

**UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
(UCI)**

**DISEÑO DE UNA PROPUESTA DE POLÍTICA DE INOCUIDAD DE ALIMENTOS EN
BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS ENFOCADA A LOS PEQUEÑOS
PRODUCTORES DE HORTALIZAS Y FRUTAS FRESCAS EN ECUADOR.**

DIANA SOLEDAD ESTRELLA HERRERA

**PROYECTO FINAL DE GRADUACIÓN PRESENTADO COMO REQUISITO
PARCIAL PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MÁSTER EN GERENCIA DE
PROGRAMAS SANITARIOS EN INOCUIDAD DE ALIMENTOS**

San José, Costa Rica

Marzo 2010

“Cada persona, en su existencia, puede tener dos actitudes: Construir o Plantar. Los constructores un día terminan aquello que estaban haciendo y entonces la vida pierde sentido cuando la construcción acaba. Los que plantan a veces sufren con las tempestades y las estaciones, pero al contrario que un edificio, el jardín jamás para de crecer”.

Paulo Coelho

Este trabajo está dedicado a aquellos que plantamos y que sabemos que la gran victoria que hoy parece fácil fue el resultado de pequeñas victorias que pasaron desapercibidas.

Agradezco de todo corazón a mis Padres, por haberme enseñado a plantar con paciencia y esfuerzo.

A mis Maestros, grandes personas que guiaron mi camino.

A mis hermanos, mi gran motivación.

A todos quienes me acompañan ahora al ver crecer mi jardín.

**UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
(UCI)**

**Este Proyecto Final de Graduación fue aprobado por la Universidad como
Requisito parcial para optar al grado de Máster en Gerencia de
Programas Sanitarios en Inocuidad de Alimentos.**

**Lic. Henry Benavides
DIRECTOR DEL PROYECTO**

**Giannina Lavagni
LECTORA**

**Sacha Trelles
LECTORA**

**Diana Estrella
SUSTENTANTE**

INDICE

CAPÍTULO 1: Introducción.....	1
CAPÍTULO 2: Objetivos	6
Objetivo General:	6
Objetivos Específicos:	6
CAPÍTULO 3: Marco Lógico.....	7
ECUADOR Y EL COMERCIO INTERNACIONAL.-	10
1. Exportaciones ecuatorianas	10
2. Integración Comercial	11
3. Los mercados internacionales.-	13
EL SECTOR AGRÍCOLA ECUATORIANO.-	14
1. Importancia y Estructura del Sector Agrícola.-	15
2. El sector hortifrutícola en el Ecuador.-	16
2.1. Zonificación de la producción.-	16
a) Hortalizas.-	17
b) Frutas.-	19
3. Importancia de las cadenas agroalimentarias.-	20
CARACTERÍSTICAS Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE BPA.-	24
1. Buenas Prácticas Agrícolas.-	24
2. Contexto de la Política Pública.-	25
3. Transformación productiva.-	28
4. Institucionalidad.-	31
a) El Rol del Estado	31
b) Normatividad y certificación.-	33
CAPITULO 4: Metodología	34
FUENTES DE INFORMACIÓN.-	34
MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN.-	35
1. Método Lógico Deductivo	35
2. Metodología Empírica: Observación Por Encuesta	36
METODOLOGÍA.-	37
1. Método De Expertos.-	37
2. Características de la metodología.-	38
CAPITULO 5: Resultados y Discusión	40
DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.	40
RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	41
a) La estructura agrícola del país.-	41
b) Estrategias de la política.-	42
c) Coordinación institucional.-	43
d) Aspectos de comercio nacional e internacional.-	44

e) Mejora de la organización.-	45
ELABORACIÓN DEL CONSENSO.....	47
a) Aspectos del sector agrícola	47
b) Estrategias de desarrollo.....	49
c) Comercio nacional o internacional	51
d) Coordinación Institucional	53
e) Organización de productores	55
POLÍTICA PROPUESTA.-.....	57
a) Actores involucrados.-.....	57
b) Principios de gestión de la Política Pública.-.....	58
PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE BPA.-	59
a) El sector agrícola	60
c) Comercio nacional e internacional	63
d) Coordinación Institucional	65
e) Organización de los productores	68
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	70
1. Plan de acción.-	70
PRESUPUESTO	72
PLAN DE DIFUSIÓN.....	72
1. Diagnóstico.-	73
2. Objetivo general del Plan de Difusión.-.....	73
3. Objetivos Específicos.-.....	73
4. Productos.-.....	74
CAPITULO 6: Conclusiones.....	75
CAPITULO 7: Recomendaciones.....	78
CAPITULO 8: Bibliografía	81
CAPITULO 9: Artículo Científico	84
ANEXOS.....	90
ANEXO N°1 CHARTER (ACTA) DEL PROYECTO.....	90
ANEXO N°2 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PFG	92
ANEXO N°3	93
ANEXO N°4.....	94
ANEXO N°5 ENCUESTAS REALIZADAS A LOS EXPERTOS	97

RESUMEN

El tema de inocuidad de alimentos no ha sido tratado a manera de política pública con anterioridad en el Ecuador, sin embargo, la nueva Constitución promueve la Soberanía Alimentaria, por lo que la temática es parte de las Políticas de Estado para el Agro y se denomina “Normativa y Sistemas de Inocuidad Agropecuaria” la cuál según manifiesta el Decreto Presidencial permitirá mejorar los estándares de calidad e inocuidad de alimentos a través de una mejor coordinación de las instituciones que conforman el sistema sanitario nacional y con amplia participación del sector privado.

La producción y exportación de productos no tradicionales se ha convertido en una poderosa alternativa de desarrollo económico para el Ecuador, quien mantiene una significativa dependencia de su producción bananera, por lo que debería avocarse a promover procesos de diversificación y reconversión productiva, que le permitan acceder de manera sostenible a los mercados internacionales, donde la hortifruticultura es una de las opciones más promisorias y sustentables. Sin embargo, los productores hortofrutícolas en el Ecuador manejan en su mayoría una agricultura familiar de subsistencia, la cual genera una dificultad a la hora de implementar una política de inocuidad así como Buenas Prácticas Agrícolas.

Bajo este contexto, este trabajo de investigación persiguió como objetivo diseñar una política de inocuidad de alimentos, basada en la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas, para delinear la puesta en marcha de las actividades a desarrollarse en este sentido, sobre todo para los pequeños productores de frutas y hortalizas en el país, que no cuentan con los medios y las condiciones necesarias para hacerlo, y que son potenciales exportadores de estos productos.

De esta manera se elaboró una propuesta que sugirió un mecanismo de implementación de la política, en la cual las BPA son un componente, identificando las actividades y recursos necesarios para llevarla a cabo, así como los responsables e involucrados, que desempeñan un papel muy importante en este proceso. Así mismo, se consideró la importancia de la difusión de la propuesta, de manera que cumpla con informar a la población y permita mejorar los canales de comunicación entre los actores involucrados.

El desarrollo del trabajo se basó en un Investigación Mixta (documental y de campo) con la finalidad de diseñar una propuesta bien fundamentada y que estuviera acorde al contexto real y situacional del país en el tema de BPA. La fase de campo, utilizó una herramienta de gran utilidad en la prospectiva y construcción de escenarios, conocida como el Método Delphi de expertos, el cual se sustenta en la consulta a personas reconocidas por su gran conocimiento y experiencia sobre el entorno, que influye en la toma de decisiones sobre variables que pueden afectar los escenarios.

De acuerdo a la información documental y de campo obtenida, se determinó la integralidad de la política y se pudieron delinear los principales aspectos que deben ser considerados para la implementación de la política pública, así como

establecer las líneas de acción en cada uno de los aspectos considerados. De acuerdo con la opinión de los expertos, los aspectos más importantes a considerar en la política están relacionados con el sector agrícola, las estrategias de desarrollo, el comercio nacional e internacional, la coordinación institucional y la organización de los productores en el país.

El éxito de la implementación de la política en el Ecuador está relacionado con la capacidad de establecer una gestión integral de inocuidad, que cuente con estrategias de fomento y fortalecimiento a los procesos asociativos de productores hortofrutícolas, lo cual permitirá facilitar el acceso a crédito y financiamiento, que a su vez genere modernización y tecnificación productiva, por medio de la capacitación. Asimismo debe contemplar aspectos de mejora de la productividad, y la transferencia de tecnología insumos determinantes en el proceso de transformación productiva y de desarrollo.

La política debe estar acompañada de estrategias de desarrollo que garanticen la apertura de comercios, así como la comercialización local, considerando la inocuidad como un derecho de acceso a alimentos sanos e inocuos. Las estrategias y políticas deben estar enfocadas a un aumento productivo, y a asegurar mejoras sustanciales en la calidad de vida de los agricultores. Las estrategias deben sugerir también mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes piloto que se lleven a cabo, de manera que puedan realizarse modificaciones para mejorar la implementación de la política. Además, los mismos permitirán determinar el impacto de la implementación de esta política, mostrar sus beneficios y ventajas, y con el tiempo, determinar su obligatoriedad.

ABSTRACT

Food safety issues haven't been discussed as a public policy in Ecuador, however, the new Ecuadorian Constitution, regards the Food Security problem as part of the government policies for the Agricultural Development who is intended to improve quality standards and the food safety, by promoting coordination between institutions responsible of the National Sanitary System and the constant participation of the private organizations involved.

The production of fruits and vegetables in Ecuador has grown since 1990 and is considered as a high potential product of exportation. However, the major part of fresh fruits and vegetables producers are part of a subsistence agriculture which generates a problem in the application of Good Agricultural Practices.

In this context, the objective of this research was to design a food safety policy based in the application of Good Agricultural Practices (GAP) in fresh fruits and vegetables productions, considering the situation of the small producers in the country, who do not possess the conditions required, and have been identified as possible exporters of this products.

The investigation proposes an application mechanism of GAP by the identification of the activities and resources required to achieve this goal, the actors involved and the principal responsible of this activities. In order to improve the communication between the actors involved in this process, and the importance of the information diffusion, it also suggests the elaboration of a Diffusion Plan.

The development of the research was based on a mixed investigation (documental revision and a field compilation of information) in order to design a proposal optimum based and according to the real context of the country in the GAP theme. The field compilation of information was made by using a prospective tool known as Delphi Method of experts. This method consults people who have experience and knowledge about a specific theme, in the way they can bring elements that influences the decision making.

In agreement to the information compiled in this research, the principal aspects of the policy were identified and put into consideration to the application of the GAP policy. In the same line, it establishes the strategies and actions that need to be followed.

According to the opinion of the experts, the principal aspects to be considered are related to the agricultural context of Ecuador, the development strategies, national and international commerce, institutional coordination and producers organization.

The success of the application of GAP policy is related with the ability of improve and strength the association process of the fresh fruits and vegetables producers in Ecuador, which will increase the access to loans, technology and technical assistance, important factors in this transformation process.

It is very important to suggest and design mechanisms of monitoring and evaluation of the projects for the application of GAP in Ecuador, in order to have

feedback and redesign, modify and improve the application of the policy. This activity will show how this policy impacts and benefits the community, in order to establish the GAP policy in an obligatory process.

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.- Ecuador: Superficie (has) de hortalizas por Provincias año 2005	18
Cuadro 2.- Ecuador: Estimación De La Superficie Cosechada En Hectáreas De Frutales Periodo: 1995 – 2005	20
Cuadro 3.- Tabulación encuestas variable “Aspectos del Sector Agrícola”	47
Cuadro 4.- Criterios seleccionados para la variable “Aspectos del Sector Agrícola”	48
Cuadro 5.- Tabulación encuestas variable “Estrategias de Desarrollo”	49
Cuadro 6.- Criterios seleccionados para la variable “Estrategias de Desarrollo”	50
Cuadro 7.- Tabulación encuestas variable “Comercio nacional e internacional”	51
Cuadro 8.- Criterios seleccionados para la variable “Comercio nacional e internacional”	52
Cuadro 9.- Tabulación encuestas variable “Coordinación Institucional”	53
Cuadro 10.- Criterios seleccionados para la variable “Coordinación Institucional”	54
Cuadro 11.- Tabulación encuestas variable “Organización de Productores”	55
Cuadro 12.- Criterios seleccionados para la variable “Organización de Productores”	56

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.- Exportadores e Importadores mundiales de frutas y hortalizas.	10
Figura 2.- Destino de las exportaciones de frutas y hortalizas de Ecuador.....	11
Figura 3.- Exportaciones e importaciones en el sector agroindustrial en millones de dólares. ...	21
Figura 4.- Flujos de inversiones directas extranjeras en millones de dólares.	211
Figura 5.- Flujograma proceso elaboración de encuestas	41
Figura 6.- Gráfico Selección de criterios para la variable “Sector agrícola”	48
Figura 7.- Gráfico Selección de criterios para la variable “Estrategias de Desarrollo”	50
Figura 8.- Gráfico Selección de criterios para la variable “Comercio Nacional e Internacional”	52
Figura 9.- Gráfico Selección de criterios para la variable “Coordinación Institucional”	54
Figura 10.- Gráfico Selección de criterios para la variable “Organización de Productores”	56
Figura 11.- Diagrama de flujo de las tres fases de elaboración de la propuesta.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS

AGROCALIDAD: Agencia Aseguradora de la Calidad del Agro

APEC: Cooperación Económica Asia-Pacífico

BPA: Buenas Prácticas Agrícolas

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CEPAL: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe

CORPEI: Promoción de Exportaciones e Inversiones

ETA: Enfermedades Transmitidas por Alimentos

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

GAP: Good Agricultural Practices

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

III CNA: III Censo Nacional Agropecuario

MAGAP: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

OAE: Organismo de Acreditación Ecuatoriana

OMC: Organización Mundial de Comercio

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONG: Organismo No Gubernamental

PIB: Producto Interno Bruto

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

UE: Unión Europea

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

UPAS: Unidades de Producción Agropecuarias

CAPÍTULO 1

1. INTRODUCCIÓN

El 18 de Mayo de 2006, el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Alfredo Palacio, emite el Decreto Ejecutivo N° 1419 publicado en el registro oficial, en el cuál se emiten las “Políticas de Estado para el sector Agropecuario Ecuatoriano 2006-2016”.

Bajo este contexto normativo, se elaboran las Políticas para el Agro Ecuatoriano 2007-2020, que se orientan al cumplimiento de dos objetivos estratégicos, los cuáles serán logrados mediante la implementación de trece políticas que garanticen el desarrollo, con un enfoque multisectorial y multidisciplinario. (Políticas de Estado para el Agro Ecuatoriano 2007-2020)

El tema de inocuidad de alimentos no ha sido tratado a manera de política pública con anterioridad, sin embargo es parte de las Políticas de Estado para el Agro y se denomina “Normativa y Sistemas de Inocuidad Agropecuaria” la cuál según manifiesta el Decreto Presidencial “protegerá el patrimonio sanitario, mediante la aplicación y control de las normas fito y zoonosológicas nacionales e internacionales. Del mismo modo se mejorarán los estándares de calidad e inocuidad de alimentos a través de una mejor coordinación de las instituciones que conforman el sistema sanitario nacional, con amplia participación del sector privado.”¹

Estas Políticas de Estado están alineadas con los objetivos del “Plan Nacional de Desarrollo” que identifica como estrategias fundamentales para garantizar una alimentación saludable, el mejoramiento del control de calidad y sanitario de los alimentos, y la implementación del Plan Nacional de Inocuidad Alimentaria.

La institución encargada de impulsar y ejecutar la política de Normativa y Sistemas de Sanidad e Inocuidad Agropecuaria es la Agencia Aseguradora de

¹ Decreto Ejecutivo N°1419, publicado en el Registro Oficial el 18 de Mayo de 2006. Documento oficial.

la Calidad del Agro – AGROCALIDAD, que fue creada en 2008 para dar atención a la temática de inocuidad de alimentos -inexistente hasta entonces en el país- ,posee la estructura del sistema sanitario nacional caracterizado por ser multisectorial y agrupar al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca – MAGAP, quién lo preside, y las carteras de Salud, Ambiente, Comercio Exterior, Industrialización y de Competitividad.

La falta de una adecuada coordinación interinstitucional, así como una adecuada definición de las funciones y competencias de cada una de las instituciones implicadas, ha generado que el establecimiento de las políticas, acciones y responsabilidades referentes al tema de inocuidad de alimentos no se haga de manera eficiente. Si bien el tema de inocuidad está considerado dentro de las políticas de Estado para la reactivación del agro, y cuenta así mismo con un marco normativo que permite el accionar en este tema, no se ha establecido el mecanismo idóneo para llevarla a cabo y ponerla en marcha, sobre todo, porque no se cuenta con una política integral clara, que defina la participación e intervención de todas, y cada una de las partes involucradas, incluyendo al sector privado.

Es necesario considerar en este punto que la institución encargada de la ejecución de políticas de inocuidad se encuentra actualmente en un proceso de reestructura, ya que no cuenta con el recurso humano suficiente para lograr el objetivo institucional planteado. Asimismo, la política carece de una instrumentalización adecuada, no tiene un carácter integral, ya que no considera aspectos puntuales ni sugiere mecanismos o líneas de acción específicos, y se encuentra integrada a los procesos de sanidad animal y vegetal.

Es así que la actividad agrícola en el Ecuador se ha visto retrasada por la falta de políticas y estrategias que permitan mejorar la producción de alimentos y garanticen la seguridad alimentaria, sin embargo en los últimos años se ha definido el concepto de soberanía alimentaria en la Constitución como un derecho, garantizando el acceso a alimentos en cantidad y calidad suficiente.

La nueva Constitución ecuatoriana, junto con las “Políticas de Estado para el sector Agropecuario Ecuatoriano 2006-2016” asumen un gran reto, en el que la inocuidad de alimentos desempeña un papel importante, no sólo para garantizar la calidad de los productos de exportación, sino también los de consumo nacional.

En este contexto, es importante destacar que el sector hortícola y frutícola en el Ecuador tiene un gran potencial productivo, no sólo en el mercado local sino también extranjero. En cuanto a las exportaciones de hortalizas frescas, han tenido un crecimiento de 12.857 TM (período 1996-2005) a 83.424 TM, pasando de un valor de \$ 10´329.000 a \$41´440.000 (crecimiento del 20.4% para valores FOB). Las hortalizas que lideraron este grupo fueron: las cebollas (48.5%) y el brócoli (43.7%). Es importante señalar que las hortalizas procesadas también tienen una importante participación en las exportaciones del país, en el mismo período incrementaron de 6.838 TM a 14.873 TM, dentro de este grupo se encuentran los fréjoles desvainados y las mezclas de hortalizas preparadas y congeladas.

En cuanto al sector frutícola, Ecuador incrementó sus exportaciones de frutas entre 1990 y 2001 a una tasa promedio anual de 6.4%, pasando de \$478 millones a \$941 millones. El país aumentó su importancia regional de 9.4% a 12.3%, y su participación mundial de 1.9% a 2.5%

El predominio de las exportaciones de fruta cruda reitera que el Ecuador es un abastecedor de materia prima para los países industrializados. El 64.6% de las exportaciones de fruta ecuatoriana en 2001 se dirigió a Estados Unidos y Europa, de lo cual, el 91.6% corresponden a exportaciones de fruta sin procesar.

Si bien el sector tiene un alto potencial competitivo, al haber ganado participación en el mercado regional y mundial, es necesario incentivar la

comercialización de productos con mayor valor agregado para fortalecer la agroindustria ecuatoriana.

La actividad hortífrutícola en el país, es muy variada, tanto por sus particulares sistemas de producción primaria, como por la formación estructural de las cadenas agroalimentarias. Según expertos, la producción y exportación de productos no tradicionales se ha convertido en una poderosa alternativa de desarrollo económico para el Ecuador, quien mantiene una significativa dependencia de su producción bananera, por lo que debería avocarse a promover procesos de diversificación y reconversión productiva, que le permitan acceder de manera sostenible a los mercados internacionales, donde la hortifructicultura es una de las opciones más promisorias y sustentables.

De esta manera, estos productos constituyen una buena alternativa para los medianos y pequeños agricultores ya que les permitiría aprovechar los diferentes nichos de mercado en forma paralela y generar así una gran rentabilidad y mejorar su calidad de vida.

Sin embargo, al implementar una política de inocuidad, necesaria incluso para las actividades de exportación, el sector hortícola y frutícola del país es uno de los más vulnerables, ya que no cuenta con las condiciones más aptas para hacerlo, y cuentan con poca tecnificación en el manejo de cultivos y una deficiente capacitación.

Bajo este contexto, contar con una política de inocuidad de alimentos, basada en la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas es fundamental para delinear la futura puesta en marcha de las actividades a desarrollarse en este sentido, sobre todo para los pequeños productores de frutas y hortalizas en el país, que no cuentan con los medios y las condiciones necesarias para hacerlo, y que son potenciales exportadores de estos productos.

Es necesario entonces contar con un mecanismo que permita la implementación de las BPA, identificando las actividades y recursos necesarios para llevarla a cabo, así como los responsables e involucrados, que desempeñan un papel muy importante en este proceso. Así mismo es fundamental fomentar la difusión de la propuesta, de manera que cumpla con informar a la población y mejorar los canales de comunicación entre los actores involucrados.

El presente trabajo de investigación busca plantear una propuesta de Política de Inocuidad de Alimentos basada en la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas, enfocada a los pequeños productores de hortalizas y frutas frescas, que pueda contribuir con los objetivos institucionales y de estado, y que permita mejorar la producción agropecuaria del país, así como la calidad de vida de los productores.

CAPÍTULO 2

2. OBJETIVOS

Objetivo General:

Diseñar una propuesta de política pública para facilitar la futura puesta en marcha de las actividades que deben ejecutarse en el marco de las Buenas Prácticas Agrícolas en Ecuador, con enfoque a los pequeños productores de hortalizas y frutas frescas.

Objetivos Específicos:

1. Sugerir un mecanismo de implementación de la política de BPA enfocada en los pequeños productores de hortalizas y frutas frescas en el Ecuador.
2. Elaborar un Plan de Acción para implementar la propuesta de política de BPA, considerando los recursos y las actividades requeridas para tal efecto.
3. Establecer un presupuesto para la implementación de la propuesta elaborada, tomando en consideración los lineamientos principales de la política.
4. Elaborar un Plan de Difusión, de manera que la propuesta de política pueda ser socializada entre los principales actores.

CAPÍTULO 3

3. MARCO TEÓRICO

Según María das Graças Rua, una política pública es un “conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo éste revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.”²

Considerando los aspectos que contempla la definición, comprendemos que el diseño de una política pública es un proceso, en el que una amplia variedad de alternativas que plantean dar solución a un problema, permiten generar estrategias capaces de responder a los diferentes intereses que han originado un conflicto.

Es así que para tratar la problemática de inocuidad de alimentos en el Ecuador, es imperativo identificar no solo los actores involucrados en este proceso, sino también delinear las estrategias, en diferentes líneas de acción, que permitan llevar un cabo un proceso de transformación del agro en el país.

Bajo este esquema, los aspectos relacionados con la inocuidad de alimentos han sido foco de un profundo debate a nivel de Asamblea, en la cual se discutió la Ley de Soberanía alimentaria, generando gran controversia sobre todo en medio de los pequeños y medianos productores, aduciendo que el tema se ha considerado como una de las nuevas barreras al comercio, al tratarse del mercado exterior.

De hecho la regulación de las políticas de comercio exterior en Ecuador considera que en “el caso ecuatoriano, lo referente al cumplimiento de

² Rua M. das Graças.

*requisitos en materia de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, la situación del Ecuador ha sido y es **absolutamente crítica** [...] por la falta de prácticas adecuadas [...] que se observa en buena parte de la actividad agropecuaria”, razón por la cual las estrategias propuestas, consideran un determinado “nivel de barreras relacionadas con la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria”³.*

Bajo este contexto, y en total conocimiento de la importancia que tiene el tema en la actualidad, el presidente de la República Eco. Rafael Correa Delgado, el 22 de Noviembre de 2008, decreta la Reorganización del Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria, transformándolo en Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad del Agro, considerando: “*Que el numeral 13 del artículo 281 de la Constitución señala que es responsabilidad del Estado prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos; [...] garantizar la buena calidad de vida de la población ecuatoriana, principalmente respecto a la salud; seguridad nutricional y alimentaria; y soberanía alimentaria; [...] tomando en cuenta todas las etapas de producción, transformación y comercialización de alimentos*”.⁴

Así mismo, el mencionado decreto enfatiza en la necesidad de “*Que las cadenas productivas agropecuarias requieren de un soporte técnico e institucional para mejorar los procesos orientados al acceso a los diversos mercados Internacionales*”; por lo que la responsabilidad a nivel de sector público recae sobre “*una instancia, técnica, operativa y administrativa, moderna, eficiente y eficaz, que asuma las competencias y responsabilidades, conducentes a promover sistemas integrados de gestión de calidad en la producción de alimentos de consumo de la población para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria;*”

³ Propuesta de Lineamientos Estratégicos para el Comercio Exterior Ecuatoriano, 2007.

⁴ Decreto Ejecutivo N°1449, publicado en el Registro Oficial

De manera general estos cambios recientes que han modificado la estructura institucional ecuatoriana responsable del Agro, revelan el interés del Estado por fomentar cambios radicales en el sector, potenciando la apertura de mercados internacionales, por medio de la calidad e inocuidad de los productos agropecuarios.

De esta manera, se evidencian elementos y componentes propios de una política pública, pero que requieren de un proceso de integración de todos los actores involucrados en la misma.

Si bien la magnitud del negocio hortofrutícola andino no es despreciable en el presente, es claro que tiende a aumentar, a pesar de ciertas limitaciones. Por esta razón, la producción de frutas y hortalizas en el país se ha considerado como de **alto potencial de exportación**. Sin embargo la inmersión en el mercado internacional está sujeta a altas exigencias de calidad e inocuidad, lo que puede implicar grandes oportunidades para los sectores agro exportadores pero a su vez, significativas amenazas para los pequeños y medianos productores.

La implementación de una política de Buenas Prácticas Agrícolas, implica grandes desafíos tecnológicos, institucionales, y el planteamiento de estrategias de desarrollo adecuadas a la realidad del país, considerando las características de la agricultura en el país y sus limitaciones.

ECUADOR Y EL COMERCIO INTERNACIONAL.-

1. Exportaciones ecuatorianas

En los últimos años las exportaciones de los productos no tradicionales han marcado un acelerado crecimiento en sus volúmenes como en la diversificación de sus ofertas. Según el Banco Central, las exportaciones de los productos no tradicionales durante la última década pasaron de 167 millones de dólares a 1.100 millones.

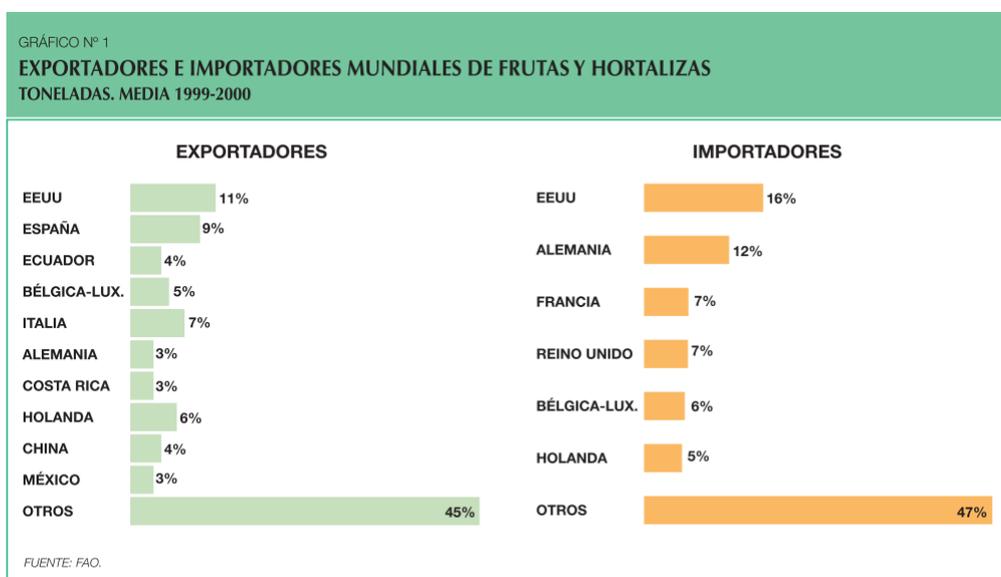


Figura 1.- Exportadores e Importadores mundiales de frutas y hortalizas.

Aproximadamente, el 83% de la producción nacional de hortalizas (500.000 T.M.), se destina al consumo nacional y apenas el 17% se exporta, especialmente en estado fresco.⁵

Los mercados meta para estas actividades de exportación son principalmente la Unión Europea, Estados Unidos de Norteamérica y los mercados Asiáticos. (ver Figura 2)⁶

⁵ Servicio de Información del Censo Agropecuario-SICA, del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca-MAGAP. 2005. *Los componentes SICA-MAG ofrecen un servicio permanente de información y asesoría dirigidas a fortalecer y perfeccionar la toma de decisiones en políticas sectoriales públicas.*

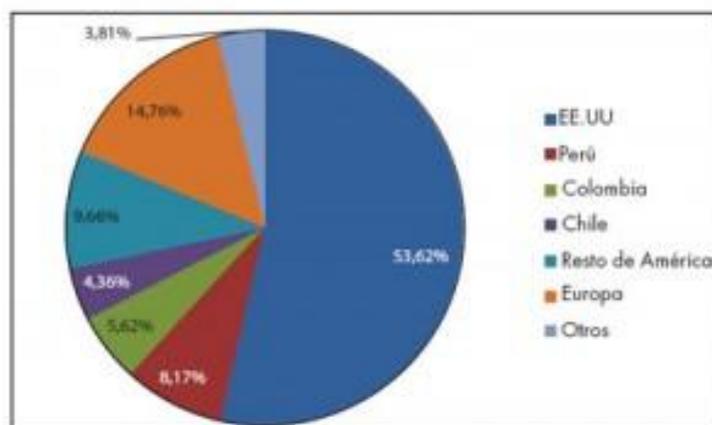


Figura 2.- Destino de las exportaciones de frutas y hortalizas de Ecuador.

Fuente: Las Exportaciones del Ecuador, Revista Capital, 2008

Según información de la CORPEI (Promoción de Exportaciones e Inversiones), excluyendo el banano, Ecuador exporta anualmente a la Unión Europea más de 27 millones de dólares en frutas. Después del banano, las frutas que están ganando presencia en éstos mercados son: piña, papaya, mango, uva, limón, kiwi, sandía, aguacate y melón; en menor proporción se han exportado frutas como: naranja, mandarina, manzana, pera, fresa y mora. Mientras que las exportaciones ecuatorianas de vegetales a la Unión Europea superan anualmente los 28 millones de dólares, entre los que se destacan el brócoli, yuca, malanga, espárragos, malanga, y frijoles (arveja, habas, entre otros).⁷

2. Integración Comercial

Es un hecho que las relaciones comerciales han sido parte del fenómeno de globalización que vive el mundo actualmente, lo que ha generado que se diseñen políticas que pueden crear dificultades entre los países y sobre todo en los procesos de integración. Tal es así que los acuerdos comerciales entre los

⁶ Artículo: “Las Exportaciones del Ecuador”, Marzo 2008. Revista Capital. Disponible en: <http://www.revistacapital.com.ec/?p=22>

⁷ Programa ECUADOR EXPORTA de la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones, CORPEI. 2008. Portal: <http://www.ecuadorexporta.org/inicio.ks>

países, contemplan aspectos enfocados en cierto modo a mermar las posibles brechas que se evidencian entre los países desarrollados y subdesarrollados.

Los procesos de integración comercial en el Ecuador han mostrado en los últimos años, la voluntad de una apertura comercial por parte de la nación, considerando que existen en el país productos con un buen potencial de exportación, que podrían contribuir a la mejora no solo de la productividad a nivel de finca, sino del proceso productivo general.

Ecuador mantiene una constante participación en las organizaciones de integración comerciales de gran importancia en el mundo como la Organización Mundial de Comercio (OMC), de la cual es miembro activo desde 1995, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la UE. Actualmente, la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) pretende una alianza estratégica en la Región, la cual, conformaría en términos productivos reales la quinta potencia mundial y la cuarta en población, si consideramos que *“La Región, además de poseer el 27% de las fuentes de agua dulce del mundo tiene reservas de hidrocarburos por cien años, es el mayor exportador y productor mundial de alimentos”*.⁸

Es necesario considerar una realidad que existe en nuestra región, según Guillermo Arosemena, “históricamente América Latina no se ha caracterizado por tener el comercio internacional como estrategia de desarrollo”⁹, lo que ha generado que las nuevas exigencias del comercio internacional para el sensible comercio de alimentos, se constituyan en grandes desafíos para las economías en vías de desarrollo, al punto de llegar a ser consideradas barreras al comercio.

⁸ Artículo: “La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): oportunidad y desafío.” Mayo 2009. Revista Capital. Ecuador. Disponible en: <http://www.revistacapital.com.ec/?p=1020>

⁹ Arosemena, G., “Exportar para Prosperar”, 2005. Disponible en: <http://works.bepress.com>

3. Los mercados internacionales.-

Ecuador ha manifestado, mediante la firma de diversos acuerdos comerciales, su voluntad de mantener relaciones comerciales con bloques regionales y mundiales. Sin embargo el comercio de alimentos, ha sufrido cambios, según la Organización Mundial de la Salud-OMS, desde que “muchos agentes patógenos de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA) son considerados nuevos debido a que el microorganismo fue descubierto recientemente, o a que se desconocía que los alimentos podían ser su vehículo de transmisión.”¹⁰ (OMS, 2002). Ante este hecho, es importante recordar que la misma OMS, se ha preocupado desde hace un tiempo atrás por la seguridad que deben brindar los alimentos que ingresan a un país, desarrollando el término “terrorismo alimentario”, que es definido “como un acto o amenaza de contaminación deliberada de alimentos para el consumo humano con agentes químicos, biológicos o radionucleares, con el propósito de causar daños o la muerte a poblaciones civiles y/o destruir la estabilidad social, económica o política”¹¹

Ante este panorama, se puede comprobar de manera evidente, que la concepción de los alimentos a nivel mundial ha cambiado, incorporando la calidad como un valor agregado a la producción y por ende a las exportaciones. Es así que las medidas adoptadas por los países -a manera de protección- se han constituido como exigencias en los mercados de destino, con el afán de fortalecer sus sistemas internos de seguridad, pero al mismo tiempo, debilitando y poniendo en duda la capacidad exportadora de los países en vías de desarrollo.

La producción de frutas y hortalizas en Ecuador tiene identificados tres mercados de destino, que como lo mencionamos con anterioridad, son la Unión

¹⁰ Organización Mundial de la Salud, OMS. “Foodborne diseases, emerging”. En Fact sheet, No 124, Enero 2002.

¹¹ Terrorism Threats to Food: Guidance for Establishing and Strengthening Prevention and Response System. 2002. Suiza, OMS.

Europea, Estados Unidos y Asia. Según un estudio realizado por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), éstos son los tres mercados geográficos más representativos para el sector agro exportador latinoamericano, por lo que “si bien lo que se busca en la legislación de las tres regiones es la inocuidad de los productos, los orígenes de dicha preocupación divergen en cada uno de los casos, y, de manera similar, lo hacen las exigencias que cada mercado presenta en cuanto a los requerimientos que deben cumplir los productos importados.”¹²

Si bien las exigencias comerciales de los países importadores son cada vez más rigurosas y estrictas, esta preocupación nace de la tendencia eminente de proteger la salud de la población de cada uno de los países, así como del derecho de la ciudadanía a acceder a alimentos sanos, ya sean nacionales o importados. Es así que la necesidad de implementar políticas de inocuidad de alimentos en los países en desarrollo es imperativa, y considerando que éste es un proceso que requiere de tiempo y un sinnúmero de recursos, es importante dar los primeros pasos, de manera que los productos que tienen un alto potencial exportador, puedan mantenerse dentro de los mercados en lo que se han posicionado, y sean capaces de seguir ampliando los horizontes comerciales.

EL SECTOR AGRÍCOLA ECUATORIANO.-

La agricultura en el Ecuador tiene una gran importancia, tanto a nivel económico como social. Es la actividad económica que más aporta al PIB Total con un valor de 16,9% en el año 2002, y se registró que para el primer trimestre del año 2002 las exportaciones agroindustriales alcanzaron 499

¹² Álvarez, M., Desafíos y Oportunidades de las medidas de Seguridad en los Alimentos para América Latina y el Caribe. Abril 2008. CEPAL-Serie Comercio Internacional N°86. Publicación de las Naciones Unidas.

millones de dólares, monto que representa el 53% de las exportaciones totales.¹³

1. Importancia y Estructura del Sector Agrícola.-

La actividad hortifrutícola en el Ecuador genera ingresos a los pequeños productores en el mercado local, sin embargo tiene un gran potencial como producto de exportación, pero requiere de la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas, que garanticen su inocuidad y puedan llegar a insertarse en los mercados más exigentes.

A nivel social, la importancia de la agricultura es innegable, pues según datos oficiales, genera empleo para alrededor de 1'000.000 de hombres y mujeres, cantidad equivalente al 23,1% de la población económicamente activa total. Sin embargo, el 88% del total de unidades productivas en Ecuador, corresponden a agricultura familiar, concepto que se atribuye a las "unidades productivas integradas a un proceso productivo que usa en mayor o menor grado el mercado para la venta de su producción, obtención de crédito, asistencia técnica, y manejo de sus recursos productivos" y ocupan el 41% del territorio productivo.¹⁴ (Wong, 2006).

El 62% de las Unidades de Producción Agrícola (UPA) que componen la agricultura familiar en el Ecuador son consideradas de subsistencia, y tienen mayor presencia en la Sierra ecuatoriana, y es el tipo de agricultura familiar que cuenta con mayor porcentaje de autoconsumo, según el estudio mencionado, el 21% de la mayor parte de la producción no se vende, se caracteriza por un

¹³ Cadenas Agroproductivas.SICA. 2002

¹⁴ Wong, S., Caracterización de la Agricultura Familiar en Ecuador. Agosto 2006. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO. Oficina Regional para América Latina y El Caribe. Banco Interamericano para el Desarrollo-BID. Estudios de cooperación Técnica FAO-BID Proyecto GCP/RLA/152/IAB. Informe Preliminar.

mínimo porcentaje de solicitud de crédito (3%) y registra el menor uso de asistencia técnica.¹⁵

Así mismo, la agricultura familiar denominada de transición tiene un espacio importante en la Sierra, representa un tercio del total de las UPAs y cuenta con porcentajes de solicitud y aprobación de crédito muy superiores (15%).

La agricultura familiar contribuye con un 45% de la producción agrícola nacional, y se distingue en esta categoría la producción de frutas y hortalizas. Esto pone en evidencia la importancia de estos productos a nivel nacional, y de acuerdo con la caracterización de agricultura familiar en el país, se puede comprobar la falta de recursos y asistencia técnica durante el proceso productivo, que dará como resultado una producción de mínima calidad y en pequeña escala, es decir, sin alcanzar volúmenes necesarios para la exportación.

2. El sector hortifrutícola en el Ecuador.-

De los 2´600.000 hectáreas de superficie cultivada que tiene el país, 241,320 has. corresponde a superficie hortifrutícola.¹⁶

2.1. Zonificación de la producción.-

La horticultura se ubica principalmente en la sierra ecuatoriana, con una participación del 86%, y el 13% restante en la costa ecuatoriana. La región amazónica registra únicamente el 1% de la producción de hortalizas en el país. Las provincias productoras son: Tungurahua, Chimborazo, Azuay, Pichincha y Cotopaxi.

¹⁵ Información tomada del III Censo Nacional Agropecuario del Ecuador, 2000.

¹⁶ Horticultura y Fruticultura en el Ecuador, FAO.

El 54% de la superficie de la producción de frutales, está localizado en la costa ecuatoriana, el 41% en la sierra y únicamente el 5% en el oriente. Las provincias productoras de frutas están principalmente en la costa: Los Ríos, Manabí y el Guayas.¹⁷

a) Hortalizas.-

La actividad hortícola en el Ecuador, es muy variada, tanto por sus particulares sistemas de producción primaria, como por la formación estructural de las cadenas agroalimentarias en el país. Las hortalizas ofrecen una alternativa muy clara para los agricultores medianos y pequeños por su gran cantidad de productos distintos, lo cual le da una mayor seguridad en la comercialización a la hora de aprovechar los nichos de mercado.

La horticultura ecuatoriana está concentrada básicamente en la sierra, tanto por sus condiciones edáficas, climáticas y sociales, como por las técnicas y sistemas de producción aplicados; en general la agricultura para los pequeños productores, tiene una tipología de carácter “doméstico”, por ser cultivos que se producen en la huerta, por la utilización de mano de obra familiar; son en parte para autoconsumo y con sus producciones remanentes permiten acceder a los mercados locales.

Para el caso de medianos y grandes horticultores, sus producciones son de carácter empresarial y están orientados hacia la agroindustria y a los mercados internos y externos del país.

Por lo general el tamaño de las explotaciones dedicadas al cultivo de las hortalizas es considerablemente pequeño, factor que por sí mismo implica un problema para el acopio, clasificación y otros procesos importantes de comercialización, adicionalmente, la dispersión geográfica del cultivo de las

¹⁷ Horticultura y Fruticultura en el Ecuador, FAO.

hortalizas, incrementa el problema de mercadeo porque los procesos de acopio y transporte se hacen lentos y costosos.¹⁸

Cuadro 1.- Ecuador: Superficie (has) de hortalizas por Provincias año 2005

PROVINCIAS	TOTAL PROV.	PARTICIP. PROVINCIAL	
		REGIONAL	NACIONAL
BOLIVAR	17,785	18.13	15.28
CHIMBORAZO	13,522	13.79	11.62
AZUAY	9,737	9.93	8.36
PICHINCHA	9,724	9.91	8.35
CARCHI	9,286	9.47	7.98
TUNGURAHUA	8,828	9.00	7.58
LOJA	7,760	7.91	6.67
COTOPAXI	7,680	7.83	6.60
CAÑAR	7,680	7.83	6.60
IMBABURA	6,074	6.19	5.22
SIERRA	98,076	100.00	84.25
MANABI	8,712	48.54	7.48
GUAYAS	8,316	46.34	7.14
EL ORO	579	3.23	0.50
LOS RIOS	176	0.98	0.15
ESMERALDAS	164	0.91	0.14
COSTA	17,947	100.00	15.42
ZAMORA CHINCHIPE	98	25.19	0.08
MORONA SANTIAGO	94	24.16	0.08
GALAPAGOS	89	22.88	0.08
ORELLANA	66	16.97	0.06
NAPO	41	10.54	0.04
	4		
SUCUMBIOS		1.03	0.00
ORIENTE Y GALAPAGOS	389	100.00	0.34
TOTAL REPUBLICA	116,412		

FUENTE: Coordinación del Consejo Consultivo Hortícola-SICA

¹⁸ Salazar, W. Servicio de Información del Censo Agropecuario-SICA. Consejo Consultivo, Hortalizas.

- **Importancia socioeconómica en el Ecuador.-**

La tasa de crecimiento relativamente alta del PIB hortícola del 25.6%, durante el período 2000 a 2005, demuestra que es un sector de gran dinamismo y potencialidad dentro del campo agropecuario del país, superando significativamente a las tasas de crecimiento del PIB agrícola (6.5%) y del PIB nacional (15.1%).¹⁹

Según el III Censo Nacional Agropecuario (CNA) en el sector hortícola del país existen alrededor de 169,719 Unidades Productivas Agropecuarias (UPAS), de las cuales, el 70% (119,253 UPAS) corresponden a superficie pequeñas de hasta 3 has y luego sigue el 19% (32,667 UPAS) de las propiedades medianas con superficies que van desde 3.1has a 10has., y por último UPAS grandes con superficie mayores a 10 has. que corresponde al 11% (17,799 UPAS).²⁰

La superficie sembrada, de acuerdo al III CNA fue de 27,829 has., con un área cosechada de 95,052 has. y con una producción de 380,862 TM.²¹

b) Frutas.-

En el país, la superficie de producción de frutales creció desde el año de 1996 al 2003 en 93.6% (61,066 y 118,250 Has respectivamente) y presenta una tasa de crecimiento anual del 12.2% (excepto banano).²²

La producción entre 1996 y el 2003 tiene una tasa de crecimiento del 59.4% (557,420 TM y 888,490 TM. respectivamente), y un crecimiento anual del 14.9 % (ver cuadro 2)²³

¹⁹ Consejo Consultivo Hortícola-SICA.2005

²⁰ III Censo Nacional Agropecuario del Ecuador, Año 2000.

²¹ Consejo Consultivo Hortícola-SICA.2005

²² Luna, O. Consejo Consultivo Frutales-SICA-MAGAP. 2005

²³ Luna, O. Consejo Consultivo de frutales, SICA-DIA. 2005

**Cuadro 2.- Ecuador: Estimación De La Superficie Cosechada En Hectáreas De Frutales
Periodo: 1995 – 2005**

FRUTAS	AÑOS										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	*2003	2004	2005
AGUACATE	3,080	3,035	3,035	2,802	2,678	5,973	2,651	1,379	2,367	2,572	2,931
BABACO	55	63	75	106	96	*103	110	37	98	29	26
CLAUDIA	1,790	1,779	1,754	2,084	1,510	3,406	1,311	1,363	1,363	946	865
CHIRIMOYA	1,190	847	558	615	1,170	*1,564	1,498	1,464	1,461	1,526	1,494
DURAZNO	3,090	2,306	2,845	2,964	3,322	2,194	2,996	1,773	2,323	893	887
FRUTILLA	50	68	48	64	54	*77	78	69	150	114	112
LIMA	60	120	145	78	148	*118	155	116	116	363	272
LIMON	2,760	2,809	3,798	2,037	3,100	6,678	3,659	4,959	4,120	4,893	4,368
MANDARINA	2,630	3,088	2,285	1,184	10,719	7,918	7,701	7,969	7,930	4,858	5,308
MANGO	4,350	4,107	1,114	8,960	9,064	15,999	12,504	10,709	10,709	12,261	11,963
MANZANA	4,820	5,441	4,485	4,749	2,172	4,747	1,852	1,661	1,780	1,679	2,513
MARACUYA	5,080	6,283	11,967	14,705	32,278	27,993	26,234	10,819	10,819	15,975	15,494
MORA	2,800	2,165	2,327	3,186	2,347	4,485	2,039	2,522	2,530	2,252	2,197
NARANJILLA	5,980	5,396	6,448	5,324	5,532	5,388	5,390	4,207	4,237	5,393	5,103
NARANJA	10,130	15,599	17,161	13,969	32,531	39,930	24,895	24,838	25,508	23,844	23,705
PAPAYA	1,230	1,070	4,673	4,333	5,685	2,869	4,779	5,933	5,970	2,948	2,924
PERA	1,980	2,330	2,105	2,381	1,737	*1,889	1,910	1,021	1,870	1,957	1,767
PIÑA	4,590	4,938	4,409	5,146	6,191	3,666	7,613	4,971	4,980	5,661	5,809
TOMATE DE ARBOL	2,220	2,017	1,982	2,287	2,472	2,888	3,020	2,389	3,373	3,451	3,254
TORONJA	310	332	443	402	407	*403	462	530	550	1,062	1,030
UVA	58	40	72	89	73	*107	115	43	57	61	53

FUENTE: Consejo Consultivo de Frutales-SICA

3. Importancia de las cadenas agroalimentarias.-

A nivel mundial las cadenas agroalimentarias han cobrado especial importancia tanto para el comercio internacional como nacional. El Codex Alimentarius introduce, para el aseguramiento de la inocuidad, el concepto de la “**granja a la mesa**” otorgándole una perspectiva integral a la cadena alimentaria, y sobretodo basándose en la protección de la salud de los consumidores, así como en fomentar prácticas justas para el comercio internacional.²⁴

De esta manera, el Codex cuenta con un “Código de Prácticas Higiénicas de frutas y vegetales frescos”, el mismo que tiene como principal objetivo

²⁴ Maskeliunas, J., Workshop on Good Agricultural Practices, Octubre 2004. Roma. Good Agricultural Practices in Codex. FAO-WHO/Food Standards Programme.

Disponible en: http://www.fao.org/prods/gap/DOCS/PPS/GAP_standards_in_Codex.pps

establecer prácticas para la producción primaria y el empaque de frutas y hortalizas frescas, listas para el consumo humano.²⁵

Según la FAO, la agroindustria “se refiere a la sub-serie de actividades de manufacturación, mediante las cuales se elaboran materias primas y productos intermedios derivados del sector agrícola. La agroindustria significa así la transformación de productos procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca”²⁶.

A nivel mundial el comercio internacional de los productos agroindustriales está dominado por los países industrializados (ver Figura 3), generando que las inversiones extranjeras sean más importantes para la agroindustria que para la agricultura (ver Figura 4)²⁷.

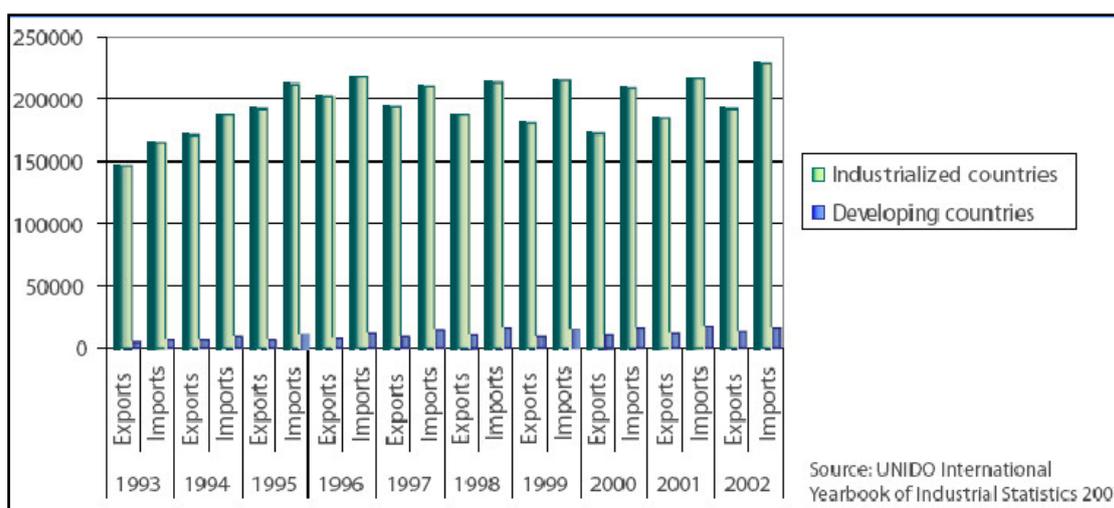


Figura 3.- Exportaciones e importaciones en el sector agroindustrial en millones de dólares.

²⁵ Code of Hygienic Practice for Fresh Fruits and Vegetables CAC/RCP 53-2003. (This code follows the format of the Codex Recommended International Code of Practice – General Principles of Food Hygiene CAC/RCP 1-1969, Rev 3(1997) and should be used in conjunction with it.)

Disponible en: www.codexalimentarius.net/download/standards/10200/cxp_053e.pdf

²⁶ FAO, “El estado mundial de la Agricultura y la alimentación en 1997”. Depósito de documentos, Serie Documento de trabajo de economía agrícola y del desarrollo - 30. 1997. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/w5800s/w5800s12.htm#E36E17>

²⁷ Jácome, P., La industria de alimentos: su aporte a la agroindustria mundial. Oficial Técnico de Programas FAO-Ecuador. Agosto 2008. (Basado en la publicación AGRO-INDUSTRY IN GRAPHS. Overview of the Food and Beverages sector for selected countries. Publicado por FAO-ONU. 2008)

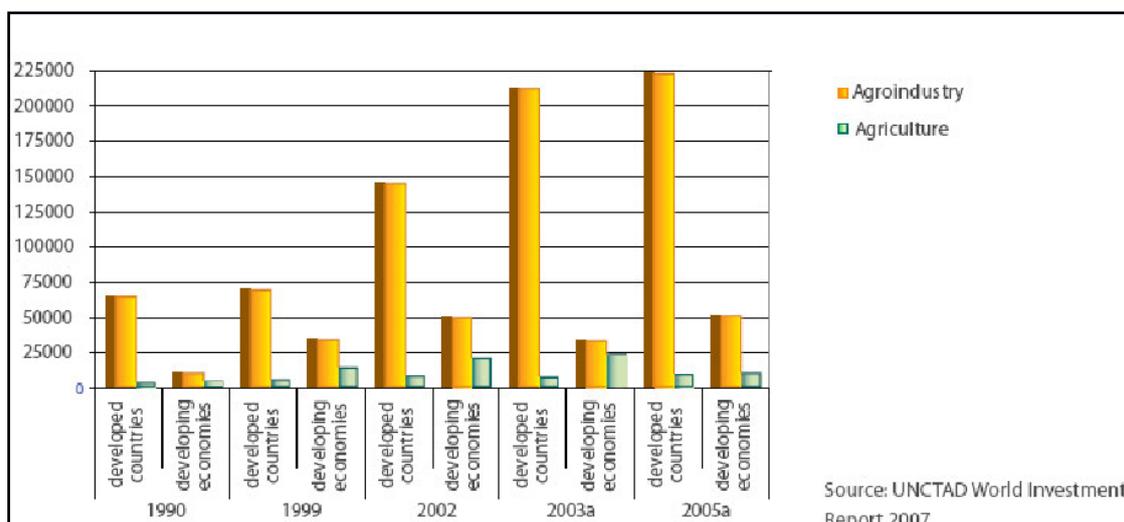


Figura 4.- Flujos de inversiones directas extranjeras en millones de dólares.

Del mismo modo en América Latina, la tendencia a la agroindustria es similar, sin embargo *“el 86% de la producción agroindustrial de la región está liderada por Brasil, Argentina y México”* y se identifican cuatro países responsables del 89% de las exportaciones agroindustriales de la región: Brasil, Argentina, México y Chile.²⁸

Ante esta realidad mundial y regional, se puede evidenciar un cierto retraso de las cadenas agroalimentarias en el Ecuador, sobre todo debido a que no se ha tomado en consideración el aspecto integral que involucran las cadenas agroalimentarias, desde la producción hasta el consumo.

Sin embargo, es importante señalar que uno de los componentes contemplados en las *“Políticas de Estado para el Agro Ecuatoriano 2007-2020”* es el Desarrollo de la Agroindustria, Mercados y Sistemas de Comercialización. La importancia de la agroindustria a nivel mundial ha llevado a establecer una

²⁸ Jácome, P., La industria de alimentos: su aporte a la agroindustria mundial. El Sector Agroindustrial en América Latina y el Caribe. Estudio FAO-ONUDI. 2008. (Para el estudio se seleccionaron 12 países de la región con datos estadísticos disponibles: Brasil, Argentina, Chile, Uruguay (Cono Sur), Colombia, Perú y Ecuador (Región Andina), México, Costa Rica y El Salvador (América Central), Bahamas y Trinidad yTobago (El Caribe)).

nueva visión de la agricultura, como fuente principal de materia prima, necesaria en las cadenas agroalimentarias.

Dentro de las estrategias que contempla la política se fomenta el desarrollo de la agroindustria con énfasis en el sector rural, y con enfoque de cadena, como generadora de valor agregado y empleo.²⁹

En nuestro país es necesario considerar un segmento de la agroindustria, al que se le denomina Agroindustria rural y se define como la actividad que permite aumentar y retener la producción de las economías campesinas, a través de la ejecución de tareas de post-cosecha en los productos provenientes de explotaciones silvo-agropecuarias. La producción de hortalizas y frutas forman parte de la agricultura tradicional inducida, que son el resultado del apoyo y promoción de ONG nacionales e internacionales y entidades gubernamentales. Se caracterizan por emplear mano de obra de la zona y por *“presentar mínimos volúmenes de producción, poca tecnología y una mínima organización de la producción y estructura empresarial”*.³⁰

Así como en la región, en el Ecuador existe un alto porcentaje de actividades relacionadas con la agroindustria rural que tienen incluso un gran potencial, sin embargo, el iniciar un agresivo proceso de agroindustria en el área rural, significa un proceso que modifica sustancialmente la cultura agrícola tradicional.

Esta redefinición productiva implica para el sector rural: modificar los patrones culturales, desabastecimiento del mercado interno por lo atractivo de la exportación, alta dependencia de los acopiadores, cambio de mentalidad o sea, estrategia empresarial y altas inversiones, estrategias de mercado interno, entre otras, las cuales requieren sobre todo de un amplio y paulatino proceso de capacitación.

²⁹ Presidencia de la República del Ecuador-MAGAP. Políticas de estado para el Agro Ecuatoriano 2007-2020. Documento oficial. Pág. 46.

³⁰ Lazcano, S., Situación y Perspectivas de la Agroindustria y Microempresa rural en el Ecuador. Enero, 1999. AC IICA Ecuador.

CARACTERÍSTICAS Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE BPA.-

Antes de abordar el tema es preciso aclarar que al hablar de Buenas Prácticas Agrícolas, se hacen referencia de igual modo a las prácticas pecuarias. De esta manera, se puede definir que las BPA son un conjunto de actividades que permiten producir o procesar agropecuarios de manera que se asegure la protección de la salud humana (consumidores), la salud de los productores y el buen uso de los insumos agropecuarios disponibles.³¹

Considerando las características antes mencionadas sobre el sector agrícola y los pequeños productores hortofrutícolas, es necesario que la propuesta de política pública para la implementación de BPA, se realice al interior de un contexto real, entendiendo los desafíos que se presentan frente al comercio internacional, el derecho a acceder a alimentos sanos e inocuos, la necesidad de una transformación productiva y de estrategias y políticas productivas y de desarrollo, e incluso un cambio institucional.

1. Buenas Prácticas Agrícolas.-

Las BPA constituyen una herramienta cuyo uso persigue la sustentabilidad ambiental, económica y social de las explotaciones agropecuarias, según Ricardo Iniciarte, consultor de la FAO, *“más que un atributo son un componente de productividad, que permite al productor rural, diferenciar su producto de los demás oferentes, con todas las implicancias económicas que ello hoy supone”*.³²

³¹ FAO, <http://www.rlc.fao.org/org/prior/segalimen/prodalimen/prodveg/bpa/>

³² Iniciarte, R., Las Buenas Prácticas Agrícolas. Enero 2004. Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe.

Si tomamos la definición de Iniciarte como un referente, podemos darnos cuenta que las BPA no pueden ser consideradas únicamente como un valor agregado, o como él lo menciona un “atributo” de un producto determinado, sino que deben ser parte de un proceso productivo, es decir, un “componente” capaz de marcar una diferencia frente a otros productos de similares características que pueden existir en el mercado. Dicho de esta manera, nos encontramos ante un proceso que se caracteriza sobre todo por la integralidad de las cadenas agro-productivas, de ahí que nace la necesidad fundamental de contar con el apoyo de todos los sectores involucrados, público y privado, así como de los productores y consumidores.

Es bajo este contexto que se pueden estructurar políticas relacionadas con la inocuidad de alimentos, sin embargo es necesario considerar que este tema, integra un sinnúmero de otros factores, sobretodo, relacionados con el mercado nacional e internacional, así como la importancia que tiene dentro del contexto de la salud pública toda práctica de inocuidad.

Para América Latina en general, la implementación de BPA constituye además una oportunidad al mismo tiempo que un desafío ya que de esto dependen sus horizontes comerciales, en un futuro marcado por la exigencia cada vez más creciente de los países destino y así mismo, su permanencia en el mercado local y regional, que asegure a la población el consumo de productos sanos e inocuos.

2. Contexto de la Política Pública.-

Considerando la agricultura como un proceso dinámico que busca la obtención de alimentos en mayor cantidad y calidad para alimentar a una población en continuo crecimiento, entendemos la necesidad de mejorar y procurar un manejo eficiente de los recursos que forman parte de este proceso.

La adopción de Buenas Prácticas Agrícolas debe ser un intento por rescatar la agricultura, transformándola en un proceso que mejore la calidad de vida de los

productores, en tanto que supla de productos saludables y de calidad a los consumidores y asegure un mínimo impacto ambiental.

Bajo este punto de vista, las BPA constituyen un conjunto de actividades que “vuelven la agricultura menos dependiente del uso de agroquímicos, menos agresiva hacia el medio ambiente y más consciente a nivel social, por lo tanto, más sostenible”.³³

Si analizamos los principales aspectos que conforman la producción agropecuaria en el país, podemos constatar que la producción de hortalizas y frutas frescas requiere de varios procesos como manejo del suelo, siembra, producción, cosecha, post-cosecha, empaque, almacenamiento y transporte, en donde se pueden presentar peligros de contaminación que no han sido identificados, cuantificados y categorizados. Existen factores como la mínima tecnificación en estos procesos, y el predominio del uso indiscriminado de agroquímicos que elevan el riesgo de una contaminación y no garantizan la inocuidad de los alimentos frescos, listos para el consumo.

Es así que los procedimientos de las BPA, permiten “mejorar los métodos convencionales de producción comenzando con la selección adecuada del área de cultivo, alcanzando procedimientos de post-cosecha, enfatizando la salud de los trabajadores, el bienestar y la seguridad.”³⁴

Además del contexto técnico y las evidentes ventajas ambientales y sociales que puede llegar a tener la implementación de BPA en el país, es necesario considerar la tendencia mundial hacia la imposición de “barreras no arancelarias” que son *“discriminatorias, en el sentido que perjudican a los productos importados frente a los nacionales [...] y entre ellas se encuentran las regulaciones sanitarias y de seguridad”*³⁵

³³ EMBRAPA, Guidelines for Good Agricultural Practices. Embrapa's Input to FAO's Priority Area of Interdisciplinary Action on Integrated production Systems. Brasilia, Brazil.2002

³⁴ Moretti, C., Vegetables crop Production. Embrapa, Hortaliças. Brasilia, DF, Brazil. 2002

³⁵ Calo Blanco A., Méndez, J., Integración Económica, Barreras no Arancelarias y Bienestar Social., Revista ICE. Economía Internacional: Nuevas Aportaciones. N°814. Marzo-Abril 2004. Pág. 91.

Ante esta realidad, la OMC ha confirmado que en muchas ocasiones, los países miembros están en capacidad de adoptar medidas para restringir las importaciones o exportaciones de productos, siempre y cuando esas medidas sean necesarias para proteger la salud y vida de los animales o para preservar los vegetales y tengan un fundamento científico.³⁶ Del mismo modo exhorta a los países miembros a adoptar los lineamientos y normas internacionales, de manera que se evite el establecimiento a nivel nacional de tipos de especificaciones técnicas que pueden afectar al comercio, es decir armonizar las políticas nacionales con las especificaciones de la norma internacional en un determinado producto.

Frente a esta realidad, se evidencia la necesidad de desarrollar estrategias que acompañen a esta política. Es importante considerar junto con la política de inocuidad, la posibilidad de fomentar una política de comercio, la cual se enfoque en el encarecimiento de las importaciones, y estimule la producción nacional enfocada a las exportaciones, sin descuidar el mercado nacional, tomando en cuenta que los productos hortifrutícolas forman parte del grupo de productos que *“representan un peso relativo importante en la canasta de exportación de países de Centroamérica, el Caribe y Andinos; quienes no participan o participan poco de las ganancias de crecimiento de los precios de cereales, lácteos y otros bienes, cuya producción se concentra en otras latitudes.”*³⁷

Consultado el 29 Noviembre 2009. Disponible en línea:

http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_814_91-96_C8CBB6EDB3FEF485E9B825F75419A8CE.pdf

³⁶ Organización Mundial de Comercio, GATT. Apartado b, Artículo XX.

³⁷ Paz, J., y Benavides, H., Evolución de los Productos Agrícolas: Posible impacto en la Agricultura de Latinoamérica y El Caribe. Junio 2008. Dirección de Políticas y Comercio- IICA. Disponible en: <http://www.iica.int/Esp/conocimiento/actualidad/Documentos%20Seguridad%20Alimentaria/Evoluci%C3%B3n%20de%20los%20precios%20de%20los%20productos%20agr%C3%ADcolas%20y%20posible%20impacto%20en%20la%20agricultura%20de%20ALC.pdf>

Si bien este hecho presenta nuevos desafíos para los gobiernos de la región, es fundamental hacer hincapié en la necesidad de políticas y regulaciones que permitan un marco de estabilidad para los agricultores, de manera que puedan mejorar sus procesos e innovar sus productos, contando con una inversión e instrumentos o medidas compensatorias.

3. Transformación productiva.-

Al hablar de una transformación productiva de la agricultura en el Ecuador, es necesario considerar un contexto general, basado sobre todo en la globalización, en el que se identifica la necesidad de elevar el nivel de actividad económica y generar ventajas comparativas para enfrentar un espacio de mercados mundiales con altas exigencias y demandas. Por lo tanto, es indudable que la agricultura puede adquirir un papel protagónico en la economía de los países en vías de desarrollo, siempre y cuando sea un sector capaz de tecnificarse, modernizarse y diversificarse. Este proceso debe ser totalmente incluyente, considerando como se ha mencionado anteriormente, que la agricultura familiar campesina ocupa un lugar importante en la conformación y estructura agraria del país. Bajo este contexto, la política de inocuidad debe contar con una política de desarrollo clara y específica que fomente la transformación productiva. Si bien el cambio tecnológico permitirá incrementar la producción y potenciar el sector de las exportaciones, no se puede dejar de lado el hecho de que los pequeños y medianos productores, para hacerlo requieren de otras estrategias fundamentadas principalmente en el asociativismo y la economía solidaria.

De esta manera, la política debe contar con estrategias de desarrollo que se fundamenten en la organización de los productores por medio del asociativismo, lo cual les permitirá acceder a recursos para tecnificar su producción y generar ingresos y rendimientos considerables.

La transformación productiva supone una mejora de la calidad así como de los bajos rendimientos que caracterizan la producción agrícola ecuatoriana. Para ello es fundamental considerar como estrategia primordial la necesidad de un

cambio tecnológico que puede llegar a implicar un “aumento de la interdependencia con las industrias “hacia atrás” (proveedoras de insumos) y “hacia adelante” (elaboradoras y distribuidoras) y la generación de importantes efectos multiplicadores”.³⁸ En este punto es importante considerar un fenómeno que se produce en Ecuador, en donde predominan los encadenamientos hacia adelante, es decir, que la agricultura es una *“importante fuente de insumos para otras actividades productivas [...] las 3/5 partes de la producción agrícola son utilizadas como insumo de otras industrias”*³⁹

En cuanto a los insumos de uso agrícola y veterinario, son estratégicos para el desarrollo competitivo de las cadenas de valor y es evidente que en Ecuador el paquete tecnológico del que dispone el agricultor no le permite asegurar estándares de calidad y menos aún mejorar rendimientos ni productividad. De esta manera, se deben incluir estrategias de desarrollo basadas en la investigación y la transferencia de nuevas tecnologías, lo que permita mejorar la calidad de los procesos productivos, sobretodo de post-cosecha, antes de pensar en el incremento de áreas de cultivo.

Este hecho está asociado con el bajo nivel de capacitación de los agricultores y la falta de inversión en actividades de investigación que permitan generar variedades mejoradas y resistentes que eleven los rendimientos en el campo. Por ejemplo, según datos estadísticos de la Agencia Aseguradora de la Calidad del Agro-AGROCALIDAD, en el país tan sólo se siembra entre un 20% y 30% de semilla certificada lo que en consecuencia se traduce en rendimientos por debajo del promedio regional. Asimismo, según datos oficiales, en los países desarrollados se estima que las pérdidas por post-cosecha de los productos

³⁸ Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura. Madrid.1991. La Agricultura de América Latina y El Caribe: estrategias para el fin de siglo. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de cooperación para la Agricultura; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 1991. p.156.

³⁹ Arias, J., Vallejo, S, Trejos, R. La Real Contribución de la Agricultura a la Economía de Ecuador. Instituto Interamericano de cooperación para la Agricultura. Revista COMUNIICA. 2005.

hortofrutícolas alcanzan del 5% al 25%, en tanto, que en los países en vías de desarrollo estas alcanzan del 20% al 50%, y en algunos casos más.

Además de la baja productividad, se ven afectados también los niveles de calidad de los productos agropecuarios, lo que dificulta la competitividad de los productos ecuatorianos en el exterior, y dentro de un contexto de implementación de BPA, dificulta el procedimiento que de por sí tiene requerimientos que, la gran mayoría del sector agrícola ecuatoriano, no está en condiciones de cumplir actualmente.

Para ingresar en un proceso de transformación, básico para la implementación de una política de inocuidad, es necesario generar instrumentos orientados en función de la calidad (BPA) y a su vez que eleven la competitividad de la producción nacional. Bajo este contexto, la política requiere del desarrollo de estrategias de competitividad, las cuales deben fundamentarse en factores como la productividad, tecnología, calidad y cantidad de infraestructura en el país. En cuanto a la productividad es indispensable fomentar el uso eficiente de insumos y factores productivos que reduzcan los costos de producción. Asimismo, la transferencia de tecnología y la investigación son fundamentales en el proceso de implementación de una política de inocuidad.

Es importante tomar en cuenta que la competitividad involucra también dimensiones humanas, por ejemplo la evolución del empleo y salarios refleja condiciones de vida de la población, y determinan las posibilidades de ahorro, educación y salud.

La importancia de contar con infraestructura física es determinante al hablar de competitividad, por lo que es necesario considerar una inversión que permita poner en marcha las estrategias necesarias para la implementación de la política de inocuidad. Para tal efecto se han establecido objetivos estratégicos a nivel institucional y gubernamental, sin embargo es necesario trabajar en el diseño de políticas, instrumentos y recursos presupuestarios capaces de

operativizar las iniciativas privadas, públicas, nacionales, e incluso internacionales.

Sin embargo, no se puede dejar de lado el hecho de que éste es un proceso de doble vía, es decir, no depende únicamente de una intervención estatal, ni de un grupo de organismos que pueden brindar su apoyo y cooperación, sino también de la iniciativa local y la participación ciudadana. Por ello es fundamental contar con el compromiso de los agricultores, en cuanto a su voluntad de incorporar los lineamientos de las Buenas Prácticas Agrícolas, mejorar sus niveles de asociatividad para enfrentar los gastos que este proceso de implementación demanda, y mantener una activa participación de manera sostenible.

4. Institucionalidad.-

a) El Rol del Estado

Es importante definir la participación institucional para la implementación de una política de BPA en el Ecuador, para ello, la afirmación de Inicarte, autor mencionado anteriormente, corrobora que *“al Estado le cabe la tarea de colaborar en la incorporación de los atributos de calidad [...] a través de políticas bien concebidas y concertadas con el sector privado”*.

Esta concepción permitiría entonces determinar que la normatividad técnica en el ámbito de las BPA depende del Ejecutivo. Ante este hecho, el gobierno ecuatoriano reorganiza por decreto ejecutivo el Sistema Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria- SESA, transformándolo en la Agencia Aseguradora de la Calidad del Agro-AGROCALIDAD.

Según el documento oficial de creación, esta entidad debe “Emitir e implementar la norma "Buenas Prácticas Agropecuarias" y desarrollar los

procesos de seguimiento, monitoreo y actualización permanentes”⁴⁰, para lo cual debe integrar en la misma los diversos requerimientos de la normativa internacional.

Esta institución, adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca-MAGAP, tiene las competencias en cuanto al tema de BPA se refiere, con el afán de potenciar la calidad de los productos, mejorar la calidad de vida de los productores, la salud y el ambiente.

La integralidad que caracteriza a este proceso, requiere de una articulación excepcional de otras instituciones que están directa o indirectamente relacionadas con la cadena agro-productiva. Frente a esta realidad, el Ministerio de Agricultura tiene un gran desafío y es que los *stakeholders* no son únicamente instituciones públicas, sino que están conformados por instituciones privadas, productores y consumidores.

Si bien este proceso se encuentra en una etapa inicial, se ha resaltado la necesidad de que AGROCALIDAD desarrolle los procedimientos y requisitos para la acreditación por parte del Organismo de Acreditación Ecuatoriana (OAE) de las personas naturales o jurídicas responsables de los procesos de capacitación; inspección y certificación de la norma de BPA.

Ante esta situación institucional, los lineamientos y funciones están dados, sin embargo es necesario crear un mecanismo que, a través de una política pública, permita la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas, enfocadas en los pequeños y medianos productores, y que la acompañe con la creación de políticas y estrategias de desarrollo y comercio, que mantengan un enfoque integral, y que persiga un objetivo de crecimiento y competitividad.

⁴⁰ Decreto Ejecutivo de Reorganización del Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria, transformándolo en Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad del Agro. Publicado en el Registro Oficial el 22 de noviembre del 2008.

b) Normatividad y certificación.-

En este punto es importante considerar los aspectos normativos de la política pública de implementación de BPA y es que el Estado como ente rector y promotor de esta política debe definir la obligatoriedad o voluntariedad de la normativa. En el caso de las BPA, países de la región que ya han dado inicio a estos procesos, han implementado la norma bajo un régimen de voluntariedad, de manera tal que permita agregar valor al producto, y por ende generar o inducir la decisión en la compra.

Un ejemplo muy claro en la región es la adopción de BPA en la agricultura Chilena, que se ha mantenido como voluntaria, generando grandes beneficios en los productores, no solo a nivel de rendimiento y producción, sino que además ha fomentado el desarrollo de la producción asociativa.

En cuanto a la certificación, el Estado ecuatoriano está dispuesto a generar los insumos necesarios para someter a certificación la norma de BPA, esto crea una gran ventaja competitiva por medio de la distinción de un determinado producto frente a otro, por lo cual se ha decretado que la Agencia Aseguradora de la Calidad del Agro, elabore los procedimientos necesarios para que el Organismo de Acreditación Ecuatoriano (OAE) pueda certificar la implementación de BPA en el campo.

Es importante determinar que el rol del Estado debe tener un enfoque de equidad, adoptando posiciones de cooperación y articulación con los sectores involucrados.

CAPITULO 4

4. METODOLOGÍA

FUENTES DE INFORMACIÓN.-

El trabajo de investigación se centró en obtener información existente y la mayor cantidad de antecedentes, para fundamentar el tema que es objeto de estudio, complementarlo, y derivar conocimientos nuevos. Con el afán de profundizar el tema en estudio, y considerando la limitada información disponible en el Ecuador sobre el tema, la investigación persiguió generar información actual por medio de la realización de un trabajo de campo.

De esta manera, se utilizó en el proyecto una Investigación Mixta (documental y de campo) con la finalidad de diseñar una propuesta bien fundamentada y que estuviera acorde al contexto real y situacional del país en el tema de BPA. La temática de BPA en el Ecuador ha sido muy poco difundida y de hecho es un asunto de actualidad desde que se promueve la Ley de Soberanía Alimentaria desde el año 2008.

Al tratarse de una temática de reciente interés en la política nacional, la información disponible sobre el tema, es limitada, sin embargo los datos requeridos para la presente investigación procedieron del Ministerio de Agricultura, Acuacultura, Ganadería y Pesca-MAGAP, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO, e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA. Además se tomaron como referencia Políticas de Estado para la Agricultura de diferentes países de la Región y la normativa internacional existente en relación al tema de Inocuidad de Alimentos.

La investigación documental fue fundamentada en información estadística disponible, como el Censo Agropecuario Ecuatoriano, así como información

generada por medio de estudios, ensayos, artículos científicos y publicaciones, y documentos de carácter público y oficial, como decretos, disposiciones y mandatos.

La información de campo fue generada a partir de una encuesta, que fue diseñada en función de la necesidad de contar con criterios específicos que pudieran orientar la formulación de la política pública y sugerir un mecanismo para su implementación.

MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN.-

Al tratarse de una investigación mixta, compuesta de una investigación documental y una de campo, se utilizaron métodos lógicos y empíricos para la elaboración del proyecto.

Como es de conocimiento general, los métodos lógicos se basan en “la utilización del pensamiento y sus funciones como la deducción, análisis y síntesis.”⁴¹ De allí que se utilizó un método lógico deductivo para la elaboración de la investigación documental.

1. Método Lógico Deductivo

El método lógico deductivo permite desarrollar una teoría, empezando por formular sus puntos de partida y deduciendo luego sus consecuencias. Se basa en una estructura lógica, a partir de la cual se pueden deducir afirmaciones sobre el fenómeno que se quiere explicar. En este caso, la elaboración de una propuesta de política pública, requiere de todo un contexto general, que permita, por deducción, llegar a lo particular, es decir a la formulación de un instrumento que permita la implementación de BPA.

⁴¹ López Cano, J. Métodos e Hipótesis Científicas, México, 1984.

El método deductivo considera que, *“partiendo de unos enunciados de carácter universal y utilizando instrumentos científicos, se infieren enunciados particulares”*⁴². Ahora bien, esta metodología tiene una particular característica y es que *“dada la dificultad para contrastar empíricamente las hipótesis generadas, se da un grado de abstracción de las teorías elaboradas, lo que conlleva a la construcción de modelos como representación simplificada de la realidad”*⁴³.

Esta afirmación sobre la metodología deductiva, nos llevó a determinar, que las premisas establecidas mediante este método, en la fase documental del trabajo investigativo, pudieron haber generado información alejada de la realidad, lo que provocaría que la propuesta sea construida en base a un modelo teórico muy poco aplicable empíricamente.

Es así que se determinó la necesidad de elaborar una fase de campo empírica, que disminuya el consiguiente riesgo de una separación entre un modelo y la realidad.

La investigación de campo se realizó fundamentada en una metodología empírica, es decir, siguiendo un proceso que radica en la percepción directa del objeto de investigación y del problema. Este método se aproxima al conocimiento del objeto, mediante el uso de la observación y/o experimentación.

2. Metodología Empírica: Observación Por Encuesta

En el proyecto de investigación se utilizó como metodología empírica la observación por encuesta, que tiene como objetivo principal conocer la opinión de las personas en relación con una situación o problema que lo involucra.

⁴² Gómez López, R., Evolución científica y metodológica de la Economía, 2004. Texto completo en: <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/>

⁴³ Gómez López, R., Evolución científica y metodológica de la Economía, 2004. Texto completo en: <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/>

Para lograr este objetivo se diseñó y socializó un instrumento que permitiera la recopilación de la información. Considerando que el tema de BPA en Ecuador es reciente, y no existe información suficiente, en calidad y cantidad, que permita generar una propuesta de política pública, se utilizó la encuesta como instrumento de la metodología DELPHI.

METODOLOGÍA.-

La metodología DELPHI es una técnica que permite extraer y refinar los juicios de grupos de expertos en situaciones donde no está disponible el conocimiento exacto, pero si está disponible la información parcial en los individuos.

Bajo este contexto, se utilizó el método DELPHI bajo una doble perspectiva; como un procedimiento para el proceso de generación de información calificada, y como una herramienta que aporta significancia y validez al análisis cualitativo de la información recopilada, visto sobretodo como un fundamento básico en la estructuración de la propuesta objeto del estudio.

Esta metodología ha sido utilizada como una herramienta de prospectiva, necesaria para la construcción de escenarios y la predicción en el campo de las políticas públicas y la economía. Existen tres clasificaciones de este método las cuales son⁴⁴:

- Métodos correlativos
- Métodos extrapolativos
- Métodos de expertos.

1. Método De Expertos.-

Para la elaboración del presente trabajo investigativo, se seleccionó el método de expertos, el cual se sustenta en la consulta a personas reconocidas por su gran conocimiento sobre el entorno, que influye en la toma de decisiones sobre

⁴⁴ Igarza, R., Método Delphi: Apuntes para una implementación exitosa. 2008. Universidad Austral. Argentina.

variables que pueden afectar los escenarios. Esta metodología resulta de gran utilidad cuando “*la evolución pasada es producto de paradigmas cuya vigencia no asegura su continuidad*”⁴⁵, de esta manera los expertos consultados exponen sus ideas, las cuales, una vez procesadas son consideradas como posibles alternativas.

2. Características de la metodología.-

El método DELPHI se caracteriza sobretodo porque permite establecer un modelo que resulta de un análisis multicriterios, aumentando el número de factores a tomar en cuenta, al tratarse de un instrumento grupal. Además permite “*obtener un consenso lo más fiable posible del grupo de expertos*” ya que se mantiene el anonimato de los participantes así como sus respuestas. El método de expertos utiliza como fuente de información un grupo limitado de personas reconocidas por poseer un conocimiento elevado en la materia⁴⁶.

Esta metodología no requiere que se determine un tamaño de la muestra, ya que su eficacia está determinada no por el número de encuestas elaboradas, sino por la calidad de los expertos encuestados, el conocimiento que tienen sobre la temática y la correcta interpretación cualitativa de los resultados obtenidos en las encuestas.

Aunque el cuestionario pueda ser de naturaleza cualitativa, la medición que se realiza del resultado es de carácter cuantitativo ya que la respuesta del grupo puede ser presentada estadísticamente (promedios y grado de dispersión). La información que se presenta a los expertos comprende todas las opiniones indicando el grado de acuerdo que se ha obtenido, es decir el grado de

⁴⁵ Carezzana, P., Seminario sobre La Gestión del Método Delphi (entre el protocolo y la agenda). Manual elaborado por el autor para efectos didácticos del seminario.

⁴⁶ Instituto de ingeniería de España. GTIC. Universidad Politécnica de Madrid. Madrid, 2003. Consultado en <http://www.gtic.ssr.upm.es/encuestas/delphi.htm>.

consenso o dispersión que existe en cada respuesta así como la respuesta mayoritaria del grupo⁴⁷.

Para determinar el “panel de expertos” se hizo un análisis sustentado en el marco teórico del proyecto, que permitió identificar los sectores principales involucrados en la temática, y así se procedió a ubicar los expertos representantes de cada uno de los sectores implicados, de manera que se pudiera conformar un panel con un quipo multidisciplinario y que tuviera una perspectiva diferente del tema objeto de estudio.

⁴⁷ Igarza, R., Método Delphi: Apuntes para una implementación exitosa. 2008. Universidad Austral. Argentina.

CAPITULO 5

1. RESULTADOS

DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.

Una vez que se estableció la metodología a utilizar, y se determinó el panel de expertos que serían sometidos a las encuestas, se procedió a diseñar y validar la encuesta inicial.

Una de las características del Método Delphi es la “iteratividad” de los cuestionarios, por lo que se elaboró un instrumento inicial (ver Anexo N°1) compuesto de 5 preguntas abiertas en la cual se solicitó al encuestado emitir su criterio de manera clara y concisa.

Este cuestionario tuvo como objetivo identificar las variables que, a criterio de los expertos podrían ser tomadas en cuenta para el diseño de la política pública.

El panel de expertos emitió sus criterios y en base a ellos se diseñó el cuestionario N°2 (ver Anexo N°2) en el cual se recopilan los criterios emitidos por los expertos, agrupados en las variables que se plantearon en el cuestionario N°1 y que una vez procesados, darán lugar a un consenso que permita diseñar la propuesta.

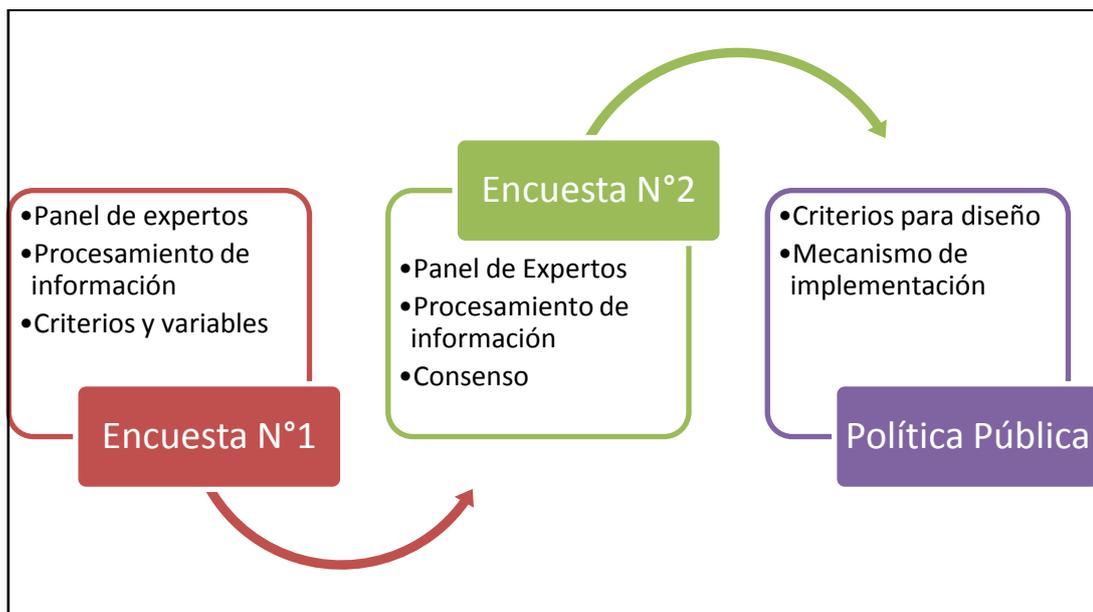


Figura 5.- Flujograma proceso elaboración de encuestas

RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

El panel de expertos estuvo conformado por 12 funcionarios de distintas organizaciones e instituciones relacionadas con el tema tratado, los cuales, en la encuesta N°1 emitieron sus criterios en relación a 5 preguntas.

a) La estructura agrícola del país.-

La primera pregunta abordó el tema del sector agrícola en el Ecuador, por lo que los expertos debieron emitir de manera puntual sus criterios en relación a los aspectos más relevantes, que en su opinión, deben tomarse en cuenta para el diseño de la política.

ENCUESTA N°1	
Pregunta	Criterios Panel de Expertos
<i>1.- ¿Qué aspectos cree usted que deben considerarse para la implementación de BPA en hortalizas y frutas frescas en el Ecuador con enfoque en pequeños y medianos productores?</i>	- Nivel de organización de los productores (3)
	- Poco nivel tecnológico
	- Elevado nivel de pérdidas en el manejo de campo
	- Estructura agraria del país
	- Dificultades de acceso a crédito y financiamiento
	- Procesos de modernización retrasados
	- Manejo agronómico y de Postcosecha
	- Mínimos estándares de calidad
	- Nivel de educación y capacitación de los agricultores
- Niveles de capitalización	

En relación a los aspectos que deben considerarse para la implementación de BPA en el Ecuador, tres expertos coincidieron en que el nivel de organización de los productores es un aspecto básico para considerar en la propuesta. Los demás criterios están relacionados con el aspecto económico, social, tecnológico y productivo del sector agrícola en el país.

b) Estrategias de la política.-

Se interrogó a los expertos sobre las estrategias que sugerirían para la implementación de la política pública.

ENCUESTA N°1	
Pregunta	Criterios Panel de Expertos
<i>2.- ¿Que estrategias utilizaría para implementar una política de BPA en frutas y hortalizas en el Ecuador?</i>	- Ejecutar planes piloto para la obtención de productos de calidad y que puedan ser exportados.
	- Impulsar la modernización de la agricultura, considerando la calidad, diferenciación y valor agregado.
	- Fomentar la producción con enfoque en cadenas de valor productivas. (2)
	- Difundir la información sobre la temática de inocuidad de alimentos. (2)
	- Buscar mercados potenciales y generar apertura con otros países
	- Generar condiciones que garanticen agricultura rentable y competitiva según la ley de Soberanía Alimentaria del país.
	- Crear programas de capacitación y transferencia de tecnología.
	- Mínimos estándares de calidad
	- Nivel de educación y capacitación de los agricultores
- Niveles de capitalización	

De manera general concuerdan con la importancia de fomentar la producción por medio de un enfoque en cadenas de valor productivas y la asociatividad. Según el criterio de algunos expertos, la nueva ley de Soberanía Alimentaria puede delinear estas estrategias que generen condiciones para el desarrollo de una agricultura sustentable.

c) Coordinación institucional.-

La encuesta permitió que los representantes de las diferentes organizaciones, emitieran sus criterios en cuanto a los aspectos que deben considerarse para lograr una participación institucional adecuada, aspecto fundamental en la implementación de una política pública.

ENCUESTA N°1	
Pregunta	Criterios Panel de Expertos
<i>3.- ¿De qué manera la institución a la que usted representa tendría participación en este proceso?</i>	- Revisar la estructura organizacional de las instituciones involucradas para lograr un proceso de adaptación que facilite el cumplimiento de los Planes de Desarrollo.
	- Identificar los eslabones de la cadena agroalimentaria.
	- Definir ajustes institucionales para evitar duplicidad de funciones. (2)
	- Incorporar el ámbito Alimentación al MAGAP. (2)
	- Incorporar la noción de sector agroalimentario como núcleo fundamental.
	- Atender la falta de estructuras de acreditación necesaria para la adopción de normas de calidad.
	- Generar una cooperación operativa con otros Ministerios, instituciones públicas y privadas.
	- Fomentar la gestión pública eficiente y de calidad
	- Transparentar los procedimientos y la estructura de los servicios
- Conceptualizar las cadenas agroalimentarias en conjunto con el Ministerio de Coordinación de la Producción y Ministerio de Salud.	

De manera general los expertos consideran que es necesario mantener una estrecha coordinación entre los organismos públicos y privados, de manera que las acciones emprendidas en el marco de la política pública sean eficientes y no generen una duplicación de esfuerzos de las instituciones.

d) Aspectos de comercio nacional e internacional.-

Considerando que las BPA han generado en ciertos sectores una preocupación al considerarlas como barreras al comercio, se consultó a los expertos su opinión y sugerencia sobre cómo evitar que esto suceda en el Ecuador.

ENCUESTA N°1	
Pregunta	Criterios Panel de Expertos
<i>4.- Se ha mencionado que la implementación de políticas relacionadas con la inocuidad de alimentos pueden ser consideradas una barrera al comercio. ¿Cómo evitar que esto suceda en el Ecuador?</i>	- Trabajar en la falta de sistemas y normas regulaciones que mejoren la eficiencia del mercado y la valoración de calidad e inocuidad.
	- Considerar que los mercados destino tiene altas exigencias de calidad y que es una necesidad contar con regulaciones.
	- Se requiere analizar los altos costos de certificación, de manera que puedan brindarse ayudas. (2)
	- No existe una cultura a nivel de consumidores para exigir calidad e inocuidad. (2)
	- Trabajar para lograr posicionar los productos diversificados o diferenciados de calidad en el mercado internacional.
	- Mantener precios agrícolas adecuados a nivel internacional y nacional.
	- Mantener un tipo de cambio que promueva las exportaciones y encarezca las importaciones.
	- Controla el riesgo país que impide inversión extranjera
	- Disminuir la intermediación que dificulta el acceso a pequeños y medianos productores al mercado
- Considerar los acuerdos internacionales que demandan exigencias a terceros países de condiciones equivalentes a las impuestas a los productos nacionales y las restricciones técnicas.	

Los expertos consultados emitieron sus criterios sobre las principales consideraciones que deben hacerse al comercio nacional e internacional para la implementación de la política.

e) Mejora de la organización.-

La propuesta de política pública tiene un enfoque en los pequeños y medianos productores, por lo que una de las variables más importantes a considerar fue la organización de los productores, por ello se solicitó a los encuestados que emitieran su criterio para identificar los aspectos más importantes a tomar en cuenta para esta variable.

ENCUESTA N°1	
Pregunta	Criterios Panel de Expertos
<i>5.- ¿Cómo mejoraría la organización de los productores para que sea exitosa la implementación de BPA?</i>	- Definir la obligatoriedad o voluntariedad de la implementación de BPA.
	- Apoyo mediante la implementación de medidas compensatorias.
	- Consolidación y modernización de las organizaciones gremiales. (2)
	- Asistencia Técnica y capacitación permanente a los productores. (2)
	- Fomentar los procesos de organización por rubros (hortalizas, frutales, lácteos).
	- Crear una cultura de valorización de los productos agropecuarios mediante el incremento de la calidad.
	- Fomentar las asociaciones territoriales.
	- Fomentar la sustentabilidad económica a los procesos asociativos.
	- Respetar los contextos culturales y ambientales de los productores.
- Ampliar los espacios de participación de las organizaciones de los productores.	

Los criterios emitidos por el panel de expertos en cuanto a los aspectos que mejorarían la organización de productores para implementar la política de BPA consideran la consolidación y modernización de los gremios como un paso fundamental para que la política sea un éxito. Además, insisten en que la capacitación y asistencia técnica es necesaria y debe ser permanente a lo largo de este proceso.

Cada una de las preguntas elaboradas cuenta con un total de 10 criterios, considerando las opiniones y aportes de los expertos en el cuestionario abierto. Sin embargo, es necesario determinar los criterios que sean realmente importantes para el diseño de la propuesta, manteniendo cinco criterios dentro de cada variable propuesta. Esta es la razón por la que, por medio del Método Delphi, se pretendió llegar a un consenso, ponderando los criterios más importantes, dentro de cada una de las variables, los cuales permitan elaborar una propuesta real y aplicable al contexto ecuatoriano.

Es así que, agrupando los criterios del panel de expertos, se elaboró la Encuesta N°2 (ver Anexo N°2) en la que se solicita al panel seleccionar **únicamente cinco criterios**, de los que se enumeran en cada grupo, el mismo que corresponde a una variable, según su relevancia o importancia en el diseño e implementación de la política pública.

El objetivo de esta actividad es determinar cuáles son los criterios que tienen mayor puntuación, contabilizando las más votadas, y descartando las que no hayan sido seleccionadas. De esta manera, la información obtenida, junto con la revisión documental de la que se dispone en el estudio, permitieron diseñar la política, y sugerir el mecanismo de implementación más adecuado de acuerdo al contexto creado por los panelistas.

ELABORACIÓN DEL CONSENSO

a) Aspectos del sector agrícola

Recopilando los criterios mencionados por todos los panelistas en el primer cuestionario, se agruparon en la variable “**aspectos del sector agrícola**” y se sometieron a una nueva selección por parte de los expertos. Los criterios se seleccionaron en función de la importancia que cada experto consideró debe atribuírsele al tema, escogiendo los cinco criterios más importantes.

Cuadro 3.- Tabulación encuestas variable “Aspectos del Sector Agrícola”

ASPECTOS DEL SECTOR AGRÍCOLA	SELECCIÓN	PORCENTAJE
1. Nivel de organización de los productores de frutas y hortalizas frescas	12	20%
2. Nivel tecnológico de las prácticas agrícolas	8	13.3%
3. Estructura agraria en la que predominan UPAs de hasta 3 Has.	12	20%
4. Elevadas pérdidas de la producción por mal manejo de campo	3	5%
5. Manejo agronómico y de Postcosecha	7	11.6%
6. Niveles de capitalización	0	0%
7. Dificultades para acceso a crédito y financiamiento	3	5%
8. Retraso en el proceso de modernización	2	3.3%
9. Estándares de calidad mínimos	4	6.6%
10. Bajo nivel de educación y capacitación de los agricultores	9	15%
TOTAL	60	100%

Los criterios escogidos se determinaron por la votación de cada uno de los expertos, considerando el mayor puntaje obtenido por cada uno de ellos, frente a un total de 60 resultados totales obtenidos. De esta manera, los cinco criterios seleccionados por los 12 expertos encuestados se distribuyeron de la siguiente manera, como se muestran en la figura a continuación:

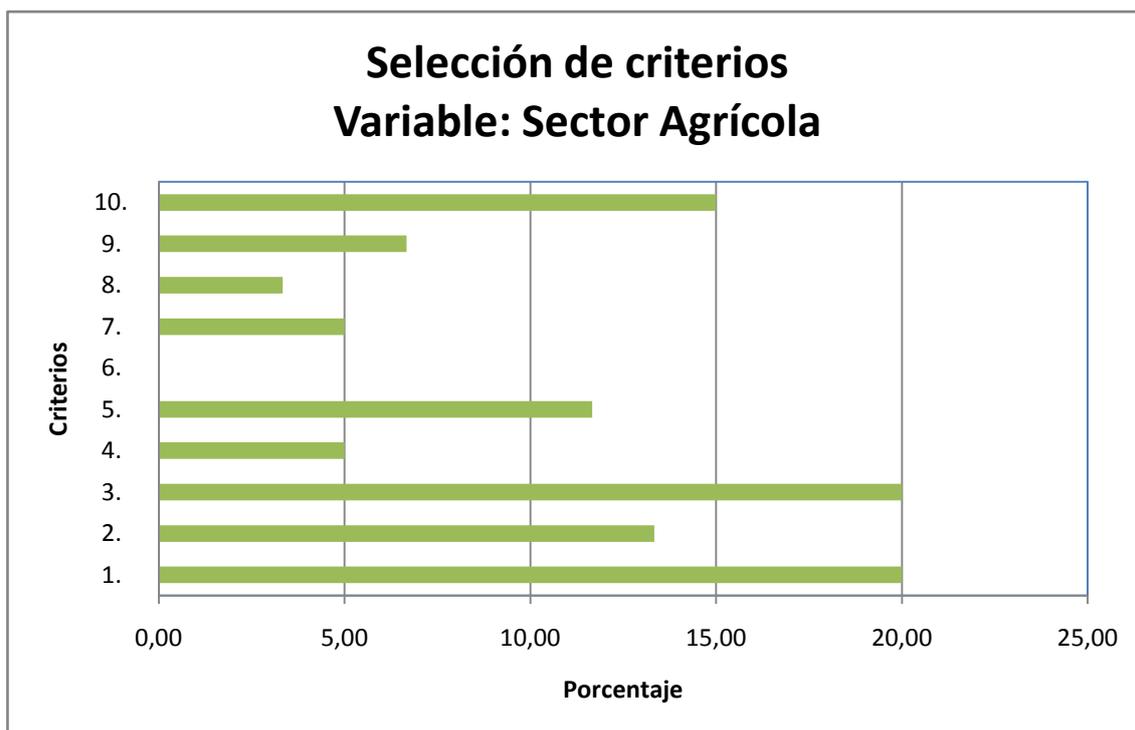


Figura 6.- Gráfico Selección de criterios para la variable "Sector agrícola"

Cuadro 4.- Criterios seleccionados para la variable "Aspectos del Sector Agrícola"

CRITERIOS SELECCIONADOS	# VOTOS	%
1. Nivel de organización de los productores de frutas y hortalizas frescas	12	20%
3. Estructura agraria en la que predominan UPAs de hasta 3 Has.	12	20%
10. Bajo nivel de educación y capacitación de los agricultores	9	15%
2. Nivel tecnológico de las prácticas agrícolas	8	13.3%
5. Manejo agronómico y de Postcosecha	7	11.6%

De acuerdo al criterio consensuado de los expertos, los criterios necesarios a considerar por la política pública de BPA en el Ecuador están relacionados con el nivel de organización de los productores, la estructura agraria predominante

en el país, el bajo nivel de educación y capacitación de los productores, que influye en el bajo nivel tecnológico de las prácticas agrícolas y el mal manejo agronómico y de post-cosecha de los cultivos.

b) Estrategias de desarrollo

En cuanto a la variable que corresponde a las “estrategias de desarrollo”, que debe perseguir la política pública, se agruparon los criterios emitidos por los expertos, quienes hicieron la selección correspondiente y determinar los cinco criterios que esta variable debe considerar.

Cuadro 5.- Tabulación encuestas variable “Estrategias de Desarrollo”

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO	SELECCIÓN	PORCENTAJE
1. Generar condiciones que garanticen una agricultura rentable y competitiva, enmarcada en la ley de soberanía alimentaria que promueve Ecuador.	2	3,33%
2. Fomentar los procesos de apertura con terceros países como mercados potenciales para los productos del agro ecuatoriano.	3	5,00%
3. Impulsar la modernización del agro ecuatoriano sobre bases de competitividad con énfasis en la calidad, la diferenciación y la generación de valor agregado.	8	13,33%
4. Difusión de la información y gestión del conocimiento en los temas de inocuidad de alimentos.	12	20,00%
5. Fomentar la producción con un enfoque de cadenas productivas	11	18,33%
6. Consolidar espacios de concertación de políticas sectoriales entre los sectores involucrados.	3	5,00%
7. Crear programas de capacitación y transferencia de tecnología grupal.	4	6,67%
8. Generar una concatenación entre los productores de materia prima y el sector industrial, bajo la primicia del campo a la mesa.	3	5,00%
9. Concebir la inocuidad alimentaria como parte de un problema de salud pública que permita garantizar la salud y bienestar de la población.	7	11,67%
10. Ejecución de planes piloto para el desarrollo de productos de calidad con alto potencial de exportación.	7	11,67%
TOTAL	60	100%

Se obtuvieron un total de 60 votaciones, distribuidas según el cuadro, de las cuales se seleccionaron los cinco criterios más votados por los expertos, obteniendo los siguientes resultados.

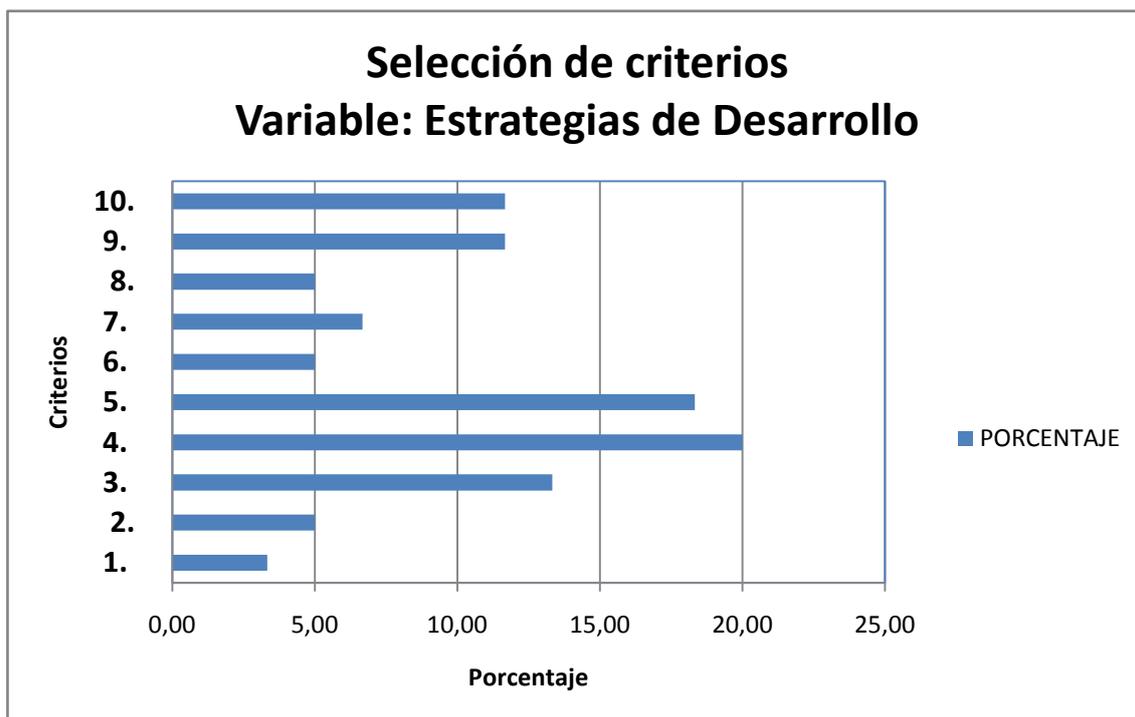


Figura 7.- Gráfico Selección de criterios para la variable “Estrategias de Desarrollo”

Cuadro 6.- Criterios seleccionados para la variable “Estrategias de Desarrollo”

CRITERIOS SELECCIONADOS	# VOTOS	%
4. Difusión de la información y gestión del conocimiento en los temas de inocuidad de alimentos.	12	20,00%
5. Fomentar la producción con un enfoque de cadenas productivas	11	18,33%
3. Impulsar la modernización del agro ecuatoriano sobre bases de competitividad con énfasis en la calidad, la diferenciación y la generación de valor agregado.	8	13,33%
9. Concebir la inocuidad alimentaria como parte de un problema de salud pública que permita garantizar la salud y bienestar de la población.	7	11,67%
10. Ejecución de planes piloto para el desarrollo de productos de calidad con alto potencial de exportación.	7	11,67%

Según el panel de expertos, las cinco estrategias que debe considerar la política pública de BPA corresponden a la difusión de la información de la temática de inocuidad de alimentos, el fomento a la producción con un enfoque de cadenas productivas, la modernización y competitividad con énfasis en la calidad, la diferenciación y generación de valor agregado y por medio de la

ejecución de planes piloto. Así mismo, consideran que se debe abordar el tema de la inocuidad alimentaria como un asunto de salud pública.

c) Comercio nacional o internacional

Los cinco criterios correspondientes a la variable “Comercio Nacional e Internacional” fueron elegidos por los expertos del panel, de acuerdo al contexto nacional e internacional, y obtuvieron las siguientes puntuaciones:

Cuadro 7.- Tabulación encuestas variable “Comercio nacional e internacional”

COMERCIO NACIONAL O INTERNACIONAL	SELECCIÓN (5)	PORCENTAJE
1. Adecuados precios internacionales de los productos agrícolas	1	1,67%
2. Mantener un tipo de cambio que fomente las exportaciones y encarezca las importaciones.	3	5,00%
3. Exigencia a terceros países de condiciones equivalentes a las que se imponen a los productos nacionales y restricciones técnicas al comercio.	7	11,67%
4. Dificultad de acceso de los pequeños y medianos productores al mercado nacional a causa de cadenas de intermediación.	11	18,33%
5. Falta de posicionamiento de productos diversificados y diferenciados de calidad	6	10,00%
6. Riesgo país que impide la inversión extranjera	0	0,00%
7. Mercados destino con altas exigencias de calidad	5	8,33%
8. Costo de las certificaciones (GAP, EUREGAP)	9	15,00%
9. Falta de cultura a nivel de consumidores para exigir calidad e inocuidad en los productos	8	13,33%
10. Falta de un sistema de normas y regulaciones que mejoren la eficiencia del mercado y la valoración de la calidad e inocuidad.	10	16,67%
TOTAL	60	100%

Los 12 expertos encuestados seleccionaron los criterios de acuerdo a la distribución que se presenta en la siguiente figura, escogiendo cinco criterios en relación a esta variable.

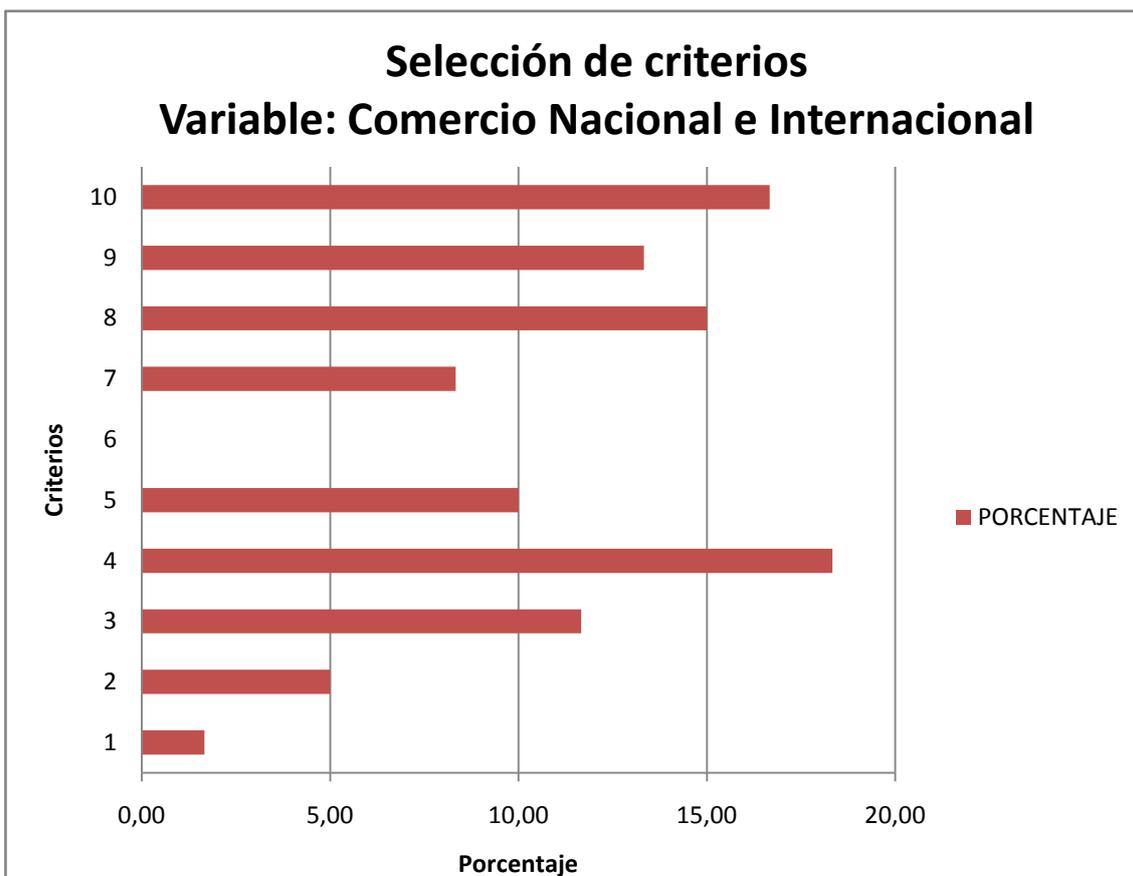


Figura 8.- Gráfico Selección de criterios para la variable “Comercio Nacional e Internacional”

Cuadro 8.- Criterios seleccionados para la variable “Comercio nacional e internacional”

CRITERIOS SELECCIONADOS	# VOTOS	%
4. Dificultad de acceso de los pequeños y medianos productores al mercado nacional a causa de cadenas de intermediación.	11	18,33%
10. Falta de un sistema de normas y regulaciones que mejoren la eficiencia del mercado y la valoración de la calidad e inocuidad.	10	16,67%
8. Costo de las certificaciones (GAP, EUREGAP)	9	15,00%
9. Falta de cultura a nivel de consumidores para exigir calidad e inocuidad en los productos	8	13,33%
3. Exigencia a terceros países de condiciones equivalentes a las que se imponen a los productos nacionales y restricciones técnicas al comercio.	7	11,67%

Tras la votación de los expertos, los criterios relacionados con el comercio nacional e internacional que la política pública de BPA debe considerar están relacionados con la dificultad a acceder a los mercados a causa de la intermediación, la falta de un sistema nacional de normas y regulaciones, así como el alto costo de las certificaciones. Así mismo, consideran que debe tomarse en cuenta la falta de cultura sobre calidad e inocuidad y las exigencias que se imponen a terceros países de condiciones equivalentes a los productos nacionales.

d) Coordinación Institucional

Dentro de la variable coordinación institucional, los expertos hicieron su elección para determinar los cinco criterios que, en su opinión, deben ser tomados en cuenta por la política pública.

Cuadro 9.- Tabulación encuestas variable “Coordinación Institucional”

COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	SELECCIÓN (5)	PORCENTAJE
1. Revisar la estructura organizacional de las Instituciones involucradas para lograr un proceso de adaptación que facilite el cumplimiento de la misión de los Planes de Desarrollo	3	5,00
2. Incorporar el ámbito de Alimentación al Ministerio de Agricultura.	10	16,67
3. Incorporar la noción de sector agroalimentario como núcleo fundamental para definir su accionar.	8	13,33
4. Identificar los diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria de manera que la política actúe sobre cada uno de ellos.	5	8,33
5. Conceptualizar las cadenas agroalimentarias en conjunto con el Ministerio de Coordinación de la Producción y el Ministerio de Salud.	7	11,67
6. Definir ajustes institucionales para evitar la duplicidad de funciones	4	6,67
7. Cooperación operativa con otros ministerios e instituciones públicas y privadas.	8	13,33
8. Transparentar los procedimientos y la estructura de los servicios.	4	6,67
9. Falta de estructuras de acreditación necesarias para la adopción de normas de calidad	11	18,33
10. Gestión pública eficiente y de calidad	0	5,00
TOTAL	60	100%

Los 12 expertos encuestados emitieron su votación, obteniendo un total de 60 votos, los cuales permitieron seleccionar los criterios más importantes, obviamente, aquellos con una mayor votación, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera.

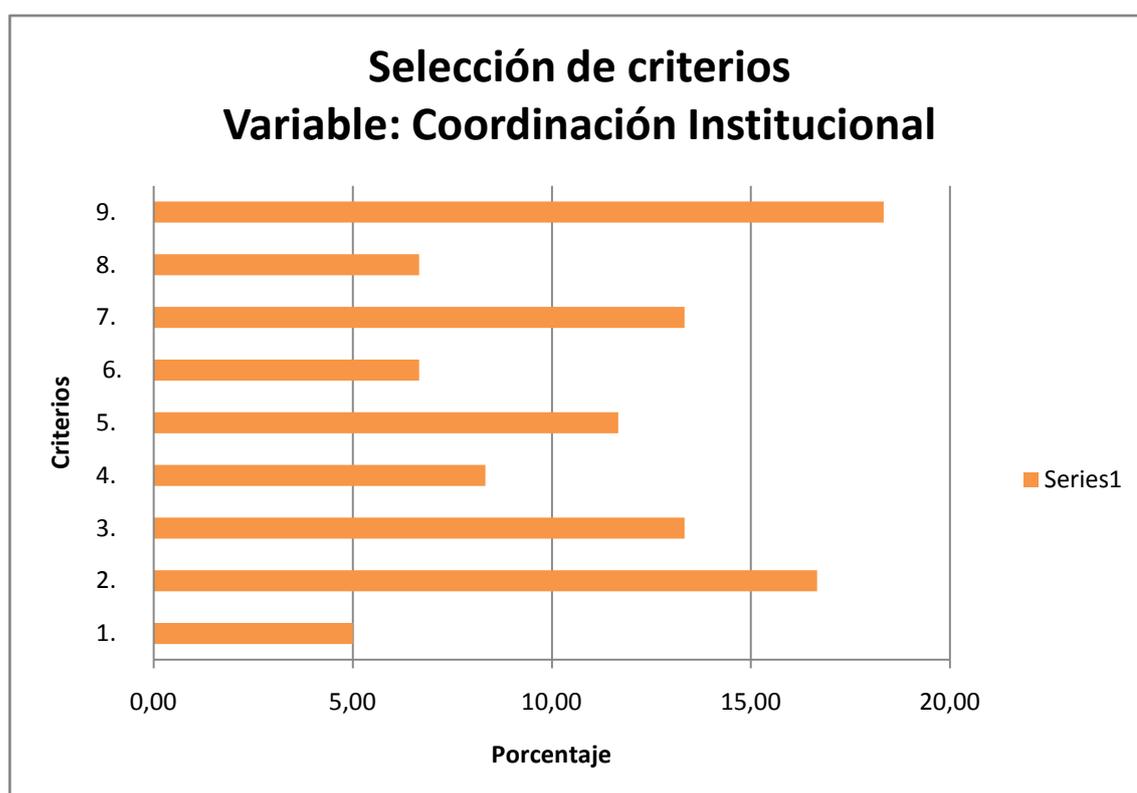


Figura 9.- Gráfico Selección de criterios para la variable "Coordinación Institucional"

Cuadro 10.- Criterios seleccionados para la variable "Coordinación Institucional"

CRITERIOS SELECCIONADOS	#VOTOS	%
9. Falta de estructuras de acreditación necesarias para la adopción de normas de calidad	11	18,33
2. Incorporar el ámbito de Alimentación al Ministerio de Agricultura.	10	16,67
3. Incorporar la noción de sector agroalimentario como núcleo fundamental para definir su accionar.	8	13,33
7. Cooperación operativa con otros ministerios e instituciones públicas y privadas.	8	13,33
5. Conceptualizar las cadenas agroalimentarias en conjunto con el Ministerio de Coordinación de la Producción y el Ministerio de Salud.	7	11,67

Una vez que se determinaron los cinco criterios más importantes a considerar en relación con la coordinación institucional, se pudo determinar

que existe una falta de estructuras de acreditación necesarias para adoptar normas de calidad en el país y que es necesario incorporar el ámbito alimentación al Ministerio de Agricultura y sobretodo integrar la noción de sector agroalimentario para definir su accionar. Así mismo es fundamental que exista una cooperación operativa con otros ministerios e instituciones, y que juntos puedan conceptualizar las cadenas agroalimentarias.

e) Organización de productores

Finalmente, considerando el enfoque en pequeños y medianos productores que tiene la política propuesta, se puso a consideración de los expertos criterios en cuanto a una variable muy importante, la organización de los productores. De esta manera, los expertos votaron para seleccionar cinco variables.

Cuadro 11.- Tabulación encuestas variable “Organización de Productores”

ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES	SELECCIÓN (5)	PORCENTAJE
1. Cultura de valorización de los productos agropecuarios vía incremento de la calidad	4	6,67%
2. Fomentar los procesos de organización por rubros (hortalizas, frutas, etc)	0	0,00%
3. Consolidación y modernización de las organizaciones gremiales.	12	20,00%
4. Fomentar las asociaciones territoriales	12	20,00%
5. Ampliar los espacios de participación de las organizaciones de productores	5	8,33%
6. Fomentar la sustentabilidad económica a los procesos asociativos	3	5,00%
7. Asistencia técnica y capacitación permanente a los productores	10	16,67%
8. Implementar medidas compensatorias	6	10,00%
9. Obligatoriedad o voluntariedad de la implementación de BPA	8	13,33%
10. Respetar los contextos culturales y ambientales de los productores.	0	0,00%
TOTAL	60	100%

En cuanto a los criterios a tomar en cuenta en la variable referente a la organización de los productores, los expertos escogieron los cinco criterios correspondientes.

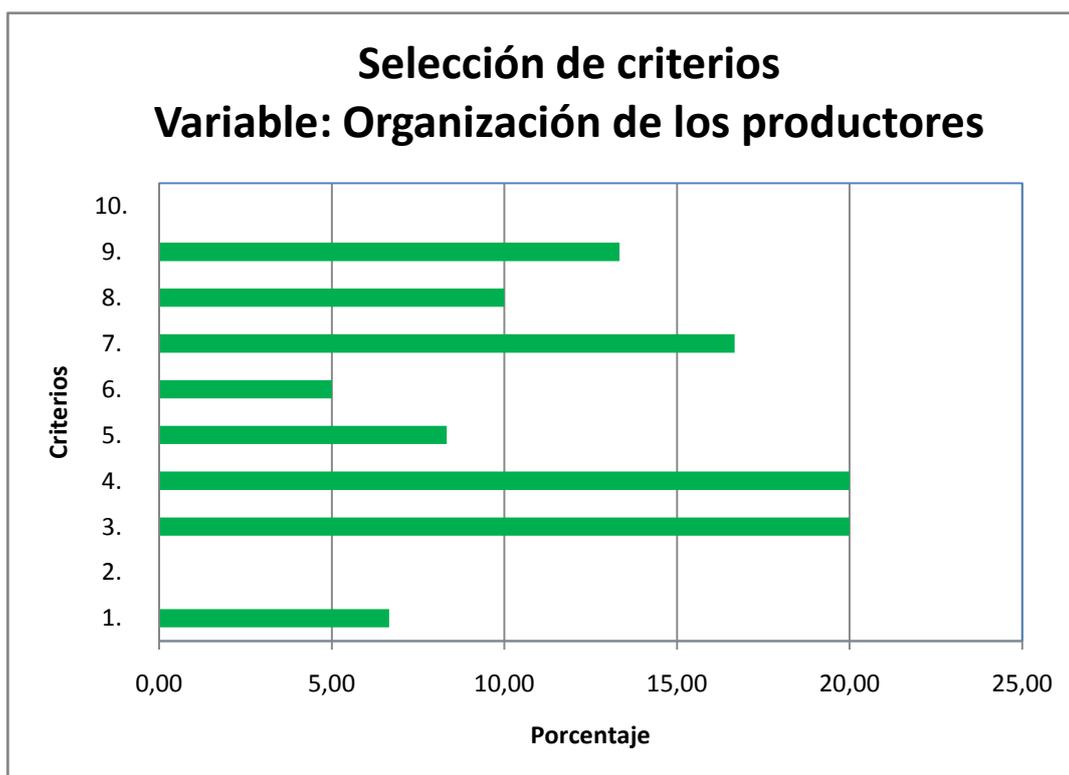


Figura 10.- Gráfico Selección de criterios para la variable "Organización de Productores"

Cuadro 12.- Criterios seleccionados para la variable "Organización de Productores"

CRITERIOS SELECCIONADOS	#VOTOS	%
3. Consolidación y modernización de las organizaciones gremiales.	12	20,00%
4. Fomentar las asociaciones territoriales	12	20,00%
7. Asistencia técnica y capacitación permanente a los productores	10	16,67%
8. Implementar medidas compensatorias	6	10,00%
9. Obligatoriedad o voluntariedad de la implementación de BPA	8	13,33%

Según el criterio del panel de expertos, los criterios más importantes que deben ser considerados para la implementación de una política de BPA están relacionados con la consolidación y modernización de las organizaciones gremiales y el fomento a las asociaciones territoriales. Además, sugieren que exista una asistencia técnica y capacitación permanente, la aplicación de medidas compensatorias a los productores que cumplan con las BPA y que se defina la obligatoriedad o voluntariedad de la implementación de BPA.

POLÍTICA PROPUESTA.-

La elaboración de la propuesta se dividió en tres fases, considerando los resultados obtenidos y la investigación bibliográfica previa. Estas fases fueron:

- Fase de Diseño
- Fase de Planificación
- Fase de Implementación

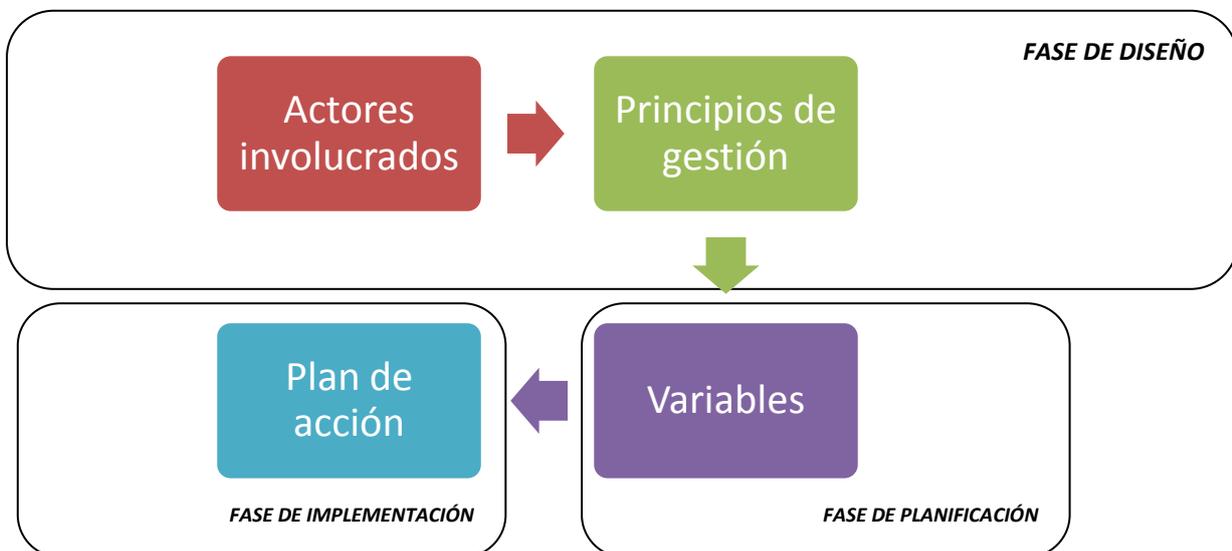


Figura 11.- Diagrama de flujo de las tres fases de elaboración de la propuesta.

La Fase de Diseño estuvo constituida por la identificación de los actores involucrados, y así mismo se establecieron los principios de gestión que deben regir la propuesta.

a) Actores involucrados.-

Los actores involucrados en la PP que asegure las BPA son principalmente los agricultores encargados del cultivo de frutas y hortalizas, quienes tienen que

ser responsables de las condiciones de sanidad y limpieza en toda la fase de campo, desde la siembra hasta la cosecha de los productos.

Como instituciones públicas, el Ministerio de Agricultura será el encargado de normar, dirigir y supervisar este proceso, con apoyo de organismos que han desarrollado programas de esta índole, como la FAO, el Ministerio de Salud, Ministerio Coordinador de la Producción, Ministerio de la Producción y las empresas certificadoras de calidad.

b) Principios de gestión de la Política Pública.-

Los principios orientadores de una política son la base sobre la cual se construye su sistema de objetivos, lineamientos estratégicos y acciones.

1. Respeto y promoción de la soberanía alimentaria.-

La disponibilidad y acceso a los alimentos en calidad y cantidad es un derecho de las personas. La inocuidad juega un papel fundamental esencial en la salud pública, por lo que el Estado debe adoptar las medidas necesarias que garanticen que los alimentos para destino local o internacional sean aptos para el consumo humano.

2. Fomentar el la asociatividad y el desarrollo competitivo sustentable.-

El logro de la inocuidad, como atributo básico de los alimentos, constituye una exigencia de competitividad, por lo que para alcanzarla es necesario que todos los involucrados en la cadena alimentaria actúen de forma integrada. Por ello, la asociatividad es necesaria como medio para alcanzar el cumplimiento de estos objetivos y a su vez, permite generar un desarrollo competitivo.

Al hablar de desarrollo competitivo es importante considerar los factores básicos de la competitividad, a saber: la productividad, tecnología, calidad y cantidad de infraestructura disponible.

3. Garantizar la participación ciudadana en los procesos y su transparencia.-

La transparencia es un principio básico de una política moderna que pretenda tener éxito. Su ejercicio es condición necesaria para el logro de los propósitos del gobierno local en la perspectiva de un desarrollo sostenible y equilibrado.

4.- Armonización y cumplimiento de las obligaciones a nivel internacional.-

Los aspectos regulatorios, así como la normativa que el país elabore, deben estar en total consonancia con la normativa y los acuerdos internacionales, considerando que la inocuidad de alimentos es objeto del comercio internacional, de manera que se favorezca el libre comercio y no se creen obstáculos innecesarios al intercambio comercial entre los países. En este punto la política debe considerar la formulación de políticas de comercio que fomenten la producción nacional, podría ser por medio de un encarecimiento de las importaciones de ciertos productos, y la promoción del uso eficiente de insumos y tecnologías que permitan disminuir los costos de producción.

PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE BPA.-

La Fase de Planificación de la propuesta permitió definir los principales lineamientos estratégicos y determinar las acciones que deben llevarse a cabo para su cumplimiento.

1. Lineamientos estratégicos y de acción la Política Pública que asegure las Buenas Prácticas Agrícolas.-

a) El sector agrícola

De manera general el sector agrícola del país presenta características muy heterogéneas, tanto por la distribución de la tierra y los recursos, como por la actividad agrícola en sí, que presenta grandes diferencias, entre agricultura familiar y agricultura extensiva de exportación. Por lo tanto, implementación de la política debe considerar:

1. El nivel de organización de los productores y la estructura agraria del país.

▪ **Líneas de acción.-**

Al coexistir en el país una agricultura familiar junto con una agricultura extensiva, el modelo de agricultura mixta implica importantes desafíos en los sistemas productivos primarios, así como a lo largo de toda la cadena agroalimentaria, por lo que los sistemas de aseguramiento de la inocuidad y gestión de la calidad constituyen el factor clave al interior de los encadenamientos productivos.

Identificar los productores de frutas y hortalizas que estén dispuestos a implementar BPA y conformar con ellos asociaciones gremiales, que tengan por distintivo la producción de frutas y hortalizas BPA.

2. Los niveles de educación y tecnificación de los productores ecuatorianos que no permiten un manejo agronómico adecuado.

▪ **Líneas de acción.-**

Se debe fomentar la asociatividad, de manera que los agricultores puedan alcanzar niveles de producción más elevados, que permitan acceder a créditos, financiamiento, y que cubran los altos costos de las certificaciones.

La capacitación es fundamental durante todo el proceso, por lo que debe considerarse crear cursos y talleres de capacitación en BPA, los cuales serán implementados por el Ministerio de Agricultura, en coordinación con AGROCALIDAD y el Ministerio de Salud.

b) Las estrategias de desarrollo

Si bien existen elementos generales que definen el modelo de desarrollo nacional, hay aspectos específicos sectoriales que condicionan el modelo de desarrollo agrícola ecuatoriano. Por lo tanto es necesario que la política considere:

1. Difusión de la información y gestión del conocimiento en temas de inocuidad de alimentos.

▪ **Líneas de acción.-**

Elaborar un plan de difusión de inocuidad de alimentos y principalmente de Buenas Prácticas Agrícolas, con un enfoque informativo, que permita dar a conocer el impacto de las Enfermedades de Transmisión por Alimentos (ETAs) y los beneficios que generan las Buenas Prácticas para la salud y la alimentación.

Diseñar los instrumentos necesarios para difundir la información mencionada, considerando la población objetivo, mediante el uso de lenguaje de fácil comprensión y de manera didáctica, y dirigida no solo a los productores, sino también al resto de la población ecuatoriana. Es importante determinar la infraestructura que posee el país para este efecto, sobre todo en lo referente a infraestructura del conocimiento relacionado con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's), las cuales elevan el acceso a la información y permite alcanzar nuevos mercados a las empresas, contribuyendo a elevar la productividad, por medio de la reducción de costos.,

2. Fomentar la producción con un enfoque de cadenas productivas e impulsar la modernización del agro ecuatoriano sobre bases de competitividad con énfasis en la calidad, la diferenciación y generación de valor agregado.

- **Líneas de acción.-**

Fomentar la creación de formas organizativas que puedan trabajar dentro de una cadena productiva basada en la economía solidaria, de manera que pueda ocurrir un cofinanciamiento de asistencia técnica en comercialización, producción y gestión empresarial, lo cual permitiría modernizar el sector agrícola brindando a su vez amplias oportunidades de competitividad.

Formular proyectos de economía solidaria que tengan un enfoque de diferenciación, basándose en la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas como un valor agregado que permita posicionar los productos nacionales en el mercado exterior.

3. Concebir la inocuidad alimentaria como parte de un problema de salud pública que permita garantizar la salud y bienestar de la población.

En este sentido, tanto la política de salud como la agroalimentaria deben ser capaces de converger en un trabajo mancomunado que permita satisfacer la demanda por productos alimenticios de óptima calidad organoléptica y de alto contenido nutricional.

- **Líneas de acción.-**

Formular políticas conjuntas de promoción de una alimentación saludable como un punto de partida para una reciproca cooperación interministerial,

que logre la implementación nacional de Buenas Prácticas Agrícolas, como garantía de un producto primario seguro y de calidad.

Crear una plataforma de trabajo entre los principales actores de esta Política Pública: Ministerios de Agricultura y Salud, el sector académico y de investigación tecnológica, como también las organizaciones gremiales de productores, exportadores y consumidores. Este tipo de organización debería constituirse en un modelo replicable para el desarrollo de programas de fomento del consumo de frutas y hortalizas.

c) Comercio nacional e internacional

La producción de frutas y hortalizas en el Ecuador tiene un alto potencial de exportación, pero la gestión de la calidad es un fundamental para cumplir con las exigencias de los países destino. A nivel nacional, la Ley de Soberanía Alimentaria que promueve el estado, establece como un derecho el acceso a alimentos inocuos, que garanticen la salud de la población. Es de esta manera que se deben considerar los siguientes aspectos para implementar la política.

1. Falta de un sistema de normas y regulaciones que mejoren la eficiencia del mercado y la valoración de la calidad e inocuidad.

▪ **Líneas de acción.-**

Elaborar un diagnóstico actualizado de la legislación nacional en relación a los lineamientos establecidos en el Codex Alimentarius, para de esta manera determinar las modificaciones necesarias, que mejoren la eficiencia de las exportaciones, al tratarse de inocuidad de alimentos.

Dar mayor relevancia a la participación del Comité del Codex de Frutas y Hortalizas Frescas del Ecuador y a la Comisión del Codex Alimentarius, de manera que puedan estructurar posiciones nacionales en temas de interés

del país, y al mismo tiempo mantener un seguimiento del proceso normativo en todas sus etapas.

Considerar el tema de inocuidad de alimentos como un asunto de salud pública, no solo como un requisito para la exportación de productos a mercados destino con altas exigencias, por medio de la concientización a la población, de la importancia de la inocuidad como garantía de una adecuada salud.

2. Costo de las certificaciones.

▪ **Líneas de acción.-**

Fomentar los procesos asociativos no solo entre productores sino también entre organismos públicos y privados, centros de investigación y universidades, de manera que pueda introducirse el concepto de “enfrentar en forma asociativa diversos desafíos tecnológicos.”

Impulsar las actividades de investigación en el tema de inocuidad de alimentos y fortalecer la capacitación de profesionales, de manera que las actividades de transferencia de tecnología sean eficientes.

Crear un programa para la certificación de las BPA que armonice los requerimientos de los principales mercados internacionales con el propósito que los productores y exportadores nacionales puedan implementarlas en sus predios cumpliéndolas al mínimo costo. De esta manera se pueden resolver los problemas derivados de la necesidad de múltiples certificaciones dependiendo de los mercados destino.

3. Exigencia de terceros países de condiciones equivalentes a las que se imponen a los productos nacionales y restricciones técnicas al comercio.

- **Líneas de acción.-**

Definir un estándar mínimo de inocuidad de exportación independientemente de las menores exigencias de ciertos mercados, de esta manera, no existirán problemas a la hora de exportar los productos hortofrutícolas.

Mejorar los procedimientos de autorización en la importación de alimentos, de manera que se den las condiciones equivalentes a las que se imponen a los productos nacionales que se exportan.

- d) Coordinación Institucional

Para la implementación de este enfoque integral se requiere que el rol de las instituciones se expanda más allá del sector agropecuario, para incluir bajo una sola autoridad, a las diferentes entidades encargadas de proteger la salud pública y el ambiente, la cual tenga la independencia, y la capacidad técnica y normativa para emitir y vigilar regulaciones y promover la producción sustentable. Bajo este contexto, la política debe enfocarse en:

1. Falta de estructuras de acreditación necesarias para la adopción de normas de calidad.

- **Líneas de acción.-**

Fortalecer el Organismo de Acreditación Ecuatoriano-OAE de manera que sea una entidad capaz de coordinar las actividades de acreditación de BPA en frutas y hortalizas.

AGROCALIDAD deberá desarrollar los procedimientos y requisitos para la acreditación por parte del Organismo de Acreditación Ecuatoriana de las personas naturales o jurídicas responsables de los procesos de capacitación; inspección y certificación de la norma "Buenas Prácticas Agropecuarias"

Concebir la política de inocuidad de manera integral, involucrando estrategias y políticas de desarrollo y comercio, que permitan potenciar la producción agrícola, más allá de proporcionar un valor agregado por medio de un atributo de calidad. La política debe considerar no sólo la apertura de mercados internacionales, sino también, el crecimiento y fortalecimiento de los productores nacionales, así como el bienestar de los consumidores locales.

Es necesario fortalecer el sector hortifrutícola ya que está considerado como un sector con un alto potencial de exportación y es una alternativa adecuada para mejorar la calidad de vida de los pequeños y medianos productores que se dedican a esta explotación.

2. Incorporar el ámbito de Alimentación al Ministerio de Agricultura y la noción del sector agroalimentario como núcleo fundamental para definir su accionar.

- **Líneas de acción.-**

Promover el rediseño institucional de la cartera de Agricultura, hacia un Ministerio de la Agricultura, la Alimentación y el Desarrollo Rural. Esto bajo una conceptualización integral más amplia, entendiéndola como sector agroalimentario, bajo la premisa "de la granja a la mesa".

Integrar los objetivos de bienestar nutricional y los programas alimentarios nacionales a los sistemas productivos locales, promoviendo su diversificación y la defensa de su calidad e inocuidad.

Promover la integralidad de la política de inocuidad por medio de la generación y diseño de políticas de comercio y estrategias de desarrollo, que fomenten la participación de instituciones y organismos competentes.

Concebir un sistema de gestión de la inocuidad que facilite no solo la apertura de mercados sino también que pueda garantizar el aumento de la producción agrícola por medio de estrategias que beneficien la asociatividad de los pequeños y medianos productores a nivel nacional.

3. Cooperación operativa con otros ministerios e instituciones públicas y privadas.

▪ **Líneas de acción.-**

Conceptualizar las cadenas agroalimentarias en conjunto con el Ministerio de Coordinación de la Producción, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura.

El organismo regulador de inocuidad de los alimentos, se encargará de la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas, y debería tener autonomía funcional y presupuestaria, lo cual daría neutralidad ante los intereses privados y gubernamentales.

Se requiere de coparticipación de los sectores público y privado en el financiamiento de las acciones sanitarias y de inocuidad, de manera que el gobierno juegue un rol de facilitador y promotor del manejo sanitario y de la inocuidad, concentrándose en la solución de las fallas de mercado mediante intervenciones periódicas y sostenidas. Para ello es importante contar con un arreglo institucional que permita actuar de manera efectiva en la regulación así como para el manejo de la inocuidad, en cuanto a la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas se refiere.

e) Organización de los productores

Considerando el enfoque de la política pública es necesario contemplar estrategias que permitan subsanar el problema de organización de los productores en el país, de manera que la implementación de BPA sea exitosa en este sector. Se deben tomar en cuenta aspectos como:

1. Fomentar las asociaciones territoriales, la consolidación y modernización de las organizaciones gremiales.

- **Líneas de acción.-**

Mantener la organización del territorio elaborada por la SENPLADES en función de las características propias de cada territorio, para generar proyectos participativos que permitan mejorar la gestión y planificación territorial, con un enfoque productivo y que tenga énfasis en la implementación de BPA como atributo para la competitividad dentro de una política integral de inocuidad.

Fomentar la conformación de “organizaciones gremiales BPA”, agrupando a las comunidades y productores interesados en iniciar el proceso de implementación de BPA, garantizando la promoción y comercialización de sus productos.

Desarrollar estrategias que permitan mejorar la competitividad del sector agrícola, sobre todo considerando la necesidad de elevar la productividad y los niveles de rendimiento de los principales productos agrícolas, de manera que el comercio nacional esté asegurado, y se puedan establecer nexos internacionales sin descuidar el mercado local.

2. Asistencia técnica y capacitación permanente a los productores.

▪ **Líneas de acción.-**

Desarrollar programas de capacitación y asistencia técnica en coordinación con organismos internacionales, públicos, privados y centros de investigación, que permitan no solo un intercambio de experiencias sino una articulación adecuada entre los organismos involucrados.

Aumentar y mejorar las capacidades del talento humano a nivel institucional, de modo que pueda brindar asesoría y asistencia técnica adecuada y oportuna.

Definir una agenda de investigación, ya que en el país es mínima y es fundamental para un proceso de transferencia de tecnología y asistencia técnica, sobretodo en un tema reciente como es la inocuidad de alimentos en el país.

3. Determinar la obligatoriedad o voluntariedad de la implementación de BPA y considerar la implementación de medidas compensatorias.

▪ **Líneas de acción.-**

La implementación de BPA debe ser un proceso voluntario y gradual, que tenga un objetivo a mediano plazo de establecer una cierta obligatoriedad, por lo menos en cuanto a productos de exportación se refiere.

Elaborar un programa voluntario de Buenas Prácticas Agrícolas que incluya un protocolo y los lineamientos de aplicación voluntaria, que establezcan criterios que los productores deben considerar para el cumplimiento de BPA, brindando asistencia permanente durante el proceso.

Estructurar las condiciones para implementar medidas compensatorias a los productores que cumplan con las exigencias de BPA, de manera que puedan recibir un incentivo que justifique la inversión realizada en sus predios y formas de producción.

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La Fase de Implementación de la política, permitió elaborar un plan de acción que determina la manera como se debe implementar la política, considerando todos los lineamientos y aspectos que se han evaluado a lo largo del presente trabajo de investigación.

1. Plan de acción.-

La política de BPA se implementará por medio de Programas Piloto, a nivel nacional en las diferentes regiones del país. De esta manera se podrán determinar previamente los lugares donde puede ser implementada, y posteriormente si se deben re direccionar o modificar ciertas estrategias. El plan de acción a continuación detalla las actividades principales, las estrategias que permitirán llevarlas a cabo y el presupuesto requerido.

PRESUPUESTO

El presupuesto requerido para implementar los proyectos piloto será financiado por las instituciones que participen, de manera que se deben considerar en los planes de Inversión de AGROCALIDAD, Ministerio de Salud y Ministerio Coordinador de la Producción.

Se calculó el presupuesto en función de las movilizaciones, viáticos y sueldo de funcionarios del sector público, considerando que en su mayoría, el proyecto sería implementado por instituciones públicas, en coordinación con otras entidades.

El proyecto de implementación de la política pública de BPA es un proyecto de desarrollo social, por lo que no se debe determinar indicadores de rentabilidad como TIR y VAN, sin embargo es importante recalcar que la inversión producirá un impacto en la calidad de vida de los productores, y les permitirá mejorar sus ingresos a través de la comercialización de productos certificados BPA.

Los montos referentes a la certificación deben ser definidos por el organismo acreditador, y deben ser cancelados por las asociaciones de productores.

PLAN DE DIFUSIÓN

La elaboración del plan de difusión nace de la necesidad de contar con un instrumento que permita dar a conocer los objetivos y programas de una institución.

En este plan se contemplan todas las actividades que deben realizarse con el afán de difundir la información y permitir el acceso a ella.

1. Diagnóstico.-

En la actualidad, la población ecuatoriana desconoce el tema de inocuidad de alimentos en un alto porcentaje, de hecho, la institución rectora de la inocuidad de alimentos ha sido creada hace apenas un año, lo que prueba que se trata de un tema de actualidad y del cual no se tiene mayor acceso a la información.

2. Objetivo general del Plan de Difusión.-

Difundir la información referente al tema de inocuidad de alimentos a la población ecuatoriana, de manera que, en total conocimiento de la temática, en posición de consumidor, pueda crear una cultura de exigencia hacia los productos que adquiere.

3. Objetivos Específicos.-

- Brindar información sobre la inocuidad de alimentos a los pequeños y medianos productores de frutas y hortalizas, mostrando los beneficios de la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas como parte de un sistema de inocuidad.
- Difundir información a la población general sobre la necesidad de considerar la inocuidad como un problema de salud pública, por el impacto que tiene en relación con las Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETAs).
- Diseñar el material de difusión en función de las necesidades de las instituciones involucradas, considerando la población meta y la importancia de informar sobre el tema.

4. Productos.-

- Diseño de material a ser repartido en la capacitación de los planes piloto, mediante un lenguaje sencillo y con el apoyo de figuras, diagramas e ilustraciones.
- Eventos de difusión como ferias, exposiciones y espacios de debate como mesas redondas, donde puedan compartirse experiencias y criterios, y al mismo tiempo la ciudadanía interesada pueda tener participación.
- Crear *spots* televisivos o cápsulas comerciales que serán transmitidos en la televisión nacional, radio y otros medios como el internet.
- Informar sobre el tema de inocuidad de alimentos y BPA en las páginas web de las instituciones partícipes de este proceso, por medio de boletines técnicos.

CAPITULO 6

6. CONCLUSIONES

- La implementación de una política pública de Buenas Prácticas Agrícolas enfocada a los pequeños y medianos productores de frutas y hortalizas, debe mantener lineamientos estratégicos que permitan identificar las líneas de acción más importantes en los aspectos fundamentales identificados en el presente trabajo investigativo.
- De acuerdo con la opinión de los expertos, la política debe ser integral y considerar aspectos relacionados con el sector agrícola, las estrategias de desarrollo, el comercio nacional e internacional, la coordinación institucional y la organización de los productores en el país.
- Las líneas de acción identificadas en este aspecto están relacionadas con la capacitación y educación de los productores, el nivel de tecnificación con el que cuentan y el manejo agronómico y de post-cosecha que brindan a su producción en el campo.
- En cuanto a los aspectos relacionados con las estrategias que debe seguir la política, se evidencia la necesidad de contar con programas de difusión de información sobre el tema, así como la importancia de concebir la inocuidad de alimentos como un problema de salud pública.
- El mecanismo de implementación sugerido por los expertos, fue la adopción e implementación de planes o proyectos piloto, que permitan retroalimentar la política propuesta, en relación con todas las variables identificadas como prioritarias.

- En relación con la variable de comercio nacional e internacional, los expertos manifestaron que se deben considerar aspectos como la dificultad de acceso de los pequeños productores al mercado nacional, y la falta de un sistema de normas y regulaciones que mejoren la eficiencia del mercado y permita la valoración de la calidad e inocuidad.
- Así mismo, dentro de esta variable, reconocieron que la política debe considerar el alto costo de las certificaciones y las exigencias que imponen los terceros países de condiciones equivalentes a las exigidas a los productos nacionales, las cuales pueden llegarse a convertir en barreras técnicas al comercio.
- El aspecto de coordinación institucional evidencia la necesidad de incorporar el ámbito de alimentación a la cartera de Agricultura, y la noción de sector agroalimentario como núcleo para definir su accionar.
- En cuanto al aspecto de organización de los productores, los expertos señalaron la importancia de definir la obligatoriedad o voluntariedad de la implementación de BPA en el país, así como la necesidad de brindar asistencia técnica y capacitación permanente a los productores.
- El plan de acción para la implementación de la política pública de BPA se diseñó en función de la estrategia de hacerlo mediante planes o proyectos piloto, identificando los productores que están en capacidad de iniciar el proceso.

- El presupuesto necesario para llevar a cabo estas actividades, está en función de las principales líneas de acción identificadas en el trabajo de campo, y se elaboró en función de la disponibilidad presupuestaria de las instituciones participantes del proceso, de manera tentativa, por lo que puede estar sujeto a cambios.

- El diseño del Plan de difusión de la política fue establecido como una necesidad de dar a conocer e informar a la población la importancia de la inocuidad de alimentos, como parte de un derecho de la ciudadanía a exigir productos de calidad, enmarcado en la ley de Soberanía Alimentaria que promueve el gobierno nacional.

CAPITULO 7

7. RECOMENDACIONES

- La implementación de una política pública de Buenas Prácticas Agrícolas es una necesidad imperiosa en el país, y considerando las características de los diferentes sectores productivos, debe estar enfocada a los pequeños y medianos productores de frutas y hortalizas .

- El Ecuador promueve en la actualidad la Ley de Soberanía Alimentaria, por lo que el tema de inocuidad de alimentos es parte fundamental del derecho a acceder a alimentos sanos. De esta manera, la implementación de BPA debe ser manejada desde la agenda de Estado, lo cual eleve este proceso a nivel de política pública y cuente con el respaldo del gobierno central.

- La política debe ser integral y considerar principalmente aspectos como la organización de productores del sector agrícola del país, así como la estructura agraria misma, estableciendo estrategias de desarrollo capaces de mejorar la producción agrícola y la asociatividad de los productores a nivel nacional, de manera que pueda ser implementada de manera óptima y consiga los objetivos deseados.

- En este aspecto la capacitación es fundamental en el proceso, así como la modernización de la agricultura y sus procesos en el campo, lo cual permita obtener mejoras sustanciales a nivel de rendimiento y producción, y a su vez en la calidad e inocuidad de los alimentos.

- Las estrategias que se deben adoptar para la implementación de la política pública, deben tener un enfoque netamente integral, en el cual se tomen en cuenta aspectos de desarrollo social, económico y comercial, las mismas que puedan adaptarse a la realidad en el campo.
- Los programas de difusión deben acompañar a los planes piloto, de manera que pueda compartirse la información y al mismo tiempo, exhortar a los productores a implementar la política pública.
- El fomento de la asociatividad para dar inicio a este proceso, es fundamental y debe nacer de cada institución involucrada, de manera que se genere un desarrollo integral y multidisciplinario.
- Deben sugerirse y diseñarse mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes piloto, de manera que puedan realizarse modificaciones para mejorar la implementación de la política. Además, que permitirán determinar el impacto de la implementación de esta política y con el tiempo, determinar su obligatoriedad.
- Es indispensable que se promueva la creación de organismos de acreditación de BPA en el país, de manera que los productores puedan tener acceso a certificaciones seguras y válidas en el mercado internacional. Además, esto permitiría generar estrategias encaminadas a disminuir el alto costo de las certificaciones.
- Uno de los aspectos más importantes a considerar, es el crear conciencia en la población de la importancia de la inocuidad de alimentos, como una garantía de salud, y se deben crear campañas que concienticen a los consumidores a exigir sus derechos en cuanto

a la calidad e inocuidad de los alimentos que adquieren para su alimentación.

- El proceso de implementación de una política de inocuidad en el país requiere una profunda transformación productiva, una impecable coordinación de las instituciones involucradas, y un compromiso por parte de los productores interesados, así como la formulación de políticas sectoriales que complementen el tema de inocuidad.
- Para lograr el éxito del proceso es necesario fortalecer las instituciones involucradas y la cooperación efectiva entre ellas, por medio de la suscripción de convenios y acuerdos y compromisos de todas las partes involucradas,
- En cuanto al aspecto de organización de los productores, la asociatividad es uno de los puntos más fuertes en los que tiene que trabajar la política, de manera que pueda sentar bases sólidas para llevar a cabo un proceso de transformación.
- Al tratarse de un tema de actualidad en el país, es necesario que las instituciones gestionen apoyo por parte de organismos internacionales como la FAO e IICA, que tienen amplia experiencia en el tema y en otros países de la región.

CAPITULO 8

8. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, M., Desafíos y Oportunidades de las medidas de Seguridad en los Alimentos para América Latina y el Caribe. Abril 2008. CEPAL-Serie Comercio Internacional N°86. Publicación de las Naciones Unidas.
- Arias, J., Vallejo, S, Trejos, R. La Real Contribución de la Agricultura a la Economía de Ecuador. Instituto Interamericano de cooperación para la Agricultura. Revista COMUN//CA. 2005.
- Arosemena, G., “Exportar para Prosperar”, 2005. Disponible en: <http://works.bepress.com>
- Artículo: “La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): oportunidad y desafío.” Mayo 2009. Revista Capital. Ecuador. Disponible en: <http://www.revistacapital.com.ec/?p=1020>
- Artículo: “Las Exportaciones del Ecuador”, Marzo 2008. Revista Capital. Disponible en: <http://www.revistacapital.com.ec/?p=22>
- Cadenas Agroproductivas.SICA. 2002
- Calo Blanco A., Méndez, J., Integración Económica, Barreras no Arancelarias y Bienestar Social., Revista ICE. Economía Internacional: Nuevas Aportaciones. N°814. Marzo-Abril 2004. Pág. 91. Consultado el 29 Noviembre 2009. Disponible en línea: http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_814_91-96_C8CBB6EDB3FEF485E9B825F75419A8CE.pdf
- Carezzana, P., Seminario sobre La Gestión del Método Delphi (entre el protocolo y la agenda). Manual elaborado por el autor para efectos didácticos del seminario.
- *Code of Hygienic Practice for Fresh Fruits and Vegetables* CAC/RCP 53-2003. (This code follows the format of the *Codex Recommended International Code of Practice – General Principles of Food Hygiene* CAC/RCP 1-1969,Rev 3(1997) and should be used in conjunction with it.) Disponible en: www.codexalimentarius.net/download/standards/10200/cxp_053e.pdf
- Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura. Madrid.1991. La Agricultura de América Latina y El Caribe: estrategias para el fin de siglo. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de cooperación para la Agricultura; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 1991. p.156.
- Consejo Consultivo Hortícola-SICA.2005
- Decreto Ejecutivo de Reorganización del Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria, transformándolo en Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de

la Calidad del Agro. Publicado en el Registro Oficial el 22 de noviembre del 2008. Documento oficial.

- Decreto Ejecutivo N°1419, publicado en el Registro Oficial el 18 de Mayo de 2006. Documento oficial.
- EMBRAPA, Guidelines for Good Agricultural Practices. Embrapa's Input to FAO's Priority Area of Interdisciplinary Action on Integrated production Systems. Brasilia, Brazil.2002
- FAO, "El estado mundial de la Agricultura y la alimentación en 1997". Depósito de documentos, Serie Documento de trabajo de economía agrícola y del desarrollo - 30. 1997.
Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/w5800s/w5800s12.htm#E36E17>
- FAO, <http://www.rlc.fao.org/org/prior/segalimen/prodalimen/prodveg/bpa/>
- Gómez López, R., Evolución científica y metodológica de la Economía, 2004. Texto completo en: <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/>
- Horticultura y Fruticultura en el Ecuador, FAO.
- Igarza, R., Método Delphi: Apuntes para una implementación exitosa. 2008. Universidad Austral. Argentina.
- III Censo Nacional Agropecuario del Ecuador, Año 2000.
- Inicarte, R., Las Buenas Prácticas Agrícolas. Enero 2004. Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe.
- Instituto de ingeniería de España. GTIC. Universidad Politécnica de Madrid. Madrid, 2003. Consultado en <http://www.gtic.ssr.upm.es/encuestas/delphi.htm>.
- Jácome, P., La industria de alimentos: su aporte a la agroindustria mundial. Oficial Técnico de Programas FAO-Ecuador. Agosto 2008. (Basado en la publicación AGRO-INDUSTRY IN GRAPHS. Overview of the Food and Beverages sector for selected countries. Publicado por FAO-ONUDI. 2008)
- Jácome, P., La industria de alimentos: su aporte a la agroindustria mundial. El Sector Agroindustrial en América Latina y el Caribe. Estudio FAO-ONUDI. 2008. (Para el estudio se seleccionaron 12 países de la región con datos estadísticos disponibles: Brasil, Argentina, Chile, Uruguay (Cono Sur), Colombia, Perú y Ecuador (Región Andina), México, Costa Rica y El Salvador (América Central), Bahamas y Trinidad yTobago (El Caribe)).
- Lazcano, S., Situación y Perspectivas de la Agroindustria y Microempresa rural en el Ecuador. Enero, 1999. AC IICA Ecuador.
- López Cano, J. Métodos e Hipótesis Científicas, México, 1984.
- Luna, O. Consejo Consultivo de Frutales, SICA-DIA. 2005

- Luna, O. Consejo Consultivo Frutales-SICA-MAGAP. 2005
- Maskeliunas, J., Workshop on Good Agricultural Practices, Octubre 2004. Roma. Good Agricultural Practices in Codex. FAO-WHO/Food Standards Programme. Disponible en:
http://www.fao.org/prods/gap/DOCS/PPS/GAP_standards_in_Codex.pps
- Moretti, C., Vegetables crop Production. Embrapa, Hortaliças. Brasília, DF, Brazil. 2002
- Organización Mundial de Comercio, GATT. Apartado b, Artículo XX.
- Organización Mundial de la Salud, OMS. "Foodborne diseases, emerging". En Fact sheet, No 124, Enero 2002.
- Paz, J., y Benavides, H., Evolución de los Productos Agrícolas: Posible impacto en la Agricultura de Latinoamérica y El Caribe. Junio 2008. Dirección de Políticas y Comercio- IICA. Disponible en:
<http://www.iica.int/Esp/conocimiento/actualidad/Documentos%20Seguridad%20Alimentaria/Evoluci%C3%B3n%20de%20los%20precios%20de%20los%20productos%20agr%C3%ADcolas%20y%20posible%20impacto%20en%20la%20agricultura%20de%20ALC.pdf>
- Presidencia de la República del Ecuador-MAGAP. Políticas de estado para el Agro Ecuatoriano 2007-2020. Documento oficial. Pág. 46.
- Programa ECUADOR EXPORTA de la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones, CORPEI. 2008. Portal:
<http://www.ecuadorexporta.org/inicio.ks>
- Propuesta de Lineamientos Estratégicos para el Comercio Exterior Ecuatoriano, 2007.
- Rua M. das Graças, 1997. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Washington, INDES/BID. Consultado el: 3 Noviembre 2009. Disponible en:
<http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePolíticasPúblicas.doc>
- Salazar, W. Servicio de Información del Censo Agropecuario-SICA. Consejo Consultivo, Hortalizas.
- Servicio de Información del Censo Agropecuario-SICA, del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca-MAGAP. 2005.
- Terrorism Threats to Food: Guidance for Establishing and Strengthening Prevention and Response System. 2002. Suiza, OMS.
- Wong, S., Caracterización de la Agricultura Familiar en Ecuador. Agosto 2006. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO. Oficina Regional para América Latina y El Caribe. Banco Interamericano para el Desarrollo-BID. Estudios de cooperación Técnica FAO-BID. Proyecto GCP/RLA/152/IAB. Informe Preliminar.

CAPITULO 9

9. ARTÍCULO CIENTÍFICO

Diseño De Una Propuesta De Política De Inocuidad De Alimentos En Buenas Prácticas Agrícolas Enfocada A Los Pequeños Productores De Hortalizas Y Frutas Frescas En Ecuador.

Diana Estrella H.-

RESUMEN.-

El sector hortícola y frutícola en el Ecuador es considerablemente productivo, y se perfila como uno de los sectores con mayor potencial de exportación. Sin embargo, los productores hortofrutícolas en el país manejan en su mayoría una agricultura familiar de subsistencia, la cual genera una dificultad a la hora de implementar Buenas Prácticas Agrícolas.

La investigación tuvo como objetivo diseñar una política de inocuidad de alimentos, sugirió un mecanismo de implementación de las Buenas Prácticas Agrícolas, identificando las actividades y recursos necesarios para llevarla a cabo, y la importancia de la difusión de la propuesta. Por medio de información documental y el uso de un Método Delphi de Expertos, se pudieron delinear los principales aspectos que deben ser considerados para la implementación de la política pública, y se establecieron las líneas de acción en cada uno de los aspectos considerados.

En conclusión, la investigación sugiere que los aspectos más importantes a considerar en la política están relacionados con el sector agrícola, las estrategias de desarrollo, el comercio nacional e internacional, la coordinación institucional y la organización de los productores en el país.

Palabras Claves: Sector hortofrutícola, Buenas Prácticas Agrícolas, política de inocuidad, difusión, Método Delphi, líneas de acción.

INTRODUCCIÓN.-

El tema de inocuidad de alimentos no ha sido tratado a manera de política pública con anterioridad, sin embargo es parte de las Políticas de Estado para el Agro y se denomina “Normativa y Sistemas de Inocuidad Agropecuaria” la cuál según manifiesta el Decreto Presidencial “protegerá el patrimonio sanitario, mediante la aplicación y control de las normas fito y zoonosanitarias nacionales e internacionales. Del mismo modo se mejorarán los estándares de calidad e inocuidad de alimentos a través de una mejor coordinación de las instituciones que conforman el sistema sanitario nacional, con amplia participación del sector privado.”

En Ecuador, el 88% del total de unidades productivas corresponden a agricultura familiar, y ocupan el 41% del territorio productivo, de ellas, el 62% son consideradas de subsistencia. La agricultura familiar contribuye con un 45% de la producción agrícola nacional, y se distingue en esta categoría la producción de frutas y hortalizas, poniendo en evidencia la importancia de estos productos a nivel nacional, y la falta de recursos que caracteriza a una producción de mínima calidad y en pequeña escala.

La actividad hortofrutícola en el país, es muy variada, tanto por sus particulares sistemas de producción primaria, como por la formación estructural de las cadenas agroalimentarias y tiene identificados tres mercados de destino, que la Unión Europea, Estados Unidos y Asia. Según un estudio realizado por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), éstos son los tres mercados geográficos más representativos para el sector agro exportador latinoamericano, sin embargo, son motivo de preocupación “las exigencias que cada mercado presenta en cuanto a los requerimientos que deben cumplir los productos importados.”

Considerando las características sobre el sector agrícola y los pequeños productores hortofrutícolas, es necesario que la propuesta de política pública para la implementación de BPA, se realice al interior de un contexto real,

entendiendo los desafíos que se presentan frente al comercio internacional, la necesidad de una transformación productiva e incluso un cambio y fortalecimiento institucional.

Bajo este contexto, los objetivos específicos de la presente investigación consideraron:

- Sugerir un mecanismo de implementación de la política de BPA enfocada en los pequeños productores de hortalizas y frutas frescas en el Ecuador.
- Elaborar un Plan de Acción para implementar la propuesta de política de BPA, considerando los recursos y las actividades requeridas para tal efecto.
- Establecer un presupuesto para la implementación de la propuesta elaborada, tomando en consideración los lineamientos principales de la política.
- Elaborar un Plan de Difusión, de manera que la propuesta de política pueda ser socializada entre los principales actores.

MATERIALES Y MÉTODOS.-

La investigación se realizó mediante una metodología mixta, (documental y de campo) con la finalidad de diseñar una propuesta bien fundamentada y que estuviera acorde al contexto real y situacional del país en el tema de BPA.

Con el afán de profundizar el tema en estudio, y considerando la limitada información disponible en el Ecuador sobre el tema, la investigación persiguió también generar información actual por medio de la realización de un trabajo de campo.

Para la elaboración del mecanismo de implementación se utilizó un método Delphi de expertos. Esta metodología se caracteriza por la iteratividad de las encuestas, y no requiere que se determine un tamaño de la muestra, ya que su eficacia está determinada no por el número de encuestas elaboradas, sino por la calidad de los expertos encuestados y el conocimiento que tienen sobre la

temática, por lo que se definió un panel de expertos, al cual se realizó una primera encuesta de preguntas abiertas, que fue la base para el diseño de un segundo instrumento de recolección de información.

RESULTADOS.-

Se diseñó la segunda encuesta a la que se sometió el panel de expertos en base a las respuestas obtenidas del primer instrumento, con el afán de establecer un consenso que sugiriera un mecanismo de implementación claro de la política, el cual se determinó por medio de los aspectos en los que debe enfocarse para llevar a cabo la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas.

De acuerdo al criterio de los expertos y la información documental analizada, estos aspectos están relacionados con: el sector agrícola, la definición de adecuadas estrategias de desarrollo, el comercio nacional e internacional, la coordinación institucional y la organización de los productores de frutas y hortalizas en el Ecuador.

Una vez definido el mecanismo de implementación se elaboró un plan de acción, identificando los lineamientos y las actividades necesarias para iniciar el proceso de implementación, identificando los actores involucrados y la importancia de llevar a cabo proyectos piloto con productores interesados en la propuesta.

De este modo se elaboró un presupuesto referencial, agrupando las actividades a realizar por las diferentes instituciones participantes.

Finalmente se elaboró una propuesta de un Plan de difusión de la Política, de manera que pueda darse a conocer la importancia de la implementación de BPA, como un problema de salud pública que atañe a instituciones privadas, públicas, productores, y consumidores y que incumbe a la población ecuatoriana en general.

DISCUSIÓN.-

El mecanismo de implementación sugerido por los expertos, fue la adopción e implementación de planes o proyectos piloto, que permitan retroalimentar la política propuesta, en relación con todas las variables identificadas como prioritarias.

La investigación permitió evidenciar aspectos en los que el país necesita trabajar de manera imperiosa, sobre todo en temas fundamentales como la capacitación y educación de los productores, considerando el nivel de tecnificación con el que cuentan y el manejo agronómico y de post-cosecha que brindan a su producción en el campo.

Considerando el tema del comercio nacional e internacional, los expertos manifestaron que se deben considerar aspectos como la dificultad de acceso de los pequeños productores al mercado nacional, y la falta de un sistema de normas y regulaciones que mejoren la eficiencia del mercado y permita la valoración de la calidad e inocuidad en el país.

Así mismo, reconocieron que la política debe considerar el alto costo de las certificaciones y las exigencias que imponen los terceros países de condiciones equivalentes a las exigidas a los productos nacionales, las cuales pueden llegarse a convertir en barreras técnicas al comercio.

Uno de los aspectos más importantes es el definir la obligatoriedad o voluntariedad de la implementación de BPA en el país. Si bien estas tienen carácter voluntario, se debe promover que se establezcan como una base común de los sistemas de producción, y como una actividad de competencia pública y privada.

Se puso en evidencia así mismo, la necesidad de contar con programas de difusión de información sobre el tema, así como la importancia de concebir la inocuidad de alimentos como un problema de salud pública.

Es así que el diseño del Plan de Difusión de la política fue establecido como una necesidad de dar a conocer e informar a la población la importancia de la inocuidad de alimentos, como parte de un derecho de la ciudadanía a exigir productos de calidad, enmarcado en la ley de Soberanía Alimentaria que promueve el gobierno nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.-

- Álvarez, M., Desafíos y Oportunidades de las medidas de Seguridad en los Alimentos para América Latina y el Caribe. Abril 2008. CEPAL-Serie Comercio Internacional N°86. Publicación de las Naciones Unidas.
- Decreto Ejecutivo N°1419, publicado en el Registro Oficial el 18 de Mayo de 2006. Documento oficial.
- Horticultura y Fruticultura en el Ecuador, FAO.
- Igarza, R., Método Delphi: Apuntes para una implementación exitosa. 2008. Universidad Austral. Argentina.
- III Censo Nacional Agropecuario del Ecuador, Año 2000.
- Inicarte, R., Las Buenas Prácticas Agrícolas. Enero 2004. Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe.
- Wong, S., Caracterización de la Agricultura Familiar en Ecuador. Agosto 2006. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO. Oficina Regional para América Latina y El Caribe. Banco Interamericano para el Desarrollo-BID. Estudios de cooperación Técnica FAO-BID. Proyecto GCP/RLA/152/IAB. Informe Preliminar.

ANEXOS

ANEXO N°1

CHARTER (ACTA) DEL PROYECTO

Información principal y autorización de proyecto	
Fecha: 20 de Agosto 2009	Nombre de Proyecto: DISEÑO DE UNA PROPUESTA DE POLÍTICA DE INOCUIDAD DE ALIMENTOS EN BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS ENFOCADA A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES DE HORTALIZAS Y FRUTAS FRESCAS EN ECUADOR.
Áreas de conocimiento: <i>Inocuidad de alimentos</i> <i>Políticas Públicas</i> <i>Legislación alimentaria</i> <i>Políticas del sector agropecuario (Ministerio Agricultura)</i>	Área de aplicación: <i>Institucional (MAGAP-AGROCALIDAD)</i> <i>Nacional (Ecuador)</i>
Fecha de inicio del proyecto: 01 Septiembre 2009	Fecha tentativa de finalización del proyecto: 01 Diciembre 2009
<p>Objetivos del proyecto:</p> <p><u>Objetivo General:</u></p> <p>Diseñar una propuesta de política pública para facilitar la futura puesta en marcha de las actividades que deben ejecutarse en el marco de las Buenas Prácticas Agrícolas en Ecuador, con enfoque a los pequeños productores de hortalizas y frutas frescas.</p> <p><u>Objetivos Específicos:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sugerir un mecanismo de implementación de la política de BPA enfocada en los pequeños productores de hortalizas y frutas frescas en el Ecuador. 2. Elaborar un Plan de Acción para implementar la propuesta de política de BPA, considerando los recursos y las actividades requeridas para tal efecto. 3. Establecer un presupuesto para la implementación de la propuesta elaborada, tomando en consideración los lineamientos principales de la política. 4. Elaborar un Plan de Difusión, de manera que la propuesta de política pueda ser socializada entre los principales actores. 	
<p>Descripción del producto:</p> <p>El producto final del proyecto será el diseño de una propuesta de política de BPA, con un enfoque particular en los pequeños productores de hortalizas y frutas frescas, considerando las características productivas de este grupo y su realidad socio-económica.</p> <p>El producto contará con un mecanismo que permita implementar la política de manera adecuada, tomando en cuenta las estrategias y/o acciones que deben ser llevadas a cabo para lograr el objetivo previsto.</p> <p>Así mismo, se ha considerado la elaboración de un plan de acción que permita organizar y planificar la implementación de la política propuesta y de un presupuesto que permita determinar</p>	

<p>el monto de inversión necesario para la implementación de la propuesta.</p> <p>De igual manera, el proyecto establecerá un Plan de Difusión que permita socializar la política propuesta incluyendo a todos los actores involucrados en ella.</p>	
<p>Necesidad del proyecto:</p> <p>Las entidades públicas en el Ecuador han aunado esfuerzos para concientizar a los consumidores y productores alimentarios sobre la importancia de la inocuidad. En este sentido, en los últimos años, los gobiernos de turno han considerado necesario adoptar políticas de Estado para el sector agropecuario que permitan contribuir al fortalecimiento del sector y generar una mayor competitividad.</p> <p>Bajo este contexto, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, ha elaborado el documento “Políticas de Estado para el sector Agropecuario Ecuatoriano 2006-2016”, en el cual se decreta como política sectorial, la normativa y Sistemas de sanidad e inocuidad agropecuaria, con el afán de mejorar los estándares de calidad e inocuidad de los alimentos, así como, potenciar la producción de los pequeños agricultores.</p>	
<p>Justificación de impacto:</p> <p>Según información del III Censo Agropecuario elaborado en Ecuador en el año 2000, el origen de la mayoría de los ingresos del productor a nivel nacional está relacionado en un 66,8% a actividades agropecuarias. Así mismo, el mayor número de UPAs (248,398) están ubicadas en extensiones inferiores a 1 Hectárea, las cuales corresponden a los pequeños productores. Dentro de este contexto, la implementación de una política de BPA a nivel de pequeños productores, permitiría mejorar los ingresos de 248,398 Unidades de Producción Agrícola, y generar un impacto no sólo económico sino también en la salud, considerando que las BPA permitirían a los productores controlar el uso de agroquímicos y disminuir de manera evidente los problemas de enfermedades transmitidas por alimentos (ETAs) en la población campesina.</p>	
<p>Restricciones:</p> <p>Falta de conocimiento y capacitación de los productores en relación con BPA</p> <p>Falta de infraestructura y financiamiento</p>	
<p>Entregables:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diseño de propuesta de política pública de BPA en pequeños productores. - Mecanismo de implementación de la política de BPA - Plan de acción de la propuesta - Presupuesto necesario para la implementación de la política - Plan de difusión de la política propuesta. 	
<p>Identificación de grupos de interés (stakeholders):</p> <p>Cliente(s) directo(s): Institución Pública: AGROCALIDAD</p> <p>Cientes indirectos: Sector Agrícola</p>	
<p>Aprobado por:</p> <p>Lic. Henry Benavides, MGA</p>	<p>Firma:</p>
<p>Elaborado por:</p> <p>Ing. Diana Estrella.</p>	<p>Firma:</p>

ANEXO N°2

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PFG

TEMA: DISEÑO DE UNA PROPUESTA DE POLÍTICA DE INOCUIDAD DE ALIMENTOS EN BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS ENFOCADA A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES DE HORTALIZAS Y FRUTAS FRESCAS EN ECUADOR.

ETAPA O ACTIVIDAD	SEPTIEMBRE				OCTUBRE				NOVIEMBRE				DICIEMBRE				ENERO				FEBRERO				
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
1. Revisión de literatura	■	■																							
2. Marco Teórico	■	■	■																						
3. Diseño de hipótesis, variables e indicadores			■																						
4. Elaboración de mecanismo de implementación de BPA en pequeños productores			■	■																					
5. Diseño del Plan de Acción para la implementación de política				■	■																				
6. Elaboración de Presupuesto					■	■																			
7. Diseño del Plan de Difusión de la política propuesta						■	■																		
8. Resultados y Discusión								■	■																
9. Conclusiones y Recomendaciones										■	■														
10. Fin del proyecto o ampliación del plazo												■	■	■	■										
11. Revisión lectores y correcciones																■	■	■	■						
12. Módulo presencial y defensa tesina																							■		

ANEXO N°3

Encuesta N°1.-

**PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS EN
HORTALIZAS Y FRUTAS FRESCAS EN ECUADOR**

Por favor, responda de manera clara y concisa las preguntas a continuación, según su criterio y conocimiento en el tema.

1.- ¿Qué aspectos cree usted que deberían considerarse para la implementación de BPA en hortalizas y frutas frescas?

2.- ¿Que estrategias utilizaría para implementar una política de BPA en frutas y hortalizas en el Ecuador?

3.- ¿De qué manera la institución a la que usted representa tendría participación en este proceso?

4.- Se ha mencionado que la implementación de políticas relacionadas con la inocuidad de alimentos pueden ser consideradas una barrera al comercio. ¿Cómo evitar que esto suceda en el Ecuador?

5.- ¿Cómo mejoraría la organización de los productores para que sea exitosa la implementación de BPA?

ANEXO N°4

Encuesta N°2.-

**PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS EN
HORTALIZAS Y FRUTAS FRESCAS EN ECUADOR**

*De estas 10 variables, marque con una X sólo las 5 variables que usted considera son **aspectos del sector agrícola del país** que deben ser tomados en cuenta para la implementación de una Política de BPA*

ASPECTOS DEL SECTOR AGRÍCOLA	SELECCIÓN (5)
1. Nivel de organización de los productores de frutas y hortalizas frescas	
2. Nivel tecnológico de las prácticas agrícolas	
3. Estructura agraria en la que predominan UPAs de hasta 3 Has.	
4. Elevadas pérdidas de la producción por mal manejo de campo	
5. Manejo agronómico y de Postcosecha	
6. Niveles de capitalización	
7. Dificultades para acceso a crédito y financiamiento	
8. Retraso en el proceso de modernización	
9. Estándares de calidad mínimos	
10. Bajo nivel de educación y capacitación de los agricultores	

*De estas 10 variables, marque con una X sólo las 5 variables que usted considera son **estrategias de desarrollo** que deben ser tomadas en cuenta para la implementación de una Política de BPA.*

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO	SELECCIÓN (5)
1. Generar condiciones que garanticen una agricultura rentable y competitiva, enmarcada en la ley de soberanía alimentaria que promueve Ecuador.	
2. Fomentar los procesos de apertura con terceros países como mercados potenciales para los productos del agro ecuatoriano.	
3. Impulsar la modernización del agro ecuatoriano sobre bases de competitividad con énfasis en la calidad, la diferenciación y la generación de valor agregado.	
4. Difusión de la información y gestión del conocimiento en los temas de inocuidad de alimentos.	
5. Fomentar la producción con un enfoque de cadenas productivas	
6. Consolidar espacios de concertación de políticas sectoriales entre los sectores involucrados.	
7. Crear programas de capacitación y transferencia de tecnología grupal.	
8. Generar una concatenación entre los productores de materia prima y el sector industrial, bajo la primicia del campo a la mesa.	
9. Concebir la inocuidad alimentaria como parte de un problema de salud pública que permita garantizar la salud y bienestar de la población.	
10. Ejecución de planes piloto para el desarrollo de productos de calidad con alto potencial de exportación.	

De estas 10 variables, marque con una X **sólo las 5** variables que usted considera tiene un impacto en **el comercio nacional o internacional** y deben ser tomadas en cuenta para la implementación de una Política de BPA.

COMERCIO NACIONAL O INTERNACIONAL	SELECCIÓN (5)
1. Adecuados precios internacionales de los productos agrícolas	
2. Mantener un tipo de cambio que fomente las exportaciones y encarezca las importaciones.	
3. Exigencia a terceros países de condiciones equivalentes a las que se imponen a los productos nacionales y restricciones técnicas al comercio.	
4. Dificultad de acceso de los pequeños y medianos productores al mercado nacional a causa de cadenas de intermediación.	
5. Falta de posicionamiento de productos diversificados y diferenciados de calidad	
6. Riesgo país que impide la inversión extranjera	
7. Mercados destino con altas exigencias de calidad	
8. Costo de las certificaciones (GAP, EUREGAP)	
9. Falta de cultura a nivel de consumidores para exigir calidad e inocuidad en los productos	
10. Falta de un sistema de normas y regulaciones que mejoren la eficiencia del mercado y la valoración de la calidad e inocuidad.	

De estas 10 variables, marque con una X **sólo las 5** variables de **coordinación institucional** que deben ser tomadas en cuenta para la implementación de una Política de BPA.

COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	SELECCIÓN (5)
1. Revisar la estructura organizacional de las Instituciones involucradas para lograr un proceso de adaptación que facilite el cumplimiento de la misión de los Planes de Desarrollo	
2. Incorporar el ámbito de Alimentación al Ministerio de Agricultura.	
3. Incorporar la noción de sector agroalimentario como núcleo fundamental para definir su accionar.	
4. Identificar los diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria de manera que la política actúe sobre cada uno de ellos.	
5. Conceptualizar las cadenas agroalimentarias en conjunto con el Ministerio de Coordinación de la Producción y el Ministerio de Salud.	
6. Definir ajustes institucionales para evitar la duplicidad de funciones	
7. Cooperación operativa con otros ministerios e instituciones públicas y privadas.	
8. Transparentar los procedimientos y la estructura de los servicios.	
9. Falta de estructuras de acreditación necesarias para la adopción de normas de calidad	
10. Gestión pública eficiente y de calidad	

De estas 10 variables, marque con una X **sólo las 5** variables de **organización de productores** que deben ser tomadas en cuenta para la implementación de una Política de BPA.

ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES	SELECCIÓN (5)
1. Cultura de valorización de los productos agropecuarios vía incremento de la calidad	
2. Fomentar los procesos de organización por rubros (hortalizas, frutas, etc)	
3. Consolidación y modernización de las organizaciones gremiales.	
4. Fomentar las asociaciones territoriales	
5. Ampliar los espacios de participación de las organizaciones de productores	
6. Fomentar la sustentabilidad económica a los procesos asociativos	
7. Asistencia técnica y capacitación permanente a los productores	
8. Implementar medidas compensatorias	
9. Obligatoriedad o voluntariedad de la implementación de BPA	
10. Respetar los contextos culturales y ambientales de los productores.	

METODOLOGÍA:

De cada grupo de variables, deben **seleccionarse 5**. Cada experto seleccionara las que considere importantes, finalmente se hará un computo total de la selección, determinando las variables más importantes que delinearán la propuesta de política pública en Ecuador.

ANEXO N°5
ENCUESTAS REALIZADAS A LOS EXPERTOS