientos humanos, y de transformación de los mecanismos de articulación de los productores con el resto del sistema económico (retención de excedentes a través de acciones sobre los mercados de productos, de trabajo, financiero y de tierras)”⁶.

4. Una visión integradora de los diversos aspectos que hacen al problema alimentario resulta imprescindible para encarar su solución. Esto permite explicitar las articulaciones que se verifican entre ellos y por tanto sustentar el conjunto de medidas complementarias requeridas para operar con eficacia. En ese sentido permitirá al mismo tiempo relativizar acciones puntuales o sectoriales aisladas.

5. Las soluciones alimentarias (como todos los esfuerzos de desarrollo) no pueden reducirse sólo a un problema de recursos financieros, porque aún dentro de los márgenes disponibles existe de todos modos la posibilidad de elaborar políticas alimentarias y

5 R. Mizrahi, op. cit.

6 R. Mizrahi, op. cit.

proyectos que incidan sobre la dinámica del proceso alimentario. Reconociendo los márgenes de la situación objetiva, revalorizamos la existencia y oportunidad de las opciones.

6. El análisis sistémico de la problemática alimentaria permite operacionalizar un conjunto de políticas y medidas para actuar sobre ella. Sin embargo resulta imprescindible cruzar ese enfoque con un análisis concreto de intereses y contradicciones entre los diferentes actores sociales del proceso alimentario, tanto a nivel general, como podría ser la consideración del capital transnacional y su estrategia para el país en relación a los intereses y comportamiento de los diversos grupos nacionales, como a nivel específico de cada una de las esferas identificadas en el proceso alimentario (producción primaria, comercialización, transformación industrial, distribución y consumo). Este análisis permitirá comprender la lógica de diversos actores sociales involucrados, su posición frente a los problemas y a las posibles soluciones.

7. La situación alimentaria es en sí misma una expresión de la crisis de desarrollo de muchos países, pero por eso mismo encierra en su interior una oportunidad de transformación del estilo de ese desarrollo. “La producción, transformación y comercialización de alimentos implica un proceso de generación de riqueza que puede constituirse en un importante eje para transformar la economía rural tradicional sobre bases más igualitarias que las que prevalecen en el proceso de modernización de la agricultura nacional”. Las soluciones alimentarias implican opciones en relación al modelo general de desarrollo, acerca de transformar formas y dinámicas de acumulación. Está claro que una opción de desarrollo nacional igualitaria, solidaria, autogestionaria, tendrá su correlato a nivel de soluciones alimentarias, así como una opción de desarrollo dependiente, concentradora, individualista y desmovilizadora llevará también a soluciones de esa naturaleza en materia de alimentos. Esta conclusión, por ser obvia, no deja de vertebrar todo el discurso anterior, al tiempo que llama a un análisis de consistencia entre objetivos nacionales, estrategias generales de desarrollo y soluciones alimentarias. Un campo de análisis de extrema riqueza para realizar en nuestros países del Tercer Mundo.

CUADRO No. 1

EXPORTACIONES SIGNO E IMPORTACIONES SIGNO DE GRANOS EN
LAS DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO
(Millones de Toneladas Métricas)

REGION/AÑO	1934/38	1948/52	1960	1970	1978
América Latina	+ 9	+ 1	0	+ 4	- 0
Estados Unidos y Canadá	+ 5	+ 23	+ 39	+ 56	+ 104
Europa Occidental	- 24	- 22	- 25	- 30	- 21
Europa del Este y URSS	+ 5	0	0	0	- 27
Africa	+ 1	-	- 2	- 5	- 12
Asia	+ 2	- 6	- 17	- 37	- 53
Austria y Nueva Zelandia	+ 3	+ 3	+ 6	+ 12	+ 14

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) y cálculo de Lester R. Brown, publicados en: Worldwatch Paper 35, Washington, D.C. Worldwatch Institute, Marzo 1980.

Citado por J. Socías López, Documento No. 18, Simposio Nacional sobre seguridad alimentaria, Venezuela, Julio 1980.

CUADRO No. 2

ESCENARIO DE TENDENCIA: SALDO NETO* DEL

COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Productos	América Latina		México y Centro América		Caribe		Países Andinos		Cono Sur		Atlántico Noreste	
	1975	2000	1975	2000	1975	2000	1975	2000	1975	2000	1975	2000
Millones de US\$ de 1975												
Alimentos	4.772	3.940	214	-3.418	517	-179	-318	-3.231	2.140	5.616	2.219	5.152
Cereales	-433	-3.940	-412	-2.340	-474	-942	-462	-1.750	1.179	2.487	-266	-1.396
Otros cultivos												
alimenticios	4.903	8.867	625	-563	1.245	1322	275	-489	362	2.120	2.396	6.478
Productos												
pecuarios	302	-987	1	-515	-254	-558	-131	-993	599	1.009	89	69
Materias Primas	4.171	4.450	1.374	1.441	163	101	1.000	1.868	-68	-58	1.703	1.098
Total agropecuario	8.943	8.390	1.588	-1.977	680	-78	682	-1.363	2.072	5.558	3.923	6.249

* Exportaciones menos importaciones

Fuente: FAO. Agricultura hacia el año 2.000. Rome, 1980, p. 49.

CUADRO No. 3
PRODUCCION DE CEREALES 1976-1979

PRODUCTO	PRODUCCION T.M.			DIFERENCIA	
	1976	1978	76-78 o/o	1979	78-79 o/o
Arroz	198.663	225.273	+ 13.4	318.471	+ 60
Cebada	62.872	21.760	- 65.4	20.718	- 67
Trigo	65.000	28.904	- 55.5	31.248	- 52
Maíz suave	95.000	39.247	- 58.7	35.539	- 63
Maíz duro	198.607	136.513	- 31.2	182.329	- 8

FUENTE: Departamento de Estadísticas Agropecuarias MAG.
ELABORACION: Dr. Mauro Rivadenelra

CUADRO No. 4
PRODUCCION DE LEGUMINOSAS 1976-1979

PRODUCTO	PRODUCCION T.M.		DIFERENCIA		
	1976	1978	76-78 o/o	1979	78-79 o/o
Arveja	9.258	4.477	- 51.6	6.607	- 29
Lenteja	1.850	380	- 79.4	351	- 81
Fréjol	32.000	18.760	- 41.3	23.196	- 27.5
Haba	12.907	3.433	- 73.4	4.056	- 68.6

FUENTE: Departamento de Estadísticas Agropecuarias MAG.

ELABORACION: Dr. Mauro Rivadeneira

CUADRO No. 5
EVOLUCION DE LA SUPERFICIE DE CULTIVOS

TIPO DE CULTIVO	SUPERFICIE CULTIVADA (HS.)		DIFERENCIA
	1976	1978	o/o
Consumo Interno	757.492	446.892	- 41
Frutas	126.961	127.618	+ 0.56
Exportación	594.449	635.437	+ 6.8
Industriales	188.230	190.761	+ 1.34
Otros	13.287	12.305	7.4
TOTAL	1'680.419	1'413.073	15.9

FUENTE: Departamento de Estadísticas Agropecuarias MAG.
ELABORACION: Dr. Mauro Rivadeneira

CUADRO No. 6
VOLUMEN DE PRODUCCION

TIPO DE CULTIVO	VOLUMEN DE PRODUCCION T.M.		DIFERENCIA
	1976	1978	o/o
Consumo Interno	1'737.234	1'114.070	- 35.8
Fruta	1'158.790	1'734.275	+ 49.7
Exportación	2'728.649	2'308.223	- 15.4
Industriales	6'540.102	7'148.746	+ 9.3
Otras	13.899	11.173	- 19.6
TOTAL	12'178.674	12'316.478	- 1.1

FUENTE: Departamento de Estadísticas Agropecuarias, MAG.

ELABORACION: Dr. Mauro Rivadeneira

CUADRO No. 7
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE
UTILIZACION DE TIERRA CULTIVABLE

TIPO DE CULTIVO	1976	1978
Consumo Interno	45.0 o/o	31.6 o/o
Frutas	7.6 o/o	9.2 o/o
Exportación	35.4 o/o	45.0 o/o
Industriales	11.3 o/o	13.4 o/o
Otros	0.7 o/o	0.8 o/o

FUENTE: Departamento de Estadísticas Agropecuarias, MAG.

ELABORACION: Dr. Mauro Rivadeneira

CUADRO No. 8
IMPORTACIONES DE CEREALES 1976 - 1978

PRODUCTO	1976	1978
Arroz		454
Cebada	11.000	28.154
Trigo	204.516	221.669
Maíz suave	9.000	20.000

FUENTE: Estadísticas Comercio Exterior del Banco Central.

CUADRO No. 10

RELACION ENTRE EL DECREMENTO DE LA SUPERFICIE Y PRODUCCION AGRICOLA
Y EL INCREMENTO DE LA SUPERFICIE Y PRODUCCION GANADERA

AÑO	AGRICULTURA			GANADERIA				
	SUPERFICIE Agrícola Ha.	o/o	PRODUCCION Agrícola TM	o/o	SUPERFICIE Pastos Ha.	o/o	PRODUCCION* Leche Litros	o/o Carne Kg.
1970	1'579.660	100	8'452.745	100	1'882.700	100	683.782	100
1971	1'572.554	99.57	8'853.151	104.14	2'201.300	116.92	695.377	101.69
1972	1'644.531	104.11	8'591.688	101.64	2'182.900	115.94	707.177	103.42
1973	1'568.639	99.30	8'579.056	101.49	2'314.258	122.92	724.940	106.02
1974	1'661.131	105.16	9'156.014	108.32	2'661.890	141.39	743.073	108.67
1975	1'665.594	105.44	9'585.107	113.40	3'063.500	162.72	760.645	111.24
1976	1'684.497	106.64	9'736.649	115.19	3'412.000	181.23	784.589	114.74
1977	1'589.666	100.63	10'602.979	125.43	3'500.000	185.90	823.357	120.41
1978	1'416.191	89.65	12'359.884	146.22	3'516.422	186.77	871.146	127.40

* Producción Ganadera: Cifras en miles

FUENTE: 1. Banco Central, Series Estadísticas Básicas, 1977

2. MAG, Estimación de la Superficie Coschada y de la Producción Agrícola del Ecuador 1970-78
ELABORACION: Carlos Marchan. La crisis de la agricultura para el mercado interno: el cambio de la articulación entre la agricultura e industria, Banco Central del Ecuador, 1981.

