

Seguridad alimentaria y nutricional en Ecuador. Marco legal, situación actual y desafíos

Food and nutrition security in Ecuador. Legal framework, current situation and challenges

CARMEN MAGALY COBEÑA ORDOÑEZ

<https://orcid.org/0000-0001-6484-4112>

mcobena@unach.edu.ec

Universidad Nacional de Chimborazo, Ecuador

MAGDALA DE JESÚS LEMA ESPINOSA

<https://orcid.org/0000-0002-2122-5810>

mlema@unach.edu.ec

Universidad Nacional de Chimborazo, Ecuador

a

Como citar este artículo: Cobeña Ordoñez, C. M. y Lema Espinosa, M. J. (2023). Seguridad alimentaria y nutricional en Ecuador. Marco legal, situación actual y desafíos. *Anuario Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 14, 72-83. <https://anuarioeco.uo.edu.ec>

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo analizar el marco legal de la Seguridad alimentaria y nutricional en Ecuador, la situación actual y sus desafíos. Se parte de conceptualizar el fenómeno que se estudia, caracterizando su fundamento legal, considerando la situación actual y los retos existentes. La investigación demostró que el país dispone de un marco legal riguroso sobre el tema, el cual constituye el fundamento de políticas, programas y proyectos del Estado para garantizar la seguridad en términos de alimentación y nutrición. Sin embargo, Ecuador está atravesando un contexto económico, social y ambiental complejo, derivado de problemas nacionales e internacionales que han limitado avanzar en la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y nutricional. Para alcanzar la seguridad alimentaria se requiere de transformaciones en los sistemas agroalimentarios logrando que sean más inclusivos, eficientes, resilientes y sostenibles. De forma tal que proporcionen dietas saludables para toda la población de manera constante.

Palabras clave: Seguridad alimentaria y nutricional, marco legal, disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos, inocuidad alimentaria, estabilidad de los alimentos.

ABSTRACT

The article aims to analyze the legal framework of Food and Nutrition Security in Ecuador, the current situation and its challenges. It starts from conceptualizing the phenomenon that is studied, characterizing its legal foundation, considering the current situation and the existing challenges. The investigation showed that the country has a rigorous legal framework on the subject, which constitutes the foundation of State policies, programs and projects to guarantee security in terms of food and nutrition. However, Ecuador is going through a complex economic, social and environmental context, derived from national and international problems that have limited progress in the eradication of hunger, food and nutritional insecurity. To achieve food security, transformations in agri-food systems are required, making them more inclusive, efficient, resilient and sustainable. In such a way that they provide healthy diets for the entire population on a constant basis.

Keywords: Food and nutrition security, legal framework, food availability, food access, food safety, food stability.

Recibido: 11/6/2022 Aprobado: 25/10/2022

INTRODUCCIÓN

La Seguridad Alimentaria, como concepto, aparece en la década de los 1970. Su surgimiento se asocia a la escasez de alimentos, provocada por el alza del precio del barril de petróleo y de los fertilizantes, la reducción del stock mundial de granos, y el incremento de la población mundial. Incluye cuatro dimensiones interrelacionadas: la disponibilidad, el acceso, la utilización y estabilidad de los alimentos.

En la definición de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), se expresa el enfoque multidimensional de este proceso. Existe Seguridad Alimentaria cuando todas las personas poseen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 1996a). A pesar de los esfuerzos desplegados por las Instituciones internacionales, los gobiernos nacionales y locales para garantizar una alimentación estable y saludable la información estadística muestra que los niveles de hambre y nutrición han alcanzado puntos muy críticos.

En 2016 existían 925 millones de hambrientos en el mundo y se sumarán dos mil millones adicionales de personas en el año 2050 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2015). Las cifras del 2022 sobre el tema no son muy alentadoras.

En el informe “Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial”, elaborado en conjunto la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Cepal y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se advierte, con claridad que la guerra en Ucrania, así como las crisis sucesivas a nivel internacional, comprometen el acceso de la región a los alimentos y a insumos clave para el desarrollo de la agricultura regional. Problema que ya se había agudizado, desde el 2019, por la pandemia de la COVID. (Cepal-FAO-PMA, 2022)

La dilatación de la situación mundial actual, en la que convergen diversas amenazas de carácter productivo, comercial, climático y geopolítico, compromete la Seguridad alimentaria y nutricional en el mediano y largo plazo. Lo cual limita poner fin al hambre y la malnutrición

mundiales en todas sus formas para 2030, uno de los objetivos más importantes de Desarrollo Sostenible trazados por la Organización de Naciones Unidas (Cepal, 2015). Además de conducir a la región latinoamericana y al mundo a grandes retrocesos en materia de pobreza, desigualdad, acción climática y desarrollo sostenible.

La hambruna creció, según datos de la FAO un 30% entre 2019 y 2021. La prevalencia de la subalimentación aumentó del 8,4% en 2019 a cerca del 9,9% en 2020, lo cual supone que entre 720 y 811 millones de personas padecieron hambre en todo el mundo en 2020, cifra que supone hasta 161 millones de personas más que en 2019 (FAO, 2021). El elevado costo de las dietas saludables, junto con la persistencia de los altos niveles de desigualdad de ingresos, condujo a que las dietas saludables, para una nutrición sana, resultaran inasequibles en 2019 para cerca de 3 000 millones de personas de todas las regiones. Y lo peor es que se pronostica que esta cifra aumente (FAO, 2021).

La pandemia de la COVID-19 ha influido de manera determinante en el último trienio, delineando un escenario de estancamiento económico, inflación y caída de indicadores de desarrollo social en la América Latina y el Caribe. Este factor típicamente coyuntural ha provocado una profundización de los problemas estructurales y, en consecuencia, un agravamiento de las condiciones de vida en la región. Una tercera parte de la población de América Latina y el Caribe se encontraba en inseguridad alimentaria antes de la aparición de los primeros casos de COVID-19. Las medidas sanitarias implementadas para impedir la propagación del virus han afectado el funcionamiento de los sistemas alimentarios (FAO, Cepal, 2020). Esto ha tenido un efecto sobre los grupos vulnerables y los países más dependientes del comercio para la satisfacción de necesidades alimentarias.

En Ecuador, según el Informe de la FAO “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021”, el número de personas que padecían de inseguridad alimentaria creció significativamente después de 2016. En el período 2014- 2016 la población cuantificada dentro del concepto de “inseguridad alimentaria” era de un millón de personas, mientras que en el período de 2018-2021 la cifra aumentó hasta los dos millones. En el último quinquenio (2018-2022), el retroceso en términos de seguridad alimentaria obliga a un análisis exhaustivo del marco legal y las políticas orientadas a garantizar el mejoramiento en esta importante dimensión del desarrollo económico y social del país.

En una intervención sobre Soberanía alimentaria y COVID 19, en Ecuador el 26 de mayo de 2020, el ministro de Agricultura y Ganadería reconoció la situación de desabastecimiento de alimentos que tiene el país en algunas regiones y el difícil acceso a ellos por los grupos más vulnerables.

En Ecuador, como en muchos otros países del mundo, garantizar la Seguridad alimentaria y nutricional es aún un reto. Aunque el país muestra avances en su desarrollo económico y social, y existen numerosas iniciativas desde los gestores de políticas, para mejorar la situación alimentaria y nutricional, la seguridad alimentaria es un tema pendiente por resolver, y amerita analizar su fundamento legal, la situación actual y sus desafíos.

MÉTODOS

El análisis se realiza utilizando el método histórico-lógico, para el estudio de la teoría y la práctica de la Seguridad alimentaria y nutricional; el análisis-síntesis, para la caracterización del marco legal; y el método de lo general a lo particular, para estudiar el tema desde el ámbito internacional hasta las particularidades en Ecuador. En la primera parte del artículo, se conceptualiza la Seguridad alimentaria desde sus dimensiones y la interrelación correspondiente

entre las mismas. La segunda presenta el marco legal del proceso en Ecuador. Todo Estado establece un conjunto de leyes, normas y reglamentos que fundamentan, en el caso que nos ocupa, una estrategia para garantizar de manera permanente el derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria y nutricional de la población para el disfrute de una vida sana. Y en la tercera, se analiza los principales resultados logrados en el país y los problemas que aun la limitan, haciendo énfasis en los desafíos.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

I. La Seguridad alimentaria y nutricional, sus dimensiones

El concepto de Seguridad Alimentaria, como fue mencionado en la introducción, data de los años 70. Se define primeramente con un proceso que asegura la disponibilidad suficiente de alimentos a precios razonables en todo momento (FAO, 1974). La definición se ajusta a la época histórica en que surge el proceso y responde, prioritariamente, a la necesidad de disponer de los alimentos necesarios para satisfacer una necesidad vital del individuo.

En 1983, la FAO, amplía este concepto considerando la necesidad de asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan (FAO, 1983). Se hace énfasis en la cuestión del acceso a los alimentos, como una condición necesaria para que la población se alimente de manera segura. Esto coincide y se relaciona, entre otras cuestiones, con la crisis de los años 80 de América Latina. Período que se caracterizó por una fuerte caída en la producción nacional, un deterioro muy marcado en los ingresos de las familias, una muy alta tasa de desempleo y una inflación galopante.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, este organismo expresa que la Seguridad alimentaria existe solo si todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 1996a). Obsérvese, que en este caso se incorporó un argumento adicional, la necesidad de la inocuidad. Ya en ese entonces era necesario y posible pensar en una alimentación sana. De este modo, el concepto de Seguridad alimentaria se expresa mediante cuatro dimensiones: la disponibilidad, el acceso, la utilización y estabilidad de los alimentos.

La disponibilidad de alimentos significa que la garantía de alimentos disponible depende, esencialmente, de: la producción local de los alimentos y del nivel de precios; tecnología existente; la calidad y cantidad de los factores de la producción; y de las expectativas que tengan los productores sobre el futuro del producto y del mercado. Las importaciones y la ayuda (vía donaciones), que una nación pueda recibir, son fuentes a considerar, aunque esto juega un papel secundario por su peso relativo en la satisfacción de las necesidades de alimentos. Su acceso se relaciona con la demanda de alimentos y la determina los precios de los productos, la variación en los precios de los bienes relacionados, el ingreso, los gustos y las preferencias del consumidor, las expectativas de los consumidores sobre el futuro que pueda tener su renta y los precios. La utilización de los alimentos concierne a la inocuidad alimentaria, por tanto, significa que los actores que forman parte de la cadena alimenticia, deben conocer y cumplir las normas establecidas para garantizar que sus productos no afecten la salud del consumidor.

Téngase en cuenta que millones de personas, a nivel mundial, padecen inseguridad alimentaria y malnutrición en todas sus formas porque no se les garantiza, ni se pueden permitir una dieta sana y saludable. Referido a la estabilidad de los alimentos, como cuarta dimensión, está determinada por las tres anteriores y expresa, como su nombre lo indica la capacidad de asegurar la disponibilidad y el acceso a alimentos sanos de manera estable. De esta, manera,

la Seguridad alimentaria y nutritiva considerando todas sus dimensiones se define como un proceso que garantiza a todos los miembros de la sociedad, una disponibilidad y acceso estable de alimentos, o sea, que la población tenga la capacidad para adquirirlos y, además que los mismos tengan buena calidad e inocuidad (Castro, 2018).

Las cuatro dimensiones constituyen una unidad, en las que se condicionan mutuamente. La disponibilidad, como producción local de alimentos, constituye el punto de partida, pero no es suficiente para asegurar seguridad y nutrición alimenticia. Resulta necesario que esos alimentos disponibles sean sanos, constantes y se tenga acceso a ellos. Significa, que la disponibilidad es condición necesaria para el acceso, la utilización, y estabilidad. Y las tres últimas, son una garantía para propiciar alimentos disponibles.

II. Marco legal de la Seguridad alimentaria y nutricional en Ecuador

El informe “Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe”, en respuesta a la crisis alimentaria mundial publicado en diciembre de 2022 hace énfasis en que la solución a la crisis está en transformaciones radicales a nivel económico y social, con énfasis en los sistemas agroalimentarios. Sin esto es imposible avanzar en el propósito de eliminar el hambre y la desnutrición a nivel mundial. Esto debe constituir una prioridad para todos los países del mundo, en especial para los menos desarrollados. El marco legal nacional debe propiciar el logro de esta importante meta.

La Constitución de la República (Ecuador, 2008) norma el derecho humano a la alimentación. El documento mencionado declara que la soberanía alimentaria es un objetivo estratégico. En un total de 11 artículos se demuestra su posicionamiento en el concepto de Seguridad alimentaria y nutricional como fundamento de la transformación económico- social del país (Cordero, 2022). La Constitución parte de que la Seguridad alimentaria constituye el conjunto de normas conexas destinadas a establecer las políticas alimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada para toda la población ecuatoriana. Lo que evidencia que el punto de partida en la Carta Magna para abordar este problema, es la disponibilidad de alimentos, como dimensión determinante de este proceso. Hay artículos, en el texto constitucional, relacionados con el tema, que expresan explícitamente el enfoque multidimensional de la Seguridad alimentaria y nutricional, cuestión importante si consideramos, como ya se expuso, que las dimensiones se condicionan mutuamente. Por ejemplo, que las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales, el Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria (Art. 13).

El diseño e implementación de políticas públicas articuladas es un requisito indispensable para avanzar en este proceso, de ahí la importancia de que estén concebidos en la Constitución artículos al respecto. En el art. 284 se declara que la política económica tendrá los siguientes objetivos: asegurar la Seguridad alimentaria y energética. Y el art. 304, refiere que la política comercial tendrá que contribuir a que se garanticen la Soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas.

Se define claramente las funciones del Estado para regular el proceso. El Nro. 281, declara que la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente. En 210, se expresa que el Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación-restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la Seguridad alimentaria.

Por su parte, en el art. 234 se expone que el Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado. El empleo es una garantía para el acceso a los alimentos porque determina los ingresos del individuo. Y el 413, que el Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua. Se reitera en todos los artículos el enfoque multidimensional respecto a la disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad de la Soberanía alimentaria y nutricional.

En 2009, en correspondencia con lo que establece el texto constitucional, el Gobierno ecuatoriano promueve la Ley orgánica del régimen de la soberanía alimentaria (Ecuador, 2010). El objetivo de la ley es garantizar Seguridad alimentaria y nutricional, en todas sus dimensiones. Y así declara que todas las personas, comunidades y pueblos, deben tener disponibilidad de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente.

De la Ley orgánica del régimen de la soberanía alimentaria se derivan otras normas, decretos, códigos y planes aprobados por el Estado ecuatoriano para regular el proceso de la Seguridad alimentaria. Entre las que se destacan: Ley orgánica para el desarrollo de la Acuicultura y Pesca (2020), Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento Agroecológico (2017), Reforma de la Ley Orgánica de Economía Popular Solidaria (2011) y el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos (2016). Además, del Plan Nacional del Buen Vivir en el 2015; la Política agropecuaria nacional 2015-2025; Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, “*Toda una Vida*”.

Se puede asegurar que la actividad legislativa desde los primeros años del presente siglo, ha prestado particular atención a los problemas económico-sociales que afectan a la población ecuatoriana. El órgano legislativo ha promulgado un número considerable de normas en las que, de una u otra forma, se aborda el tema de la Soberanía alimentaria y nutricional y a la necesidad de una redistribución de la riqueza como mecanismo para garantizar la autosuficiencia de alimentos y la conservación del medio ambiente. La caracterización del marco legal ecuatoriano demuestra que la Soberanía alimentaria constituye, legalmente, una prioridad para el Estado ecuatoriano. Lo que explica los resultados alcanzados en esta dirección. Aunque, aún existen desafíos que afectan el proceso y deben ser una prioridad para los gestores de políticas.

III. Resultados y desafíos de la Seguridad alimentaria y nutricional en Ecuador

Los resultados incluyen los avances del país y las cuestiones por resolver que constituyen retos para el progreso en materia de una alimentación y nutrición segura. Ecuador, como fue mencionado, tiene un marco legal diseñado para garantizar el derecho humano a la alimentación sana de toda la población, respetando las particularidades culturales de los pueblos.

Se han creado alianzas estratégicas entre las instituciones públicas, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de desarrollo para atender la disponibilidad de alimentos como una prioridad. Una de las mejores experiencias ha sido, desde el 2015, el Pacto Agroalimentario de Quito. El mismo ofreció un espacio de coordinación de políticas para garantizar disponibilidad de alimentos frescos y nutritivos en algunos de los barrios más vulnerables de la ciudad. Se elaboró, en el marco del Pacto, la Estrategia Agroalimentaria de Quito para promover la agricultura urbana.

El propósito de este tipo de agricultura fue incrementar la disponibilidad de alimentos nutritivos no solo para consumo propio, sino también con fines de comercialización en la ciudad

a través de cadenas de suministro de alimentos significativamente más cortas. Entre las ventajas de dichas cadenas está la reducción del costo. Lamentablemente esta experiencia no ha sido reproducida en otras zonas del país donde el número de personas vulnerables es mucho mayor. Se han creado, también, equipos técnicos del trabajo para consolidar el fortalecimiento de la Agricultura, Familiar Campesina y Comunitaria y la Economía Popular y Solidaria.

Los avances expuestos con anterioridad han propiciado, entre otros aspectos, que la producción de alimentos básicos no haya disminuido sustancialmente en términos de volúmenes de producción. A pesar de la desfavorable coyuntura internacional, de la crisis post pandemia de Covid-19 de y de las condiciones extremas del clima (la temperatura, la precipitación en cantidad e intensidad, la intensa sequía y la radiación solar han afectado el rendimiento de muchos cultivos).

La producción y los rendimientos de alimentos básicos no se han afectado severamente, lo que evidencia que la disponibilidad de alimentos no es tan grave en Ecuador, como en otros países de la región que tienen escenarios peores (Salvador, Guatemala Honduras, Haití) (Cepal, FAO, PMA, 2022). Las cifras que siguen lo demuestran.

Tabla 1 Producción y rendimientos de alimentos básicos de Ecuador (2016-2022)

Años/ Productos	Banano		Arroz		Maíz		Plátano	
	Prod. tm	Rend. tm/ha	Prod. tm	Rend. tm/ha	Prod. Tm	Rend. tm/ha	Prod. tm	Rend. tm/ha
2016	6529676	36,2	1534537,0	4,2	1091108,0	3,6	610413,0	6,4
2017	6282105	39,7	1066614,0	3,0	16145,0	4,1	763820,0	7,7
2018	6505635	40,3	1350093,0	4,5	1324147,0	3,6	651968,0	6,5
2019	6250899,6	38,1	1099686,5	4,3	1479770,0	4,6	749450,0	5,5
2020	6023390,0	37,5	1336502,0	4,3	1304884,0	3,8	722298,0	5,6
2021	6684916,0	40,7	1504214,0	4,4	1699370,0	4,6	763455,0	6,8
Promedio	6379436,9	38,8	1315274,4	4,1	1152570,7	4,1	710234,0	6,4

Fuente: Elaboración propia con datos tomados a partir de la información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) (2016-2021) en las Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC).

Un logro significativo del país ha sido, disminuir la prevalencia de la subalimentación en la población, de un 22,4 % en el período 2004-2006 al 12,4 % en el 2018-2020. Al igual que el número de personas subalimentadas que disminuyó de 3,1 en el 2004-2006 a 2,2 en el 2018-2020 (FAO, Fondo Internacional de desarrollo agrícola -FIDA-, OMS, PMA y Fondo de Naciones Unidas para la infancia/Unicef, 2021). Sin embargo, existen indicadores de la Seguridad alimentaria y nutricional en los que el país no ha avanzado al ritmo necesario. Nos referimos a la prevalencia de la inseguridad alimentaria grave y moderada en la población total. En el caso de la primera aumentó de 6,0 (2014-2016) a 11,6 % 2018-2020. Y la moderada de 20,7 a 32,7% en iguales períodos (FAO, FIDA, OMS, PMA y Unicef, 2021).

Otro indicador de la Seguridad alimentaria y nutricional, con problemas en el país, es la desnutrición. Los niños con desnutrición severa tienen el sistema inmunitario muy debilitado y corren un mayor riesgo a morir a causa de otras enfermedades infantiles, además de limitar su crecimiento.

Ecuador es el segundo país latinoamericano con mayor proporción de desnutrición crónica. Este mal afecta a uno de cada tres niños menores de dos años. Está entre los países de la región que aún tienen una prevalencia de desnutrición por encima del 10 % (Unicef, 2022). La situación es compleja en todas las zonas y la mayoría de los estratos económicos. No obstante, en las zonas rurales y en las poblaciones indígenas la situación es mucho más complicada. Según las cifras de (Unicef), del total de niños ecuatorianos que padecen desnutrición, un 40,7

% son indígenas y están en el rango de desnutrición crónica y, en el 21,9 %, de esos casos, hay afectación en el crecimiento, en su desempeño educativo y de aprendizaje (Gonzalo, 2022).

La Sociedad Española de Pediatría Extrahospitalaria y de Atención Primaria (Sepeap) señala que el retraso del crecimiento en la niñez afecta, en la actualidad a unos 162 millones de niños menores de 5 años. Y al menos 127 millones de niños, en esta edad, tendrán retraso de crecimiento para 2025, (Sepeap, 2022). El problema del retraso infantil es un tema que en el mundo no se ha resuelto. A pesar de que una meta, propuesta por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es reducir a la mitad el número de niños afectados por este problema para esa fecha. En el caso de Ecuador la prevalencia del retraso en el crecimiento infantil, en Ecuador, también es alta. En 2022 fue de 23,1 %, (Naciones Unidas, Ecuador, 2022).

En estos resultados desfavorables han incidido factores que se relacionan fundamentalmente con la dimensión de la Seguridad alimentaria y nutricional, el acceso de los alimentos. Entre ellos destacan: la inflación, el desempleo con una repercusión considerable en el ingreso disponible de las familias, en el consumo doméstico y en particular en la alimentación; la pobreza y las asimetrías regionales que agudiza la desigualdad social.

En el período 2018-2022, la tasa de inflación en el país tuvo las siguientes cifras: -0,22; 0,27; -0,34; 0,13 y en el último año 3,2 %. Nótese que en 2018 y 2020 la inflación alcanza niveles negativos y aunque a simple vista parece favorable, realmente el problema es que la economía no creció y que los precios de los productos caen por la falta de consumo en la mayoría de los casos. Y en el 2022 alcanzó el valor más alto del quinquenio que se analiza, 3,2 % (INEC. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo/ENEMDU, 2022)

El alza de precios en 2021 y en 2022 se debe a un incremento en nueve de los 12 grupos de productos que forman la cesta con la que el INEC calcula el índice de precios al consumidor (IPC). De todos ellos, tuvieron una mayor incidencia los alimentos (plátano, banana, arroz, maíz) por la subida del precio de los fertilizantes. Esto afecta el acceso de alimentos y por ende a la Seguridad alimentaria y nutricional (INEC, 2022).

La subida de los precios de los fertilizantes se explica por el conflicto bélico Rusia-Ucrania. La región es muy dependiente de las importaciones de fertilizantes provenientes de la Federación de Rusia, proveedor de una quinta parte de las importaciones regionales. Brasil es el principal mercado de las exportaciones rusas de fertilizantes, no solo en la región, sino también a nivel mundial. La Argentina, Nicaragua, el Uruguay y Colombia importan entre un 10 % y un 20 %. Guatemala, México, Costa Rica y Panamá entre el 20 % y el 30 %. Y Ecuador entre el 30 % y el 40 % (Cepal, FAO, PMA, 2022).

Al igual que en el caso de los alimentos, las importaciones regionales de fertilizantes son afectadas no solo por el alza de los precios, sino también por las restricciones a las exportaciones. En promedio, el 36% de los fertilizantes nitrogenados, el 20% de los potásicos y el 19% de los fosfatados que la región importa han estado afectados por restricciones comerciales impuestas en el contexto de la guerra. Esos valores superan el 30% de las importaciones en muchos países (Cepal, FAO, PMA, 2022).

Referido al desempleo como otra variable a considerar en el análisis, es necesario destacar que en Ecuador el desempleo es un fenómeno estructural y un problema crónico que repercute en que la población tenga acceso a una alimentación y nutrición segura.

En 2020, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) presentó las primeras cifras de empleo tras los efectos de la crisis del coronavirus en el país. De acuerdo con los números del INEC, el desempleo pasó de 4,28 % en diciembre del 2019, a 13,3 % en 2020. El aumento,

de 9,5 puntos porcentuales, es una consecuencia directa de la pandemia, que tuvo un efecto muy negativo en la población ecuatoriana. En el año 2021, los resultados son más alentadores, la tasa de desempleo a nivel nacional fue de 5,2 %, a nivel urbano esta tasa se ubicó en 6,8 %, y a nivel rural en 2,3 %. Y en el 2022, de 4,1 % (INEC, Enemdu, 2022).

Entre las causas de que el desempleo se ha mantenido relativamente bajo está la disminución de las tasas de participación global. Es decir, el hecho de que una menor o mayor proporción de las personas en edad de trabajar tenían ocupaciones o estaban buscando empleo en el momento de ser encuestados. La tasa de participación global disminuyó en el país de 68,1 % (2019) a 66 % (2021) y a 65,4 % en 2022, (INEC, 2022). Esto influye negativamente en el ingreso de las economías domésticas, y en consecuencia el acceso a los alimentos, afectando una importante dimensión de la Seguridad alimentaria y nutricional.

Referido a la pobreza, como un factor que agudiza la inseguridad alimentaria y nutricional, como muestra la tabla 2, en 2022 la pobreza por ingresos a nivel nacional fue de 25,2 %, disminuyó en relación con el 2021, pero su reducción no fue significativa (2,5 puntos porcentuales), (INEC, 2022).

Debe considerarse que Ecuador aún tiene casi un cuarto de su población viviendo con una privación severa en la satisfacción de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. Y algo importante a destacar es, el porcentaje tan alto de población rural que vive en estas condiciones, 41,0%. Lo que indica que las diferencias sociales que existen en el país es un problema por resolver para poder avanzar en la Seguridad alimentaria y nutricional.

Tabla 2 Pobreza y pobreza extrema en Ecuador

Indicador		2018	2019	2020	2021	2022
Pobreza (%)	Nacional	23,2%	25%	33%	27,7%	25,2%
	Urbano	15,3%	17%	25,4%	20,8%	17,8%
	Rural	40,0%	41%	49,2%	42,4%	41,0%
Pobreza extrema	Nacional	8,4%	8,9%	15,4%	10,5%	8,2%
	Urbano	4,1%	4,3%	9,0%	5,9%	3,9%
	Rural	17,7%	18,7%	29,1%	20,3%	17,4%

Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2022

Agréguese que Ecuador tiene seis provincias que registran porcentajes muy altos de niños y adolescentes en hogares en situación de pobreza por ingresos: Bolívar (48 %), Chimborazo (51 %), Esmeraldas (52 %), Napo (58 %), Morona Santiago (60 %) y Pastaza (67 %). Y que con respecto al porcentaje de pobreza multidimensional infantil hay algunas como Esmeraldas que tiene un 62,2 % (Encuesta de Salud y Nutrición en Ecuador 2018; Evaluación Social del Ministerio de Inclusión Económica y Social y Banco Mundial, 2019).

La distribución desigual de los ingresos es otro factor que agudiza la pobreza y que afecta la Seguridad en materia de alimentación y nutrición. El coeficiente de Gini en Ecuador fue en 2018 de 0,469, con una tasa de variación negativa, considerando el período 2008-2018. En el 2019 aumentó a 0,473 y en 2020 alcanzó la cifra más alta de los últimos 5 años (0,498). En 2021 y 2022 ha tenido una disminución no significativa, (INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo/Enemdu, 2022).

El Gobierno ecuatoriano debe prestarle atención al comportamiento de este importante indicador, pues la desigualdad de ingresos impide, entre otras cuestiones, a la población más vulnerable acceder a alimentos nutritivos suficientes. Por ejemplo, los hogares del decil de ingresos más pobre consumen alimentos que contienen un 20 % más de carbohidratos y un 50

% menos de proteínas de origen animal que el segmento de ingresos más rico (FAO, 2021). Se debe priorizar la zona rural ya que entre el 2021 y 2022, el índice de Gini presenta un aumento de 0,007, pasando de 0,426 a 0,433 (INEC, 2022, Enemdu, 2022).

Los resultados expuestos demuestran que el desafío, en términos más generales, a resolver por Ecuador para mejorar la Seguridad alimentaria y nutricional en el país está en la transformación de los sistemas alimentarios. Esta es la solución que plantea el informe “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021” para erradicar el hambre y la malnutrición en todas sus formas (FAO, 2021).

Entiéndase que un sistema alimentario está formado por todos los elementos (medio ambiente, población, recursos, procesos, instituciones e infraestructuras) y actividades relacionadas con la producción, procesamiento, distribución, preparación y consumo de alimentos, así como los resultados de estas actividades en la nutrición (Organización Panamericana de la Salud /OPS-Organización Mundial de la Salud/OMS-FAO, 2018). Con el fin de realizar la transformación de los sistemas alimentarios, en el informe mencionado anteriormente, la FAO indica vías que, a juicio de los autores, incluyen los factores principales (inflación, pobreza, desempleo, desigualdad social) que provocan el hambre y la desaceleración de los progresos en la reducción de la malnutrición en todas sus formas en el Ecuador. Estas son:

- La integración de las políticas humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz en las zonas afectadas por conflictos.
- La ampliación de la resiliencia frente al cambio climático en los distintos sistemas alimentarios.
- Fortalecimiento de la resiliencia de la población vulnerable ante las adversidades económicas.
- La intervención a lo largo de las cadenas de suministro de alimentos para reducir el costo de los alimentos nutritivos.
- La lucha contra la pobreza y las desigualdades estructurales garantizando que las intervenciones favorezcan a la población pobre y sean inclusivas.
- El fortalecimiento de los entornos alimentarios y la introducción de cambios en el comportamiento de los consumidores para promover hábitos alimentarios que tengan efectos positivos en la salud humana y el medio ambiente.
- Lograr un mayor grado de sinergia y de coherencia en la formulación y la aplicación de políticas de un sector a otro con el respaldo de inversiones más estratégicas de los sectores tanto público como privado. Esto permitiría establecer o extender programas de creación de empleo.
- La creación de carteras integradas de políticas, inversiones y leyes incorporadas en distintos puntos de las vías de transformación a fin de aumentar la asequibilidad de las dietas saludables con enfoque de prevenir no agudizar las desigualdades y brechas ya existentes.

CONCLUSIONES

La actividad legislativa en Ecuador ha sido prolija en refrendar a través de normas legales (leyes, códigos y regulaciones), la atención que le concede la Constitución a la Soberanía Alimentaria, como un problema que debe ser atendido dentro de la estrategia integral de desarrollo económico y social del país. De esta forma, se ha constituido un marco legal para el abordaje de la Soberanía Alimentaria que da soporte legal a las políticas, programas, metas y proyectos encaminados a garantizar a todas las personas, la disponibilidad constante y el acceso permanente a alimentos saludables.

Si bien se puede afirmar que el país avanzó en las dimensiones de la soberanía alimentaria hasta 2018. La situación a partir de 2019 cambió definitivamente. La aparición de la pandemia de COVID-19 trajo consigo retrocesos, que elevaron el número de personas en situación de vulnerabilidad. A la coyuntura ya desfavorable desde 2019, se sumó en 2022, el conflicto entre Rusia y Ucrania. Este escenario se caracteriza por la disminución del comercio internacional, las afectaciones en las cadenas de valor y la disrupción del transporte marítimo entre otras. En Ecuador estos problemas han limitado el acceso a los alimentos como consecuencia del alza de los precios (inflación). La inflación viene del incremento de los costos y de la reducción de la oferta de alimentos, teniendo como causas principales el encarecimiento de los insumos para la agricultura y la agroindustria, el alto coste del transporte, y las dificultades para la importación de alimentos. Este contexto económico, social y ambiental complejo, derivado de problemas internacionales, han ralentizado el avance en la erradicación del hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional en el país en el último trienio.

En la actualidad, se requiere un análisis profundo del Marco legal vigente y de las políticas públicas que se encaminan a elevar la seguridad alimentaria en Ecuador. Se deben diseñar políticas que se adecuen mejor a la actual coyuntura, para lograr transformaciones en los sistemas agroalimentarios, propiciando que sean más inclusivos, eficientes, resilientes y sostenibles. De forma tal que permitan, de manera constante, avanzar en la promoción de dietas saludables para toda la población ecuatoriana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. CEPAL-FAO-PMA. (2022). *Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial*. <https://www.cepal.org/documents/card>
2. CEPAL. (2015). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. http://www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
3. Cordero, O. (2022). Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria de Ecuador. *Rev Chil Nutr*; 49(S1), S34-S38. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-75182022000400034>
4. Castro, C., Collazo, F. y Castellanos, R. M. (2018). Factores determinantes de la Seguridad Alimentaria en Esmeraldas, Ecuador. *Anuario de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 10. <http://anuarioeco.uo.edu.cu>
5. Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. (s.e.).
6. Ecuador. (2010). *Ley orgánica del régimen de la soberanía alimentaria de Ecuador*. Ley 1. Registro Oficial Suplemento 583 de 5 de mayo de 2009. Vigente. Última Reforma. 27-dic-2010. Oficio No. T. 3241-SGJ-09-1202. <http://www.extwprlegs1.fao.org>
7. Ecuador. (2020). *Ley orgánica para el desarrollo de la Acuicultura y Pesca*. Registro Oficial 187 Año 2020. <http://www.gob.ec/sites>
8. Ecuador. (2017). *Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento Agroecológico*. Ley 0. Registro Oficial Suplemento 10 de 08-jun.-2017. <http://www.ambiente.gob.ec/downloads>
9. Ecuador. (2011). Reforma de la Ley Orgánica de Economía Popular Solidaria. Ley 0. Registro Oficial 444 de 10-may-2011. https://www.oas.org/pdfs/mesicic4_ecu_econ

10. Ecuador. (2016). *Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos*. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 899 de 09-dic.-2016. <https://www.ambiente.gob.ec/downloads>
11. FAO. (2021). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. <https://www.fao.org/documents/card>
12. FAO. (1996a). *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. <https://www.cepal.org>
13. FAO. (1996b). *Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y plan de acción de la cumbre mundial de alimentación*. <http://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>
14. FAO. (1974). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. <http://www.fao.org/3/f3350s/f3350s.pdf>
15. FAO. (1983). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Análisis mundial: situación agrícola y alimentaria en el África subsahariana. La mujer en el desarrollo agrícola*. <http://www.fao.org/3/ap663s/ap663s.pdf>
16. FAO y CEPAL. (2020). *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Plan de contingencia ante una eventual crisis en el abastecimiento de alimentos*. <https://doi.org/10.4060/ca9333es>
17. FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2021). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos*. FAO. <https://doi.org/10.4060/cb4474es>
18. Gonzalo, S. (2022). La desnutrición y la pobreza golpea a los niños de Ecuador. Periódico *Los Angeles Times*, 9/dic. <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo>
19. INEC. (20016-2021). *Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continúa*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos>
20. INEC. (2022). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web->
21. INEC. (2022c). *IPC de Ecuador 2022*. Boletín Técnico N°09-2022-IPC. <https://datosmacro.expansion.com/ipc-paises/ecuador>
22. Ministerio de Salud Pública e INEC. (2018). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición del Ecuador*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/-de-superficie-y-produccion-agropecuaria-continua-bbd/>
23. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Proyecto de Red de Protección Social en Ecuador. (2019). *Evaluación Social*. <http://www.inclusion.gob.ec/P167416>
24. Naciones Unidas, Ecuador. (2022). *Juntos llegamos más lejos: la ONU en Ecuador, trabajando contra la desnutrición crónica infantil*. <https://ecuador.un.org>
25. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir. Ecuador, 2013-2017*. <https://www.planif.gob.ec>
26. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 "Toda una Vida"*. <https://www.planif.gob.ec>
27. UNICEF. (2022). *Primero la infancia*. <http://www.unicef.org/ecuador>.