

LetrasVerdes

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES FLACSO - ECUADOR

<http://revistas.flascoandes.edu.ec/letrasverdes>

Edición N.º 22

ISSN 1390-6421

Septiembre 2017





Créditos

FLACSO Sede Ecuador

Director

Dr. Juan Ponce

Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/>

Director general

Dr. Nicolás Cuví, FLACSO Ecuador

Editor

MSc. Liosday Landaburo, FLACSO Ecuador

Consejo editorial

Ph.D. Eduardo Bedoya, Pontificia Universidad Católica del Perú

Dr. Teodoro Bustamante, FLACSO Ecuador

Dr. Guillermo Castro, Fundación Ciudad del Saber, Panamá

Dr. Mauricio Folchi, Universidad de Chile, Chile

Dr. Wilson Picado Umaña, Universidad Nacional de Costa Rica

Dra. Micheline Cariño Olvera, Universidad Autónoma de Baja California Sur, México

Comité científico

Dra. Ivette Vallejo, FLACSO Ecuador

Dra. María Cristina Vallejo, FLACSO Ecuador

Econ. Alberto Acosta, FLACSO Ecuador

Dr. Arturo Argueta, Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Pere Ariza, Universidad de las Américas (UDLA) Ecuador

Dr. Guillaume Fontaine, FLACSO Ecuador

Dra. María Fernanda López, FLACSO Ecuador

Dra. Anita Krainer, FLACSO Ecuador

Colaboraron en este número

Adrián Zarrilli, Alfonso Iracheta, Ana Pohlenz, Anapaula Ramírez, Cecilia Carrizo, Ciro Alfonso, Serna Mendoza, Delia Moreno, Elizabeth Bravo, Grettel Navas, Johnny Alarcón Puentes, José Cueva, Lilia Cristina Romero Hurtado, Lise Sedrez, Sofía Boza.

Portada

“Esfuerzo colectivo”. Graciela Tiburcio Pintos.

Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales es un espacio abierto a diferentes formas de pensar los temas socioambientales. Las opiniones vertidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores.

Letras Verdes está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- ASI, Advanced Sciences Index. Base de datos.
- BIBLAT, Bibliografía Latinoamericana en revistas de investigación científica y social. Portal especializado en revistas científicas y académicas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DOAJ, Directory of Open Access Journals. Directorio.
- EBSCOhost Online Research Databases. Base de datos de investigación.
- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Master Journal List de Thomson Reuters. Índice de referencias.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.
- INFOBASE INDEX. Base de datos.
- JournalTOCS. Base de datos.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
PBX: (593-2) 294 6800, ext. 3673
www.flacsoandes.edu.ec/revistas/
letrasverdes@flacso.edu.ec
Quito, Ecuador



DOSSIER

Introducción: ecologismos en América Latina, historia y presente Nicolás Cuvi	1-6
Esfuerzos colectivos para la conservación de las tortugas marinas en el Golfo de California Graciela Tiburcio Pintos y Martha Micheline Cariño Olvera	7-26
Los guardianes del agua: cosmopolítica y conservación del agua en los Altos de Morelos, México Radamés Villagómez Reséndiz	27-45
Nuevas territorialidades frente a la megaminería: el caso de la Reserva Comunitaria de Junín Diana Carolina Murillo y William Sacher	46-70
Las aguas de São Paulo: reconexión de la ciudad y los ciudadanos con sus ríos Camila Cavalheiro Ribeiro da Silva	71-96
Sembrando agroecología en campesinos indígenas y afrodescendientes de Colombia, Ecuador y Perú Jhonny Villafuerte	97-119
Los Sistemas Participativos de Garantía en el Ecuador. Aproximaciones a su desarrollo Mauricio Pino Andrade	120-145
Trayectorias de vida y ecologismos desde Suramérica. Un entrecruzamiento entre lo individual y lo colectivo Erika Judith Barzola	146-165
Creando redes por una América Latina libre de transgénicos Elizabeth Bravo, María Isabel Cárcamo y María Isabel Manzur	166-181

ENSAYO

- | | |
|---|---------|
| ¿Caras de una misma moneda? Conservación de la biodiversidad y extractivismo en América Latina
Gabriela Klier y Guillermo Folguera | 182-204 |
| Transformaciones territoriales en las fronteras productivas: ¿hibridación de usos o profundización del extractivismo en Argentina?
Ada Graciela Nogar y Brenda Ayelén Larsen | 205-227 |
| Conflictos en los Sitios Ramsar de Argentina: aportes para una ecología política de los humedales
Sofía Astelarra, Victoria de la Cal y Diego Domínguez | 228-245 |
| Lo ambiental del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco, Estado de México
Enrique Moreno Sánchez | 248-273 |
| Vulnerabilidad social por género: riesgos potenciales ante el cambio climático en México
Abraham Granados Martínez | 274-296 |
| Tendencias de participación y utilitarismo de la naturaleza en Chiapas-México. Un análisis comparativo
Elizabeth Céspedes Ochoa y Rady Alejandra Campos Saldaña | 297-314 |
| La Guajira como territorio de “Espacios Basura”. Una mirada a la Economía de la subsistencia
Eduardo Forero Lloreda, Ronald Mattod Orozco y Arturo Andrés Amador Arévalo | 315-333 |

Los Sistemas Participativos de Garantía en el Ecuador. Aproximaciones a su desarrollo

*Participatory Guarantee Systems in Ecuador. Approaches to its
development*

Mauricio Pino Andrade

Ecuador. Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad del Azuay. Máster en Ciencia Política-Relaciones Internacionales por la Universidad de Ámsterdam. Docente de la Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca. Correo: mpinoandrade@gmail.com

Fecha de recepción: 7 de marzo de 2017

Fecha de aceptación: 11 de abril de 2017

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/letrasverdes.22.2017.2679>

Resumen

Este trabajo estudia los Sistemas Participativos de Garantía (SPG) como esquemas de certificación alternativos a la Certificación de Tercera Parte (CTP). Estos se caracterizan por su abordaje multiactoral basado en los principios de participación, transparencia y confianza. Basándonos en la lógica de rastreo de procesos (*process-tracing*) y análisis comparativo, se analizaron las experiencias con SPG de Brasil, con Red Ecovida, y de Ecuador. Este trabajo muestra que la CTP creó una trayectoria normativa que resultó en su inclusión en la regulación de productos orgánicos, excluyendo a los sistemas distintos a la CTP de reconocimiento oficial. Los datos apoyan la idea de difusión de normas por medio de la localización (desde Brasil hacia Ecuador). Esto debido, en especial, a que los SPG se ajustan mejor a las condiciones sociales, económicas y ambientales de los pequeños productores. En el caso ecuatoriano los SPG actuarían como instrumentos para construir congruencia (entre los ámbitos legal, político y productivo), y no como meros mecanismos de control. El principal objetivo de los SPG es promover la agroecología por medio del estímulo a la producción, los mercados y el consumo.

Palabras clave: agroecología; certificación; gobernanza alimentaria; sistema participativo de garantía; producto orgánico.

Abstract

This study examines Participatory Guarantee Systems (PGS) as an alternative to Third Party Certification (TPC). These schemes are characterized by its multi-stakeholder approach which relies on principles like participation, transparency and trust. This research, based on the logics of process-tracing and comparative analysis, analyzed the experiences with PGS of the peasant's network Red Ecovida from Brazil, and Ecuador's experience. This study supports the idea that TPC created a normative trajectory that resulted in this scheme embedding the regulations on organics. Consequently, other systems than TPC are excluded from official recognition. The idea of norm diffusion through localization is also backed up in the analysis (from Brazil to Ecuador). This especially due to that PGS are better suited to the social, economic and environmental conditions of small-scale farmers. In the Ecuadorian case, PGS are meant as congruence builders (among the legal, political and productive grounds of the country), rather than just mechanisms of control. The main aim of PGS is to scale up agroecology by enhancing production, markets and consumption.

Key words: agroecology; certification; food governance; organic products; participatory guarantee system.

Introducción

Las graves consecuencias sociales y ambientales ligadas a la producción alimentaria han llevado a la creación de mecanismos de gobernanza, como las certificaciones, que tienen como fin contrarrestar tales efectos. La certificación cumple un rol muy importante en el consumo de las personas al señalarles, a través de un sello, las características de un producto. Sin embargo, la regulación del sector orgánico, a través de requerimientos como la Certificación de Tercera Parte (CTP), ha atendido a la lógica de la producción industrial (comercio internacional vía distribuidor); esto ha dejado un vacío en cuanto a otros sistemas productivos como la agricultura a pequeña escala (comercio directo de cercanía) que suele encontrar dificultades (productivas, económicas o culturales) a la hora de

aplicar la CTP.¹ Esta dicotomía de formas productivas corresponde a la distinción que Holt-Gimenez y Shattuck (2011) hacen sobre los denominados regímenes alimentarios Reformista y Radical.

Estos regímenes corresponden, en términos amplios, a la agricultura industrial y la tradicional. El régimen reformista toma distancia de la producción industrial clásica puesto que busca minimizar los daños sociales y ambientales, vinculados a sus actividades, a través del empleo de mecanismos de gobernanza alimentaria privada como la CTP. Es una forma endógena de incluir responsabilidad en la producción, aunque sin cuestionar el sistema productivo industrial. El régimen radical está relacionado con los movimientos sociales y la pequeña producción campesina; además, busca un cambio estructural de las reglas del sistema alimentario, fundamentándose en principios como la Soberanía Alimentaria (2011, 117). La importancia que la agricultura familiar campesina, o de pequeña escala, tiene en Latinoamérica ha llevado a asimilar alternativas a la CTP mejor adaptadas a sus particularidades, como los Sistemas Participativos de Garantía (SPG).

En el Ecuador, hasta el año 2009, existían al menos nueve experiencias con SPG en marcha (Macas y Echarry 2009), y estos mecanismos son importantes por tres razones. Primero, porque la economía familiar campesina representa entre el 60% y el 80% de Unidades de Producción Agrícola (Carrión y Herrera 2012, 163). Segundo, por la relevancia de la agricultura a pequeña escala como fuente de empleo, como proveedora de productos estratégicos para el país, y como medio de conservación de la agrobiodiversidad (Lacroix *et al.* 2013; Oyarzun *et al.* 2013). Finalmente, por el favorable marco normativo que, en materia agrícola, tiene el país. En consecuencia, este trabajo estudiará el desarrollo de los SPG en el Ecuador, fundamentalmente en lo concerniente a su marco regulatorio e institucional, tomando como punto de referencia la experiencia brasileña.²

¹ En este trabajo consideramos agricultura familiar y a pequeña escala como sinónimos, y están definidas en contraposición a las fincas de producción a gran escala.

² Principales abreviaturas en este trabajo: Sistemas Participativo de Garantía (SPG); Certificación de Tercera Parte (CTP); Sistema Interno de Control (SIC); Organismo de Certificación (OC); Consejo de Acreditación (CA).

Marco conceptual

En el ámbito alimentario, los actores privados, que eran “objetos antes que sujetos de gobernanza”, están ganando relevancia por medio del establecimiento de mecanismos de gobernanza transnacional como estándares, códigos de conducta y responsabilidad social corporativa. Estos buscan asegurar la calidad y seguridad de los productos a la vez que mejoran las condiciones sociales y ambientales del sistema alimentario (Fuchs *et al.* 2011, 335). La certificación es un mecanismo de evaluación de conformidad respecto de un estándar, según lo establecido por la International Organization for Standardization (ISO, por sus siglas en inglés), el cual se desarrolla especialmente cuando existe distancia entre los productores y consumidores, como una forma de construir confianza entre ambos (ISO 2015). Además, la certificación ofrece a los productores “acceso a mercados, precios especiales, y reputación como incentivos potenciales” (Marx y Cuypers 2010, 410). Tanto la CTP como los SPG cumplen estas funciones, sin embargo, obedecen a lógicas distintas.

Considerando la especificidad del ámbito en el que se desarrollan, Auld *et al.* (2014) plantean que la certificación puede mantener dos lógicas: de control y de empoderamiento. La primera se enfoca en “mejorar el daño ambiental y social resultante del capitalismo, la industrialización y la globalización”. Para ello prescribe CTP, acreditación y rastreo de productos. La segunda se enfoca en “superar la marginación de actores periféricos” (Auld *et al.* 2014, 4), que cuestiona el valor de las evaluaciones de actores externos y usa mecanismos participativos para realizar evaluaciones, construir conocimiento y empoderar a los actores. Su objetivo es distribuir el poder. La CTP está más ligada a la lógica de control, mientras los SPG a la lógica de empoderamiento.³

Vale indicar que la literatura reconoce tres sistemas de certificación, dependiendo de la relación que exista entre la producción y quien verifica el cumplimiento del estándar. Estos son: de primera parte (auditoría del productor), de segunda parte (auditado por los expertos del distribuidor), y de tercera parte (auditoría externa).⁴ A esto debemos sumar los SPG, que se desenvuelven en un marco participativo y con variedad de actores involucrados. Debido a estas diferencias, es importante conocer el funcionamiento y las limitaciones que conllevan la CTP y los SPG.

³ Se utilizarán los términos certificación participativa, de credibilidad o SPG como sinónimos.

⁴ Una variación de CTP con mayor contenido social y certificación grupal son los Sistemas Internos de Control (SIC). Aunque son similares a los SPG, no son los mismos puesto que usan certificación externas para exportar.

La CTP funciona como sigue: el productor o proveedor solicita la certificación a un Organismo de Certificación (OC)/certificadora. Este realiza una inspección documental y administrativa de la finca y una auditoria de campo. En el caso de que se cumplan los criterios del estándar, el OC extiende una certificación y el derecho a usar una etiqueta de acreditación en el producto. Con esto, el OC “apela a valores tecnológicos como la independencia, objetividad, y transparencia” con el fin de aumentar la legitimidad del proceso de cara al consumidor (Hatanaka *et al.* 2005). La CTP presenta ventajas, como el rastreo de los productos, o al señalar atributos deseados por un grupo: orgánico, comercio justo, *kosher*, entre otros (Fuchs *et al.* 2011). Entre las críticas a la CTP tenemos: el escaso rol de los países en desarrollo en la elaboración de los estándares, el desplazamiento de sistemas alternativos de certificación, o la barrera técnica y económica que la CTP representa para los pequeños productores que les impiden ingresar al mercado orgánico (Dingwerth 2008; Marx y Cuypers 2010; Mutersbaugh 2005; Hatanaka 2005).

Los SPG son esquemas fundamentados en los principios de participación, transparencia, confianza, auto determinación y diálogo.⁵ Estos esquemas ganaron importancia durante el “Seminario Internacional sobre Certificación Alternativa” (Ciudad Torres, Brasil, 2004) que tuvo apoyo de la International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) y el Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe (MAELA). Esta certificación, más que en un “estándar”, se basa en normas que se adecuan a la realidad social, cultural, territorial y/o jurídica en la que se aplica, y en la integridad del productor. Los SPG comprometen a los agricultores con la agroecología y, en el proceso de certificación, incluyen a una variedad de actores como los productores, consumidores o miembros de ONG. Los SPG se enfrentan a dificultades tales como la falta de reconocimiento legal y ayuda financiera y técnica de parte de las autoridades; la falta de participación; y, el escaso conocimiento de los productores sobre los SPG (Bouagnimbeck *et al.* 2014).

Los SPG están teniendo gran presencia a nivel global. Aunque los procedimientos de certificación mantienen variaciones contextuales estos suele seguir tres fases. En la primera la Comisión de Certificación, conformada por miembros de las asociaciones, tiene la función de analizar la documentación entregada con la solicitud de ingreso a la

⁵ Carta de Principios, Foro Latinoamericano de SPG (2009).

organización, incluyendo la aceptación de las normas acordadas para el SPG. En la segunda, se realiza una visita a la finca en presencia del solicitante y se recoge información *in situ* incluida en las normas, por ejemplo, proceso productivo, técnicas de cultivo, gestión administrativa, etc. Se elabora un informe que debe llevar las firmas del productor y el evaluador. En la tercera y última fase, la Comisión de Certificación analiza la documentación, la coteja con las normas del grupo y decide sobre la certificación (Cuellar 2009).

A pesar de la existencia de los SPG como alternativas a la CTP, esta continúa siendo dominante. Para comprender esta preponderancia de la CTP, y los canales a través de los cuales los SPG se abrieron espacio en el Ecuador, nos basaremos en los marcos conceptuales del Institucionalismo Histórico y de la Difusión de Normas respectivamente. El institucionalismo histórico plantea que las elecciones políticas suelen generar inercias que resultan difíciles de modificar. A esta tendencia a la estabilidad en el tiempo se la denomina dependencia del camino (*path dependence*). Pierson (2000) plantea que el mecanismo que subyace a la dependencia del camino es la lógica de los rendimientos crecientes, esto es: una vez que las instituciones se crean y sus vínculos sociales y organizacionales comienzan a crecer, generando coordinación, interdependencia y aprendizaje alrededor de una política, las posibilidades de tomar vías alternativas se dificultan. El problema que se añade a esta dinámica no es solo que la elección errónea de alternativas puede suponer costos e ineficiencias, sino también la exclusión de opciones igual de óptimas, complementarias o incluso superiores a la tomada, por ejemplo, la agroindustria compite con la producción agroecológica a pesar que, en muchos aspectos, esta última es una opción más ventajosa (Altieri y Toledo 2011). De esta manera, queremos definir cómo la CTP se volvió dominante, excluyendo formas alternativas de certificación.

Para entender cómo los SPG se han abierto paso en el Ecuador, nos basaremos en el rol que tiene la difusión de ideas y normas en este proceso. Por norma entendemos un estándar apropiado de conducta en un contexto determinado. Los SPG están siendo considerados como una norma emergente de evaluación de conformidad con estándares de producción orgánica y agroecológica; cuando esta norma es reconocida e incorporada en el sistema regulatorio estatal decimos que se ha institucionalizado. Acharya (2004) aborda el proceso de internalización normativa enfocándose en el nivel doméstico,

resaltando el proceso de “localización.” En este proceso los actores locales participan activamente en la construcción de ideas internacionales, creando consistencia con ideas locales preexistentes (Acharya 2004, 245-46). Las ideas viajan y producen cambios debido a tres razones. Primero, por iniciativas locales, en donde los grupos nacionales deliberadamente escogen ideas de fuera y las adaptan a su contexto. Segundo, por medio de selección cultural, los locales escogen ideas que complementen las suyas y que puedan ser adaptables. Tercero, porque adoptar ideas foranes puede amplificar la relevancia de los actores locales. Un punto crucial es la capacidad puesta en la agencia de los actores (individuos, ONG, etc.) para llevar a cabo los procesos de localización. De esta manera, podemos identificar las razones por las que una norma internacional (los SPG) es elaborada localmente y experimenta un proceso de localización.

Metodología

En este estudio de caso se analizará el desarrollo de los SPG en Ecuador respecto del caso de Brasil. Se realizará un análisis cualitativo bajo la lógica de *process-tracing* y análisis comparativo (George y Benett 2005). La unidad de análisis serán los SPG, y el estudio se enfocará en las dimensiones: organizacional, de difusión normativa, y especialmente en el marco regulatorio e institucional de los casos estudiados. Esta estrategia nos permitirá entender la formación de los SPG en el Ecuador e identificar similitudes y/o diferencias respecto del caso brasileño. El caso de Brasil, ligado a la organización Red Ecovida, representa un *caso típico*, es decir, muestra tendencias que son consideradas altamente representativas del fenómeno de interés (Gerring 2001), y nos ayudará a entender cómo los SPG se originaron, desarrollaron y legitimaron como mecanismos de certificación.

Además, es un caso latinoamericano ampliamente estudiado en términos de su regulación e institucionalización, y ha sido influyente en el Ecuador. En este estudio se utilizarán fuentes secundarias, documentales y cuatro entrevistas semi-estructuradas a expertos (dos académicos, una funcionaria pública y un activista) que fueron consultados sobre la organización social y modelo productivo de los pequeños productores, los actores involucrados en la localización de los SPG, el uso de esquemas de certificación y las razones de adopción de los SPG, y sobre la regulación de la producción agroecológica. A continuación se analiza la consolidación de la CTP como sistema de certificación y las experiencias con SPG tanto de Brasil como Ecuador. Se enfatiza la dimensión regulatoria

y las razones para la localización de los SPG de la escala internacional a la doméstica. Finalmente, se reseña la experiencia de la Red Agroecológica del Austro (RAA) con su SPG.

Análisis de la CTP

Esta sección explora la evolución de la CTP. Los estándares orgánicos iniciaron en la década de 1920 con Rudolf Steiner, Albert Howard en la década siguiente y Eve Balfour en la década de 1940, quienes se basaron en sus experiencias con la agricultura orgánica. Los productores que adoptaban estos principios, durante la década de 1970, crearon sus propios programas de certificación en relación directa con el proceso productivo, creando confianza entre productores y consumidores (Torremocha 2012). Entonces el énfasis estaba en los procesos, en calificar como productor orgánico. El sector comenzó a ser regulado en cuanto se incrementó el interés en la producción orgánica a partir de 1970. En los Estados Unidos (US), los estados de Oregón y California regularon el sector en 1974. A ellos siguió la Unión Europea (UE) en 1991 a través de la Regulación EU 2092/91, que requiere conformidad con la norma EN45011 o ISO 65 –ambos son estándares para el funcionamiento de sistemas de certificación– (Torremocha 2012; Dankers y Liu 2003; Hatanaka *et al.* 2005, 357), siguieron el Estándar Agrícola Japonés en el año 2000, y el Programa Nacional Orgánico de los US en el año 2002. Entonces, desde 1991 la UE lidera el camino del uso reglamentario de CTP. Como resultado, los sistemas participativos previos perdieron reconocimiento legal (Torremocha 2012).

Además, el enfoque cambió, pues pasó de convertirse en productor orgánico a conseguir una certificación orgánica. Los estándares más importantes en la agricultura orgánica son: el intergubernamental de la Comisión Codex Alimentarius de la FAO/OMC, y el estándar privado de IFOAM. Existen otros marcos de importancia como el de la Eco-Regulación No 834/2007, 889/2008 y 1235/2008 de la Unión Europea; el Programa Nacional Orgánico de US y el Estándar Agrícola Japonés (Dankers y Liu 2003). En estos marcos la certificación es igual a CTP, esta se diferencia de las otras certificaciones por la independencia atribuida a la certificadora, lo cual legitimaría la evaluación (Hatanaka 2005).

La armonización ha hecho que los estándares cambien a lo largo del tiempo, haciéndolos menos *relacionales*, o sea basados en la red de productores, comerciantes y

consumidores, y más *nocionales*, esto es creados fuera de las redes por comités privados y requiriendo de inspecciones externas (Mutersbaugh 2005, 2040). Esta dinámica ha fortalecido lo que podríamos denominar “encadenamiento de auditorías”, es decir, el enlazamiento, a veces requerido, entre distintos niveles de auditorías, por ejemplo, a nivel nacional, regional o incluso global. Esto muestra la expansión de las auditorías y la presión ejercida hacia la base: los productores, que son quienes deben asumir la CTP (Hatanaka y Busch 2008). No obstante lo antedicho, dentro de iniciativas conducidas por ONG para el desarrollo, la CTP ha servido para estimular procesos de aprendizaje técnico y administrativo, ayudando al crecimiento de los pequeños productores (ICN, representante de Redes Comerciales del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), Ecuador, 19 de mayo de 2015).

En resumen, los esquemas participativos en uso antes de la regulación al sector orgánico no reciben reconocimiento oficial, este es uno de los efectos de la adopción cuasi obligatoria de CTP. El énfasis pasó de centrarse en los procesos a centrarse en los resultados; de ser un productor orgánico a conseguir una certificación para ganar acceso al mercado, generalmente por medio del distribuidor. Estos efectos suponen también la adaptación a las reglas para certificarse, haciendo que la CTP impacte también en la forma de producción. Esta dependencia del camino (*path dependence*) en relación a la CTP refuerza la dinámica de la producción a escala para el mercado internacional. Este escenario abrió el espacio para pensar en opciones para los pequeños productores y los esfuerzos subsecuentes para legitimar los SPG.

La experiencia brasileña con los SPG

Brasil es un importante productor de orgánicos a nivel mundial y mantiene un área de cultivo que llega a las 275.576 ha., ubicándose en el puesto número trece a nivel mundial (Gudynas 2003, 3). Asimismo, es un país fuertemente agrícola, en donde la agricultura familiar es muy importante pues a ella corresponden el 85% (4,8 millones) del total de agricultores que, a su vez, ocupan el 30% del total de tierra cultivable, y ofertan la mayoría de los productos para el consumo doméstico (Altieri y Nicholls 2008, 473). Considerando estas particularidades, Brasil ha sido pionero en el desarrollo y la promoción de los SPG, su proceso está íntimamente ligado con el trabajo de Red Ecovida.

La agroecología en Brasil engloba el movimiento, la práctica y la ciencia (Wezel, 2009), y fue promovida, durante los años 1970, por el agrónomo y político José Lutzenberger como una alternativa a la agricultura moderna, con el fin de estimular el desarrollo rural y promover la agricultura familiar (Gutemberg Project 2015). En 1980 se creó el “Comité consultivo y de servicio a proyectos de agricultura alternativa” (AS-PTA). Este grupo dirigió el primer Encuentro Nacional sobre Agroecología en 2002, cuyo trabajo influyó en la leyes nacionales de 2003 (Wezel 2009). Para 2002, se creó la Articulación Nacional de Agroecología (ANA) que trabajaba con los movimientos sociales. En 2004 una empresa estatal afiliada al Ministerio de Agricultura, la Corporación Brasileña de Investigaciones Agrícolas, reconoció a la agroecología en su dimensión científica (Wezel 2009; Altieri 2011).

La certificación participativa evolucionó en Brasil a partir de organizaciones campesinas y agroecológicas ya existentes. La Red Ecovida inició con un perfil modesto, que actualmente alcanza ciento setenta municipalidades en el sur de Brasil, e incluye cerca de doce mil campesinos, además de veinte ONG, diez cooperativas de consumo y cerca de cien mercados ecológicos. Este grupo se estableció como red en 1998. El SPG de Red Ecovida funciona de forma similar al de otras organizaciones. En la primera fase, el grupo solicita ingresar a un núcleo regional; de aceptar la Norma de la Red, llenan los formularios requeridos. En la segunda fase se realizan una serie de visitas cruzadas a las fincas de otras familias de la misma asociación y entre diferentes grupos del mismo núcleo.⁶

En la tercera fase se implican miembros de ONG, consumidores, funcionarios, etc. que realizan visitas periódicas a los predios. Finalmente, luego de la evaluación de estos requisitos, el Consejo de Ética aprueba la certificación y la Red autoriza su uso (Cuellar 2009). Es importante reconocer la diversidad de actores involucrados, y el control social que se genera a través de las visitas. Sin embargo, las dificultades más salientes en el proceso son el tiempo requerido para las reuniones, las dificultades para verbalizar los problemas encontrados y las restricciones del sello para comercializar más allá de lo local. De ahí que los SPG “son poco viables en zonas donde la cohesión y la estructura social son débiles o inexistentes” (Cuellar 2009, 227).

⁶ Existen varias instancias organizativas de menor a mayor tamaño y de menor a mayor grado de credibilidad: productor, familia, asociación, núcleo regional y Red Ecovida.

En 1994, el Ministerio de Agricultura de Brasil inició los debates sobre la regulación de los productos orgánicos emitiendo en 1999 la Instrucción Normativa (IN) 07/99, que determinaba que la producción orgánica requería certificación. Hubo acuerdo dentro del movimiento orgánico sobre la necesidad de promover y regular el sector; sin embargo, unos apoyaban la certificación obligatoria con auditorías externas, y otros la certificación voluntaria con mecanismos participativos. No obstante, la ley permaneció flexible, permitiendo ambas certificaciones (Meirelles y Rebelatto 2008; Meirelles 2010a; Fonseca *et al.* 2008). Parte de la IN 07/99 fue la creación de un Comité Nacional y Estatal para la Producción Orgánica. Su objetivo era regularizar y acreditar OC operando en Brasil, además de promover la agricultura orgánica. En 2002, el Comité Nacional emite la IN 06/02, que fue criticada por ser confusa, rígida y por excluir la certificación basada en la credibilidad (Meirelles y Rebelatto 2008).

Un segundo debate tomó lugar en 2002 durante el Encuentro Nacional sobre Agroecología, en Río de Janeiro. El encuentro creó el Grupo de Agricultura Orgánica (GAO) para detener la implementación de la ley previa, conseguir un consenso en el sector orgánico, construir capacidad en certificación participativa y redactar una nueva ley. El Ministerio de Agricultura invitó al GAO a organizar grupos de trabajo, entre ellos uno sobre SPG, y a realizar un seguimiento y sistematización de SPG en base a los cuales se iba a generar la propuesta (Meirelles 2010a). Dos argumentos se emplearon para incluir los SPG en el marco legal: la necesidad de crear un esquema de certificación ajustado a las realidades social, cultural, económica y ambiental de los pequeños productores, y evitar hacer de la certificación una barrera al desarrollo comercial de los productores. El resultado fue la Ley 10.831 de diciembre de 2003, y el reconocimiento de los SPG se estableció en la IN 19/09 en Mayo 28 de 2009 (Meirelles y Rebelatto 2008; Meirelles 2010a; Fonseca *et al.* 2008).

El organismo de control de la certificación es el Sistema Brasileño para la Evaluación de Conformidad Orgánica, que valida estos sistemas: certificación de tercera parte (CTP), organismos de certificación participativa (OCP), y organizaciones de control social (OCS). Los dos últimos usan métodos participativos. La CTP está pensada para los mercados de exportación, los OCP usan SPG para ventas indirectas, y los OCS para ventas directas. Ambos, TPC y OCP, reciben el mismo sello de cumplimiento de

regulaciones orgánicas, mientras los OCS no reciben sello pero deben registrar sus actividades en el Ministerio de Agricultura (Mendoza y Marques 2014) (tabla 1).

Acercamiento a la experiencia ecuatoriana con SPG

El Ecuador no es un gran productor de orgánicos y contribuye tan solo con el 1% del total que produce Latinoamérica (Heifer 2014). Sin embargo, en más del 57% de los cantones de la Sierra y Costa se lleva a cabo producción orgánica y agroecológica. Esta suele ser realizada en pequeñas fincas que representan el 80% de las UPA en Ecuador, incluyendo aproximadamente a 712.000 campesinos que ocupan entre el 12 y 19% de la tierra (Heifer 2014, 18; Carrión 2013, 80).

Tabla 1. Desarrollo de los SPG en Brasil.

1970	1980	1994	1998	Inicia la regulación	Exclusión de la certificación participativa	2003	2004	2009
Primeras experiencias agroecológicas	S-PTA	Primeras rondas de diálogo sobre los orgánicos	Fundación de Red Eco-Vida	IN 07/99 (certificación doble)	- IN 06/02 (solo CTP) Primer Encuentro Nacional de Agroecología	Lula da Silva accede a la presidencia (2003-2010)	Carta de Ciudad Torres IFOAM/MAELA (“Lanzamiento internacional de los SPG”)	IN 19/09 Institucionalización de los SPG
					Segunda ronda de diálogo sobre orgánicos			

Fuente: elaboración propia.

Además de la importancia productiva y ocupacional, los pequeños productores juegan un rol fundamental en la “conservación de la agrobiodiversidad y la provisión de alimentos biodiversos a la población urbana del Ecuador” (Oyarzun *et al.* 2013, 531). No obstante, de acuerdo con Carrión (2012; 2013), la producción agroindustrial está creciendo a expensas de la campesina, que es considerada económicamente ineficiente y recibe menos apoyo para la producción y más como asistencia social. Esto a pesar de que, a nivel normativo, el Estado promueve estas formas no industriales de agricultura. Como I.CA (representante del Colectivo Agroecológico, Ecuador, 30 de abril de 2015) señala:

A pesar de esos avances constitucionales y legales, están muy lejos de convertirse en políticas públicas cotidianas. En definitiva, la política agraria sigue más o menos la misma orientación tradicional o confesional de orientarse al gran capital, de

estimular estas cadenas agroindustriales. La visión que hay sobre la agricultura familiar es más bien estimular que se convierta en proveedora del gran capital, y no hay realmente una política que estimule la soberanía alimentaria o una agricultura familiar más autónoma o diversificada. Esa es, entonces, la paradoja que tenemos. Hay una demanda importante de los movimientos sociales, de los movimientos campesinos de construir la soberanía alimentaria[...] sin embargo, no se encuentra una respuesta adecuada en la política pública.

La regulación de la agroecología y los SPG en Ecuador

El sector orgánico empezó a ser regulado en Ecuador en 2003, cuando se emitió el Decreto Ejecutivo 3609 que establecía la Normativa General para Promover y Regular la Producción Orgánica en el Ecuador. Igualmente, el Acuerdo Ministerial 177 incluía el Reglamento de la Normativa de la Producción Orgánica Agropecuaria. Este marco consideraba la producción agroecológica, ecológica y biológica como sinónimos de orgánica y, por ende, suponía su regulación. De acuerdo a I.CA (representante del Colectivo Agroecológico, Ecuador, 30 de abril de 2015), fue necesario un esfuerzo conjunto del movimiento agroecológico para lograr que, en el Acuerdo Ministerial 302, de 2006, se extraiga a la agroecología como sinónimo de orgánico.⁷

La agricultura a pequeña escala recibió apalancamiento con la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) de 2009. La Constitución en su artículo 281 reconoce a la Soberanía Alimentaria como objetivo nacional estratégico. Igualmente, el Estado se compromete a fortalecer las redes de productores, consumidores y comerciantes para estimular la equidad entre territorios urbanos y rurales (artículo 281j). Con la LORSA el Estado se orientó hacia la agricultura sustentable (artículo 13, 14). Esta ley trata aspectos como la promoción del consumo doméstico de productos agroecológicos (artículo 3d) y la conservación de la agrobiodiversidad (artículo 7-8). Debe indicarse que los movimientos indígena y de izquierda fueron influyentes durante la elaboración de estas leyes.⁸

Ambos cuerpos legales sirvieron para enmarcar demandas sociales sobre asuntos agrícolas. En 2008, por Decreto Ejecutivo 1449, el Servicio Ecuatoriano de Sanidad

⁷ El movimiento agroecológico está formado por diversos miembros, entre los cuales están el Colectivo Agroecológico, la Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología, la Red de Guardianes de las Semillas, etc.

⁸ De acuerdo con Peña (2013, 16): “El proceso fue descentralizado y participativo donde las organizaciones y movimientos sociales influyeron, tuvieron acceso a aliados legislativos y alianzas políticas, permitiéndoles negociar directamente los principios del régimen de soberanía alimentaria en la constitución”. Luego de expedida la Constitución y la LORSA se creó la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), una organización autónoma de asesoría a cargo de crear leyes suplementarias.

Agropecuaria se transformó en la Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad del Agro (AGROCALIDAD), a cargo también de organizar los mecanismos de certificación. En 2011, se incorporó al MAGAP. En 2013, por Acuerdo Ministerial 299, se le encargó la tarea de redactar el Instructivo de la Normativa General para la Promoción y Regulación de Agricultura Orgánica, Ecológica y Biológica en el Ecuador, sancionado en septiembre de 2013 por Resolución 99. En el Artículo 4 se establece su alcance en cuando a producción, certificación y etiquetado, y menciona que: “Para el caso de Sistemas Agroecológicos y sus sistemas Participativos de Garantía destinada a la venta en mercados locales [...] AGROCALIDAD elaborará de manera participativa un Instructivo específico aplicable para dichos sistemas de producción.” Así, se reconoció la necesidad de un marco normativo exclusivo para los SPG. El movimiento agroecológico ha trabajado conjuntamente con AGROCALIDAD para construir este marco.

Tres documentos proveen articulación adicional al tema que nos ocupa: una ley y dos propuestas de ley. Primero, la Ley de Economía Popular y Solidaria y Finanzas Populares de 2011 trata de incluir la responsabilidad social en la economía a través del comercio justo y el consumo responsable (artículo 4). Segundo, una propuesta de COPISA en 2012 para una Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Promoción de Agroecología que proponía la propiedad pública de las semillas, la agroecología como mecanismo para conservar la agrobiodiversidad, y a los SPG como mecanismos para garantizar la calidad de las semillas (artículo 15). Además, en su Artículo 22 indicaba que los SPG tendrían “completa validez y funcionamiento autónomo”. Tercero, una propuesta de COPISA en 2013 para una Ley de Consumo Responsable para la Soberanía Alimentaria que buscaba “construir al consumidor como un actor social y político” (4). Como lo señala I.UW (profesor investigador de la Universidad de Wageningen, Países Bajos, 29 de marzo de 2015), los consumidores, a través de sus compras, patrocinan una forma determinada de producción, en este caso agroecológica en oposición a agroindustrial (tabla 2).

Localización de los SPG en Ecuador

Para entender el proceso de localización de ideas internacionales al ámbito nacional antes debemos saber el origen de tales ideas así como los motivos y las posibilidades que tengan para establecerse en el ámbito nacional y lleguen a institucionalizarse. Tanto I.CN

(representante de Redes Comerciales del MAGAP, Ecuador, 19 de mayo de 2015) como I.CA (representante del Colectivo Agroecológico, Ecuador, 30 de abril de 2015) señalan a la experiencia brasileña y costarricense como informativas para el caso ecuatoriano. Los SPG no surgieron como una propuesta netamente campesina, sino mediada por ONG como PROBIO, HEIFNER, VECO, SENDAS, SEDIR, etc. que han trabajado para promover la agroecología y apoyar la organización campesina en sus demandas tradicionales. Organizaciones como PROBIO y Red Agroecológica del Austro (RAA) adaptaron aspectos de la experiencia brasileña con los SPG al contexto nacional. No obstante, como señala I.CN (representante de Redes Comerciales del MAGAP, Ecuador, 19 de mayo de 2015): “hubo aprendizaje, pero el modelo ecuatoriano es muy local”.

Tabla 2. Desarrollo de los SPG en Ecuador.

	1980	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	¿ ... ?
Inicia la regulación												
Regulación tácita de la agroecología												
Primeras experiencias agroecológicas		Acuerdo Ministerial 177 (orgánico, agroecológico y biológico como sinónimos)	Carta de Ciudad Torres IFOAM/MAELA (“Lanzamiento internacional de los SPG”)	La RAA crea su sistema de Garantía Local	Acuerdo Ministerial 302 (agroecología es extraída como sinónimo de orgánico).	Rafael Correa accede a la presidencia	Nueva Constitución	LORSA	Decreto ejecutivo 1449 (los SPG requieren regulación independiente)	Propuesta de Ley sobre Agrobiodiversidad	Propuesta de Ley sobre Consumo Responsable para la Soberanía Alimentaria	Institucionalización de los SPG
Fundación de la RAA			PROBIO intercambia experiencias con Brasil				Agrocalidad					

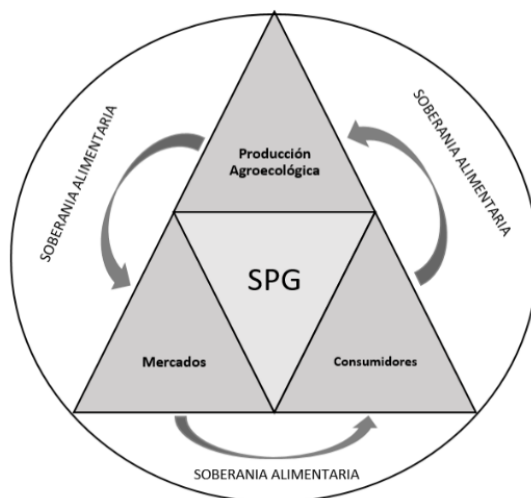
Fuente: elaboración propia.

Los SPG son herramientas muy útiles para los productores en una serie de dimensiones como: la construcción de confianza, su rol pedagógico, su adaptabilidad y su capacidad para promover vínculos sociales. Los SPG promueven la agroecología y disminuyen la distancia entre productor y consumidor a través de la confianza (I.UW, profesor investigador de la Universidad de Wageningen, Países Bajos, 29 de marzo de 2015). Están

pensados para “construir el sector” (I.KIT, asesora principal en el Royal Tropical Institute, Países Bajos, 15 de abril de 2015) haciendo las veces de una hoja de ruta (I.CA, representante del Colectivo Agroecológico, Ecuador, 30 de abril de 2015; I.CN, representante de Redes Comerciales del MAGAP, Ecuador, 19 de mayo de 2015). Estos esquemas son asequibles y están mucho mejor adaptados a las realidades campesinas (I.CN, representante de Redes Comerciales del MAGAP, Ecuador, 19 de mayo de 2015).

Los SPG ayudan a crear y fortalecer las relaciones sociales y detener la violencia creada por la separación que se refleja, por ejemplo, en precios injustos, condiciones de trabajo injustas o daño ecológico (I.UW, profesor investigador de la Universidad de Wageningen, Países Bajos, 29 de marzo de 2015). Igualmente, sirven para construir el espacio social para un intercambio justo (mercados) y conseguir contribuyentes (consumidores) (I.CN, representante de Redes Comerciales del MAGAP, Ecuador, 19 de mayo de 2015; I.KIT, asesora principal en el Royal Tropical Institute, Países Bajos, 15 de abril de 2015). Por medio de una estrategia abarcadora el proceso completo es reforzado (gráfico 1). Como lo señala I.CN (representante de Redes Comerciales del MAGAP, Ecuador, 19 de mayo de 2015): “El SPG no representa el proceso social, el que sí representa es la agroecología, el desarrollo sustentable, el consumo responsable.” Consecuentemente, los SPG constituyen una herramienta, no un fin en sí mismo. No obstante, se puede esperar que los SPG, como en otros casos estudiados, enfrenten una serie de dificultades ligadas a la adherencia, desconocimiento del proceso, falta de participación, etc. (Cuellar 2009).

Gráfico 1. Conexión a través de SPG.



Fuente: Elaboración propia.

Institucionalizar los SPG es un proceso no exento de dificultades, pero que también trae ventajas. Dos de estas dificultades son: primero, podrían hacerse inflexibles; segundo, se podría quitar el proceso de las manos de los campesinos (I.KIT, asesora principal en el Royal Tropical Institute, Países Bajos, 15 de abril de 2015; I.CA, representante del Colectivo Agroecológico, Ecuador, 30 de abril de 2015; I.CN, representante de Redes Comerciales del MAGAP, Ecuador, 19 de mayo de 2015; I.SW). La flexibilidad es importante porque la diversidad de los agro-ecosistemas requiere SPG adaptables. Además, politizar el proceso podría llevar a un control excesivo y burocrático, desestimulando la adopción. Entonces, hay temor de que el Estado asuma un rol controlador sobre los SPG, y con él sobre la agroecología, sin antes haber mejorado las condiciones para la construcción del sector (I.CA, representante del Colectivo Agroecológico, Ecuador, 30 de abril de 2015).

Para I.CA (representante del Colectivo Agroecológico, Ecuador, 30 de abril de 2015) la promoción debe venir primero, y la regulación después. El rol de AGROCALIDAD debería ser registrar y acreditar a las organizaciones para que utilicen los SPG, vigilar que las fincas tengan una estructura administrativa que les permita cumplir la normativa, en tanto que la responsabilidad sobre el proceso recae en las organizaciones y los productores (I.UW, profesor investigador de la Universidad de Wageningen, Países Bajos, 29 de marzo de 2015). La institucionalización trae también ventajas. Primero, brinda legitimidad al sistema y lo hace confiable (I.KIT, asesora principal en el Royal Tropical Institute, Países Bajos, 15 de abril de 2015). Segundo, representa una ventaja para los productores, quienes obtienen la garantía de su producto con el respaldo de una agencia estatal (I.CA, representante del Colectivo Agroecológico, Ecuador, 30 de abril de 2015; I.KIT, asesora principal en el Royal Tropical Institute, Países Bajos, 15 de abril de 2015). Tercero, el marco legal les permitiría trazar una línea base con un mínimo de requerimientos para el modelo y el esquema administrativo a seguir.

En resumen: a) el reconocimiento del esquema no significaría control directo sobre el proceso, que permanecería con los productores; b) el marco regulatorio debería ser normativa y administrativamente flexible y sencillo; c) los SPG deben mantener un carácter de desarrollo sustentable y de empoderamiento; d) políticas acompañantes como la construcción de mercados y consumidores son importantes.

La experiencia de la Red Agroecológica del Austro (RAA)

La agroecología ha tenido presencia en el sur de Ecuador desde la década de 1980 con pequeños propietarios, comunidades y ONG como actores.⁹ Para el año 2000 diversas organizaciones del austro empezaron a difundir la agroecología entre los pequeños propietarios. Echarri (2012) indica que, durante ese periodo, y con el apoyo del alemán Kurt-Michael Baudach de Red Cántaro, se establecieron algunos elementos del proceso agroecológico.

Las organizaciones se sumaron a instituciones públicas y privadas y fundaron la RAA en 2003 (Chauveau *et al.* 2010). Su principal objetivo es apoyar a las organizaciones de pequeños productores a aplicar la agroecología y comerciar alimentos respaldados con SPG (Echarri 2012). En 2004 se creó la Asociación de Productores del Austro y en 2005 se diseñó un Sistema de Garantía Local junto con las “Normas Básicas de Producción Agroecológica para un Sistema Interno de Compromiso Agroecológico”. Estas normas se basaron en el estándar de IFOAM pero atendiendo a las características locales. El sistema participativo se escogió como alternativa a la CTP y pronto se convirtió, no en la alternativa, sino en la “propuesta” en donde los productores están empoderados y la credibilidad viene del consumidor (Echarri 2012, 2).

El SPG de la RAA se desarrolla en tres fases: aplicación de la norma, validación por parte del Comité Técnico Local (CTL), y entrega de la acreditación del Comité de Garantía Territorial (Echarri 2012). Con los SPG la finca entera es certificada, y no un producto (generalmente exportable) como con la CTP o SIC. Es importante la complejidad del sistema de control social existente, en donde los productores revisan las fincas de forma cruzada, además de la diversidad de actores en el CTL, que incluye a representantes del sector público y privado, para garantizar la independencia del proceso. Convertirse en productor agroecológico es entendido como un camino en vez de un punto de llegada. Por ello, la transición agroecológica es central para la RAA, que ha creado un sistema de tres etapas: inicial, transición y agroecológica. Las dos últimas no usan ningún tipo de aditivo industrial y están autorizados para vender sus productos en los mercados de la red (Echarri 2012; Heifer 2014). Como se ha indicado, los SPG van más allá de

⁹ Aunque con influencia especial en el norte de Ecuador, es importante mencionar una figura relevante a nivel nacional: Francisco “Pacho” Gangotena, un antropólogo y economista rural que ha practicado agroecología desde 1983. Él se ha relacionado estrechamente con los movimientos indígena y agroecológico.

evaluar resultados, y no son independientes de las preocupaciones agrarias tradicionales como el acceso a la tierra o el agua.

Momentos en el desarrollo de los SPG

Para contrastar las experiencias de Brasil y Ecuador nos valdremos de un proceso de cuatro momentos que dan cuenta del tránsito hacia la institucionalización de los SPG. Estas fases sirven únicamente para fines analíticos y, con sus particularidades, están presentes en ambos casos. El primer momento sería *organizacional*. Se refiere a las experiencias iniciales con agroecología y SPG y la organización en redes. Brasil (desde 1970) y Ecuador (desde 1980) llevan procesos con la agricultura sustentable y con movimientos sociales ligados a temas agrarios. Es importante el rol de los SPG como constructores de congruencia, puesto que consideran la capacidad que los productores tienen para organizar redes, conducir SPG y construir vínculos con los consumidores a través de los mercados. Las experiencias directas, a nivel de las organizaciones base, son un cimiento para la construcción de un trabajo coherente para la institucionalización de los SPG.

El segundo momento sería *participativo*. Se refiere a la apertura de debate fluido dentro del movimiento orgánico. En ambos casos las discusiones sobre los SPG tomaron *momentum* una vez que la producción orgánica fue regulada. La experiencia brasileña tuvo al menos dos momentos de amplia participación: uno en 1994 en cuanto a la regulación orgánica, y en 2002 para discutir las reformas al IN 06/02 (que excluía la certificación participativa). En el caso ecuatoriano, las demandas de los campesinos y grupos indígenas tuvieron resonancia en la Constitución de 2008 y la LORSA de 2009. Además, el movimiento agroecológico logró extraer en 2006 a la agroecología del marco regulatorio de la producción orgánica. En ambas experiencias la participación se centró en dotar a los SPG de la suficiente flexibilidad e independencia para que sean instrumento de empoderamiento antes que de control.

El tercer momento sería de *promoción*, que tiene que ver con incluir el proceso en un marco normativo que considere las experiencias sistematizadas en el campo. En ambos países, parte del problema fue un marco regulatorio rígido relacionado a la producción orgánica. Debido a la inflexibilidad de la CTP, en ambos casos existe la tarea implícita de crear sistemas adaptativos a las condiciones de los pequeños productores, además de

vincularlos con procesos de empoderamiento y construcción de capacidades. El trabajo en marcha de Ecovida o RAA en Ecuador, sirvió para apoyar y promover los SPG en base a experiencias sistematizadas, además de ganar legitimación en la discusión de propuestas legales. Finalmente, Ecuador recibió influjo de los SPG de Brasil y Costa Rica, que ya tenían avances en cuanto a su institucionalización. Es interesante que, en el caso ecuatoriano, existe la promoción conjunta de mercados y consumidores responsables, además de enmarcarse el proceso dentro de la concepción de Soberanía Alimentaria.

El último momento sería de *consolidación*, cuando supone dotar a los cuerpos legales venideros con flexibilidad normativa y administrativa, lógica de empoderamiento y manejo por parte de las redes base. Eso para corresponder con la especificidad de los pequeños productores y la producción agroecológica apoyada por ley. Aunque en ambos casos las dimensiones de promoción y desarrollo sustentable de los SPG son centrales, en el caso brasileño la palabra clave fue “orgánico”, mientras en Ecuador “agroecológico.” En ambos casos fue importante el momento político para la apertura del dialogo y la discusión, correspondiendo a los inicios de los gobiernos de “Lula” da Silva en Brasil y Rafael Correa en Ecuador. Sin embargo, no debe haber premura para la institucionalización, puesto que eso podría suponer perder el control del proceso o crear una normativa con condiciones desfavorables (I.KIT, asesora principal en el Royal Tropical Institute, Países Bajos, 15 de abril de 2015; I.CA, representante del Colectivo Agroecológico, Ecuador, 30 de abril de 2015).

Conclusiones

El interés por los sistemas alternativos de certificación, como los SPG, está aumentando. Hay muchos trabajos que estudian cómo estos sistemas se han desarrollado en distintos países, especialmente desde consideraciones socio-organizativas. Sin embargo, el caso ecuatoriano ha recibido poca atención; en tal sentido, este estudio explora el desarrollo de los SPG en Ecuador considerando varias dimensiones: organizativa, difusión normativa y, especialmente, regulatoria.

Cabe indicar, previamente, que tanto la CTP como los SPG obedecen a lógicas, contextos y propósitos distintos. La CTP está vinculada a la producción a escala, el mercado internacional y mantiene una lógica de control. Además, es un mecanismo de autorregulación que ayuda a contrarrestar los efectos sociales y ambientales generados

por la industria alimentaria convencional. De otro lado, los SPG están vinculados a la pequeña producción campesina, al mercado local/nacional y mantienen una lógica de empoderamiento. Estos sistemas ayudan a construir conocimiento y vincular las políticas con las prácticas productivas.

Sin embargo, la trayectoria regulatoria del sector orgánico en Europa, de aplicación homogénea, ha generado una serie de rigideces que afectan especialmente a agricultura familiar campesina. La CTP vino de la mano con la Regulación Europea EU 2092/91, que se tradujo en normativas adversas para los pequeños productores al extenderse a los ámbitos nacionales. De tal modo que la regulación generó una “dependencia del camino” en tres dimensiones: dominancia de la CTP, refuerzo del mecanismo y exclusión de alternativas. Así, la CTP, pensada para el mercado internacional, se volvió *cuasi* obligatoria a pesar que, en origen, las certificaciones fueron participativas y la confianza entre productor y el consumidor era directa, no mediada por un organismo. De esta manera se cerraba el paso para el reconocimiento de una certificación que no fuera de tercera parte.

Ante esta situación, los pequeños productores buscan y desarrollan estrategias, como los SPG, para enfrentar tales dificultades. La localización de estos sistemas en el Ecuador sucede por varias razones. A pesar de existir sistemas similares desde inicios del siglo XX, los SPG comienzan a tomar mayor relevancia internacional a partir del encuentro sobre certificación participativa llevado a cabo entre MAELA/IFOAM en Brasil en 2004. Los SPG se convierten así en una norma emergente para evaluar cumplimiento con principios agroecológicos. En el Ecuador, los SPG no nacen como una propuesta campesina, sino vienen de la mano de ONG para el desarrollo. Las experiencias que sirvieron de fundamento para el caso ecuatoriano fueron las de Costa Rica y, especialmente, la de Red Ecovida del Brasil. La localización se da por algunas razones: a) los SPG no reemplazan sino se suman a ideas preexistentes como la Soberanía Alimentaria; b) los SPG son flexibles y se adaptan a las condiciones locales de los pequeños productores; c) los SPG buscan el empoderamiento de los productores y no exclusivamente el control del producto; d) los SPG ayudan a construir congruencia entre las políticas y la producción real en el campo.

En el caso ecuatoriano, los SPG comienzan a ser considerados a partir de la regulación del sector orgánico en 2003, en donde se asimilaba a la producción

agroecológica con la orgánica, ecológica y biológica, con la exigencia de CTP para que la producción pueda ser comercializada como orgánica. En 2006, gracias al trabajo del movimiento agroecológico, se logró excluir a la agroecología como sinónimo de orgánica; en 2007 se emite la nueva Constitución y, en 2009, la LORSA que resultan en un apalancamiento normativo a la agroecología a través del concepto de Soberanía Alimentaria. En 2011, por decreto ejecutivo 1449, se establece que los SPG, vinculados a la producción agroecológica, requieren un marco regulatorio independiente.

En cuanto al proceso de desarrollo de los SPG, considerado a partir del contraste de experiencias entre Brasil y Ecuador, estos sistemas cruzan una serie de momentos: a) organizativo, relacionada con la existencia de organizaciones de productores, b) participativo, con diálogos dentro del movimiento orgánico a partir de la regulación del sector orgánico, c) promoción del sistema en base a experiencias exitosas sistematizadas, y d) consolidación, que incluye su potencial institucionalización que se espera dote a los SPG con flexibilidad administrativa, lógica de empoderamiento y manejo autónomo por parte de los productores.

Planteamos tres recomendaciones para investigaciones futuras. Primero, se requiere un estudio mucho más amplio para desentrañar la difusión y expansión de los SPG a escala regional. Segundo, es necesario aprovechar la capacidad evaluativa de los SPG y explorar sus posibilidades como mecanismo multidimensional de certificación, por ejemplo, de conservación de agrobiodiversidad, comercio justo y calidad orgánica. Tercero, se debe estudiar la necesidad operativa de plantear una línea base de aplicación general a todos los SPG del país, a la vez que se analiza las condiciones necesarias para hacer que estos esquemas florezcan.

Finalmente, algunos aspectos de políticas que pueden considerarse son: primero, en Brasil la CTP y los SPG son utilizados a niveles distintos y con propósitos diferentes, de manera que ambos pueden coexistir. La exportación, por ejemplo, es importante para pequeños productores de cacao, café o quinua, por lo que apoyar la doble certificación podría ser beneficioso. Segundo, la flexibilidad e independencia no deberían disminuir el control suficiente para asegurar el proceso agroecológico, la calidad y la cualidad orgánica esperada. Tercero, se debe evitar la premura por la institucionalización, para cuidar que los SPG se definan en términos favorables.

Bibliografía

- Acharya, Amitab. 2004. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism". *International Organization* 58 (2) (primavera): 239-275.
- Altieri, Manuel, y Clara Nicholls. 2008. "Scaling up Agroecological Approaches for Food Sovereignty in Latin America". *Development* 51 (4) (diciembre): 472-480.
- Altieri, Manuel, y Victor Toledo. 2011. "The agroecological revolution in Latin America: Rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants". *Journal of Peasant Studies* 38 (3) (Julio): 587-612.
- Auld Graemen, Stefan Renchens y Benjamin Cashore. 2014. "Transnational private governance between the logics of empowerment and control". *Regulation & Governance* 9 (diciembre): 1-21.
- Bouagnimbeck, Herve, Roberto Ugas y Jannet Villanueva. 2014. "Preliminary results of the global comparative study on interactions between PGS and social processes". Organic World Congress, Estambul, Turquía, 13-15 de octubre.
- Carrión, Diego, y Stalin Herrera. 2012. *Ecuador Rural del siglo XXI: Soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Carrión, Diego. 2013. "Estructura agrícola y modelo de acumulación rural en el Ecuador: interacción entre campesinos, agroindustriales y Estado". En *Comercialización y Soberanía Alimentaria*, editado por F. Hidalgo, P. Lacroix, P. Román, 69-74. Quito: Sipae
- Chauveau, Christophe, Walter Carchi, Patricio Peñafiel y Miguel Guamán. 2010. *Agroecología y venta directa organizada, una propuesta para valorizar mejor los territorios de la sierra sur del Ecuador: la dinámica de las organizaciones campesinas de El Tambo, Gualaceo y Octavio Cordero (Cuenca)*. Cuenca: CEDIR/ AVSF-CICDA/ MAZAN-FEM.
- Cuellar Padilla, María. 2009. "Hacia un sistema participativo de garantía para la producción ecológica en Andalucía". Tesis Doctoral. España: Universidad de Córdoba.
- Dankers, Cora, y Pascal Liu. 2003. *Environmental and social standards, certification and labelling for cash crops*. Roma: FAO.

- Dingwerth, Klaus. 2008. "Private Transnational Governance and the Developing World: A comparative Perspective". *International Studies Quarterly* 52: 607-634.
- Echarri, Luis. 2012. *Sistematización de la Experiencia de la Construcción e Implementación del Sistema Participativo de Garantía SPG de la Red Agroecológica del Austro*. RAA, Diciembre 2012.
- Fonseca, María, John Wikinson, Henrik Egelyng y Gilberto Mascarenhas. 2008. "The institutionalization of Participatory Guarantee Systems (PGS) in Brazil: organic and fair trade initiatives". *16th IFOAM Organic World Congress, Modena, Italy, June 16-20, 2008*. http://orgprints.org/12356/1/Fonseca_12356_ed.pdf (06/III/2015).
- Fuchs, Doris, Agni Kalfagianni, Jennifer Clapp y Lawrence Busch. 2011. "Introduction to symposium on private agrifood governance: values, shortcomings and strategies". *Agriculture and Human Values* 28 (marzo): 335-344.
- George, Alexander, y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. 2001. *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gudynas, Eduardo. 2003. "Producción orgánica en América Latina". Observatorio del Desarrollo: CLAES.
- Gutenberg Project. 2015. "José Lutzenberger", <http://self.gutenberg.org/article/WHEBN0001152903/Jos%C3%A9%20Lutzenberger>.
- Hatanaka, Maki, Carmen Bain, Lawrence Busch. 2005. "Third-party certification in the global agrifood system". *Food Policy* 30 (junio): 354-369.
- Hatanaka, Maki, y Lawrence Busch. 2008. "Third-Party Certification in the Global Agrifood System: an Objective or Socially Mediated Governance Mechanism?". *Sociologia Ruralis* 48 (1) (enero): 73-91.
- Heifer Ecuador. 2014. *La Agroecología Está Presente: Mapeo de productores agroecológicos y del estado de la agroecología en la sierra y costa ecuatoriana*. Quito: Heifer/MAGAP.

- Holt-Gimenez, Eric, y Annie Shattuck. 2011. "Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform tides of transformation?". *The Journal of Peasant Studies* 38 (1) (enero): 109-144.
- International Organization for Standardization (ISO). 2015. "Conformity Assessment and Certification", http://www.iso.org/iso/home/faqs/faqs_conformity_assessment_and_certification.htm (20/IV/2015).
- Lacroix Pierril. Christophe Chauveau y Diana Taïpe. 2013. "Soberanía Alimentaria y Comercialización Campesina en el Ecuador." En Hidalgo, F.; Lacroix, P.; Román, P. *Comercialización y Soberanía Alimentaria* 63-68. Quito: Sipae.
- Latin-American Forum on Participatory Guarantee Systems. 2009. *Chart of Principles*. Brasil: Antonio Prado.
- Macas, Benjamin, y Koldo Echarry. 2009. *Caracterización de mercados locales agroecológicos y sistemas participativos de garantía que se construyen en el Ecuador*. Quito: Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología.
- Marx, Axel, y Dieter Cuypers. 2010. "Forest Certification as a global environmental governance tool: what is the macro-effectiveness of the Forest Stewardship Council?". *Regulation & Governance* 4 (noviembre): 408-434.
- Meirelles, Laercio, y Luiz Rebelatto. 2008. *Ecovida agroecology network, Brazil: developing credibility*. Bonn: IFOAM.
- Meirelles, Laercio. 2010a. *Regulation of the Participatory Guarantee Systems in Brazil. A case Study*. Brasil: IFOAM.
- _____. 2010b. "Sistemas Participativos de Garantía (SPG) en Brasil". En *Sistemas de garantía para productos orgánicos en mercados locales y nacionales*, 19-30. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Mendoza, María y Flavia Marques. 2011. *The Regulation of Participatory Guarantee Systems in Brazil: Empowerment and Challenges*. <http://www.fao.org/3/at079e.pdf>.
- Mutersbaugh, Tad. 2005. "Fighting standards with standards: harmonization, rents, and social accountability in certified agrifood networks." *Environment and Planning* 37 (noviembre): 2033-2051.

- Oyarzun Pedro, Ross Borja, Stephen Sherwood y Vicente Parra. 2013. Making sense of agrobiodiversity, diet, and intensification of smallholder family farming in the highland Andes of Ecuador. *Ecology of Food and Nutrition* 52 (mayo):515-541.
- Peña, Karla. 2013. *Social Movements, the state and the making of Food Sovereignty in Ecuador*. Masters' thesis. University of Michigan.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics." *American Political Science Review* 94 (2) (junio): 251-267.
- Torremocha, Eva. 2012. "Los sistemas participativos de garantía. Herramientas de definición de estrategias agroecológicas". *Agroecología* 6 (sf):89-96.
- Wezel, Alexander, Stéphane Bellon, Thierry Doré, Charles Francis, Dominique Vallod y Christophe David. 2009. "Agroecology as a science, a movement and a practice. A review". *Agronomy for Sustainable Development* 29 (4) (diciembre): 503-515.

Documentos

- Acuerdo Ministerial 177. 2003. *Reglamento de la normativa para la producción orgánica agropecuaria en el Ecuador*. Registro Oficial Edición 154. 25/VIII/2003
- Acuerdo Ministerial 299. 2013. *Normativa General para Promover y Regular la Producción Orgánica-Ecológica-Biológica en el Ecuador*. Registro Oficial Edición 34. 11/VII/2013
- Acuerdo Ministerial 302. 2006. *Reglamento de la normativa de la producción orgánica agropecuaria en el Ecuador*. Registro Oficial Edición 384. 25/XII/2006
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial Edición 449 20/X/2008
- Decreto Ejecutivo 3609. 2003. *Normativa General para la promoción y regulación de la producción orgánica*. Registro Oficial Edición Especial 1. 20/III/2003
- Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria. 2009. Registro Oficial Suplemento 583 de 5 de Mayo del 2009
- Propuesta de Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento Agroecológico. 2013. COPISA, marzo de 2013
- Propuesta de Ley Orgánica del Consumo Responsable para la Soberanía Alimentaria. 2012. COPISA, enero de 2012
- Resolución 99. 2013. *Instructivo de la Normativa General para Promover y Regular la Agricultura Orgánica-Ecológica-Biológica en el Ecuador*. 30/IX/2013