

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE
CIENCIAS SOCIALES
FLACSO**

ESTUDIO:

**Informe de Revisión Estratégica (IRE)
Seguridad alimentaria y nutricional (SAN)
en el Ecuador**
(Versión final revisada)

Quito, abril de 2015

**Informe de Revisión Estratégica (IRE) Seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en el
Ecuador.
Versión final revisada.**

Abril, 2015

PRÓLOGO

El objetivo de la reciente revisión estratégica de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) realizada por FLACSO y el Programa Mundial de Alimentos en el Ecuador fue identificar retos y oportunidades para cumplir con los objetivos establecidos por el país y que inciden en la seguridad alimentaria y nutricional.

La disponibilidad de alimentos en el país se ha mantenido invariable durante los últimos 50 años y la autosuficiencia va en descenso. Se identificaron hallazgos de importancia, entre los que se destacan:

1. una relación directa entre el nivel de pobreza y la desnutrición crónica apunta a un problema de acceso,
2. el consumo calórico aparente dentro de los grupos vulnerables es mayor que donde no hay desnutrición, lo que habla de un problema de baja calidad y pobre diversidad de la dieta, caracterizada por un bajo consumo de frutas y verduras, un alto consumo de carbohidratos y menor cantidad de proteína que aquellos en niveles socio económicos más altos, y
3. una carencia de micronutrientes en la dieta, principalmente de calcio y de cinc.

En vista de lo anterior, las oportunidades y pasos a seguir identificados se centran en la generación de información y evidencias para la toma de decisiones (información sobre el sector agrícola y evaluación de impacto de las intervenciones existentes, respectivamente), el fortalecimiento de capacidades (del personal técnico, instituciones públicas, y de los usuarios) y el utilizar el marco normativo existente para promover acciones de alto impacto.

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO.....	10
Indicadores de disponibilidad	14
Indicadores de consumo	15
Indicadores de utilización	18
INTRODUCCION	27
Objetivo general.....	27
Objetivos específicos.....	27
Enfoques del informe.....	27
Ámbito de la investigación:.....	29
Proceso y metodología de la revisión estratégica	30
Descripción de la metodología para el análisis situacional	31
Descripción de la metodología para el análisis de la respuesta	32
Descripción de la metodología para el análisis de los indicadores de disponibilidad	32
Descripción del procedimiento para el cálculo de los indicadores de acceso	33
CONTEXTO SOCIO-ECONOMICO DEL PAIS (MIC)	36
Crecimiento económico	36
Población	37
Pobreza y desigualdad.	38
La política social y la protección social	43
Plan Nacional del Buen Vivir.....	50
Estrategias nacionales: Cambio de la matriz productiva	58
Estrategias Nacionales.....	70
Estrategia Nacional para el Cambio Climático.	77
Marco normativo constitucional, legal y político.....	80
DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DEL ECUADOR EN SAN	85
Indicadores de seguridad alimentaria	85
Indicadores de disponibilidad a nivel nacional:	86
Acceso a mercados de los pequeños productores rurales.....	96
ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EN SAN CONCURRENTES CON LA ESTRATEGIA HAMBRE CERO	125
Análisis de políticas sectoriales MAGAP.....	125

Retos para la acción pública en relación a los objetivos del PNBV y a las políticas y programas sectoriales en marcha.....	173
ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA ACELERAR EL PROGRESO HACIA LOS OBJETIVOS CONCURRENTES EN FUNCIÓN DEL ANÁLISIS DE BRECHAS.	179
En relación al objetivo de erradicar la desnutrición infantil	179
Respecto al objetivo de garantizar el 100% de acceso a los alimentos durante todo el año	180
Respecto al objetivo de mejorar las condiciones de vida de pequeños productores agrícolas.	180
En relación a los Gobiernos locales.	184
OPORTUNIDADES PARA LA COOPERACIÓN.	187
Una visión general.....	187
RECOMENDACIONES PARA EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS.	196
CONCLUSIONES GENERALES DEL INFORME DE REVISIÓN ESTRATÉGICA.	202
Con respecto al contexto MIC:.....	202
Con respecto al estado de la SAN:	203
Con respecto a las respuestas del Estado para las tres áreas de objetivos:	205
Bibliografía.....	209
Entrevistas.....	213
Páginas web visitadas:	214

Índice de Tablas

Tabla 1. Coincidencia de objetivos en SAN entre DHC y objetivos nacionales.....	10
Tabla 2. Conjunto de Indicadores de SAN utilizados en este estudio.....	13
Tabla 3 Crecimiento anual del PIB-Ecuador: 2004-2014.....	36
Tabla 4 Evolución de la pobreza y extrema pobreza 2006-2013	39
Tabla 5 Pobreza 2006-2013, por sector de residencia y por etnia.	39
Tabla 6 Extrema pobreza 2006-2013, por sector de residencia y por etnia.	40
Tabla 7 Variación del Índice de Gini en Ecuador: 2004-2014.....	41
Tabla 8 IDH y PIB per cápita de los países latinoamericanos de renta media.....	41
Tabla 9 Pobreza y extrema pobreza por NBI según sector de residencia.	42
Tabla 10 Pobreza y extrema pobreza por NBI según autodefinición étnica.....	42
Tabla 11 Matriz del sistema de protección social, componentes, políticas y principales programas.	47
Tabla 12 Instancias, instrumentos y mecanismos de participación del SNDPP.....	51
Tabla 13 Objetivos del PNBV relacionados con la soberanía alimentaria.....	55
Tabla 14 Áreas de intervención y entidades estatales competentes para el CMP	61
Tabla 15 Políticas, programas y proyectos de entorno para el CMP.....	62
Tabla 16 Sectores priorizadas para el cambio de la matriz productiva	65
Tabla 17 Industrias estratégicas para el cambio de la matriz productiva	66
Tabla 18 Objetivos del PNBV relacionados con el CMP y la soberanía alimentaria.....	68
Tabla 19 Proyectos de la Estrategia de Cambio Climático.....	78
Tabla 20 Rendimiento/Cereales y Frutas (TM/Has).....	87
Tabla 21 Productividad de vegetales.....	88
Tabla 22 Rendimiento carne vacuna.....	88
Tabla 23 Autosuficiencia alimentaria	90
Tabla 24 Autosuficiencia alimentaria, Ecuador, América del Sur, mundo.	91
Tabla 25 Kilo-calorías día por habitante.....	92
Tabla 26 Oferta Kcal Ecuador, América del Sur, Mundo.	93
Tabla 27 Desperdicio de cereales y frutas 1961-2009.....	93
Tabla 28 Estructura de la tenencia de la tierra	94
Tabla 29. Coeficiente de Gini en la distribución de la tierra.	95
Tabla 30 Promedio de consumo calórico per cápita y prevalencia de la desnutrición crónica	103
Tabla 31 Promedio de consumo calórico per cápita por estado nutricional.....	106
Tabla 32 Distribución de la adecuación del consumo calórico.	107
Tabla 33 Promedio de consumo calórico, diversidad alimentaria y desnutrición por categorías de adecuación calórica.....	109
Tabla 34 Niveles recomendados de macronutrientes.....	110
Tabla 35 Aporte de los macro-nutrientes al consumo de energía por alimentos.....	110

Tabla 36 Prácticas frente a situaciones de carencia de alimentos	111
Tabla 37 Prácticas frente a situaciones de carencia de recursos económicos para comprar alimentos.....	112
Tabla 38 Proporción media de grupos de alimentos consumidos respecto del consumo total.	113
Tabla 39 Proporción media de grupos de alimentos consumidos respecto del consumo total, según estado nutricional	114
Tabla 40 Comparación de prevalencias DCI entre 1986 – 2012.....	116
Tabla 41 Comparación de prevalencias desnutrición aguda entre 1986 – 2012.....	117
Tabla 42. Comparación de prevalencias de anemia entre 1986 – 2012.	118
Tabla 43 Proporción media de micronutrientes consumidos respecto del consumo total de micronutrientes.....	120
Tabla 44 Proporción media de micronutrientes consumidos respecto del consumo total de micronutrientes según estado nutricional	121
Tabla 45 Viviendas con acceso a agua potable y alcantarillado.....	122
Tabla 46 Hogares con acceso a red pública de agua por etnia.	123
Tabla 47 Brecha entre los objetivos del PNBV y la actual cobertura a red pública de agua por etnia.....	124
Tabla 48 Valoración de componentes según su concentración en alimentos procesados.....	138
Tabla 49 Coberturas PAE 2007-2013	156
Tabla 50 Matriz de competencias por políticas en SAN según nivel de gobierno.	163
Tabla 51 Matriz de competencias por políticas del PNBV en SAN.....	165
Tabla 52 Análisis de la Respuesta e identificación de brechas por área de objetivo.	166
Tabla 53 Matriz de análisis de programas por objetivo y diseño en relación a las áreas de objetivos de SAN.....	171
Tabla 54 Indicadores de SAN en relación a los Objetivos y políticas del PNBV.....	172

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Esquema del Sistema nacional de planificación.....	50
--	----

Índice de Siglas:

ACNUR: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ACTO: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.
AFC: Agricultura familiar campesina.
ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.
ARCSA: Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria
AVSF: Agricultores y Veterinarios Sin Fronteras.
BDH: Bono de Desarrollo Humano.
CAN: Comunidad Andina de Naciones.
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CI: Cooperación Internacional.
CIALCO: Programa de Circuitos Cortos Alternativos de Comercialización.
CIBV: Centros Infantiles del Buen Vivir.
CMP: Cambio de la Matriz Productiva.
CNH: Programa Creciendo con Nuestros Hijos.
COOTAD: Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.
DANS: Diagnóstico de la Situación Alimentaria, Nutricional y de Salud.
DCI: Desnutrición crónica infantil. DHC: Desafío Hambre Cero.
DR: Dirección de Refugio.
ECC: Estrategia de Cambio Climático.
ECV: Encuesta de Condiciones de vida.
ENDEMAIN: Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil
ENIEP: Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza.
ENSANUT: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.
EPS: Economía Popular y Solidaria.
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FIAN: Food First Information and Action Network.
FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
GAD: Gobiernos Autónomos Descentralizados.
HaH: Estrategia Hombro a Hombro.

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

IEPS: Instituto de Economía Popular y Solidaria.

IPA: Instituto de Provisión de Alimentos del Estado.

IRE: Informe de Revisión Estratégica.

LORSA: Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria.

MAE: Ministerio del Ambiente del Ecuador.

MAGAP: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

MCDS: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

MCPEC: Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social.

MINEDUC: Ministerio de Educación.

MREMH: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

MSP: Ministerio de Salud Pública.

MIPRO: Ministerio de Industrias y Productividad.

NBI: Necesidades básicas insatisfechas.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

PAE: Programa de Alimentación Escolar.

PAIP: Planes Anuales de Inversión Pública.

PGE: Presupuesto General del Estado 2014.

PMA: Programa Mundial de Alimentos.

PNBV: Plan Nacional del Buen Vivir.

SAN: Seguridad alimentaria y nutricional.

SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.

SENAGUA. Secretaría Nacional del Agua.

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

SETECI: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

SETEP: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza.

SIGTIERRAS: Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura.

SIPAE: Sistema de Información sobre la Problemática Agraria del Ecuador.

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas.

WHO: World Health Organization.

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe de la revisión estratégica (IRE) del estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el Ecuador toma como punto de partida el marco global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹ y el Desafío Hambre Cero (DHC en adelante). Los objetivos específicos del DHC son asumidos en función de su concurrencia con las prioridades gubernamentales y con los objetivos y políticas definidas en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Para facilitar el análisis de la concurrencia se identificaron cinco áreas de objetivos comunes: eliminar desnutrición infantil; garantizar acceso a los alimentos; sostenibilidad de los sistemas alimentarios; mejorar las condiciones de vida de pequeños productores agrícolas; y eliminar el desperdicio. El análisis de la concurrencia encontró que para tres de las cinco áreas mencionadas existen objetivos y metas explícitamente establecidas por el Gobierno Nacional y que son completamente coincidentes con el DHC, como se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 1. Coincidencia de objetivos en SAN entre DHC y objetivos nacionales

Desafío Hambre Cero	Área Común	Objetivos y metas nacionales.
1. Erradicar la desnutrición crónica infantil de niños menores de dos años	Erradicar desnutrición infantil	Erradicar la desnutrición crónica infantil de niños menores de dos años (PNBV, meta 3.3).
2. 100% de acceso a alimentos adecuados durante todo el año.	Garantizar acceso a la alimentación	Derecho a la alimentación (Constitución, 2008) y garantizar el consumo de una canasta mínima de alimentos (ENIEP, 2014 y PNBV. 3.6.n.).
Asegurar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios	Sostenibilidad	Garantizar la Bioseguridad precautelando la salud de las personas, de otros seres vivos y de la naturaleza (PNBV 7.5; 7.8; MAE:ECC; CMP; MAGAP)

¹ Y más específicamente el segundo objetivo: poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible (Naciones Unidas, 2014).

4. Duplicar el ingreso y la productividad de los pequeños productores agrícolas	Mejorar condiciones de vida de pequeños productores agrícolas	Fortalecer la producción rural organizada y la agricultura familiar campesina bajo formas de economía solidaria... (PNBV, 10.4.a; CMP; MAGAP-CMP-P8; ENIEP).
5. Eliminar la pérdida y el desperdicio de Alimentos.	Eliminar el desperdicio	No se encontraron concurrencias

El marco de análisis de políticas y programas para este informe está delimitado por aquellas iniciativas gubernamentales identificadas en la columna derecha del cuadro anterior. Finalmente la revisión estratégica se concentró en las áreas en las que existen instrumentos de políticas en marcha (áreas señaladas en gris).

Este informe está estructurado en ocho capítulos. En el primer capítulo se presentan los objetivos y los enfoques de la revisión estratégica. Entre los enfoques está el marco global del DHC y la reflexión sobre una nueva perspectiva para la cooperación con países de ingresos medios. Como parte de esta reflexión surge un tercer enfoque en la identificación de ciertas brechas, aquellas que estos países aún deben enfrentar simultáneamente con su proceso de crecimiento. El informe también asume un enfoque en la acción pública, partiendo de la premisa según la cual los problemas de seguridad alimentaria no son problemas de un grupo social en particular ni competen a una autoridad pública de manera exclusiva, son problemas públicos y requieren de intervenciones de acción pública, es decir intervenciones que articulen respuestas de la sociedad, de las organizaciones nacionales e internacionales y del Estado, en conjunto, bajo este enfoque nos preguntamos ¿qué puede hacer la cooperación internacional en coordinación con el Gobierno y con otros actores, para mejorar la SAN en el país?

En el segundo capítulo se hace una breve revisión del contexto socio-económico del país. En la última década Ecuador ha crecido a una tasa promedio de 4,8 puntos. El sector petrolero continúa siendo el principal impulso del crecimiento. La economía aún sigue dependiendo de las condiciones del mercado externo. Pero a diferencia del tipo de crecimiento observado en la década de los años 90, el actual crecimiento del país habría favorecido a los segmentos más pobres del país.

La población ecuatoriana es mayoritariamente joven y se ha ido urbanizando paulatinamente. La

tasa de crecimiento ha disminuido a 1,9% según el último censo. El desempleo también ha disminuido en los últimos años, aunque el sub-empleo sigue teniendo una importante ponderación, casi a la par del empleo. Hasta ahora el bono demográfico del país ha afectado positivamente al fisco y se prevé que su razón siga creciendo hasta el año 2050. Para entonces el país deberá afrontar las consecuencias del envejecimiento de su población, esto sugiere la necesidad de políticas de largo plazo para prever el sustento de esta población, tomando en cuenta que una buena parte de la misma habrá transitado su vida productiva en condiciones de subempleo.

Otro cambio importante es la reducción de la pobreza, en los últimos ocho años la incidencia ha disminuido en más de 1.5 puntos por año, tanto para la pobreza por ingresos como para la pobreza por NBI. La extrema pobreza también se redujo en cerca de 1 y 1.3 puntos por año en el mismo periodo. Las mayores brechas con respecto a estos indicadores se observan en pobreza por NBI en el sector rural y en los segmentos de población que por autodefinición se reconocen como indígenas, montubios y afro-ecuatorianos. Aun así, también la desigualdad medida por el índice de Gini se habría reducido en cinco puntos al pasar de 0,54 en el año 2006 al 0,49 en el año 2013.

A continuación se presenta un breve resumen del marco normativo nacional, el mismo que a partir de la Constitución del 2008 instituye la *soberanía alimentaria* como uno de los pilares para configurar un nuevo modelo de desarrollo en el país (ver artículos 281 y 282). Para dar sustento a estas definiciones en el 2009 se emitió La Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) que dispone la creación de varios “mecanismos para garantizar Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente (Art. 1).

En este informe se asume que entre los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria existe una complementariedad programática: el primero muestra los objetivos dentro de un territorio y en relación con otros territorios, mientras que el segundo aporta los métodos y las prácticas específicas que pueden adoptar las políticas en función de esos objetivos.

El informe sigue con la revisión del Plan Nacional del Buen Vivir, la estructura del Sistema

de Planificación (SNDPP), las instancias e instrumentos del SNDPP. Se identifican los objetivos, políticas y lineamientos del PNBV que están relacionados con la seguridad y la soberanía alimentaria. A este análisis del marco programático del país le siguen los análisis de las dos grandes estrategias nacionales, el cambio de la matriz productiva (CMP) y la estrategia para la igualdad y la erradicación de la pobreza (ENIEP). En ambos casos se identifican ejes, componentes y proyectos específicos relacionados con la SAN.

Más adelante se presenta un panorama general de la política social en el Ecuador. En los últimos años se observan importantes cambios en las orientaciones, los objetivos y los montos destinados a la inversión social. A partir del 2007 el Gobierno ha fortalecido el rol del Estado en el diseño y ejecución de la política social y ha puesto en marcha nuevas modalidades de intervención. Con éstas modalidades se busca remplazar el modelo de provisión focalizado, descentralizado y con participación del sector privado, por uno universal, centralizado e inter-sectorial (MCDS; 2012). La mayoría de los servicios sociales han recuperado la condición de gratuidad y su regulación, financiamiento y provisión, han pasado a ser exclusiva responsabilidad del Estado.

Hasta aquí el análisis sigue el esquema programático de la planificación nacional y por lo tanto asume una visión hasta cierto punto normativa de la política pública.

En el tercer capítulo se presenta el contenido analítico-descriptivo del informe. Aquí se identifica tres dimensiones características de la SAN y los indicadores relevantes para cada dimensión, como se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 2. Conjunto de Indicadores de SAN utilizados en este estudio.

Dimensiones de la SAN	Indicadores
Disponibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Productividad de alimentos de origen vegetal y animal, • Auto-suficiencia alimentaria, • Oferta kilo-calórica/día por habitante
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo calórico <i>per cápita</i> Requerimiento calórico de las personas del hogar según composición demográfica –edad y sexo-. <ul style="list-style-type: none"> • Adecuación calórica. • Índice de diversidad del consumo de alimentos • Aporte de los macronutrientes. Prácticas de seguridad alimentaria ante problemas de acceso a alimentos y recursos económicos para la compra.

Utilización / Resultado	<ul style="list-style-type: none"> • Desnutrición crónica infantil • Desnutrición aguda Deficiencia de micronutrientes Acceso al agua potable (por su impacto en la utilización de los alimentos) Acceso a instalaciones sanitarias (por su impacto las condiciones de higiene)
-------------------------	--

Elaboración: FLACSO 2014

A continuación se presentan los principales resultados en cada grupo de indicadores:

Indicadores de disponibilidad

Durante los últimos 50 años ocurrieron, a nivel mundial, grandes innovaciones tecnológicas en semillas, maquinarias, abonos, fertilizantes y pesticidas, que incrementaron la productividad de los cultivos agrícolas a nivel global. En contraste con ello, la productividad de los alimentos vegetales en el Ecuador se ha mantenido sin variaciones. Incluso para ciertos alimentos (p.ej. Frutas) se observa una ligera declinación. En otros grupos de alimentos (p.ej. trigo y avena) el país no solo que presenta baja productividad sino que además es completamente deficitario. En lo que respecta a la carne vacuna, la productividad país pasó en 1961 de 0,155 TM/An al 2012 a 0,204 TM/An, con una línea de tendencia creciente. La producción de carne de cerdo y de aves también se incrementó en los últimos años.

A pesar de esta detención en la productividad de alimentos de origen vegetal, Ecuador sigue siendo un país autosuficiente en la mayoría de alimentos básicos (92,4%). Sin embargo, si evaluamos la tendencia del indicador de autosuficiencia en el largo plazo, se observa que en el transcurso de los últimos 50 años el país ha venido perdiendo capacidad principalmente en alimentos de origen vegetal. Un año crítico en este sentido fue 1998 (90,3%) cuya contracción en la autosuficiencia estaría relacionada con las variaciones y condiciones climáticas que afectan, cada vez más, a la producción nacional.

La comparación del nivel de autosuficiencia del Ecuador con el promedio de América del Sur (AS) y del Mundo, muestra que el país fue disminuyendo paulatinamente desde una posición superior en dos puntos sobre la región y cinco puntos sobre el nivel mundial, hasta situarse

cinco puntos por debajo de la región, con una clara tendencia hacia la baja. Con respecto al promedio mundial, Ecuador sigue ubicándose cuatro puntos más arriba.

La oferta diaria de kilocalorías *per cápita*, subió de 1913 kl en el año 1961 a 2267 kl en el año 2009. Actualmente América del sur mantiene una oferta de 2951 kl, y el promedio mundial es de 2831 kl. Mientras el promedio de la región y el mundial se incrementaron en cerca de 640 Kcal/día por habitante en los últimos 50 años, Ecuador solo incrementó 354. Aun así la cantidad de kilocalorías disponibles *per cápita* en Ecuador es superior, en promedio, al umbral establecido por el INEC (2007) de 2 141 Kcal/día por habitante.

Los indicadores de disponibilidad a nivel nacional presentados en este informe, permiten llegar a tres conclusiones, la primera es que la productividad del país en alimentos de origen vegetal ha permanecido estática en los últimos 50 años. La segunda es que en el corto plazo la autosuficiencia alimentaria no parece plantear todavía un problema de inseguridad alimentaria, pero si estaría impactando en la soberanía alimentaria. La tercera conclusión es que, vista en el largo plazo, la tendencia de la autosuficiencia muestra un descenso gradual. Esta tendencia conjugada con el estancamiento de la productividad y con la vulnerabilidad del país frente a fenómenos climáticos, permiten plantear la hipótesis de un ascenso de la inseguridad alimentaria en el largo plazo.

Finalmente el desperdicio de alimentos, que es uno de los pilares del DHC, no parece constituir un problema evidente o severo para la seguridad alimentaria en el país.

Indicadores de consumo

Con respecto al análisis del consumo de alimentos de las familias ecuatorianas, considerando el acceso en calorías a través de la compra y el autoconsumo, se puede observar que existe una relación directa entre el nivel de pobreza con la prevalencia de desnutrición crónica. Ahora bien, si con base en los indicadores de disponibilidad, hemos de considerar que, en términos globales, y a pesar de su escaso incremento en productividad, el país no ha tenido, ni tendrá en el corto plazo, un problema de autosuficiencia en la oferta kilo-calórica, podemos concluir entonces que la prevalencia de desnutrición crónica observada en el quintil más pobre muestra claramente que la desnutrición en el país no es un problema de disponibilidad global sino de acceso de ciertos

grupos de población a una alimentación adecuada. Se observa además que la población auto identificada como indígena es el grupo que presenta un menor acceso calórico. Si el problema es de acceso se advierte entonces una falla en el sistema de titularidades.

Como podría ser predecible el indicador del acceso energético muestra que éste es mayor en los niños sin desnutrición. Sin embargo lo que llama la atención en este resultado es que en los estratos intermedios (quintiles 2,3 y 4) el consumo energético es ligeramente superior en los grupos de niños que sufren desnutrición frente a los niños que no la sufren, lo cual plantearía una aparente contradicción entre acceso y resultado de desnutrición. Pero al observar la diversidad en el consumo de alimentos, para estos mismos grupos, se advierte que para el grupo de los niños con desnutrición aunque tienen acceso a un mayor consumo energético éste está acompañado, simultáneamente, de menor variedad. Este hallazgo nos permite concluir que en los grupos menos pobres la variedad de la dieta podría tener un mayor impacto en la ausencia de desnutrición que el mismo consumo calórico.

En el análisis de la distribución de la adecuación calórica, se observa mayores déficits en los estratos más pobres, el área rural, la población indígena, en la Sierra y Amazonia. El aporte de los macro-nutrientes al consumo calórico, muestra una tendencia al consumo de carbohidratos por encima del nivel recomendado y un menor aporte de proteínas para los estratos más pobres.

Con respecto a las prácticas de seguridad alimentaria que adoptan los hogares ante problemas de disponibilidad de recursos económicos para la compra de alimentos se observa que un 15% de las familias no tuvo suficiente comida en las dos semanas previas a la encuesta, en el caso de personas en extrema pobreza esta insuficiencia sube hasta el 40%. Cerca del 50% de las personas encuestadas respondió que frente a la insuficiencia de alimentos, su práctica más inmediata es disminuir igualitariamente el consumo entre todos los miembros del hogar o suprimir alguna de las comidas diarias. Frente a situaciones de carencia de recursos económicos para comprar alimentos, los hogares dejan de comprar ciertos productos –práctica que incide en la disminución de la diversidad aumentando aún más las probabilidades de incidencia de la desnutrición como se desprende del hallazgo anterior. Para cubrir los gastos alimenticios las personas recurren con frecuencia a solicitar préstamos en tiendas populares en las que tienen esta posibilidad. Hay que notar que esta práctica es más habitual en los no pobres y algo menos en los pobres (1,5 puntos),

pero en los pobres extremos, esta frecuencia baja, probablemente debido a que el acceso, incluso a esta forma de crédito, es menor para este grupo. Si articulamos estos hallazgos con la ausencia de un programa estatal que provea alimentos por fuera del mercado para las familias más vulnerables, parecería que el objetivo de garantizar a todas las personas, en todo momento acceso físico, social y económico, a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias, constituye un desafío central para la acción pública, más todavía en un contexto normativo como el que actualmente tiene el Ecuador, en el que todos los derechos están garantizados, incluido el derecho a la alimentación.

Finalmente, en esta sección se analiza la proporción media por grupos de alimentos consumidos respecto al consumo total. Se observa que los grupos más pobres tienen una proporción significativamente más baja de consumo de frutas (16%), respecto de las familias más ricas (27%). Se observa también que en el grupo de niños y niñas que no presentan desnutrición crónica la ingesta de verduras es similar, en porcentaje, al consumo que presentan los niños y niñas con DCI. Como sabemos, la dieta en los países en transición económica cambia a medida que aumentan los ingresos. La participación de los alimentos básicos disminuye mientras que la de la carne, productos lácteos y oleaginosos aumenta. Este aumento en la ingesta de fuentes de proteína puede ser deseable en casos en los que su déficit estuviese relacionado con el problema de la desnutrición infantil. Sin embargo este cambio a nivel general podría estar ocurriendo en detrimento del consumo de frutas y verduras que se consideran esenciales para una buena nutrición por su aporte de vitaminas, minerales y antioxidantes.

Indicadores de utilización

El último conjunto de indicadores que presenta el informe son los indicadores de utilización, se analizan los indicadores concurrentes con el DHC; desnutrición crónica infantil, desnutrición aguda y deficiencia de micronutrientes. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT-ECU 2011-2013) para el año 2012 la prevalencia de la DCI fue del 25,3% a nivel nacional. Puesto que en 1986 el Diagnóstico de la Situación Alimentaria, Nutricional y de Salud (DANS) registró un 40,2% de prevalencia (valor convertido a las curvas OMS-2006), esto significa que en 26 años la desnutrición crónica de niños menores de 5 años se redujo en menos de 15 puntos, es decir apenas algo más de medio punto por año. Más allá del promedio nacional, en la población indígena la prevalencia sube al 42,3% y en la sierra rural es 38,4%. La provincia de Chimborazo presenta la prevalencia más alta del país (48,8%) seguida de la provincia Bolívar (40,8%); ambas se consideran con una prevalencia “muy alta” según los parámetros establecidos por la OMS ($\geq 40\%$). Las provincias de Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua, Loja y Santa Elena, siguen presentando una prevalencia “alta” entre 30 y 39% (véase Ensanut, 2013: 35).

Si bien el indicador promedio de la prevalencia ha disminuido lentamente en los últimos años, en cambio, el patrón de su concentración geográfica y étnica no ha variado.

Además resulta un entresijo para la política pública que entre el indicador de 2006 (25,8% según el PNBV y 26,3 según el cálculo realizado para este informe) y el indicador del 2012 (25,3%) durante un periodo en el que se han hecho varios esfuerzos para reducir la DCI (2009-2012), el ritmo de la reducción haya sido mucho menor (entre 0,083 y 0,16).

En cuanto a la incidencia de la desnutrición aguda se ha mantenido estable desde 1986 en bajos niveles. Actualmente se considera que la desnutrición aguda, por su baja prevalencia (<5%) no constituye un problema de salud pública (Ensanut, 2013: 32).

La anemia (por insuficiencia de hierro) en menores de cinco años, presenta una prevalencia de 25,7% para el año 2012; en niños pertenecientes a familias identificadas dentro del primer quintil la prevalencia sube a 33,6%. Estudios previos, ya habían reportado una tasa de anemia muy elevada en niños de hogares identificados en los quintiles uno y dos (Banco Mundial, 2007: 23); así mismo, para el 2012 el 41,6% de niños indígenas sufrían anemia (Ensanut, 2013: 58-59). De manera general la prevalencia de anemia ha disminuido muy lentamente en los últimos 26 años. Existe una correlación entre anemia y DCI. Los niños anémicos tienen mayores probabilidades de tener baja talla-por-edad. La tasa promedio de baja talla-por-edad entre niños anémicos es seis puntos más alta que la tasa promedio en los niños no anémicos (Banco Mundial, 2007: 23). La prevalencia de la anemia entre 20 y 39,9% se considera como un problema moderado de salud pública, mientras que una prevalencia igual o mayor que el 40% constituye un problema severo de salud pública (WHO, 2008: 6). Así, mientras el problema es moderado para todo el grupo de población infantil, para la población indígena y para las familias ubicadas en el primer quintil, el problema es severo.

En el análisis de la proporción media de micronutrientes consumidos respecto al consumo total en menores de cinco años, se puede observar que el grupo con DCI tiene una menor proporción de consumo de zinc y de calcio respecto al resto de la población en este grupo de edad. Por lo tanto es probable que estas diferencias estén asociadas a la prevalencia de la desnutrición crónica infantil. Como sabemos las principales fuentes de zinc son las carnes mientras que la principal fuente de calcio son la leche y los derivados lácteos. Así, mientras por un lado el proceso de transición económica muestra un aumento general en el consumo de alimentos de origen animal, por otro lado, la persistencia de un problema grave y moderado de desnutrición

crónica infantil para ciertos grupos de población, podría explicarse también por el acceso diferenciado a ciertas fuentes de micronutrientes. Parecería que la formulación de una política de reducción de la desnutrición infantil deberá fomentar la diversidad de la dieta y al mismo tiempo el acceso a fuentes de proteína y de micronutrientes.

Entre los indicadores de utilización y aprovechamiento de los alimentos están también el acceso a fuentes de agua mejoradas y el acceso a instalaciones de agua mejoradas. Tomado en cuenta que aún existen zonas del país con coberturas muy bajas en ambos indicadores, el informe concluye que ampliar el acceso al agua segura, especialmente para la población que vive en el sector rural, para la población perteneciente a etnias, indígenas y montubias, constituye un evidente desafío para el Ecuador. De manera inédita el Ecuador garantiza constitucionalmente el derecho al agua, por lo tanto la meta de ampliar las coberturas de agua para consumo humano hasta “alcanzar el 95,0% de viviendas con acceso a red pública de agua” en el 2015, es un mandato para la acción pública. Otro tanto puede concluirse con respecto al saneamiento en el país y a otras condiciones de la vivienda.

Varias pueden ser las causas para la persistencia de la desnutrición crónica infantil y para la deficiencia de micronutrientes. Algunos estudios señalan la correlación entre la falta de acceso a servicios de agua y saneamiento básico y una mayor probabilidad de sufrir de desnutrición (CEPAL, 2006). El análisis realizado en este informe, muestra cierta correlación entre el déficit en el consumo de proteínas, el consumo de carbohidratos superior al estándar, la falta de variedad en la dieta, y la incidencia de la desnutrición crónica. Según un análisis multivariado del Banco Mundial (2007) otro factor causal podría ser la falta de información y conocimientos sobre una nutrición adecuada (hábitos y conocimientos de la madre). Sin embargo, con respecto a este factor, se observa que más que la educación formal básica de la madre (determinada por el nivel de escolaridad) es la consejería nutricional la que presenta una correlación positiva con la prevención de la DCI. Otros factores identificados como determinantes en el análisis multivariado fueron la elevada exposición de los niños a enfermedades, esto también está relacionado a servicios de salud insuficientes en ciertos sectores. La pobreza, y por lo tanto la falta de acceso económico, también consta como factor explicativo. Finalmente el análisis multivariado señala el bajo impacto de la política, lo que podría estar relacionado tanto a errores de diseño como de implementación.

En el cuarto capítulo se presenta un análisis de los distintos programas que están siendo implementados por los ministerios sectoriales y que tienen objetivos en alguna de las cuatro áreas comunes de objetivos con el DHC. En el caso del MAGAP por ejemplo se analizan los programas Hombro a Hombro, el Plan Tierras, el SIGTIERRAS, el CIALCO y el IPA, se observa que si bien son programas que por su objetivo impactarían directamente en la SAN, especialmente en el área de objetivos relacionada con la mejora de las condiciones de vida de los pequeños productores locales, en cambio, por su nivel de resultados en la implementación o por su diseño, todavía no han llegado a alcanzar ese potencial impacto.

Adicionalmente, en el análisis de las iniciativas del Estado respecto a la agricultura familiar campesina, se presenta una consideración acerca de cómo el género y la etnicidad influyen en un desarrollo desigual incluso dentro del sector rural-campesino. Las mujeres agricultoras indígenas sufren discriminaciones en los mercados laborales y de productos; ocupan un lugar secundario en el acceso a la tierra, al agua, al crédito; y experimentan constantemente obstáculos para ejercer sus derechos. Las políticas públicas orientadas a mejorar la situación de los pequeños productores rurales deberán ser pensadas intencional y sistemáticamente para derribar estos obstáculos.

En el siguiente apartado se analizan varios programas de protección del MCDS, el MIES y MSP, se observa que la mayoría de los programas están relacionados con el objetivo de erradicar la desnutrición infantil, objetivo que es idéntico al establecido en el DHC. Ahora bien, observamos que entre los programas analizados, ninguno de éstos tiene un objetivo directo de asegurar el acceso a los alimentos. Aquí se presenta también un análisis sobre el Bono de Desarrollo Humano (BDH). Aunque éste no fue diseñado desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, de manera indirecta a través del ingreso, el BDH si tiene un impacto en el acceso. Sin embargo varios estudios han demostrado que el BDH tiene bajo impacto en reducir la desnutrición crónica infantil y en mejorar el estado nutricional de las familias receptoras. Otros estudios de impacto del BDH mostraron que el grupo de personas receptoras no era homogéneo. Dentro de este grupo existían variaciones de ingreso y de consumo y por lo tanto existían segmentos de personas con mayores carencias que otras. Debido a estas variaciones el BDH tenía efectos diferenciados; era más efectivo por ampliar el consumo de alimentos en los más pobres, mientras que en los menos pobres aumentaba su efecto sobre el comportamiento relacionado a la condicionalidad en salud y educación (al respecto véase Ponce, 2013). Con la re-focalización reciente del bono, se asume

que actualmente el grupo es más homogéneo pues habrían quedado como receptores del BDH únicamente las personas de menos ingresos, es decir, el grupo sobre el cual el BDH impacta ampliando el consumo de alimentos. Por lo tanto, este informe considera que este es un momento clave para repensar cómo a través del bono es posible asegurar el acceso de sus receptores a una canasta básica de alimentos, vinculando el BDH a metas de alimentación y nutrición, pero además sin perder de vista el acceso a las prestaciones de salud y educación que son las que en el largo plazo van a ampliar las capacidades de la familias receptoras. Esta articulación sería la oportunidad para conectar a los receptores- consumidores con los pequeños productores agrícolas en el nivel local, asegurando de paso, una ampliación en la variedad de la dieta, factor que como hemos visto en los resultados del análisis descriptivo tiene tanta importancia como el acceso. Esta articulación además, tiene consonancia con las propuestas de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (SETEP).

Finalmente, en el área de objetivos relacionada a la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, la investigación encontró pocas iniciativas sectoriales en ejecución. El Ministerio del Ambiente considera dentro de su agenda de políticas el problema de la sostenibilidad, el cambio climático y sus efectos en la pequeña y mediana agricultura rural. Por el momento los proyectos derivados de esta agenda y que se encuentran en ejecución están principalmente relacionados con el manejo y control de los recursos hídricos en varias zonas del país.

En el quinto capítulo se analizan los principales desafíos y las brechas observadas en materia de SAN en el país. Entre los desafíos el informe señala que aún existe población que está excluida de los programas orientados a reducir la desnutrición, esto a partir de identificar las coberturas actuales de programas de desarrollo infantil o de los servicios de agua y saneamiento y confrontarlas con las metas establecidas por los mismos programas o en el PNBV 2013-2017. Se observan muchas innovaciones en el esquema de gestión de los programas relacionados con la SAN, sin embargo aún no existe la articulación operativa requerida para potenciar los efectos de estas intervenciones. Muchos de los programas aún deben fortalecer las funciones de monitoreo y evaluación a fin de contar con información oportuna y confiable que permita tomar decisiones a lo largo del proceso de la política pública.

Otro desafío en de los programas que tienen objetivos relacionados a la seguridad alimentaria es la realización de estudios y evaluaciones de impacto de sus intervenciones,

especialmente se identifica la necesidad de comprender mejor el problema de la persistencia de la desnutrición crónica infantil (DCI).

Los resultados del análisis descriptivo de este informe muestran que -a nivel nacional- la disponibilidad de alimentos no ha sido, ni es todavía, un problema grave para el país. Los indicadores de consumo y la persistencia de la desnutrición crónica infantil muestran más bien que se trata de un problema de acceso y de utilización. La ausencia de un programa que garantice un nivel mínimo de acceso a alimentos para las familias más vulnerables parecería una tarea pendiente para la acción pública en materia de SAN.

Aunque existen varios programas sectoriales con objetivos orientados directa o indirectamente a promover las capacidades de los pequeños productores rurales, en cambio, en las prioridades programáticas del nivel nacional e intersectorial no se observa una política específica dirigida a proteger y promover las capacidades de este segmento de la población y a sus formas de producción. En los mismos documentos programáticos existen distintas caracterizaciones generales sobre quiénes son los sujetos de las políticas. Identificar y definir con claridad quiénes son los sujetos de las políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores agrícolas, parecería un primer paso para el diseño de políticas específicas de apoyo a este segmento, considerando su relevancia como proveedor de alimentos agrícolas de consumo masivo para el mercado nacional. Aunque la estrategia de cambio de la matriz productiva, y las iniciativas que de allí se derivan tienen un componente que impacta sobre la agricultura familiar campesina, por el momento esas iniciativas parecen fortalecer más bien a la agro-exportación o la sustitución de importaciones, iniciativas que no necesariamente están vinculadas al segmento de pequeños productores agrícolas.

El acceso por parte de los pequeños productores rurales a mercados más estables, implica trabajar previamente en la mejora de la productividad de la AFC, en capacitación y acompañamiento para alcanzar ciertos estándares de calidad dependiendo de las oportunidades de encadenamiento según la especialidad productiva. Pero además las políticas públicas orientadas a mejorar la situación de los pequeños productores rurales deberán incluir acciones positivas para desarrollar las capacidades de las mujeres productoras indígenas.

La articulación de los pequeños productores rurales con los programas de desarrollo infantil o

con el programa de alimentación escolar, es un objetivo presente en varias declaraciones programáticas, pero también supone un gran desafío, pues requiere la posibilidad de realizar el proceso de abastecimiento de forma local y descentralizada. Actualmente el Instituto de Provisión de Alimentos del Estado (IPA) funciona de manera muy centralizada.

Los gobiernos autónomos descentralizados aparecen a lo largo de todo el análisis como una pieza clave para cualquier acción pública orientada a la garantía de los derechos relacionados con la seguridad alimentaria. El análisis de las responsabilidades directas y de las corresponsabilidades de los GAD en el proceso de las políticas del PNBV relacionadas explícitamente con la soberanía alimentaria, nos muestra su actoría como una constante. Un desafío en este sentido, es lograr la articulación vertical necesaria, entre los distintos niveles de gobierno. El COOTAD asigna al Gobierno Regional la función de “Dictar políticas destinadas a garantizar el derecho regional al hábitat y a la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria en su respectiva circunscripción territorial” (Artículo 31, literal g, y artículo 134). Puesto que los GAD regionales aún no se han creado, parecería que estas políticas aún carecen de la autoridad política competente para su formulación e implementación. Sin embargo en el mismo COOTAD todos los GAD tienen competencias que impactan en la seguridad alimentaria, especialmente las referentes a servicios básicos y a la producción de alimentos. Por lo tanto aún sin que exista en nivel regional de gobierno, en el nivel provincial, cantonal y parroquial, los GAD si tienen y podrían asumir mayor protagonismo para garantizar la SAN de la población en su jurisdicción.

En el sexto capítulo se analizan de manera prospectiva las acciones estratégicas que podrían implementarse para acelerar el progreso hacia los objetivos comunes del DHC y del PNBV. Las acciones estratégicas se derivan de hipótesis elaboradas en función de los resultados del análisis descriptivo sobre la SAN en el Ecuador y del análisis de la respuesta, así como de las brechas y desafíos que todavía enfrenta el país en este sector de políticas. A partir de las consultas con varios expertos en SAN, en este capítulo se elabora varias hipótesis en relación a las políticas sectoriales y en relación a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

En relación a las políticas e instrumentos; se plantea que la reforma del BDH abre la posibilidad para articularlo con metas de acceso a alimentos y a resultados de nutrición. Existen algunas ideas para desarrollar redes de comercialización que articulen a los receptores del BDH con

pequeños productores agrícolas en el nivel local. Otras acciones estratégicas identificadas son la ampliación de la cobertura de los programas de desarrollo infantil y de otros que tienen componentes de alimentación y nutrición; así como el fortalecimiento del servicio de consejería nutricional en varios programas; evaluar los resultados y el impacto de varias iniciativas relacionadas con el combate a la desnutrición infantil.

Con respecto a los programas orientados a mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores agrícolas, las prioridades estratégicas se alinean claramente con el desarrollo de estudios más profundos para identificar a los sujetos a quienes habría de beneficiar una política integral orientada a “Fortalecer la producción rural organizada y la agricultura familiar campesina bajo formas de economía solidaria” (PNBV, 2013). Se plantea también la necesidad de avanzar en los programas de redistribución de la tierra y del agua de riego, para el grupo más vulnerable de la población campesina, tal como consta en la Constitución (art. 282), el PNBV y en la ENIEP. Aquí también surgen como prioritarias, acciones orientadas a fortalecer las capacidades de los pequeños productores rurales, en distintos aspectos relacionados con la SAN, desde la producción, la productividad, las redes de comercialización, la sostenibilidad, hasta el consumo.

Se observa también la necesidad de avanzar hacia una verdadera inclusión de los actores de la EPS en los procesos de provisión de alimentos contratados por el Estado, ya sea en el nivel central o en el nivel local.

En relación a los Gobiernos locales se identifica como acción estratégica, el desarrollo de una estrategia multinivel que posibilite un acuerdo político-administrativo entre GAD y Gobierno Central con el fin de determinar claramente los niveles de responsabilidad en función de las metas del PNBV que son concurrentes con las competencias de los GAD y con la SAN.

En el capítulo siete del informe se identifican algunas oportunidades para la Cooperación Internacional (CI) en el campo de la seguridad y la soberanía alimentarias. Estas oportunidades toman en cuenta el marco conceptual y estratégico establecido por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI). Se observa que en el actual contexto del país, el marco de actuación para la CI, se está delimitando de manera mucho más acotada, aunque todavía no existen precisiones sobre iniciativas específicas. De manera general, la SETECI considera que la

cooperación debe cambiar su lógica de intervención en el país en base a tres criterios: a) lograr complementariedad con las prioridades nacionales y los esfuerzos sectoriales. Los sectores prioritarios en los que la CI podría enfocar sus intervenciones son la transferencia de tecnología y la gestión del conocimiento; b) mejorar de la eficacia de la cooperación a nivel local; c) fortalecer las relaciones de cooperación sur-sur.

Las oportunidades aquí identificadas también se derivan directamente de las hipótesis sobre acciones estratégicas señaladas en el capítulo anterior. Se observa que existen varias iniciativas gubernamentales que están en una fase inicial y que requerirían apoyo en distintas fases del ciclo de la política: desde una evaluación ex ante, ejercicios de simulación, pasando por modelos operativos para la implementación y para la articulación de actores. Igualmente se identifica como oportunidad para la CI el trabajo conjunto y el apoyo a las instituciones y programas públicos para el desarrollo de modelos para la territorialización de las estrategias nacionales, sistemas de monitoreo, sistematización de experiencias, evaluaciones de proceso, de resultados, de impacto, etc.

En el capítulo ocho se presentan algunas recomendaciones específicas para el Programa Mundial de Alimentos en el Ecuador. Estas recomendaciones son el producto de una reflexión colectiva sobre los resultados de la descripción de la SAN en Ecuador, dado su actual estatus de país de medianos ingresos, sobre las estrategias y oportunidades identificadas de manera general para la CI, y sobre los ejes de acción considerados dentro del mandato general del PMA.

En el capítulo nueve se presentan las conclusiones generales del IRE. Estas recogen los hallazgos de la investigación descriptiva así como los desafíos y las oportunidades que plantea la visión prospectiva sobre el estado de la SAN en el Ecuador. Se concluye que los problemas de SAN identificados en este IRE reflejan una situación en la cual aún subsisten brechas que pueden ser enfrentadas mediante respuestas elaboradas conjuntamente entre el Estado, los organismos de cooperación y las organizaciones de la sociedad civil. Así se abre un amplio espacio para construir nuevas modalidades de cooperación desde una perspectiva de acción pública.

INTRODUCCION

Objetivo de la revisión estratégica en el marco de la Estrategia Hambre Cero.

Objetivo general

Realizar una revisión estratégica del estado de la seguridad alimentaria y nutricional orientado a identificar retos y oportunidades para la cooperación en ésta área de políticas.

Objetivos específicos

1. Proporcionar una comprensión integral y detallada de la situación nacional en seguridad alimentaria y nutricional e identificar oportunidades para acelerar el progreso para alcanzar los objetivos del Gobierno según se indica en el PNBV;
2. Identificar potenciales medidas concretas para acelerar el progreso;
3. Analizar cómo se pueden implementar medidas potenciales (incluyendo los actores involucrados en el mismo);
4. Formular recomendaciones que puedan servir de base para una revisión más detallada del programa o diseño de PMA;
5. 5. Analizar las oportunidades para abordar internacionalmente las cuestiones de seguridad alimentaria y nutricional².

Enfoques del informe.

El informe asume cuatro enfoques para la investigación:

- Desafío Hambre Cero + Objetivos y metas gubernamentales en SAN.
- La cooperación con países de medianos ingresos.
- Brechas y oportunidades para alcanzar los objetivos y metas en SAN.
- Acción pública.

El enfoque principal del informe se basa en la concurrencia entre los objetivos específicos del Desafío Hambre Cero (DHC) y las prioridades gubernamentales establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y en las agendas sectoriales con respecto a la SAN.

² Ver contrato de consultoría cláusula tercera.

En junio de 2012, durante la Conferencia Rio+20, el Sistema de las Naciones Unidas lanzó el DHC, una nueva iniciativa para profundizar el avance del primero de los objetivos del milenio, y alcanzar así, y de una vez por todas la meta de eliminar el hambre en el mundo. Todas las agencias de NNUU participan desde sus respectivos mandatos en esta iniciativa, aunque la tarea compete especialmente a tres de sus organismos: FAO, FIDA y PMA. El DHC tiene cinco pilares fundamentales:

1. Erradicar la desnutrición crónica infantil de niños menores de dos años
2. 100% de acceso a alimentos adecuados durante todo el año.
3. Asegurar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios
4. Duplicar el ingreso y la productividad de los pequeños productores agrícolas
5. Eliminar la pérdida y el desperdicio de Alimentos.

Una primera tarea del informe será entonces identificar las concurrencias entre estos cinco pilares y los objetivos y metas del Gobierno del Ecuador respecto a la SAN.

Un segundo enfoque del informe es la reflexión sobre nuevas formas de cooperación de la comunidad internacional con los países considerados de ingresos medios. Actualmente varios países de América Latina están considerados como países de “ingreso mediano; o mediano-alto” siguiendo la clasificación del Banco Mundial. Sin embargo entre éstos países se observan condiciones muy heterogéneas. Aunque varios han alcanzado niveles superiores de ingreso, algunos aún enfrentan problemas relacionados a las condiciones de vida de su población. Por ello la CEPAL ha propuesto revisar la lógica que rige la agenda de cooperación internacional y aplicar un nuevo enfoque que permita afinar la mirada para identificar los mayores desafíos del desarrollo sin excluir a aquellos países que actualmente se clasifican como de renta media. La cuestión para la cooperación con estos países estaría entonces en identificar las brechas estructurales que todavía persisten y que limitan la posibilidad de transitar hacia economías y sociedades más inclusivas. Entre las brechas en las que se observa una tendencia a ampliarse están las del ingreso por habitante, la desigualdad, la pobreza en ciertos grupos, la inversión y el ahorro, la recaudación fiscal, la productividad y la innovación, la infraestructura, la educación, la salud, el género y el medio ambiente (véase CEPAL, 2012: 9-21). Así, la identificación de

brechas es el tercer enfoque de este informe. Ahora bien, una revisión estratégica, consiste en identificar tanto las brechas como las oportunidades de cooperación que, en este caso, plantea el estado de la seguridad alimentaria en ciertos países. Éste es el tercer informe que emprende el PMA en el mundo, después de India y de China, y es el primero en la región Latinoamericana. El PMA es reconocido a nivel mundial por su experticia en la asistencia humanitaria especialmente con países de bajos ingresos, sin embargo, con este informe de revisión estratégica el PMA busca avanzar hacia una forma de compromiso más adecuada con el grupo de países ahora considerados de medianos ingresos, entre ellos con el Ecuador.

Finalmente, el enfoque teórico de este estudio será el de “acción pública”. Desde esta perspectiva los problemas que afectan el desarrollo o el bien-estar de las personas, como lo son el hambre y la inseguridad alimentaria, en sus múltiples expresiones, no son problemas de un grupo social en particular o de alguna institución pública competente: son problemas de acción pública³, es decir, son problemas que requieren respuestas y soluciones de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto el enfoque de este análisis no es únicamente sobre aquello que el Estado debe hacer para garantizar la seguridad alimentaria de la población ecuatoriana, sino sobre lo que la sociedad en su conjunto y, en este caso particularmente, lo que la cooperación internacional puede hacer, en coordinación con el Gobierno del Ecuador, para mejorar la SAN en el país.

Ámbito de la investigación:

Este informe contempla varios ámbitos para su investigación. En primer lugar parte de un ámbito global al considerar el marco del DHC, así como las características y las relaciones de los países de medianos ingresos con la cooperación.

En segundo lugar se enmarca dentro del marco normativo (leyes y Constitución) y

³ La “acción pública” hace referencia a “la manera en que una sociedad construye, califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos”. La acción pública ocurre en un escenario en el que el Estado actúa con otros interlocutores dotados de capacidades y recursos para modelar la acción. [...] la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos” (Thoenig, 1997). La acción pública, está determinada por lo que una sociedad en su conjunto está dispuesta a alcanzar y a los esfuerzos que está dispuesta a realizar para garantizar un conjunto de derechos a su población. El énfasis en la responsabilidad y en la iniciativa social, no exime al Estado de sus deberes y de su rol en la garantía de tales derechos pero hace evidente la necesidad de una mayor participación e interacción de la sociedad sobre los problemas públicos y sobre el desempeño de las instituciones (véase Sen, 1989: 17-19).

programático nacional (plan nacional, estrategias y agendas sectoriales) para definir el marco analítico macro de las políticas. En el caso del Ecuador se debe considerar además el nivel intersectorial conformado por los ministerios coordinadores y por las secretarías técnicas encargadas de la formulación de las estrategias nacionales. Luego está el nivel sectorial conformado por todos los ministerios que implementan políticas y programas. Antes de llegar al nivel territorial hemos de considerar un nivel zonal- regional, cuya ponderación en el proceso de las políticas, por ahora es aún heterogénea. Finalmente está el nivel local-territorial y el rol de los GAD, cuyo impacto en la fase de implementación de las políticas nacionales es determinante. El sector de políticas al cuál observaremos en estos distintos ámbitos es la SAN.



Proceso y metodología de la revisión estratégica

El objeto de la revisión estratégica son las brechas y oportunidades que plantea el estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el país para la acción pública. Para caracterizar la situación de la SAN se definirá un conjunto de indicadores clave de disponibilidad, de acceso, y de utilización; a partir de estos indicadores se establecerán las comparaciones pertinentes con las metas establecidas por el gobierno y, de ser el caso, se identificarán las brechas o el camino que falta por recorrer hacia esos objetivos; a partir de esta identificación se construirán hipótesis

sobre potenciales medidas para acelerar el progreso hacia las metas y objetivos establecidos por el Gobierno en materia de SAN y que son concurrentes con el DHC.

Proceso de la investigación

Etapas	Preguntas clave	Fuentes
1. Análisis situacional	¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son las causas?	Literatura secundaria. Revisión bases de datos.
2. Análisis de la respuesta	¿Cuáles son los objetivos y compromisos del país? ¿Qué se está haciendo con respecto al problema?	Revisión del marco normativo y programático de las políticas. Revisión de reportes y entrevistas con actores clave y partes interesadas.
3. Análisis de brechas	¿Existen brechas, cuáles son, dónde están y cuál es su tendencia?	Revisión de los hallazgos de 1 y 2. Consultas con actores clave y partes interesadas.
4. Potenciales medidas	¿Qué se podría hacer para reducir la brecha? ¿Cómo y quiénes podrían hacerlo? ¿Cuáles serían las fuentes potenciales de recursos?	Revisión de los hallazgos de 1,2 y 3. Consultas con actores clave para validar los resultados.

Elaboración: FLACSO.

Descripción de la metodología

Esta investigación sigue el método de estudio de caso. Su objeto de estudio es el estado de la SAN en el Ecuador y su unidad analítica está constituida por el conjunto de iniciativas relacionadas con esta área de políticas.

Descripción de la metodología para el análisis situacional

- Punto de partida: Identificación de los objetivos de la DHC que son concurrentes con los Objetivos Nacionales. Determinar los componentes-objetivo del análisis. Elaboración de matriz de concurrencia.
- Selección de indicadores para determinar el estado de la SAN en el País.
- Recolección de información (fuentes secundarias) y procesamiento de datos.

- Identificación de brechas (inseguridad alimentaria).
- Hipótesis acerca de las principales causas para la existencia de brechas en SAN.

Descripción de la metodología para el análisis de la respuesta

- Revisión del marco normativo y programático de las políticas.
- Identificación de las políticas y programas del actual Gobierno que por su objetivo o diseño impactan en cada componente de la matriz de concurrencias.
- Identificación de la respuesta nacional y sectorial frente a las brechas identificadas en los indicadores.
- Caracterización de la respuesta: estrategias nacionales, políticas sectoriales y programas (Análisis de políticas: fuentes primarias y secundarias)
- Identificación de brechas y desafíos en la respuesta (Análisis de políticas: fuentes primarias y secundarias).
- Hipótesis acerca de potenciales medidas para acelerar el progreso.
- Oportunidades para la acción pública.

Descripción de la metodología para el análisis de los indicadores de disponibilidad

Los Indicadores de disponibilidad a nivel nacional que se utilizarán en este informe sobre la SAN en Ecuador son los siguientes:

1. Productividad de alimentos de origen vegetal y animal

1.1. Productividad de alimentos de origen vegetal

La productividad de alimentos de origen vegetal se mide por Toneladas Métricas producidas en un año por hectárea (TM/Has) y proporciona información sobre el rendimiento de la tierra por producto o grupo de productos.

1.2. Productividad de alimentos de origen animal

La productividad de alimentos de origen animal se mide por Hectogramos (Hg), que es una unidad de masa igual a cien gramos, por Animal (Hg/An).

2. Autosuficiencia Alimentaria

La Autosuficiencia Alimentaria de un país se mide sumando la producción nacional de

alimentos durante un año, más las importaciones de alimentos, menos las exportaciones de alimentos, más las existencias de alimentos de años anteriores.

$$AA = \sum PNA + MA - XA + e$$

3. Oferta kilo-calórica/día por habitante

Está relacionada con el volumen de energía proveniente de alimentos que una persona requiere para su sobrevivencia diaria. La oferta kilo-calórica indica cual es el promedio de alimentos del que dispone en un país cada habitante. Los alimentos que generan energía puede ser de origen animal o vegetal y los seres humanos requieren de ambos. La oferta kilo-calórica/habitante/día tiene una composición variada entre alimentos de origen vegetal y de origen animal. Mientras en 1961 la oferta kilo-calórica/habitante/día era de 1.913 y se descomponía en 83,2% de alimentos de origen vegetal y un 16,8% de alimentos de origen animal, para el año

2009 creció a 2.267 kilo-calorías/habitante/año y se descomponía en 75,2% de alimentos de origen vegetal y un 24,8% de alimentos de origen animal. En estos años lo que se observa es que cada vez es mayor la proporción en la oferta de los alimentos de origen animal y menor la oferta de los alimentos de origen vegetal, a pesar de que en la composición general, los de origen vegetal siguen siendo mayoritarios. En otras palabras, se observa que los alimentos de origen animal han tenido un mayor crecimiento que los alimentos de origen vegetal.

4. Coeficiente de Gini de la tierra

Es una medida de concentración de la tierra entre los habitantes de un país en un determinado periodo. Medida ligada a la Curva de Lorenz. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen la misma extensión de tierra y 1 indica que un sólo individuo tiene todo. Mide el nivel de desigualdad de la distribución de la tierra.

La principal fuente de datos utilizada para la construcción de estos indicadores será la FAOSTAT: <http://www.fao.org/docrep/>

Descripción del procedimiento para el cálculo de los indicadores de acceso

- **Consumo calórico per cápita:** Para este indicador, se utiliza la tabla química de composición de alimentos, proporcionada por la Unidad de Nutrición del Ministerio de Salud Pública del Ecuador, actualizada al año 2010. Se considera la cantidad y frecuencia

de cada alimento estandarizado en términos diarios de consumo obteniendo los macronutrientes y la energía de consumo total y *per cápita* por hogar.

- **Requerimiento calórico de las personas del hogar** considerando la composición demográfica de los miembros de la familia. La tabla recomendada por edad y sexo de los miembros del hogar utilizada es la siguiente:

REQUERIMIENTOS CALORICOS DIARIO		
Edad	Hombre	Mujer
<1 año	757	700
1 a 3 años	1390	1297
4 a 6 años	1800	1623
7 a 9 años	2070	1827
10 a 13 años	2283	2015
14 a 17 años	2740	2143
18 a 29 años	3056	2540
30 a 59 años	2950	2406
60 y más años	2450	2183

Fuente: FAO/OMS

Existen tablas que incluyen adicionalmente el tipo de actividad física (sedentario, ligera, moderada, intensa), pero la ECV-2006 no cuenta con esta información.

- **Puntaje Z de la relación Talla-Edad para desnutrición crónica.** Se calcula el puntaje Z con las poblaciones de referencia de la OMS/2005 y se toma como punto de corte -2 desviaciones estándar para determinar a los niños con desnutrición crónica o retardo en talla.
- **Adecuación calórica** dado por el cociente entre el consumo calórico familiar y el requerimiento calórico por composición demográfica. La adecuación calórica considera el efecto del consumo real del hogar con los requerimientos de las personas del hogar considerando la edad y sexo.

El cociente da un índice⁴ que va desde cerhasta el infinito teóricamente, teniendo que valores alrededor del 1 indican que el consumo calórico es similar a las necesidades o requerimientos recomendados. Se construyen y nombran tres categorías de adecuación:

- i. Cociente consumo < 0.75 (75%) = Déficit
- ii. Cociente consumo $0.75 - 1.25$ (75%-125%) = Adecuado
- iii. Cociente consumo > 1.25 (125%) = Exceso

No hay una regla que establezca tales puntos de corte, pero se decidió tomar tales valores analizando la distribución de frecuencias del índice cociente.

- **Índice de diversidad de consumo alimentos:** Se define el índice tomando el número de alimentos diferentes consumidos por el hogar en los últimos 15 días, respecto del número total de alimentos registrados en el módulo de consumo de alimentos.
- **Aporte de los macronutrientes: proteínas, carbohidratos y grasas en el consumo calórico.** Se establece el aporte por la distribución de energía de cada macronutriente en el total de calorías considerando la composición 4-4-9.
- **Incidencia de las prácticas de seguridad alimentaria** ante problemas de acceso a alimentos y recursos económicos para la compra. Este indicador está dado por el porcentaje de hogares que realizan la práctica codificada en la investigación.
- **Aporte de los micronutrientes:** Se obtienen los micronutrientes con la tabla de composición de alimentos y se establece el aporte de cada uno de ellos en el consumo total de micronutrientes.

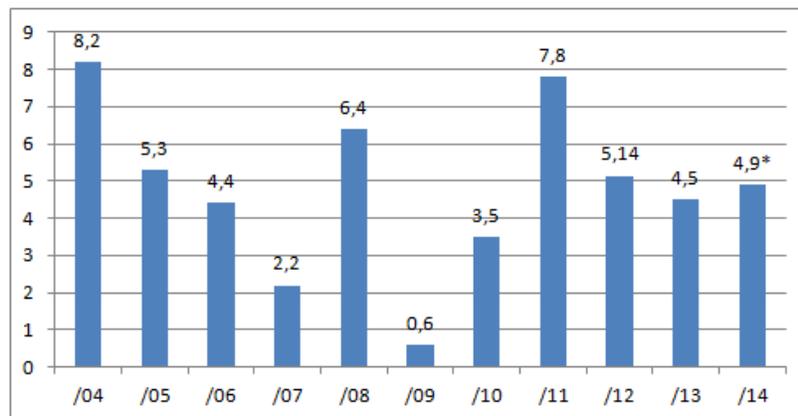
⁴ El cociente calculado con la ECV-2006, tiene un rango que va desde 0.1 hasta 5 aproximadamente, hallando unos pocos valores superiores, que se consideran como inconsistentes y no se toman en cuenta.

CONTEXTO SOCIO-ECONOMICO DEL PAIS (MIC)

Crecimiento económico

Después de una de las peores crisis económicas en su historia republicana (1998-2002) el Ecuador inició, a partir del 2004, un periodo de recuperación económica. En los últimos 10 años, el Ecuador pasó de un PIB de cerca de 36.5 mil millones a un PIB de 90 mil millones de dólares. Para el año 2013, el PIB per cápita del Ecuador es de USD 5.720, esto lo clasifica como un país de ingresos medianos-altos según los parámetros utilizados por el Banco Mundial. La tasa de crecimiento anual del PIB ha sido de 4,8% en promedio durante la última década.

Tabla 3 Crecimiento anual del PIB-Ecuador: 2004-2014



Fuente: Banco Central del Ecuador. * Tasa de crecimiento del primer trimestre del 2014.
Elaboración: FLACSO.

El sector petrolero continúa siendo el principal impulso del crecimiento productivo nacional. Para el año 2014 se espera una desaceleración como consecuencia de una disminución en las exportaciones de productos primarios (petróleo, cacao, banano) y de la reducción de remesas provenientes del exterior (BCE, 2013).

El gasto y la inversión del sector público se han incrementado del 21% del PIB en 2006 a casi el 41% en 2012 (Banco Mundial, 2014). Como efecto del crecimiento también las importaciones han aumentado. La balanza comercial del Ecuador ha sido negativa en la última década, excepto entre 2005-2008. Algunos de los productos cuyo volumen de importación aumentó en los últimos años, son alimentos agrícolas y procesados (Fian, 2010). En el arqueo general de importaciones versus exportaciones, el petróleo es el producto que sostiene la balanza comercial del país. Esto hace que “la economía dependa de las condiciones volátiles del mercado internacional” (Vicepresidencia, 2014).

En cuanto al tipo de crecimiento, Ponce encontró que durante la primera década de los años 2000, el crecimiento ha sido “un crecimiento pro-pobre”, es decir, que “los niveles de crecimiento de los deciles más pobres (fueron) mayores a los niveles de crecimiento de los deciles más ricos”, esto a diferencia del tipo de crecimiento concentrado en los segmentos con más ingresos que se observó en la década de los años 90 (Ponce, 2011).

Población

Ecuador tiene cerca de 15,7 millones de habitantes⁵. La tasa de crecimiento poblacional se ha reducido de 3,1 en 1974 a 1,95 en el 2010. La relación entre población urbana y rural se invirtió en los últimos 60 años: en 1950 un 28% de la población vivía en la zona urbana y el 72% en la zona rural. Para el 2010 casi un 37% de la población viven en zonas rurales y un 63% en zonas urbanas (INEC, 2012b). Se trata de un país joven pues el 72% de la población es menor de 40 años.

Actualmente la mitad de la PEA está en ocupación plena (49 %); la tasa de subocupación

⁵ Proyección del Banco Mundial para el 2014 según los datos del Censo 2010.

se sitúa en 44% y el desempleo está cerca del 7% (INEC, marzo de 2014). La participación laboral de las mujeres se ha incrementado del 35,3% en 1990 al 38,9% en el 2011 (García y Cortés, 2012: 23). Según datos del INEC (2014) los ingresos familiares actuales, basados en el salario básico de 1,7 aportantes por familia, ya cubren el valor de la canasta básica. La clase media creció del 20% al 26% entre el 2006 y el 2009 (Banco Mundial, 2014).

La paulatina urbanización del país hace que la demanda por alimentos en las ciudades aumente, sin embargo la disminución de la población rural, y especialmente, la reducción o el estancamiento de la productividad agrícola en las zonas rurales, hace que la oferta de alimentos provenientes de la agricultura rural, disminuya.

Por otro lado, desde 1975 el Ecuador se encuentra dentro del periodo de transición de su estructura poblacional conocido como “bono demográfico” es decir que la población en edades de generar superávit o producir aumenta más que la población en edades de consumir recursos. Entre 1970 y 2011, la razón de sustento aumentó de 44 productores a 55 por cada 100 consumidores. En el 2011 solamente el bono demográfico fue la causa de un 0,5 por ciento del crecimiento anual. La razón entre productores y consumidores continuará aumentando hasta el 2050, hasta llegar a 60, cifra en la que podría mantenerse hasta el 2055. Es decir el bono tendría un aumento de 38% en 80 años. A partir de 2055 se prevé un dividendo negativo, por lo tanto la producción deberá crecer más rápidamente para cubrir los efectos del envejecimiento de la población. El fisco ecuatoriano se ha beneficiado del bono demográfico, ya que sus ingresos han aumentado más rápidamente que sus obligaciones, gracias al cambio demográfico. Sin embargo, a partir de 2015, el fisco podría afrontar condiciones demográficas adversas representadas en el dividendo negativo, por lo tanto deberá establecer políticas que le permitan afrontar adecuadamente este cambio poblacional (Senplades, 2013b).

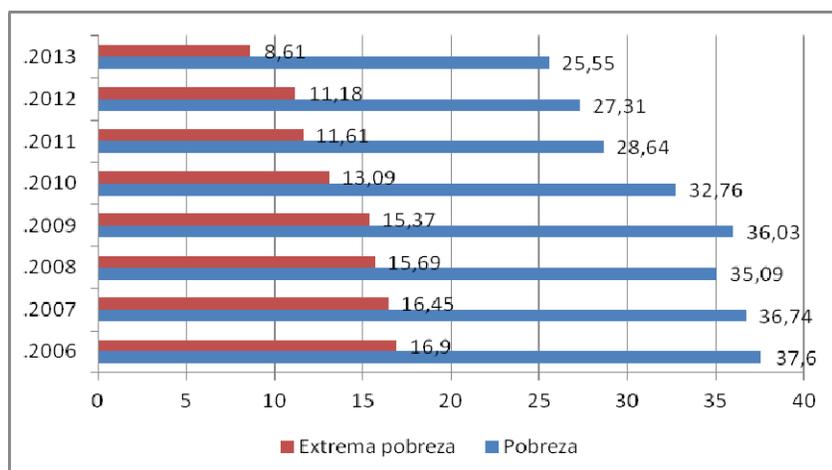
Pobreza y desigualdad.

Entre los principales factores que limitan el acceso económico a los alimentos están el nivel de pobreza de la población. Entre 2006 y 2013 la pobreza por ingresos⁶ se redujo en doce puntos al

⁶ La definición de la línea de extrema pobreza y pobreza por ingresos en el Ecuador, se calcula en base a una canasta de bienes de consumo. Para la extrema pobreza se trata de una canasta kilo-calórica de consumo de alimentos y para la pobreza se incluyen otros productos no-alimentarios para la línea de pobreza. Tomando como base los datos de la ECV de 2006, la línea de pobreza se fijó en US\$ 56,64 y US\$ 31,92 per cápita, mensual, este valor se

pasar del 37,6 al 25,55% y la pobreza extrema disminuyó ocho puntos al pasar del 16,9% al 8,6% en el mismo período (SETEP-ENIEP, 2014).

Tabla 4 Evolución de la pobreza y extrema pobreza 2006-2013



Fuente: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza. Base de datos SNI-Enemdur- INEC. **Elaboración:** FLACSO.

Si se observa por separado la incidencia de la pobreza según áreas de residencia, se puede notar que a fines del 2013, el 42% de la población rural tuvo un ingreso inferior a la línea de la pobreza y más de la mitad de la población indígena (51%) estaba por debajo de la línea de la pobreza. En la población afro-ecuatoriana la incidencia es de 35.9% y en la población montubia llega hasta el 44.2%.

Tabla 5 Pobreza 2006-2013, por sector de residencia y por etnia.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Urbano	25,90%	24,30%	22,60%	25,00%	22,50%	17,40%	16,10%	17,63%
Rural	60,60%	61,30%	59,70%	57,50%	53,00%	50,90%	49,10%	42,03%
Indígena	65,10%	62,50%	65,90%	68,20%	65,20%	60,10%	61,70%	51,10%
Blanco	28,10%	30,90%	25,70%	26,30%	20,60%	21,30%	18,60%	14,30%
Mestizo	33,90%	33,00%	31,30%	32,70%	28,10%	23,50%	22,50%	22,20%
Afroecuatoria	50,60%	50,60%	43,40%	42,90%	37,80%	35,50%	36,30%	35,90%
Montubio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	47,90%	49,40%	45,60%	44,20%

ajusta de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Las línea de pobreza y extrema pobreza per cápita, a diciembre de 2013, eran de US\$ 78,10 mensuales (US\$ 2,60 diarios) y US\$ 44,02 mensuales (US\$ 1,47 diarios), respectivamente. Para el 2014 se considera que una persona es pobre por ingresos si percibe menos de USD 2,63 diarios. Y si percibe menos de USD 1,48 diarios es pobre extremo (INEC, 2014)

Nacional	37,60%	36,70%	35,10%	36,00	32,80	28,60	27,30	25,55%
-----------------	---------------	---------------	---------------	--------------	--------------	--------------	--------------	---------------

Fuente: Encuestas de Empleo y Desempleo Urbano (Enemdur)/INEC-SIISE. Información a diciembre de los respectivos años. **Elaboración:** Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza.

Un patrón similar puede observarse en la incidencia de la extrema pobreza distribuida por sector de residencia y por etnia.

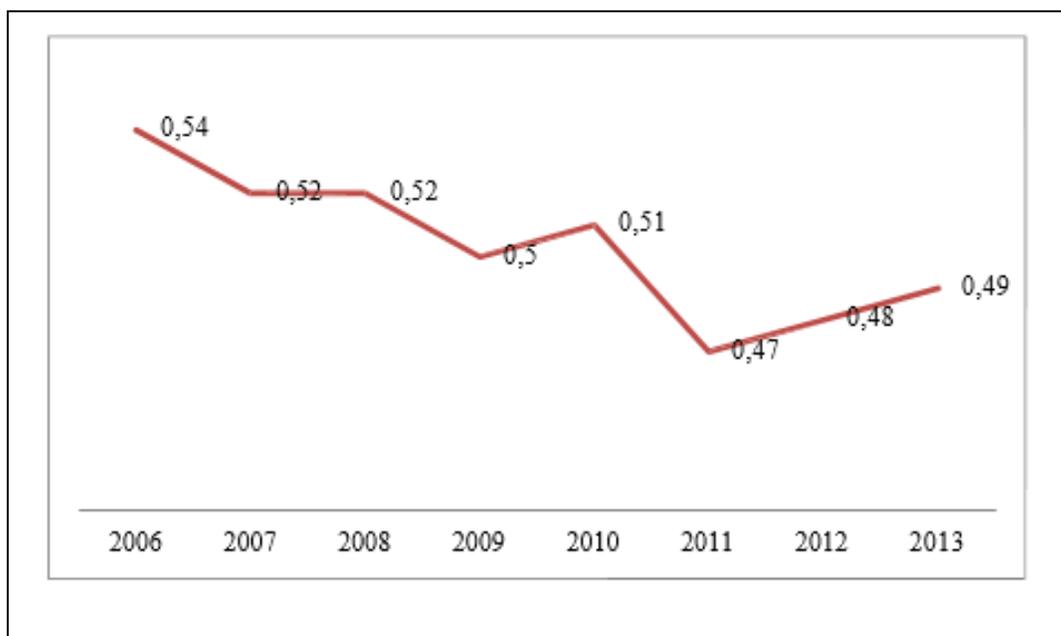
Tabla 6 Extrema pobreza 2006-2013, por sector de residencia y por etnia.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Urbano	8,80%	7,90%	7,60%	8,20%	7,00%	5,00%	5,00%	4,39%
Rural	32,80%	33,30%	31,70%	29,20%	25,10%	24,60%	23,30%	17,39%
Indígena	36,40%	39,30%	42,70%	45,30%	41,50%	35,20%	37,40%	24,30%
Blanco	12,30%	12,10%	10,70%	9,80%	7,90%	9,20%	5,80%	2,40%
Mestizo	14,50%	13,90%	12,70%	12,50%	9,80%	8,40%	8,30%	7,00%
Afroecuatoriano	22,10%	22,30%	21,10%	21,00%	18,90%	16,50%	15,70%	13,20%
Montubio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	17,20%	19,40%	15,80%	14,60%
Nacional	16,90%	16,50%	15,70%	15,40%	13,10%	11,60%	11,20%	8,61%

Fuente: Encuestas de Empleo y Desempleo Urbano (Enemdur)/INEC-SIISE. Información a diciembre de los respectivos años. **Elaboración:** Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza.

La desigualdad en el Ecuador se incrementó en cerca de 10 puntos en la década de los años 1990. El coeficiente de Gini subió de 0,48 en 1990 a 0,58 en el 2000. Mientras que durante la siguiente década esta tendencia se ha revertido (Ponce, 2011). Según los últimos cálculos de la SETEP, la desigualdad medida por el índice de Gini se habría reducido del 0,54 en el 2006 al 0,49 en el 2013 (Setep, 2014). Una tendencia similar ha sido observada de manera general en América Latina, la región mostró una reducción en su coeficiente de Gini al pasar de 0,52 en el 2009 al 0,48 en el 2013 (CEPAL, 2014: 22).

Tabla 7 Variación del Índice de Gini en Ecuador: 2004-2014



Fuente: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza. **Elaboración:** FLACSO

Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), en 2013 Ecuador se ubicaba en el puesto 89 de un total de 187 países. A continuación se presenta una comparación de las posiciones con otros países latinoamericanos de renta media.

Tabla 8 IDH y PIB per cápita de los países latinoamericanos de renta media.

PAIS	IDH	POSICIÓN	PIB PER CAPITA
Argentina	0.81	45	14 760
Brasil	0.73	85	11 208
Chile	0.87	40	15 732
Colombia	0.71	91	7 826
Costa Rica	0.72	62	10 185
Ecuador	0.72	89	5 720
México	0.74	61	10 307
Panamá	0.74	59	11 037

Perú	0.69	77	6 670
Uruguay	0.74	51	16 356
Venezuela	0.69	71	14 415

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, 2013. Banco Mundial, 2014. **Elaboración:** FLACSO

La incidencia de la pobreza por NBI ha tenido un progreso similar al del indicador monetario⁷. Esta incidencia pasó del 47,7% en el 2006 al 35% en el 2013; mientras que la extrema pobreza por NBI pasó del 22,4% al 12,0%.

Tabla 9 Pobreza y extrema pobreza por NBI según sector de residencia.

	Nacional (% de hogares)	Urbano	Rural
Pobreza	35 %	21%	64%
Extrema pobreza	12%	5%	26%

Fuente: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza. **Elaboración:** FLACSO.

Sin embargo, como se puede ver en la tabla 7, la incidencia de la pobreza por NBI es tres veces mayor en las zonas rurales en comparación con los hogares de zonas urbanas, la diferencia entre rural y urbano en el indicador de NBI, es mucho más pronunciada que la diferencia en el indicador por ingresos. Igualmente la pobreza indígena por NBI es 63% y la extrema pobreza 28% con una brecha mucho más amplia que la brecha observada entre la pobreza indígena y el promedio de pobreza nacional por ingresos.

Tabla 10 Pobreza y extrema pobreza por NBI según autodefinición étnica.

	Pobreza	Extrema pobreza
Indígena	63,5 %	28,3%

⁷Según el SIISE la pobreza por NBI se determina cuando un hogar cumple con una de las siguientes características: i) vivienda con características físicas inadecuadas (Paredes exteriores de lata, tela, cartón, estera o caña, plástico u otros materiales de desecho o precario. Con piso de tierra); ii) servicios inadecuados (sin conexión a acueductos o tubería, sin sanitario conectado a alcantarillado o pozo séptico); iii) alta dependencia económica (más de tres miembros por persona ocupada y jefe/a de hogar con máximo dos años de educación primaria); iv) en el hogar existen niños/as, entre 6 y 12 años de edad, que no asisten a la escuela; v) el hogar se encuentra en hacinamiento (más de tres personas por cuarto ocupado para dormir).

Afro-ecuatoriana	42,7%	14,8%
Mestiza	30,9%	9,7%

Fuente: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza. **Elaboración:** FLACSO.

Regionalmente la pobreza por NBI se concentra en hogares de la Amazonia (47,8%) y en la Sierra Centro, especialmente en las provincias de Bolívar, 51,3%; Chimborazo, 45,2% y en la Costa en las provincias de Los Ríos, 60%; Manabí, 59,7%; Esmeraldas, 51% y Santo Domingo de los Tsáchilas, 56,4% (Eniep, 2014).

La política social y la protección social

Actualmente, en Ecuador el principal proveedor de seguridad social es el sector público, el mismo que a diciembre del 2013 cubría a un 43% de la PEA. Es decir que la mayor parte de la PEA no cuenta con esta forma de protección (Eniep, 2014). La Constitución de 2008, estableció que la seguridad social es “un derecho irrenunciable de todas las personas” (art. 34), a partir de ello el Gobierno ha aplicado varias reformas para ampliar la base de asegurados; se ha reformado la ley para regular y controlar el cumplimiento de la afiliación obligatoria por parte de los empleadores, se han creado incentivos para la afiliación voluntaria; se ha creado la extensión de cobertura en prestaciones de salud para la familia a través de una mayor contribución del trabajador afiliado.

En su conjunto, las políticas sociales⁸ han variado en función del crecimiento económico, del modelo de desarrollo y de las políticas macro-económicas. En los últimos años se observan importantes cambios en las orientaciones, los objetivos y los montos destinados a la inversión social. A partir del 2007 el Gobierno ha fortalecido el rol del Estado en el diseño y ejecución de la política social y ha puesto en marcha nuevas modalidades de intervención. Se busca remplazar el modelo de provisión focalizado, descentralizado y con participación del sector privado, por uno universal, centralizado e inter-sectorial (MCDS; 2012). La mayoría de los servicios sociales han recuperado la condición de gratuidad y su regulación, financiamiento,

⁸ Las políticas sociales se definen como el conjunto de disposiciones legales y de acciones públicas, -tanto del estado como de la sociedad- orientadas a proteger las condiciones de existencia de los miembros de una sociedad (Rama, 2001; 1). El conjunto de políticas sociales conforman el sistema de protección social. Este sistema incluye la protección social contributiva (seguridad social, pensiones, jubilaciones y seguros de enfermedad) y la protección social no contributiva, además de las prestaciones sectoriales en educación, salud, vivienda y políticas de distribución de ingresos (CEPAL, 2013).

provisión y control, ha pasado a ser exclusiva responsabilidad del Estado. Buena parte de estas transformaciones han sido viabilizadas por el crecimiento económico.

De manera general se observa un fortalecimiento de la función de la regulación; de la oferta estatal de productos y servicios relacionados a prestaciones sociales; así como también un fortalecimiento de las estructuras burocráticas del sector social. La recuperación central de la rectoría de la política social se plasma en el rol del Consejo Sectorial de Desarrollo Social⁹, instancia responsable de trazar las principales políticas sociales; en la creación del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, responsable de coordinar el trabajo de cinco ministerios (Educación, salud, vivienda, inclusión económica y secretaría del migrante), y en las reformas, políticas y programas, que han emprendido los distintos ministerios del sector¹⁰.

La infraestructura física y el equipamiento de los servicios sociales han mejorado ostensiblemente. Entre 2006 y 2013, la inversión social se incrementó casi dos veces más que la inversión social en el periodo anterior pasando de los 96 dólares por persona del año 2003 a 395 dólares por persona. No hay duda que en Ecuador se está buscando instaurar un nuevo modelo de política social. A partir del 2007, la implementación de la política social tuvo como resultado un aumento amplio de las coberturas (MCDS, 2011:13). La visión actual es propiciar la transición de una perspectiva asistencialista a otra en la que el Estado tiene un rol fundamental en el aseguramiento de los derechos, la dotación de servicios y la construcción de ciudadanía. Se busca una articulación entre la política económica y la política social; partiendo de una política fiscal redistributiva con un enfoque de progresividad, que permita financiar la inversión social y el gasto público, que garantice, la prestación de servicios públicos (educación, salud, seguridad social, administración de

⁹ Los miembros del Consejo Sectorial de Desarrollo Social (CSDS), presidido por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS), son: Ministerio de Salud, Secretaría Nacional del Migrante, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Programa Nacional de Microfinanzas, Instituto de Economía Popular y Solidaria, Ministerio de Inclusión Económica y Social (miembros plenos); Vicepresidencia de la República (en el ámbito de discapacidades), Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (desarrollo rural), Ministerio de Relaciones Laborales, Ministerio del Deporte, Ministerio de Educación, Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE), Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación (SENESCYT), Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional, Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual (IEPI), Secretaría Técnica del Plan Ecuador (miembros asociados); e, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del Ecuador (ISSFA) e Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL) (miembros invitados).

¹⁰ A partir del 2013, el Ministerio de Educación (MINEDUC) aparece bajo la coordinación ya no del MCDS sino del Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano (MCCTH).

justicia, seguridad pública, transporte, etc.) y un salario digno (canasta básica sobre ingreso), mediante una mejor distribución de los activos productivos (MCDS, 2011).

Adicionalmente, los programas de protección social no contributiva son un componente central de la política social. Se trata de un conjunto de medidas orientadas a atender necesidades específicas de determinados grupos de población y la principal responsabilidad de su financiamiento recae sobre el Estado. Estas prestaciones se consideran un mecanismo fundamental para fomentar la inclusión de la población y la realización de los derechos sociales. Varios países de América Latina han adoptado medidas innovadoras para establecer este tipo de garantías, mediante un conjunto diverso de prestaciones y transferencias. En el caso del Ecuador el principal programa de protección social no contributiva es el Bono de Desarrollo Humano (la caracterización del BDH se presenta más adelante), consiste en una transferencia monetaria de \$ 50 dólares a madres de familia, personas mayores de 65 años, y personas con más del 40% de discapacidad, registradas dentro del quintil 1 y 2 del Sistema de Selección de Beneficiarios SELBEN.

Uno de los desafíos más serios que enfrentan los países de la región, y entre ellos Ecuador, es, precisamente, integrar las distintas iniciativas de protección social no contributiva dentro de un sistema que las articule y coordine con el fin de lograr un mejor y mayor impacto en las condiciones de vida de la población (CEPAL, 2013: 7-8). En algunos de los principales instrumentos de intervención de la política social se observa cierta continuidad con periodos anteriores. Por ejemplo el BDH, el Bono de la Vivienda, los Centros de Desarrollo Infantil, los programas de alimentación y nutrición, la entrega de útiles y uniformes escolares, etc. son programas que se originaron en los años 90, y que, aunque han sufrido reformas más o menos significativas, su objetivo y modalidad de funcionamiento siguen siendo tributarios del diseño original. Por otro lado, y más allá de los resultados inmediatos que generan las importantes inversiones realizadas en el sector social, aún no existen datos oficiales que den cuenta de “la calidad, la pertinencia y oportunidad” con que se entregan estos servicios (CEPAL, 2013: 12). Hasta la fecha no se dispone de un sistema público de evaluación que permita cerrar el ciclo del proceso de las políticas y evaluar, públicamente, su eficiencia, su efectividad y su impacto en la equidad y en el bienestar de la población.

A continuación en la tabla 11 se presenta una matriz de las principales políticas y programas de protección social tanto para el componente contributivo como para el componente no

contributivo.

Tabla 11 Matriz del sistema de protección social, componentes, políticas y principales programas.

Componente del sistema de protección	Política	Principales programas
Protección social contributiva	Seguro Social IESS ISSFA ISSPOL Seguro campesino	Seguro de Salud Individual y Familiar
		Seguro de Riesgos de Trabajo
		Pensiones: Seguro general obligatorio en Invalidez, vejez y
		Salud, discapacidad, vejez e invalidez y muerte para población rural, pescadores y artesanos.
Protección social no contributiva:	Impulsar la protección social integral de la población a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia y dignidad	BDH. Transferencia monetaria (no) condicionada de \$ 50
		BDH. Pensión asistencial de \$ 50 mensuales para adultos
		BDH. Pensión asistencial para personas con discapacidad menor
		Familias con menores de edad con discapacidad severa \$ 240 dólares mensuales
Educación.	Universalización de la educación básica (hispana y Capacitación docente	Hilando el desarrollo.
		Textos escolares.
	Incremento de la retención escolar.	SIPROFE
		Programa de Alimentación Escolar
		Universalización de la educación inicial (3-4 Ampliación de la matrícula del bachillerato
Salud.	Fortalecer la promoción de la salud para garantizar el desarrollo de las capacidades de la población Acceso universal y gratuito a los servicios de salud públicos,	Alimentación y Nutrición (SIAN)
		Programa de Maternidad Gratuita y atención a la Atención Integral por ciclos de vida.
		Extensión de la protección social en salud

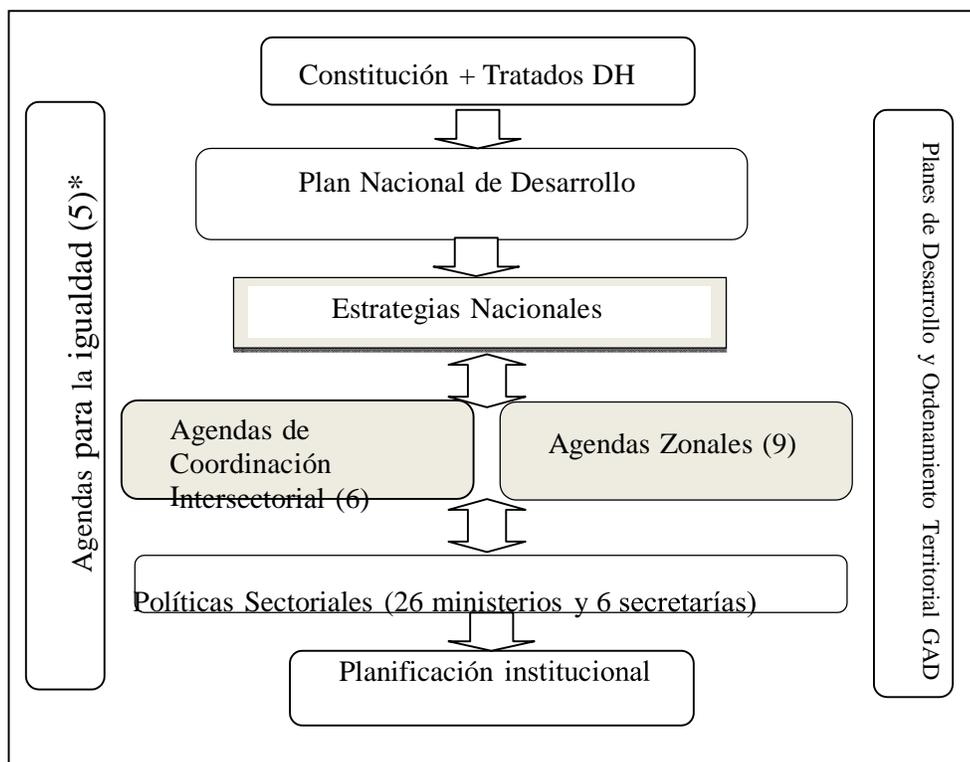
	prevención, control y vigilancia de la enfermedad y de los productos de uso y consumo humano ...	Programa ampliado de inmunizaciones Prevención, control y tratamiento del VIH Control de enfermedades Emergencias en Salud.
Inclusión económica y social	INFA. Mejorar el desarrollo integral de niños menores de cinco años	Desarrollo Infantil: CIBV y CNH. Protección social a niñas, niños y adolescentes en situación de
	Contribuir al mejoramiento de la situación nutricional y a la reducción progresiva e inter-generacional	PANI
	Impulsar la protección social integral de la población a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia y dignidad	Red de Protección solidaria ante emergencias individuales. Programa Especial de Protección en Salud para Enfermedades Catastróficas BDH (vid supra)
Vivienda	Garantizar el acceso universal a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna en el marco de un modelo territorial policéntrico, equilibrado y equitativo; que considere la función social y ambiental de la propiedad, estableciendo estrategias diferenciadas de apoyo a los distintos grupos sociales, priorizando los estratos de menores ingresos.	Bono de la vivienda: Vivienda Urbana Nueva Vivienda Rural Nueva Vivienda Urbano Marginal Nueva Vivienda SIV Magisterio Vivienda Urbana mejoramiento Vivienda Rural mejoramiento Vivienda Urbano Marginal mejoramiento Vivienda Programa Manuela Espejo Mi primera vivienda MIDUVI Vivienda Inti Rural Nueva
		Bono de titulación Agua potable y saneamiento rural: Proyecto de agua potable del sistema regional Pesillo-Imbabura Soluciones integrales de agua potable y saneamiento Programa canje de deuda Ecuador España

		Programa de apoyo a la gestión local de los servicios de salud agua potable y saneamiento Agua y saneamiento en comunidades rurales y pequeños municipios.
Movilidad	Proteger los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia	Bienvenid@s a casa: Programa de atención a la persona
		Bienvenid@s a casa: Acompañamiento al retorno físico: volver
		Servicios a refugiados.
	Recuperar las capacidades de las personas migrantes para su desarrollo humano y para el desarrollo del país	Bienvenid@s a casa: Programa de incentivos y orientación a las y productivas
		Bienvenid@s a casa: Programa vínculos

Plan Nacional del Buen Vivir.

Desde el 2007 la función de planificación fue fortalecida notablemente a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) entidad a cargo de la elaboración de los planes de desarrollo, los mismos que a partir del cambio constitucional adoptaron el nombre de Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV en adelante). La Constitución del 2008 estableció que un deber del Estado es la planificación del desarrollo nacional. Para cumplir con este mandato se creó el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). Este sistema contempla varios instrumentos de planificación a nivel sectorial, territorial y temático:

Ilustración 1 Esquema del Sistema nacional de planificación.



Fuente: SENPLADES, 2013.

Elaboración: Manosalvas, 2013.

* Las Agendas de igualdad se refieren a un conjunto de lineamientos de políticas en temas de género, interculturalidad, discapacidades, movilidad humana, y generacional a cargo de los “Consejos para la Igualdad. Las AI y los PDOT tienen que ser “transversalizados” en los instrumentos del sistema.

** La SENPLADES realizó una redistribución del territorio nacional en 9 zonas de planificación, 140 distritos y 1134 circuitos.

Para cada nivel e instrumento de planificación, –excepto para la planificación institucional– el SNDPP establece una instancia y un mecanismo de participación:

Tabla 12 Instancias, instrumentos y mecanismos de participación del SNDPP.

Instancias	Instrumentos	Órgano Responsable	Mecanismo de participación
Nacional	PNBV Estrategias Nacionales	Consejo Nacional de Planificación Senplades	Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir (ACPIBV).
Sub-nacionales	Agendas Zonales. Planes de GAD	Gabinete Zonal. GAD	Asambleas Zonales Asambleas locales Consejos locales de planificación.
Intersectoriales	Agendas de Coordinación Intersectorial	Consejo Sectorial Ministerio Coordinador /	Diálogos para la planificación Participativa intersectorial.
Sectoriales	Catálogo de Políticas	Ministerios y secretarías rectoras /	Consejo Ciudadano Sectorial
Institucionales	Plan Institucional de la Política	Entidades públicas.	

Fuente: SENPLADES 2013. **Elaboración:** Manosalvas, 2013.

Dentro del SNDPP el PNBV es el máximo instrumento programático al cual deben referirse todas las políticas. Tiene un carácter vinculante para todo el sector público e indicativo para el sector privado. Se espera que el accionar de los organismos de cooperación internacional esté alineado con el Plan Nacional y con las estrategias nacionales. La elaboración y “socialización” del PNBV está a cargo de la Senplades y su aprobación es tarea del Consejo Nacional de Planificación (CNP).

El CNP está conformado por el Presidente de la República, el Secretario de la SENPLADES, ministros y ministras de ministerios coordinadores, un representante de cada nivel de GAD

(consejos provinciales, municipalidades y juntas parroquiales), el representante del SENECHYT, el Ministro de Finanzas y la Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y un representante de la Asamblea Plurinacional por cada zona. En función del PNBV, de sus objetivos, políticas y estrategias, se han creado varios ministerios coordinadores con el fin de dar mayor convergencia de la acción del Estado. Con esto se busca pasar de un enfoque sectorial a uno intersectorial en las políticas¹¹.

Por otro lado también es necesario tomar en cuenta que Ecuador junto a otros países (Bolivia, Nepal, Mali, Nicaragua, Venezuela) han incorporado el concepto de Soberanía Alimentaria en su Carta constitucional. La Soberanía Alimentaria es un concepto político formulado por *La Vía Campesina* en 1996 durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma. Actualmente la Soberanía Alimentaria se define como:

El derecho de los pueblos a acceder a alimentos saludables y culturalmente adecuados producidos mediante métodos ecológicamente correctos y sustentables, y su derecho de definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura. Coloca a aquellos que producen, distribuyen y consumen los alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias en lugar de las necesidades del mercado y de las corporaciones. Defiende los intereses y la inclusión de la próxima generación. Ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el actual régimen de comercio y alimentación, y se dirige a sistemas de alimentación, producción de granjas, pastoreo y pesca determinados por los productores locales. [...] Asegura que el uso y manejo de nuestras tierras, territorios, aguas, semillas, ganado y biodiversidad estén en las manos de aquellos que producen los alimentos. [...] Implica nuevas relaciones sociales libres de opresión e inequidades entre hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones (Declaración de Nyéléni, 2007)

En el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009-2013, se reconoce que la dependencia de la importación excesiva de ciertos alimentos tiene el potencial de restar capacidades soberanas a los Estados. La presión demográfica sobre la producción de alimentos plantea potenciales

¹¹ A la fecha (julio 2014) existen 6 ministerios coordinadores: Desarrollo Social; Política Económica; Producción, Empleo y Competitividad; Sectores Estratégicos; Seguridad; Conocimiento y Talento Humano.

conflictos y la degradación de los suelos y el desgaste de las fuentes de riego agravan las condiciones productivas, además la competencia en los mercados mundiales de alimentos hacen que el Estado Ecuatoriano preserve su soberanía alimentaria. Por lo tanto se propone rebasar “la seguridad alimentaria porque no es suficiente tener acceso en todo momento a los alimentos que necesitamos para llevar una vida activa y sana, sino que dichos alimentos deben responder a las necesidades históricas y culturales de los pueblos, no alentándose una importación indiscriminada de alimentos procesados ni tampoco favoreciendo una lógica agroindustrial monopolística, pero por sobre todo auspiciando una provisión estratégica y soberana de alimentos que no afecte la independencia del Estado” (PNBV; 2009: 249)

El último PNBV 2013-2017, contiene 12 objetivos:

1. Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.
2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.
3. Mejorar la calidad de vida de la población.
4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad
6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos
7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global
8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible
9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.
10. Impulsar la transformación de la matriz productiva.
11. 11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.
12. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

Cada uno de estos objetivos incluye un conjunto de políticas; cada política tiene lineamientos estratégicos y metas específicas. Como se puede ver a continuación en la tabla 13 en cuatro objetivos del PNBV 2013-2017 se menciona explícitamente su relación con la soberanía

alimentaria:

Tabla 13 *Objetivos del PNBV relacionados con la soberanía alimentaria.*

Objetivo:	Políticas	Lineamiento
2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.	2.11. Garantizar el Buen Vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos (lineamientos c; i).	2.11.c. Crear y fortalecer mecanismos justos de encadenamiento productivo de la agricultura familiar campesina y medios alternativos de comercialización, promoviendo y fortaleciendo la asociatividad y la soberanía alimentaria, con principios de igualdad, equidad y solidaridad.
		2.11.i. Garantizar el acceso, el uso y el intercambio de semillas locales de calidad en todo el territorio nacional y promover el uso de biotecnología con pertinencia cultural y geográfica y protegiendo la soberanía alimentaria.
	2.12. Promover la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos, que fomente la cohesión territorial (lineamiento; i).	2.12.i. Garantizar el acceso, el uso y el intercambio de semillas locales de calidad en todo el territorio nacional y promover el uso de biotecnología con pertinencia cultural y geográfica y protegiendo la soberanía alimentaria.
		2.12.m. Mejorar la gestión de los territorios rurales del país para asegurar la soberanía alimentaria nacional, privilegiando las prácticas orgánicas y las tradicionales sostenibles en las diferentes escalas de la producción agropecuaria, desde la agricultura familiar y campesina hasta los grandes monocultivos, en el marco de la revolución agraria.
3. Mejorar la calidad de vida de la población	3.6. Promover entre la población y en la sociedad hábitos de alimentación nutritiva y saludable que permitan gozar de un nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual acorde con su edad y condiciones físicas.	a. Fortalecer la rectoría de la autoridad nacional sanitaria en nutrición, tanto en la red pública como en la complementaria de atención, así como en otras instituciones del Estado que gestionan recursos, productos y servicios relacionados con la nutrición de la población. b. Establecer, a través de la autoridad competente, los requerimientos calóricos y nutricionales estándares recomendados para el país, de acuerdo a edad, sexo y nivel de actividad física y con pertenencia geográfica y cultural. c. Fortalecer y desarrollar mecanismos de regulación y control orientados a prevenir, evitar y controlar la malnutrición, la desnutrición y los desórdenes alimenticios durante todo el ciclo de vida. d. Fortalecer campañas de suplementos alimenticios y vitaminas en la población con déficit nutricional y en etapa de desarrollo cognitivo.

		<p>e. Normar y controlar la difusión de información calórica y nutricional de los alimentos, a efectos de que el consumidor conozca los aportes de la ración que consume con respecto a los requerimientos diarios recomendados por la autoridad nacional en materia de salud y nutrición.</p> <p>f. Desarrollar e implementar mecanismos que permitan fomentar en la población una alimentación saludable, nutritiva y equilibrada, para una vida sana y con menores riesgos de malnutrición y desórdenes alimenticios.</p> <p>g. Regular y controlar la entrega de alimentación complementaria a los grupos de atención prioritaria, basándose en los requerimientos nutricionales recomendados para cada grupo poblacional, emitidos por la autoridad nacional en materia de salud y nutrición.</p> <p>h. Normar, regular y controlar la preparación, la distribución y la comercialización de alimentos dentro de establecimientos públicos y privados que acogen a diferentes grupos de población, acorde a los requerimientos y estándares recomendados por la autoridad nacional en materia de salud y nutrición.</p> <p>i. Impulsar programas de alimentación escolar en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, con prioridad en el nivel inicial, de acuerdo a los requerimientos nutricionales de la edad y a la jornada de estudio, con eficiencia económica y pertinencia geográfica y cultural.</p> <p>j. Generar normativas y mecanismos de control de los alimentos que se comercializan al interior y al exterior de las instituciones educativas de todos los niveles, basándose en buenas prácticas nutricionales para cada grupo poblacional, recomendadas por la autoridad sanitaria nacional.</p> <p>k. Impulsar programas de edu-comunicación para promover buenos hábitos alimenticios.</p> <p>l. Fomentar la oferta de alimentación saludable y pertinente en establecimientos públicos y privados de provisión de alimentos.</p> <p>m. Implementar mecanismos efectivos, eficientes y eficaces de control de calidad e inocuidad de los productos de consumo humano.</p> <p>n. Articular la producción local/nacional, su distribución y su consumo a las</p>
--	--	--

		necesidades nutricionales de la población, a fin de garantizar la disponibilidad y el acceso permanente a alimentos nutritivos, sanos, saludables y seguros, con pertinencia social, cultural y geográfica, contribuyendo con la garantía de la sostenibilidad y soberanía alimentarias. o. Fomentar la producción de cultivos tradicionales y su consumo como alternativa de una dieta saludable.
7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.	7.2. Conocer, valorar, conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre, acuática continental, marina y costera, con el acceso justo y equitativo a sus beneficios	7.2.f. Fortalecer la aplicación de la normativa para la conservación, recuperación y protección de los recursos genéticos de la agro biodiversidad y especies silvestres emparentadas, a fin de reducir la erosión genética y garantizar la soberanía alimentaria.
	7.5: Garantizar la bioseguridad precautelando la salud de las personas, de otros seres vivos y de la naturaleza.	7.5.c. Implementar protocolos que permitan prevenir y manejar los efectos adversos que pueda generar la biotecnología moderna en la salud humana, la soberanía alimentaria y la conservación y el uso de la biodiversidad.
	7.12. Fortalecer la gobernanza ambiental del régimen especial del Archipiélago de Galápagos y consolidar la planificación integral para la Amazonía.	7.12.j. Fomentar la innovación y la sustentabilidad en el sector agropecuario, para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, así como la prevención del ingreso de especies invasoras, mediante el acceso a sistemas productivos sustentables, la bioseguridad, el uso de tecnologías apropiadas y la cohesión del tejido social, que dinamicen la economía social y solidaria.
8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.	8.1. Invertir los recursos públicos para generar crecimiento económico sostenido y transformaciones estructurales.	8.1.e. Impulsar la nueva institucionalidad del sector financiero público, orientado a promover la transformación de la matriz productiva, la inclusión financiera democrática para la igualdad, la soberanía alimentaria, el desarrollo territorial y la vivienda de interés social.
	8.6: Mantener la sostenibilidad biofísica de los flujos económicos.	8.6.b. Minimizar la huella ecológica del sistema de transporte de bienes y servicios mediante la reducción de distancias de provisión de los mismos y el fomento a la soberanía alimentaria.

Fuente: PNBV, 2013.

Sin embargo existen otros objetivos en el PNBV 2013-2017, cuyas políticas y lineamientos están relacionados con la nutrición o con el acceso a bienes y servicios que tienen impacto en la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Para las políticas delineadas en el PNBV, se establecen las metas y las instituciones responsables. Pero no así para los lineamientos estratégicos que son más específicos. Por otro lado, algunas políticas muy amplias en su alcance tienen unas pocas metas muy específicas (ver el Anexo 12.2. Línea de base en el PNBV 2013-2017, pág. 524 y sgts.). No se conoce de evaluaciones públicas sobre el nivel de cumplimiento en los objetivos del PNBV 2009-2013. En el año 2013, después de una primera evaluación interna de los avances del Plan, el Consejo Nacional de Planificación determinó la puesta en marcha de dos estrategias para acelerar el proceso de desarrollo: la primera era el CMP que, aunque ya había sido delineada en el PNBV del 2009, en este periodo se reforzó; y la segunda era la estrategia para la igualdad y la erradicación de la pobreza, ENIEP.

Estrategias nacionales: Cambio de la matriz productiva

En el 2009, después del cambio constitucional, el Plan de Gobierno incluyó una estrategia nacional de desarrollo denominada “cambio de la matriz productiva” (en adelante CMP). La estrategia consiste, a muy breves rasgos, en implementar una serie de políticas, programas y proyectos para transformar paulatinamente el patrón de especialización de la economía ecuatoriana. Con esta estrategia se busca pasar de un modelo “primario exportador y extractivista a otro que privilegie la producción diversificada, eco-eficiente, con mayor valor agregado, y la generación de servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad. Esta transformación permitiría al país “una inserción estratégica y soberana en el mundo” (SENPLADES, 2012:11).

Según el Banco Central, el 72% de las exportaciones ecuatorianas está constituido por bienes primarios, seguido por los bienes industrializados con el 21% y el 7% en servicios (BCE, 2013). Mientras que el 80% de las importaciones del país incorporan algún nivel tecnológico (Vicepresidencia, 2014). Si bien la exportación de petróleo sigue siendo la actividad extractiva que sostiene la balanza comercial, se trata de un recurso finito, de hecho, su nivel de producción estaría ya en declive desde el 2011, esto incluso con el aprovechamiento de las reservas petroleras; entonces, si este recurso primordial está en declive, es preciso que el país se prepare para otra economía” (Cfr. Vicepresidencia, 2014).

En este escenario y frente a estos objetivos, el Gobierno ha planteado una estrategia que permita propiciar la transformación de la estructura económica del país¹². En primer lugar, para emprender las acciones orientadas hacia el CMP se requirió que el Estado recuperase para sí el control y manejo de varios sectores considerados “estratégicos” para la economía y para emprender el proceso de transformación productiva (por ejemplo, petróleo, minería, comunicaciones, hidroeléctricas, recursos hídricos, electricidad). La estrategia de CMP tiene a su vez varios objetivos estratégicos:

- Incrementar la producción intensiva en innovación, tecnología y conocimiento.
- Incrementar valor en la producción e incorporar el componente ecuatoriano
- Incrementar la productividad y la calidad.
- Diversificar la producción y los mercados.
- Aumentar y diversificar las exportaciones.
- Sustituir estratégicamente las importaciones.
- Generar empleo de calidad.
- Reducir las brechas de productividad territorial, sectorial y por tamaño de empresa.
- Promover la sostenibilidad ambiental.

En el segundo periodo gubernamental, a partir del 2013, se observa un mayor dinamismo en la aplicación de varias medidas orientadas a esta transformación. El Estado se ha convertido en el principal promotor de este proceso de transformación. Los ministerios coordinadores y los sectoriales han buscado alinear sus políticas a estos objetivos estratégicos. Actualmente, la Vicepresidencia de la República es la entidad encargada de coordinar la implementación de la estrategia.

Puesto que el CMP productiva implica una mayor demanda de energía, el Gobierno ha

¹² La Senplades consideró la experiencia de Corea del Sur como un caso de transformación productiva exitoso que podría proveer orientaciones para el diseño de la estrategia de CMP en Ecuador. Por ello estableció un acuerdo de cooperación bilateral con el Gobierno coreano a través del programa de cooperación técnica denominado *Knowledge Sharing Program–KSP*.

emprendido también un cambio en la matriz energética para el cual está en marcha la construcción de grandes proyectos hidroeléctricos (Coca Codo Sinclair, Sopladora, Toachi-Pilatón, Delsitanisagua, Minas-San Francisco, etc.), con estos proyectos se busca pasar del uso de fuentes de energía que utilizan combustibles fósiles a energía producida de forma sostenible y eficiente: parte de este proceso serían proyectos como: transporte de carga mediante tren eléctrico; cambio de cocinas a gas por cocinas de inducción, optimización en el uso de energía por parte del sector industrial, etc. (Vicepresidencia, 2014). Así, para el año 2021, se espera un 69% de participación de las fuentes renovables en la generación de electricidad (PNBV, 2013-107).

El CMP también incluye proyectos para el manejo integral del agua como recurso estratégico del país. A este objetivo corresponde la creación de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA); la reciente aprobación de la Ley de Recursos Hídricos y la construcción de varios proyectos multi-propósito como: Chongón - San Vicente, Daule – Vinces, Bulubulu, Cañar, Naranjal, Múltiple Chone. Estos proyectos están destinados tanto a incrementar el riego por hectáreas en zonas agrícolas como a aumentar el control en zonas propensas a inundaciones.

El CMP requiere, además, la introducción de mejoras tecnológicas como la conectividad y comunicaciones. Debido a esto, hasta el 2012, las 23 provincias del Ecuador continental estaban interconectadas con fibra óptica.

Para el actual Gobierno es imperativo contar con recursos humanos capaces de agenciar el cambio, esto ha motivado grandes reformas e inversiones, especialmente en la educación superior; en el 2009 Ecuador fue “el país que más invirtió en educación superior en América Latina en relación al PIB” (Vicepresidencia, 2014). La transformación de la educación superior inició por la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) y prosiguió con la evaluación y certificación de todas las universidades del país, provocando el cierre de varias. La mejora de la calidad de la educación superior, así como el desarrollo científico y tecnológico, se consideran condiciones necesarias para la transformación productiva (SENPLADES, 2012:13).

Como se puede ver el CMP implica una serie de medidas y transformaciones en distintos sectores de políticas, esto requiere del trabajo coordinado, articulado y simultáneo de varios actores. La creación de los ministerios coordinadores ha sido una respuesta a este requerimiento.

Tanto los ministerios coordinadores como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) son las entidades encargadas de la articulación de los objetivos y metas de los ministerios sectoriales a corto y mediano plazo en función de los objetivos del CMP en el largo plazo.

Tabla 14 Áreas de intervención y entidades estatales competentes para el CMP

AREA DE INTERVENCIÓN	RECTORÍA
Innovación	Ministerio Coordinador de Conocimiento y talento Humano.
Articulación de empresas.	Ministerio de Industrias y Productividad
Desarrollo agrícola.	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura Y Pesca
Sociedad de la información	Ministerio De Telecomunicaciones y Sociedad de la Información
Atracción de la inversión extranjera directa	Ministerio De Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
Infraestructura	Varios ministerios
Financiamiento	Ministerio Coordinador de la Política Económica
Generación de capacidades	Ministerio de Relaciones Laborales

Fuente: Senplades, 2012. **Elaboración:** FLACSO.

La estrategia de intervención incluye tres conjuntos de políticas: políticas de entorno; políticas para sectores priorizados; y políticas de industrias básicas. En la siguiente tabla se pueden ver los componentes y las medidas específicas para cada componente de estas tres áreas de políticas.

Tabla 15 Políticas, programas y proyectos de entorno para el CMP

Políticas de entorno		
Políticas económicas de incentivos productivos	Financiamiento	Crédito para activos e innovación Fondo Nacional de Garantía Crediticias Banca Pública Fortalecimiento del mercado de valores Facilidades financieras para comercio exterior Incentivos para reorientar crédito privado a sector productivo
	Clima de negocios	Bajar Trámites Mejorar la percepción y calificación del riesgo país
	Incentivos a la inversión privada	Zonas Especiales de Desarrollo Económico: Yachay; Refinería del Pacífico y petroquímica. Centros de desagregación tecnológica: Promoción activa del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones: atraer inversión extranjera directa.
	Compras públicas	Aplicar márgenes de preferencia para industria ecuatoriana (mayor valor agregado de los prod. Ecuatorianos (VAE)). Asegurar al menos la participación mínima de VAE a través de desagregación tecnológica en grandes obras.
	Comercio exterior	Posicionar los productos con VAE en mercados regionales y extra regionales. Nuevas negociaciones comerciales. Posicionar Marca País y marcas sectoriales relacionadas al CMP Desarrollar y promover el sector de servicios exportables: turismo, software y otros servicios profesionales. Alianzas con centros de conocimiento para el desarrollo de productos. Incentivar la producción nacional.

	Agenda regulatoria ¹³ ¹²	Apoyar la sostenibilidad de Balanza de Pagos. Consumo saludable e informado. Expedición de varias leyes y reformas que propicien el comportamiento de los agentes económicos en función de la estrategia para el CMP.
Políticas de entorno de competitividad sistémica	Conectividad y Logística	Nuevo Puerto Guayaquil de Aguas Profundas. Desarrollo del Puerto de Manta. Línea Naviera de Bandera Nacional. Promoción de líneas aéreas, privadas, públicas y desarrollo de centro de carga en Latacunga. Mejoramiento de procesos de exportación. Tren eléctrico de carga.
	Electricidad, agua, petróleo y telecomunicaciones	11 nuevos proyectos de generación eléctrica, 6900 MW. 11 nuevos proyectos para riego y control de inundaciones. Incrementar la exploración y producción petrolera y de gas natural, e incorporar nuevas tecnologías que reduzcan el impacto ambiental. Ampliar la conectividad internacional y la conexión con fibra óptica a todos los cantones del Ecuador continental.
Políticas de Talento Humano e Innovación	Sistema Nacional de Innovación	
	Sistema Nacional de Cualificación	
	Universidad Yachay: clúster tecno-industria dedicado a innovación, investigación y desarrollo	

¹³ Como ejemplo de varias reformas para propiciar el CMP se pueden citar la Ley Orgánica De Educación Superior (LOES); el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, la Reformatoria a la Ley de Minería, Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno; Ley Orgánica de Incentivos para el Sector Productivo; Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; Ley de Creación de varias universidades; Ley para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil; Código de Trabajo; Código Ambiental; Ley de Recursos Hídricos; Ley de Tierras, entre otras, y está en debate la Ley de Entidades Financieras.

	Revolución de la educación superior: evaluación, becas, inversión
	Reforma Institutos Públicos de Investigación
	Reforma Institutos Técnicos Formación Técnica para la transformación productiva
	Nuevas Universidades- Yachay-IKIAM-U. de las Artes- U. de Educación para la transición hacia una economía basada en el conocimiento y la innovación.
	Fomentar cultura de consumo inteligente (consumo de lo nuestro y no dispendioso)
	Fomentar cultura del emprendimiento innovador

Fuente: Vicepresidencia, 2014. **Elaboración:** FLACSO.

Para el CMP se priorizaron 12 sectores vinculados al consumo interno con el fin de promover la creación de valor y aumentar la productividad, esto se conjuga con las políticas y medidas de comercio exterior señaladas en la matriz anterior. En el 2012, el déficit de la balanza comercial de los sectores aquí priorizados representó un 9% del PIB (PNBV, 2013: 296). Por ello el Gobierno está interesado en fomentar el desarrollo de estos sectores dentro del territorio nacional.

Tabla 16 Sectores priorizadas para el cambio de la matriz productiva

Políticas sectoriales cadenas seleccionadas		
Promover mayor innovación, valor agregado, productividad y diversificación de mercados	Primarios basados en recursos naturales renovables	Elaborados de cacao
		Elaborados de café
		Elaborados de pescado
		Elaborados Productos Lácteos
	Bienes Industriales	Derivados de petróleo: plásticos, revestimientos y
		Metalmecánica
		Química y farmacéutica
		Pulpa, papel y cartón
		Plástico y caucho.
	Servicios	Conocimiento y tecnología
		Operadores de turismo
		Logística

Fuente: Vicepresidencia de la República. **Elaboración:** FLACSO.

La inversión pública se considera un agente dinamizador del proceso de CMP. Ésta “se orienta a los sectores prioritarios aplicando políticas de sustitución de importaciones”. El Estado, a través de los diferentes niveles de gobierno, buscará promover “encadenamientos productivos locales para la contratación pública”. Así se espera dinamizar el sector de Mipymes y de la economía popular y solidaria, aumentando su participación como proveedores del Estado (ver, PNBV, 2013-2017: 304 y sgts.).

Como indicador del CMP se espera que para 2030, el Ecuador exporte un 40% de servicios de alto valor agregado, incluido el turismo, un 30% de bienes industrializados y un 30% de

productos primarios (PNBV, 2013: 73). Según la estrategia de CMP, el paso “de una economía basada en recursos finitos” como los recursos naturales, “hacia una economía basada en recursos infinitos” como el conocimiento y el talento humano; requiere, de todas maneras, una profundización del modelo primario exportador en la primera fase. Esta orientación ha sido vista como una paradoja del modelo y ha generado desacuerdos entre el Gobierno y los sectores ecologistas e indígenas.

Para el proceso de CMP también se han priorizado 4 industrias estratégicas en las que el Estado intervendrá directamente con la participación de socios privados.

Tabla 17 Industrias estratégicas para el cambio de la matriz productiva

Industria	Bienes y servicios	Proyectos
Refinería	Metano, butano, propano, gasolina, queroseno, gasoil	Proyecto Refinería del Pacífico
Astillero	Construcción y reparación de bancos, servicios asociados	Proyecto de implementación de astillero en Posorja
Petroquímica	Urea, pesticidas, herbicidas, fertilizantes, foliares, plásticos, fibras sintéticas, resinas	Estudios para la producción de urea y fertilizantes nitrogenado Instalación De planta petroquímica básica
Minería	Metalurgia Cobre y aluminio.	Sistema para la automatización de actividades de catastro seguimiento y control minero, seguimiento control y fiscalización de labores a gran escala.
	Siderúrgica. Hierro y acero.	Mapeo geológico a nivel nacional a escala 1:100.000 y 1:50.000 para las zonas de mayor potencial geológico minero.
	No metálica Caliza	Elaboración y comercialización de cementos.

Fuente: Senplades, 2012. **Elaboración:** FLACSO.

Entre los principales desafíos planteados explícitamente para la Cooperación Técnica dentro de este proceso de CMP está la “generación de conocimiento para la innovación productiva en las cadenas estratégicas y seleccionadas. Transferencia e innovación tecnológica. Conocimiento para desarrollar sistemas productivos eficientes y amigables con el ambiente” (Vicepresidencia, 2014).

Finalmente, como se muestra en la siguiente tabla, los objetivos 10 y 11 del PNBV contienen políticas y lineamientos estratégicos que articulan el CMP y la soberanía alimentaria.

Tabla 18 Objetivos del PNBV relacionados con el CMP y la soberanía alimentaria.

Objetivo	Políticas	Lineamientos
10. Impulsar la transformación de la matriz productiva	10.4: Impulsar la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable, fomentar la inclusión y redistribuir los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario, acuícola y pesquero.	10.4.a. Fortalecer la producción rural organizada y la agricultura familiar campesina, bajo formas de economía solidaria, para incluirlas como agentes económicos de la transformación en matriz productiva, promoviendo la diversificación y agregación de valor y la sustitución de importaciones, en el marco de la soberanía alimentaria.
		10.4. i. Incrementar la cobertura y el acceso equitativo al riego e impulsar la cogestión de los sistemas de irrigación, aprovechando las formas organizativas y saberes locales, para garantizar la soberanía alimentaria.
	10.7. Impulsar la inversión pública y la compra pública como elementos estratégicos del Estado en la Transformación de la matriz productiva	META: 10.7. Revertir la tendencia en la participación de las importaciones en el consumo de alimentos agrícolas y cárnicos y alcanzar el 5,0%.
11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.	11.4: Gestionar el recurso hídrico, en el marco constitucional del manejo sustentable y participativo de las cuencas hidrográficas y del espacio marino.	11.4.d. Crear y fortalecer mecanismos de acceso al agua para riego y su redistribución equitativa para garantizar la soberanía alimentaria.
	Política 11.5. Impulsar la industria química, farmacéutica y alimentaria, a través del uso soberano, estratégico y sustentable de la biodiversidad.	11.5.b. Desarrollar estudios de pre-inversión para impulsar estas industrias.
		11.5.f. Impulsar el cultivo de plantas frutales y medicinales como parte de la cadena de valor del uso sustentable de los recursos de la biodiversidad.

		<p>h. Implementar plantas industriales con transferencia de tecnología para el Ecuador, para la producción de bio- plaguicidas, bio-fertilizantes, bio-estimulantes y rodenticidas líquidos y sólidos, para la agricultura y el control de vectores.</p>
		<p>11.5. i. Implementar plantas industriales con transferencia de tecnología para el Ecuador, para la utilización de derivados del plátano, especialmente del pseudo-tallo, para fabricar medicamentos y suplementos nutricionales para consumo humano.</p>

Fuente: PNBV 2013-2017. **Elaboración:** FLACSO.

Estrategias Nacionales

Estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza, ENIEP.

En mayo de 2013 se creó la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza (SETEP), como entidad adscrita a la Senplades. La SETEP formula, coordina, da seguimiento y evalúa la implementación de la ENIEP. Esta estrategia constituye un conjunto interdependiente de políticas, lineamientos, directrices, programas y mecanismos, que orientan la gestión del Estado en torno a la decisión gubernamental de eliminar la pobreza extrema en el Ecuador hasta el año 2017; además, siguiendo el método de medición multidimensional de la pobreza se busca reducir el porcentaje de personas con siete o más carencias de 23,2% a 15,9% al 2017. Respecto a la desigualdad, la ENIEP busca disminuir a menos de 20 puntos la relación entre el decil 10 y el decil 1; y reducir el coeficiente de Gini a 0,44, es decir bajar cinco puntos del índice actual (0,49).

Según la SETEP, entre los determinantes estructurales de la pobreza en el Ecuador, están “la elevada desigualdad, la baja escolaridad, la inestabilidad política, la baja productividad y el comportamiento rentista de la clase empresarial”. En los años 1998 - 2000, la pobreza se habría profundizado por factores coyunturales como el Fenómeno de El Niño y la crisis financiera. Desde la perspectiva económica, la pobreza urbana se explicaría por la falta de empleo de calidad (desempleo y el subempleo) mientras que la pobreza rural es resultado de la baja productividad y el limitado acceso a los medios de producción por parte de un amplio sector de la población como se puede ver más adelante (vid infra págs. 79 y 80). Entre los efectos de la pobreza rural, en cambio, se pueden citar la migración a las ciudades para trabajar de manera informal, la presencia de trabajo infantil y el limitado acceso a alimentos, vestido y medicinas (Hentschel, 2002). Desde la perspectiva de la pobreza por NBI, la probabilidad de que un hogar se encuentre en situación de pobreza es mayor en el sector rural (91%) y en los hogares con más de dos niños/as (80%). Un factor determinante en esta medida de pobreza es la cobertura de agua por red pública y saneamiento.

Ahora bien, los factores que determinarían la superación de la pobreza por ingresos son la escolaridad y la reducción del tamaño del núcleo familiar. Los hogares con más de tres niños/as tienen una menor posibilidad de superar la línea de pobreza por ingreso. La educación es un factor

decisivo de movilidad social y por lo tanto un mecanismo para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Un estudio sobre movilidad social encontró que la movilidad laboral (cambio de ocupación) afecta positivamente a las personas entre los 24 y 39 años de edad, mientras que para quienes están entre los 40 y 69 años, la movilidad social ocurre por factores de estabilidad laboral. Otros factores que impactan en la superación de la pobreza son: el capital social, las oportunidades y el apoyo para mejorar el nivel educativo, apoyo para el cuidado de los/as hijos/as, el tipo de empleo y de contratos laborales (Eniep, 2014).

Frente a estos determinantes y efectos de la pobreza en el Ecuador, la SETEP ha planteado una estrategia que tiene tres componentes¹⁴:

1. Bienes superiores:

Este componente busca garantizar el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución. SE postula que el Estado debe distribuir de manera más equitativa los bienes que garantizan derechos universales. El reto está en desarrollar la capacidad estatal suficiente para que la provisión de tales bienes se produzca bajo esquemas eficientes de gestión, transparentes, descentralizados, desconcentrados y participativos, pero sobre todo que estos servicios cumplan con las características de disponibilidad, accesibilidad, afectabilidad y calidad.

1.1. Metas en Salud:

- Reducir la mortalidad materna en un 29,0% a 2017, es decir, pasar de 70,4 muertes por cada 100.000 nacidos vivos registrados en 2011 a 50,0 en 2017.
- Reducir la tasa de mortalidad infantil en menores de un año en 41%, es decir, pasar de 10,1 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 2011 a 6,0 en 2017.
- Erradicar la prevalencia de la desnutrición de las niñas/os menores de dos años que en 2012 se encontraba en 24%.
- Revertir la tendencia en la incidencia de obesidad y sobrepeso en niñas/os de cinco a 11 años alcanzando el 26,0% en 2017, respecto al 29,9% de 2012.
- Reducir la mortalidad por dengue grave al 2,0% en relación al 7,8% encontrado en 2012.

¹⁴ Todo el texto que sigue a continuación tiene como fuente al Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza. Hacia el Ecuador del Buen Vivir. Documento para discusión preparado por la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza. Julio 2014. Se trata de un documento todavía inédito por lo que se recomienda no circular esta información.

- Aumentar al 64% la prevalencia de lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida a partir del 43,8% de prevalencia en 2012.
- Eliminar las infecciones por VIH en recién nacidos hijas/os de madres embarazadas con VIH positivas, a partir de los 4,4% de niñas/os infectados en 2012.

1.2. Metas en educación:

- Universalizar la tasa neta de asistencia a educación básica media (nueve a 11 años) y básica superior (12 a 14 años) al 95% en 2017.
- Incrementar la tasa neta de asistencia a bachillerato de 63,9% en 2012 a 80% en 2017.
- Reducir el analfabetismo en la población indígena y montubia entre 15 y 49 años al 4,0%.
- Aumentar la matrícula en educación superior al 46% en 2017.
- Aumentar en un 60% la participación de matriculados en institutos técnicos y tecnológicos en relación al total de nuevos matriculados del Sistema de Educación Superior.

1.3 Hábitat y Vivienda

- Reducir el porcentaje hogares que viven en hacinamiento al 10,3% a escala nacional y al 13,4% a escala rural en 2017.
- Disminuir el déficit habitacional nacional al 10,5% y el rural al 25,7% en 2017.

1.4 Agua y Alcantarillado

- Alcanzar el 83% de cobertura en los servicios de agua potable y el 75% en alcantarillado para el año 2017.

2. *Revolución productiva: trabajo y empleo*

La Revolución Productiva, del Trabajo y del Empleo plantea la urgencia de ampliar los procesos de diversificación productiva en el campo y la ciudad, y de mejorar la distribución de las oportunidades productivas, buscando eficiencia y justicia económica, sustentabilidad y equidad social. Para aprovechar de manera sostenida y sustentable el potencial endógeno territorial, se promoverá el acceso de los pobres al ingreso y al empleo digno, a los medios de producción, incluyendo los activos financieros, organizacionales y tecnológicos, y su participación equitativa

en los encadenamientos productivos y comerciales. Todo ello en el marco del fortalecimiento cualitativo de la economía popular, la valorización de la agricultura de base familiar, el estímulo a la iniciativa privada, el aliento a la innovación, el énfasis en la productividad, y el incremento de la oferta tecnológica

2.1. Trabajo y empleo digno:

- Alcanzar el 55% de ocupación plena en 2017,
- disminuir el subempleo al 40% y la informalidad al 42% en 2017
- aumentar el porcentaje de hogares que cubren la canasta básica al 55%.

2.2. *Revolución agraria y soberanía alimentaria*

Según la ENIEP, la agricultura familiar campesina (AFC) representa el 75% del total de Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) y que éstas ocupan el 17% de la superficie de uso agrícola. En este sentido, las estrategias en este subcomponente se dirigen a fortalecerlas, con el fin de que la agricultura vuelva a ser una fuente generadora de empleo, a través de la implementación de varias medidas paralelas que requieren la concurrencia de varias instituciones tanto del estado central, como de los gobiernos locales en beneficio de las comunidades rurales asentadas en dichos territorios.

Metas:

- Disminuir la concentración de la superficie regada en 60 veces en 2017
- Reducir la intermediación de pequeños productores en 33%,
- Revertir la tendencia de la participación de las importaciones en el consumo de alimentos agrícolas y cárnicos hasta alcanzar el 5% en 2017.

2.3. Fortalecimiento de la Economía Popular y Solidaria

Meta:

Aumentar en 12% y de manera equitativa la participación de micro-empresas, pequeñas empresas y economías solidarias en la contratación pública para 2017.

3. *Protección integral al ciclo de vida*

Metas:

- Aumentar la PEA afiliada a la seguridad social contributiva al 60% a nivel urbano y al 50% a nivel rural, respecto al 41,4% y al 32,7% de cobertura alcanzado en 2012, respectivamente.
- Aumentar en 10 puntos el porcentaje de hogares que cubren la canasta básica tomando como referencia el 45,5% de 2012.
- Universalizar la cobertura de programas de primera infancia para niños/as menores de cinco años en situación de pobreza y alcanzar el 65% a nivel nacional respecto al 33,1% de 2010.
- Erradicar el trabajo infantil de 5 a 14 años que a 2012 se encontraba en el 3,2%.

3.1. Protección y seguridad social

3.1.1. Piso de Protección y seguridad social:

El Piso de Protección Social (PPS) se enfoca en la cobertura frente a la pobreza extrema mediante el acceso a salud, educación, vivienda, servicios básicos, trabajo digno, consumo de alimentos nutricionalmente adecuados, e ingresos para la vida digna. El piso de protección social es universal y atiende a toda la población, pero se activa ante la presencia de pobreza o vulnerabilidad mediante:

- Transferencias para cubrir una canasta básica de alimentos (pobreza extrema por consumo/ingreso).
- La garantía de ingreso a través de pensiones a adultos mayores y personas con discapacidad en situaciones de pobreza por ingresos, que no están cubiertos por la seguridad social contributiva.
- Transferencias monetarias para eliminar restricciones de acceso a salud y educación, especialmente de niños/as y adolescentes, y erradicar el trabajo infantil.
- La garantía del derecho al trabajo y el fomento del pleno empleo mediante políticas activas que incluyen el trabajo público, de manera temporal, como empleador de última instancia.
- El acceso a vivienda digna y hábitat seguro, mediante transferencias monetarias para la mejora de la vivienda y la cobertura de servicios domiciliarios.
- El acceso universal y gratuito a los servicios de salud y educación, con énfasis en

prevención de enfermedades.

3.1.2. Seguridad Social Inclusiva

La seguridad social contributiva requiere generar mecanismos de inclusión de la mano de procesos que permiten el pago de contribuciones. La seguridad social se plantea en términos obligatorios, como derecho irrenunciable y reconociendo las diversas formas de trabajo y empleo. De la misma manera, es necesario regular el aseguramiento voluntario de manera de generar un subsistema integral de protección y seguridad social, basados en principios de cobertura universal, con instrumentos diferenciados y con financiamiento solidario.

Lineamientos

- Fortalecer el sistema de seguridad social hacia su progresiva universalización.

3.2. Cuidados y Protección de derechos:

En cuidados y protección de derechos, la ENIEP analiza las diferentes necesidades de las personas según su ciclo de la vida o de situaciones particulares. Tradicionalmente en el país, los cuidados a las personas dependientes han sido provistos en el ámbito familiar, generalmente por las mujeres, quienes a pesar de estar vinculadas a los mercados laborales no han dejado de ser socialmente las responsables de estas tareas. A medida que las mujeres se han incorporado al mercado laboral se ha generado un déficit de cuidado, que se ha ido resolviendo a través de la compra de servicios formales e informales por una parte de la población. Esta situación dio lugar, por un lado a la mercantilización del cuidado, y por el otro al descuido de las personas en situación de vulnerabilidad.

3.2.1. Cuidados

De acuerdo a lo establecido en la Constitución del 2008 sobre los derechos de las personas y grupos vulnerables, “las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado (Art. 35).

Lineamientos:

- Promover la articulación e integralidad de programa de cuidados.
- Democratizar el trabajo de cuidado humano y doméstico.

3.2.2. Protección de derechos

Se propone la creación y consolidación de un subsistema distrital de protección especial de derechos en el marco del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, que logre articular la respuesta del Estado central, los GAD, la Función Judicial y la Función de Transparencia y Control Social, frente a la vulneración de derechos con mecanismos de prevención, atención, restitución y reparación oportunos. Entre las problemáticas más urgentes sobre violaciones a los derechos humanos se encuentran: el maltrato infantil, el trabajo infantil, la mendicidad, el abandono, la violencia de género y el refugio, así como la necesidad de ciertas personas de acceder a la protección internacional.

Lineamientos:

- Establecer mecanismos de articulación entre la función ejecutiva, la función judicial y los GAD.
- Mejorar el acceso al sistema de protección de derechos.

La ENIEP como tal aun no entra en etapa de implementación plena, no cuenta con un presupuesto específico asignado para su ejecución, sin embargo varios de los bienes y servicios considerados dentro de sus componentes ya son parte de las prestaciones que entregan varios ministerios, lo que se busca entonces es reorientar la gestión y el presupuesto de los ministerios coordinadores y ejecutores hacia los componentes y objetivos de la Eniep. Se espera que cada ministerio elabore indicadores que permitan observar cómo la ejecución de sus programas y proyectos coadyuvan al objetivo nacional de erradicar la pobreza extrema.

Entre los principales desafíos que enfrenta la estrategia está el de articular en un sistema coherente el conjunto de prestaciones disponibles y promover la demanda por parte de la población más vulnerable. Puesto que la estrategia abarca tanto el nivel intersectorial (ministerios coordinadores) como el nivel sectorial (ministerios en línea) la articulación puede volverse muy compleja y es posible que se dupliquen esfuerzos para dar seguimiento a la implementación. Además, algunos

de los lineamientos dentro de los componentes implican el trabajo conjunto no solo con los ministerios rectores de política sino también con los GAD, por ejemplo para ampliar el acceso a vivienda digna, a servicios de salud y educación, a programas de transferencias, etc.

Estrategia Nacional para el Cambio Climático.

Un indicador del cambio climático en Ecuador es el incremento de la precipitación pluvial: entre 1960 y 2006 Ecuador habría experimentado un incremento del 33% en la Región Litoral y del 8% en la Región Interandina. También se han registrado variaciones de incremento de hasta 2 grados centígrados en la temperatura promedio, especialmente de la sierra centro y sur. Las proyecciones hasta el año 2039 indican que la temperatura seguirá aumentando entre 0,6 y 1,2 grados centígrados en épocas soleadas en todo el territorio nacional; y una disminución de hasta 4 grados bajo cero en épocas frías en la región interandina (MAE, 2013).

En el PNBV 2013-2017 se afirma que “Ecuador es un país con un elevado índice de vulnerabilidad ante factores de origen natural” (PNBV, 2013: 142). Uno de estos factores asociado al cambio climático es el llamado ENSO (Eventos climáticos El Niño y La Niña por sus siglas en inglés). El Niño influye especialmente en el clima de la Región Litoral haciéndolo más cálido y acentuando el régimen de lluvias (MAE, 2013). Entre 1997-1998 por ejemplo el fenómeno del Niño afectó con mayor intensidad en el país, especialmente a la zona costera y en menor medida a la región amazónica, con las consecuencias que provocan las inundaciones no solo para el sector de la producción agrícola y pecuaria, sino en general para la población asentada en los territorios de influencia y en particular para los grupos sociales con menos activos (véase CEPAL, 1998). Esta condición de vulnerabilidad del país ante este fenómeno, articula el problema de la seguridad alimentaria, su dimensión de perturbaciones y de variabilidad de la producción de alimentos, con las situaciones de emergencia y de respuesta rápida en la provisión de alimentos en estos casos. Se articula también con la capacidad de resiliencia de las comunidades afectadas. Entre 1900 y 2009 se habrían registrado 65 desastres de gran magnitud: el 60%, ocasionado por fenómenos hidrometeorológicos y el 40%, por eventos geofísicos. Ecuador ha implementado la gestión de riesgos como política de Estado. En el año 2011, unos 157 días habrían estado marcados por algún tipo de emergencia o estado de excepción relacionados con eventos adversos (SNGR, 2012 *cit pos* PNBV, 2013: 143). En 2012, la estación invernal afectó principalmente a las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Los Ríos y Manabí. Las precipitaciones del año 2012 habrían sido “las

mayores de los últimos 10 años” afectando alrededor de 195 147 hectáreas cuyo costo fue de cerca de USD 238 millones de dólares (Senplades, 2012d cit pos PNBV, 2013: 143. Ver política 3.11 y sus lineamientos). La Constitución establece que “el esfuerzo de gestión de riesgos en el país tiene como propósito operativo minimizar la condición de vulnerabilidad”, para ello se encuentra en proceso de elaboración el nuevo marco normativo y se conformó el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (PNBV, 2013: 143).

Para hacer frente a los desafíos del país en ésta área de políticas, el Gobierno emitió en el 2009, el Decreto Ejecutivo 1815, según el cual la “Adaptación y mitigación al cambio climático pasa a ser una Política de Estado”. El Ministerio del Ambiente (en adelante MA) diseñó en el 2012 una estrategia para “generar e implementar acciones y medidas tendientes a concienciar en el país la importancia de la lucha contra este proceso natural y antropogénico y que incluyan mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional en todos los niveles del Estado” (MA, 2013). Las políticas y programas de la estrategia serán implementadas por la Secretaría de Cambio Climático (SCC). La labor de esta secretaría incluye “facilitar la implementación de mecanismos de transferencia de tecnología, financiamiento y comunicación” para lo cual se espera contar con los aportes de la cooperación internacional (MA, 2013). A fines del 2013, la Subsecretaría de Cambio Climático inició la elaboración de su Plan de Acción. Algunos proyectos contemplados en la ENCC son los siguientes:

Tabla 19 Proyectos de la Estrategia de Cambio Climático.

Proyecto	Objetivo	Acciones
Gestión de la adaptación para disminuir la vulnerabilidad social, económica y ambiental en el Ecuador - GACC.	Fomentar la resiliencia en los sistemas naturales y antrópicos para hacer frente al cambio climático.	Proyecto en la Cuenca del Pastaza.
Proyecto de Adaptación al cambio climático a través de una efectiva gobernabilidad del agua en el Ecuador – PACC.	Disminuir la vulnerabilidad del Ecuador al cambio climático a través del manejo eficiente del recurso hídrico.	Existen 17 proyectos en 6 provincias (Azuay, Cañar, Manabí, Los ríos, El Oro, Morona-Santiago) y en 6 cuencas hídricas (Paute, Catamayo, Jubones, Portoviejo, Chone, Babahoyo).
Proyecto de Adaptación al impacto del retroceso acelerado de los glaciares en los Andes -PRAA, cuyo objetivo es	Contribuir en el reforzamiento de la resiliencia que tienen los ecosistemas alto andinos; y, en el fortalecimiento de la economía de las poblaciones locales, ante los impactos del cambio climático y el retroceso acelerado de los glaciares, a través de la ejecución de medidas piloto	Cuenca de Río Guallabamba, Micro-cuenca del Pita, En la Micro-cuenca del Antisana, del Blanco Grande y Quijos. Micro-cuenca de Papallacta.

Proyecto “Fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades frente a los efectos adversos del cambio climático con énfasis en seguridad alimentaria en la Provincia de Pichincha y la Cuenca del Río Jubones -FORECCSA	Reducir la Vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria de las comunidades y ecosistemas, relacionadas a los efectos adversos del cambio climático en los cantones más vulnerables de la Provincia de Pichincha y la Cuenca del Río Jubones.	Al 2013 estaría listo el Estudio de Vulnerabilidad de las comunidades en Pichincha (Pedro Vicente Maldonado y Cayambe) y la Cuenca del Río Jubones.
---	---	---

Fuente: MA, 2013. **Elaboración:** FLACSO.

El cambio de la matriz energética (vid supra) es un eje central de la Estrategia Nacional de Cambio Climático en el Ecuador (MAE, 2012: 56-62). Además de los proyectos hidroeléctricos, ya señalados en el CMP, la ENCCE incluye varios proyectos para generar energía eólica. Actualmente estos proyectos se encuentran en distintas etapas de desarrollo. Se espera que cuando éstos entren en funcionamiento, en su conjunto, reduzcan unas 82 mil toneladas de t de CO₂-eq (MAE, 2012: 91). La elaboración de la ENCCE contó con el apoyo técnico y financiero de varias instituciones como el GEF/PNUD; GEF/BM/SGCA; y el GACC/FAO.

En la ENCE se establecen nueve sectores prioritarios para la adaptación al cambio climático: (1) agricultura, ganadería y soberanía alimentaria; (2) pesca y acuicultura; (3) salud; (4) recursos hídricos; (5) ecosistemas naturales; (6) grupos humanos vulnerables; (7) turismo; (8) infraestructura; y (9) asentamientos humanos.

Para los actores de este sector de políticas es claro que la producción agropecuaria resulta muy vulnerable a los efectos del cambio climático. Por ejemplo la ausencia de lluvias entre septiembre 2009 y enero 2010 afectó aproximadamente al 98% del área cultivada de Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar y Chimborazo: estas cuatro provincias representan 43% de la superficie cultivada del país. Esto afectó a 18.000 familias campesinas. De la misma manera, las inundaciones de 2009 y 2010 afectaron al 24,4% de los cultivos de arroz de la provincia del Guayas y 23,3% de la provincia de Los Ríos, generando pérdidas de aproximadamente 19% de la superficie a nivel nacional, unas 80.000 hectáreas de arroz (Cordero et al., 2011 *cit pos* en MA, 2012: 25). Entre abril y mayo de 2012, el Gobierno declaró el estado de excepción en 7 provincias debido a las inundaciones de la temporada invernal. En ambos casos, de sequías y de lluvias, la producción agrícola se vio afectada. Hay que tomar en cuenta también que “la pesca y acuicultura son importantes fuentes de alimento, empleo e ingresos que pueden verse severamente afectadas por el cambio climático”: el calentamiento e incremento del nivel del mar y el probable incremento en frecuencia e intensidad del ENSO.

Estos fenómenos no solo afectan a los productores de alimentos sino también a los consumidores, pues la disminución en la producción de alimentos básicos impacta en el incremento de los precios, lo que a su vez limitaría el acceso de las poblaciones más vulnerables (MAE, 2012:24-25).

Frente a los desafíos que plantea el cambio climático y a las metas y proyectos planteados en la ENCC, la titular del MAE invitó a las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, agencias de cooperación bilateral, multilateral, a otros gobiernos y actores interesados “a utilizar la estrategia como marco para la planificación de políticas”. También mencionó que toda programación de actividades en torno a la adaptación y mitigación del cambio climático ha de hacerse “de acuerdo con esta estrategia y en coordinación con el MAE” (MAE; 2012).

Adicionalmente, la ENCC busca establecer una guía técnica de implementación de programas y proyectos de adaptación y mitigación de cambio climático para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) así como la inclusión de consideraciones relacionadas al cambio climático en la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) tal como lo prevé la normativa actual (ver Acuerdo Ministerial N° 137). Frente a una posible influencia del fenómeno El Niño en el último trimestre del año 2014, el Gobierno Nacional preparó el Programa 50/50 dirigido a gobiernos locales, el Estado central, a través del BEDE entregó un subsidio del 50% para financiar obras y medidas de prevención que implementen los GADs para prevenir y para paliar las afectaciones de El Niño. Dentro de este Programa los GADs a través de los Comités de Operaciones de Emergencias (COE) prepararon una Agenda de Reducción de Riesgos y se organizaron en cuatro ejes temáticos: salud; saneamiento e higiene; atención y seguridad integral de la población; productividad y medios de vida (SGR, julio 2014). No todos contemplaron la disponibilidad de raciones de alimentos y de agua adaptadas para situaciones de emergencia de manera que se distribuyeran durante las emergencias tomando en cuenta las necesidades nutricionales específicas de mujeres embarazadas, madres lactantes y niños menores de 5 años (ver Banco Mundial, 2012; i).

Marco normativo constitucional, legal y político.

A partir del año 2008, la Constitución ecuatoriana reconoce un conjunto de derechos que rompe con la tradicional clasificación generacionista. En primer lugar se reconocen los derechos del buen vivir, los mismos que abarcan a los llamados derechos sociales, e incluyen entre éstos, el derecho

al agua y a la alimentación¹⁵. Además dentro del Régimen de Desarrollo (Título VI) la Constitución dedica el Capítulo III a la “soberanía alimentaria”. El artículo 281 determina 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 apropiados de forma permanente”. En el artículo 282, la Constitución faculta al Estado a normar el uso y acceso a la tierra bajo principios sociales y ambientales; prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El derecho a la alimentación aparece vinculado estrechamente con el derecho al agua y a la salud (Ver artículo 32). Dentro del Régimen del Buen Vivir (Capítulo IV) consta el Sistema Nacional de Salud, cuyas prestaciones estarían, entre otras cosas, orientadas a garantizar y a hacer efectivos los derechos del buen vivir (ver anexo 6).

Otro hito significativo para la SAN, dentro del contexto normativo en Ecuador es la Ley de soberanía alimentaria, la misma que fue aprobada en febrero del 2009 y publicada en el Registro Oficial en mayo del 2009. La Ley dispone la creación de varios mecanismos para garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia permanente de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados (Art. 1). La LORSA amplía las responsabilidades del Estado establecidas en el artículo 281 de la Constitución y establece otras responsabilidades institucionales respecto a la soberanía alimentaria. Esta ley cubre 9 aspectos relacionados a la SAN.

Uno de estos aspectos es la participación social, la LORSA determina la posibilidad de emprender proyectos de ley y de políticas públicas, a través del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN), y en los distintos niveles de gobierno (no únicamente en el nivel regional). Puesto que el SISAN es el conjunto articulado de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, actores sociales, institucionales y estatales involucrados en la construcción participativa de propuestas de políticas públicas relacionadas con el régimen de la soberanía alimentaria. La LORSA creó la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria COPISA (que remplaza a la anteriormente llamada Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria: CNSA) como una instancia de actoría social respecto a la SAN (ver artículos 32, 33 y 34). La COPISA fue conformada en agosto de 2009 y, una de sus primeras tareas

¹⁵ Dentro de la clasificación de derechos del PIDESC no consta el derecho al agua.

fue “Generar un amplio proceso participativo de debate, con el objeto de elaborar las propuestas relacionadas con las leyes que regulen, entre otros temas: el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas; agro-biodiversidad y semillas; desarrollo agrario; agroindustria y empleo agrícola; sanidad animal y vegetal; agroecología; comercio y abastecimiento alimentario; consumo nutrición y salud alimentaria; pesca, acuicultura y manglares; acceso de las ciudadanas y ciudadanos al crédito público; seguro y subsidios alimentarios;” (Artículo 34).

Se asume que estas instancias de articulación y coordinación serían el instrumento de la acción pública para atender los desafíos de la seguridad alimentaria en el país. En este contexto normativo los organismos de cooperación, podrían actuar como órganos consultivos de aquellos actores que conforman la SISAN y la COPISA.

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece el marco legal para el funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) según lo dispuesto en la Constitución del año 2008. El COOTAD reúne en un mismo cuerpo legal, tres niveles de regímenes locales: cantonal, provincial y parroquial, y establece las competencias exclusivas para cada nivel. Pero además establece un nuevo nivel territorial: el nivel regional. La conformación de las regiones estaría sujeta a un proceso de integración voluntaria entre provincias histórica y culturalmente afines. El COOTAD también establece la posibilidad de conformar distritos metropolitanos cuando se cumplan determinados requisitos de población y extensión. Los distritos metropolitanos pueden asumir competencias tanto del nivel cantonal como del provincial y regional.

El COOTAD asume la definición del carácter plurinacional del Estado establecido en la Constitución y reconoce las circunscripciones territoriales étnico- culturales dentro del marco político-administrativo vigente. Otro reconocimiento relevante es el de las juntas parroquiales, instancias propias del sector rural, que ahora cuentan con representación al interior de los consejos de los niveles territoriales superiores (cantonal, provincial y regional). Igualmente los consejos provinciales están constituidos por miembros de los consejos cantonales y de las juntas parroquiales, se busca que estos sean instancias de articulación y coordinación territorial.

Por lo tanto el COOTAD establece la posibilidad de la acción concurrente entre distintos niveles de GAD. El Consejo Nacional de Competencias es un organismo conformado por todo los niveles

de gobierno para resolver conflictos de competencias y asignar nuevas.

En cuanto a la seguridad alimentaria, el COOTAD establece que una de las funciones del GAD regional es “Dictar políticas destinadas a garantizar el derecho regional al hábitat y a la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria en su respectiva circunscripción territorial” (Artículo 31, literal g, y artículo 134). Pero esta no constituye una “competencia exclusiva de este nivel, el Consejo Nacional de Competencias puede establecer las competencias que les corresponden a los demás niveles de GAD relacionadas con la seguridad alimentaria, varias de ellas ya se asignan en el mismo COOTAD a otros niveles de gobierno, especialmente las referentes a servicios básicos y a la producción de alimentos. Además el COOTAD establece como principio y finalidad de todos los niveles de GAD la garantía de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, a través de la “generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes” (Artículo 4, literal h).

En cuanto a la relación de los GAD con los organismos de cooperación internacional el COOTAD establece que “Los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia. Se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional” (Artículo 131).

Como vemos los organismos de cooperación internacional, interesados en el fomento de la SAN en el Ecuador tienen un amplio campo de acción en el nivel de los GAD, este puede ir desde acompañar un proceso de definición de competencias (concurrentes o adicionales) respecto a la seguridad alimentaria, o pueden trabajar conjuntamente con los GAD para asumir la garantía de derechos en bienes y servicios relacionados con la SAN y que son de competencia exclusiva de cada nivel.

Recientemente (24 de junio de 2014) se aprobó la Ley de recursos hídricos, según la cual se establecen 6 niveles de gestión y competencias sobre el agua. Además, al momento (julio 2014) se encuentran en proceso de discusión tanto Ley de movilidad Humana como la Ley Orgánica del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

Finalmente, la Constitución del 2008, otorgó a la función de planificación estatal un rol central para el proceso de construcción del nuevo régimen del desarrollo y del Buen Vivir. Dispuso el establecimiento de un “sistema descentralizado de planificación participativa”, que fije los grandes lineamientos del desarrollo, las prioridades del presupuesto y la inversión pública. Este mandato se refleja en “el protagonismo que ha adquirido la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo” (Senplades) como actor central del sistema y de la elaboración del Plan nacional de Desarrollo (véase PNBV, 2013-2017: 55)

DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DEL ECUADOR EN SAN

Según la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009:

“Hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social 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, 1996).

El estado de la seguridad alimentaria puede caracterizarse a partir del análisis de cuatro dimensiones: disponibilidad de alimentos, acceso físico y económico a los alimentos, utilización de los alimentos y estabilidad (vulnerabilidad y perturbaciones) a lo largo del tiempo. Cada una de estas dimensiones puede ser descrita mediante un conjunto de indicadores. La forma más adecuada de medir el estado de las distintas dimensiones de la seguridad alimentaria ha sido parte de un debate muy amplio a propósito de la preparación de la Agenda para el desarrollo después del año 2015 (FAO, 2013: 18).

Indicadores de seguridad alimentaria

Para caracterizar la situación de la seguridad alimentaria, se utilizarán un conjunto de indicadores de disponibilidad, acceso y utilización.

IINDICADORES DE DISPONIBILIDAD:

- Productividad de alimentos de origen vegetal y animal,
- Autosuficiencia Alimentaria,
- Oferta kilo-calórica/día por habitante,

IINDICADORES DE ACCESO:

- Consumo calórico *per cápita*
- Requerimiento calórico de las personas del hogar según composición demográfica – edad y sexo-.
- Adecuación calórica.
- Índice de diversidad del consumo de alimentos
- Aporte de los macro-nutrientes.
- Prácticas de seguridad alimentaria ante problemas de acceso a alimentos y recursos

económicos para la compra.

INDICADORES DE UTILIZACIÓN

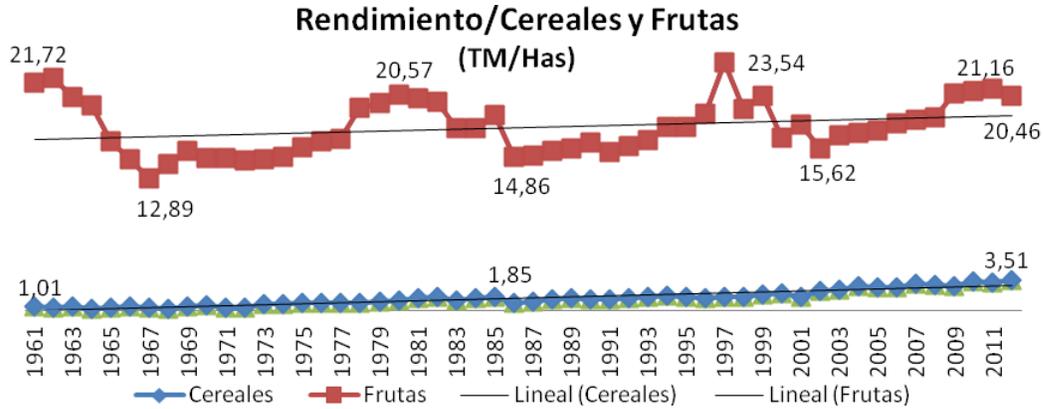
- Desnutrición crónica infantil
- Desnutrición aguda
- Deficiencia de micronutrientes Acceso al agua potable (por su impacto en la utilización de los alimentos)
- Acceso a instalaciones sanitarias (por su impacto las condiciones de higiene)

Indicadores de disponibilidad a nivel nacional:

Productividad de alimentos de origen vegetal y animal

Entre 1961 y el 2011, la productividad de los alimentos vegetales (medida por la producción de toneladas métricas por hectárea) ha tenido una tendencia cercana al estancamiento e incluso al decrecimiento. Durante este periodo de tiempo se produjeron grandes innovaciones tecnológicas en semillas, maquinarias, abonos, fertilizantes y pesticidas, y otros con la finalidad de incrementar la productividad de los cultivos agrícolas a nivel global. A pesar de ello, en Ecuador, el incremento generalizado y global de la productividad de los alimentos vegetales, no fue un hecho. Por ejemplo, la productividad de las Frutas en Ecuador en 1961 fue de 21,72 TM/hs mientras que para el 2012 fue de 20,46 TM/hs es decir se observa una ligera declinación entre ambos valores con frecuentes altibajos en los años intermedios. La línea de tendencia en el período analizado muestra, en promedio, una ascensión muy leve. No obstante la actual producción nacional de frutas está cercana a su equilibrio con la demanda, pues son pocas las frutas que se importan (básicamente manzanas, naranjas y algunos preparados de frutas). El rendimiento de los cereales, en cambio, muestra un comportamiento de la productividad mucho más estable y hacia el alza, pasando de 1,01 TM/hs en 1961 hasta alcanzar 3,51 TM/hs para el 2011, siendo éste último el nivel más alto del período. A pesar de esta tendencia, la producción de cereales, especialmente de trigo y avena, no es suficiente para abastecer la demanda interna. En Ecuador existe un déficit importante de estos cereales que son componentes básicos de la dieta (FIAN, 2010: 19).

Tabla 20 Rendimiento/Cereales y Frutas (TM/Has)

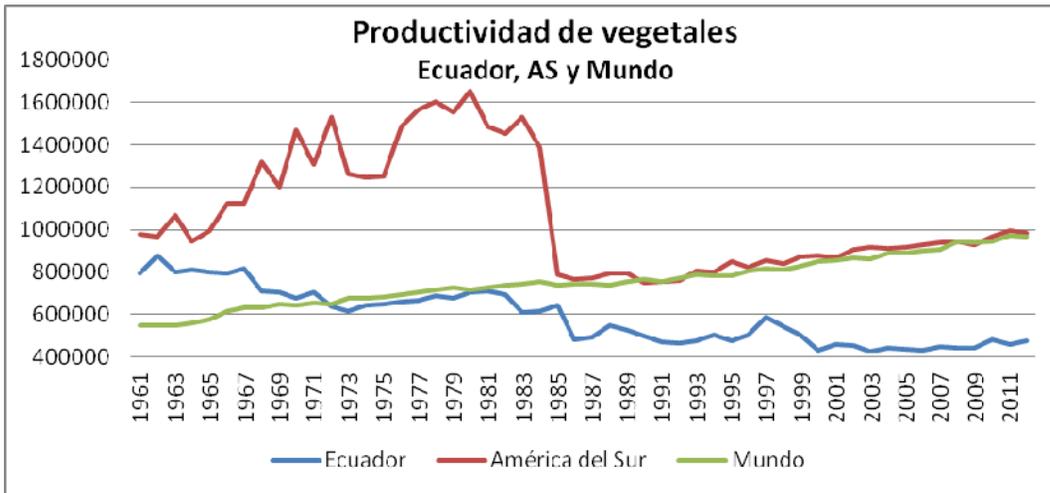


FUENTE: FAOSTAT, 2012. **Elaborado:** FLACSO-Ecuador.

Entre 1999 y 2007 la producción de cereales aumentó en apenas 0.7% anual, mientras que la población creció a tasas anuales promedio cercanas al 1.6% en el mismo periodo (FIAN, 2010:20). Si la población aumentó a una tasa que duplica la tasa de incremento en la producción de cereales y si los cereales son un rubro básico en la dieta de la población, esta situación implica problemas de disponibilidad (suficiencia en la producción) y una alta vulnerabilidad (dependencia de importaciones) en términos de seguridad alimentaria.

Por otro lado, si comparamos el comportamiento de la productividad de alimentos vegetales en Ecuador con relación a América del Sur y con el Mundo, se observa que nuestro país redujo su productividad de 80 TM/hs a algo menos de 50 TM/hs, manteniendo para el 2012 una brecha equivalente a más del doble de la brecha en productividad con la que inició el periodo analizado con respecto a América del Sur.

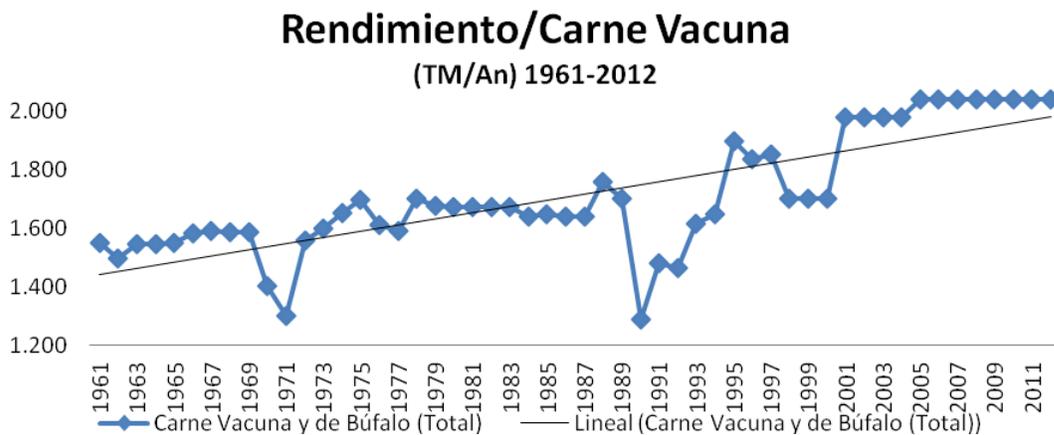
Tabla 21 Productividad de vegetales



FUENTE: FAOSTAT, 2012. Elaborado: FLACSO-Ecuador.

La productividad o rendimiento de los alimentos provenientes del mundo animal, se analiza aquí a partir del rendimiento de la carne vacuna, dada su importancia para la dieta de los ecuatorianos en la provisión de proteínas y nutrientes. La productividad de la carne vacuna pasó en 1961 de 0,155 TM/An al 2012 a 0,204 TM/An, con una línea de tendencia evidentemente creciente, aunque muestra descensos importantes en algunos años y a partir del 2005 se mantiene prácticamente inmóvil.

Tabla 22 Rendimiento carne vacuna



FUENTE: FAOSTAT, 2012. Elaborado: FLACSO-Ecuador.

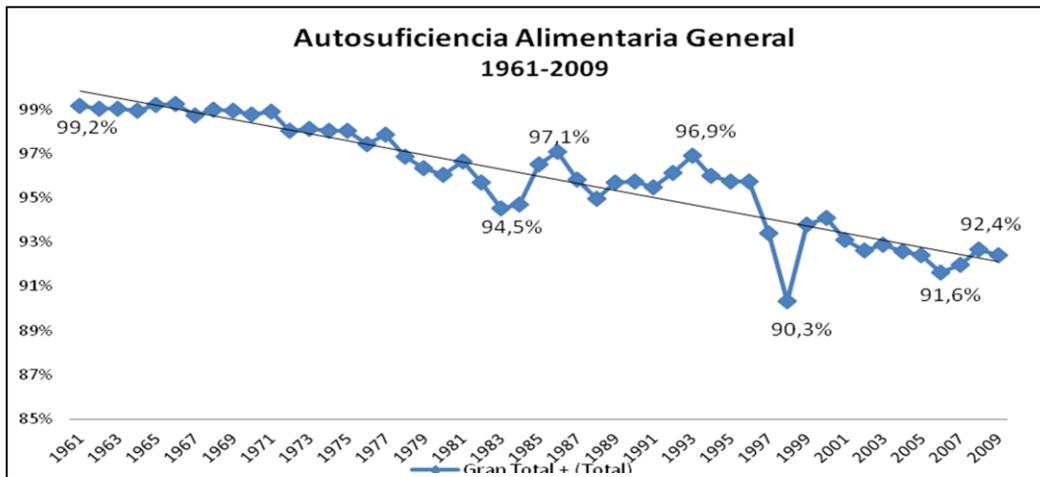
La carne porcina sigue una tendencia similar, aumentando considerablemente en los últimos años. La disponibilidad de carne de aves tiene un crecimiento menor, aunque en el caso de los pavos el incremento de la producción es significativamente mayor (INEC, 2012).

Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, el acceso económico a los alimentos se puede observar en la relación entre la capacidad adquisitiva de la población, especialmente de los quintiles de menos ingresos, y el índice precios de los principales alimentos que permiten satisfacer las necesidades alimenticias de la población. En países en transición hacia niveles de ingresos medios-altos, suele aumentar la demanda, de ciertos segmentos de la población, por alimentos que constituyen fuentes de proteínas. En Ecuador un tercio de la canasta básica está constituida por alimentos y de éstos, el rubro de mayor ponderación corresponde a las carnes en general. Los alimentos tienen el mayor peso al momento de explicar el aumento de la inflación (INEC, 2011). Entre el 2011 y el 2012 se observó incrementos continuos en el precio de las carnes (de pollo, de res y de cerdo) que influyeron en los índices mensuales de inflación. Esto debido a que subió la demanda interna, pero también a que a nivel internacional subió el precio de *comodities* como el maíz y la soja: productos que el país importaba para elaborar alimento balanceado, por lo tanto el incremento de su precio en el mercado internacional impacta en el precio de la carne en el mercado nacional. Este año y como parte de la política de sustitución de importaciones, el país dejó de importar el tipo de maíz requerido para alimentación animal.

Auto-suficiencia alimentaria

Si bien el Ecuador es un país autosuficiente en la mayoría de alimentos básicos, sin embargo, en el transcurso de los últimos 50 años el país habría perdido su capacidad de autosuficiencia principalmente en alimentos de origen vegetal. De manera general entre 1961 y el 2009, Ecuador ha perdido cerca de 7 puntos al pasar de 99,2% a 92,4%, la línea promedio muestra una clara tendencia hacia la baja. Un año muy crítico fue 1998 con 90,3% (la más baja del período) seguido por el 2006 en el que la autosuficiencia llegó al 91,6%. Una parte de estas variaciones se explican por las variaciones y condiciones climáticas que afectan a la producción nacional.

Tabla 23 Autosuficiencia alimentaria



FUENTE: FAOSTAT, 2012. Elaborado: FLACSO-Ecuador.

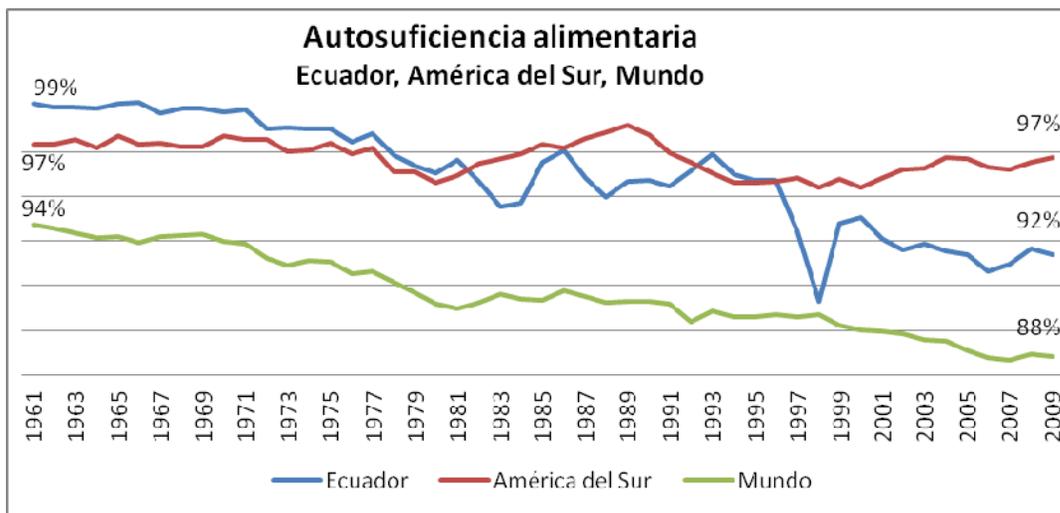
Respecto al indicador de la autosuficiencia, se puede afirmar que únicamente en el rubro de alimentos de origen animal se incrementó ligeramente el nivel de autosuficiencia, al pasar de 97,4% en 1961 al 98,3% en el 2009, con una tendencia promedio hacia el alza. La autosuficiencia alimentaria vegetal, en cambio, se redujo de 99,2% en 1961 a 90% para el 2009. En un país con una tendencia descendente en su autosuficiencia alimentaria y con alto índice de vulnerabilidad ante factores de riesgo de origen natural, parece necesario que la política de gestión de riesgos esté explícitamente vinculada a la política de soberanía alimentaria. Para la reducción de la vulnerabilidad local, nacional y regional ante emergencias y desastres de origen natural o antrópico, es necesario adoptar un enfoque estratégico y sistémico que permita el aumento de la resiliencia de las comunidades y de las naciones (Marco de Acción de Hyogo, *cit pos* PNBV, 2013: 143).

Si se compara la situación de Ecuador con América del Sur (AS) y el Mundo, se puede observar que para 1962 Ecuador tenía una mayor autosuficiencia alimentaria respecto de América del Sur, pero ésta fue disminuyendo paulatinamente hasta situarse por debajo de la región, con una clara tendencia hacia la baja, mientras que la región se mantiene en el mismo promedio con el que inició el periodo. Con respecto al promedio mundial, Ecuador sigue ubicándose cuatro puntos más arriba aunque sigue una tendencia similar en su decrecimiento.

La disminución de los alimentos de origen vegetal a nivel nacional, no necesariamente implica inseguridad alimentaria, pero si impacta en la “soberanía alimentaria”. Estas variaciones están

relacionadas con los patrones de consumo, por ejemplo el consumo de maíz y papa ha disminuido mientras que ha subido el consumo del arroz y el trigo; o disminuye el consumo de vegetales y sube el de las carnes. La dependencia de los cereales habría crecido, no tanto por causas de producción sino por causas de consumo,

Tabla 24 Autosuficiencia alimentaria, Ecuador, América del Sur, mundo.

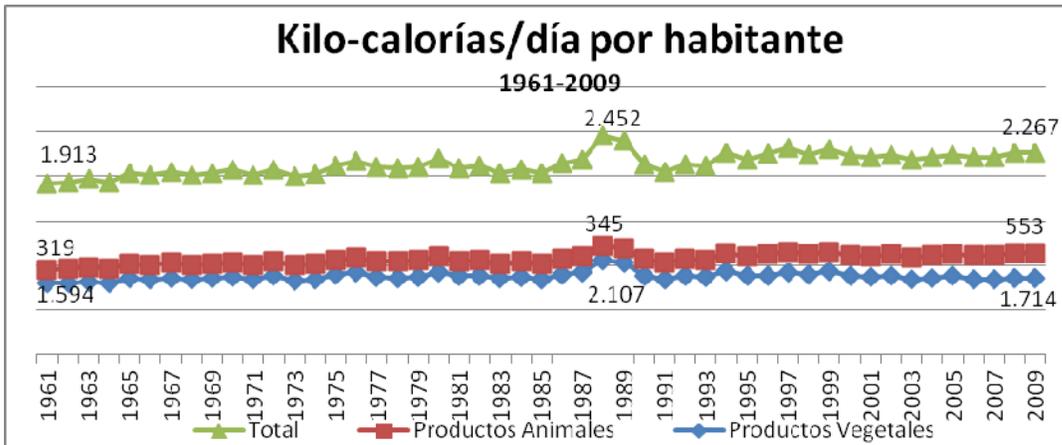


FUENTE: FAOSTAT, 2012. **Elaborado:** LACSO-Ecuador.

Oferta kilo-calórica/día por habitante

La oferta de kilocalorías/día/*per cápita*, entre 1961 y el 2009 subió de 1.913 a 2.267. Los productos animales fueron los de mayor crecimiento kc/día/ *per cápita* al pasar de 319 a 553, lo que representó un incremento del 73,3%. Los productos vegetales tuvieron un crecimiento menor al pasar de 1.594 kc/día/ *per cápita* en 1961 a 1.714 kc/día/*per cápita* en el año 2009, representando un incremento de apenas un 7,5%.

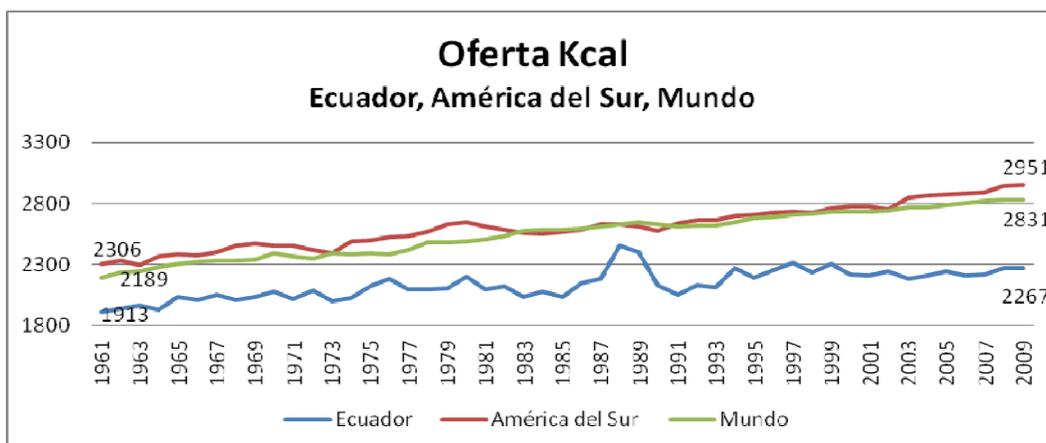
Tabla 25 Kilo-calorías día por habitante



FUENTE: FAOSTAT, 2012. Elaborado: FLACSO-Ecuador.

Si se analiza comparativamente la oferta Kcal/día por habitante de Ecuador con respecto a América del Sur y el Mundo, se puede observar que históricamente Ecuador estuvo en desventaja, situación cuya tendencia se sigue manteniendo hasta al 2009. En 1961 Ecuador tenía una oferta Kcal/día por habitante de 1.913, mientras América del Sur de 2.306 y el Mundo de 2.189, mientras que actualmente América del sur mantiene una oferta de 2951, el promedio mundial se ubica en 2831 y Ecuador está en el nivel de las 2267 Kcal/día por habitante. Es decir que mientras la región y el promedio mundial se incrementaron en cerca de 640 Kcal/día por habitante, Ecuador solo incrementó 354 Kcal/día por habitante. Sin embargo la cantidad de kilocalorías disponibles per cápita en Ecuador es superior, en promedio, al umbral establecido por el INEC (2007) de 2 141 Kcal/día por habitante; este aparente excedente contrasta con las prevalencias de desnutrición crónica y deficiencia de micronutrientes que siguen siendo comparativamente altas en el país (*vid infra*).

Tabla 26 Oferta Kcal Ecuador, América del Sur, Mundo.

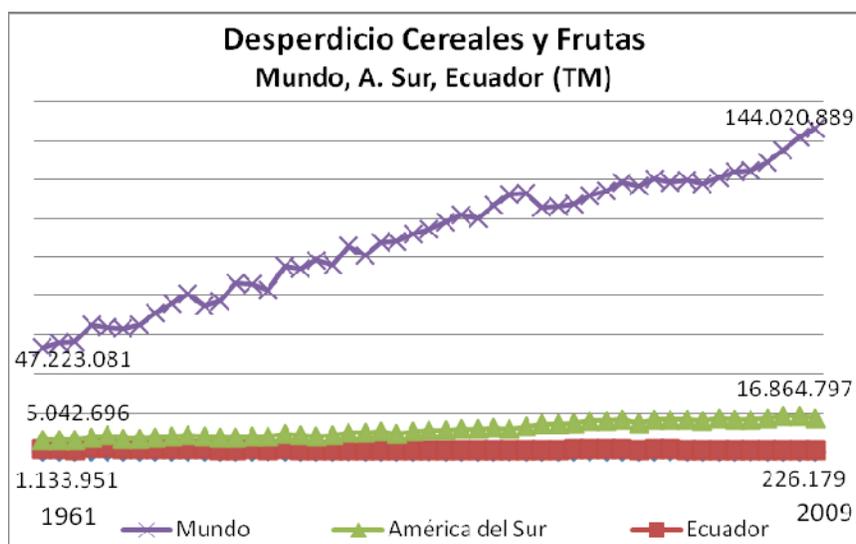


FUENTE: FAOSTAT, 2012. Elaborado: FLACSO-Ecuador.

Uso y aprovechamiento de los alimentos

Con respecto al uso y aprovechamiento de los alimentos, y en concordancia con uno de los objetivos del **Desafío Hambre Cero** se analiza el desperdicio de alimentos para cereales y frutas¹⁶.

Tabla 27 Desperdicio de cereales y frutas 1961-2009.



FUENTE: FAOSTAT, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO. Elaborado: FLACSO-Ecuador.

¹⁶ Este indicador se calcula sumando la cantidad de alimentos producida + la importación de alimentos, dividido para el volumen del desperdicio y se obtiene un porcentaje que es el Desperdicio de Alimentos.

Como podemos ver en el gráfico anterior, desde 1961, el nivel de desperdicio en cereales y frutas ha sido estable y se mantiene por debajo del nivel de desperdicio de América del Sur y muy por debajo del indicador a nivel mundial. En general, en la revisión de la literatura correspondiente, este no parece constituir un problema evidente o severo para la seguridad alimentaria en el país y tampoco aparece como una prioridad en el Plan Nacional del Buen Vivir ni en las agendas sectoriales.

Distribución de la tierra

Un segundo aspecto a considerar tiene que ver con los cambios en la tenencia y uso de la tierra durante estos 60 años. Entre los años 1954 y 2001, años del 1ro y último Censo Agropecuario, tres fueron los cambios fundamentales generados en torno a la tenencia y uso de la tierra que influyeron sobre la seguridad alimentaria. El primero tiene que ver con que durante esos años la frontera agrícola prácticamente se duplicó al pasar de aproximadamente 6´400 mil has en 1954 a 12´400 mil has en el 2001, a costa de sustituir bosques primarios, páramos y humedales por pastizales, agroindustria y agricultura de subsistencia, todo lo cual trajo consigo la destrucción de ecosistemas frágiles, pérdidas que en la actualidad se expresan en fenómenos como el calentamiento global, la erosión y la pérdida de biodiversidad (Rosero, 2011 pág. 25).

El segundo aspecto a considerar tiene que ver con que durante esos años, a pesar de que se expidieron dos leyes de reforma agraria (1964 y 1973), una reforma (1979) y otra de desarrollo agropecuario (1994), la estructura de la tenencia de la tierra varió muy poco, manteniéndose la concentración de la tierra al cabo de 50 años (Gondard, 2001, pág. 17), como lo muestra el siguiente cuadro.

Tabla 28 Estructura de la tenencia de la tierra

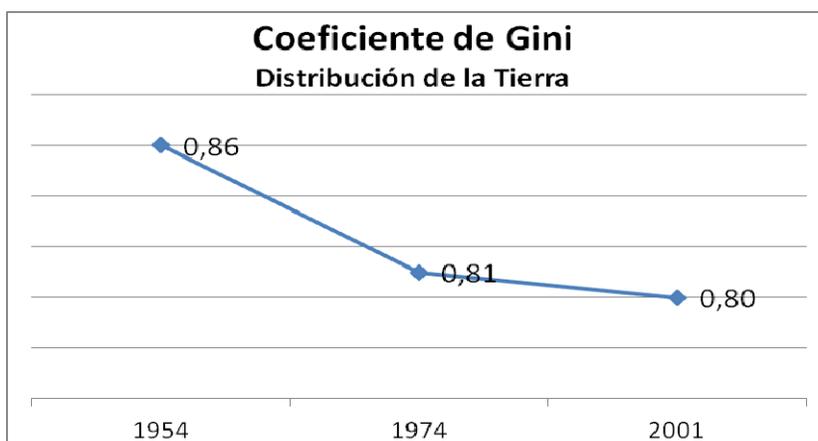
TAMAÑO/AÑO	1954		1974		2001	
	% IUPA	%	% IUPA	%	% IUPA	%
< 5 HAS	73,1	7,2	66,8	7,7	63,5	6,3
+ 5 a -50 HAS	22,3	19,3	26,8	17,9	30,1	33
+ 50 a 500 HAS	4,1	28,4	6,2	43	6,4	60,7
+ 500 HAS	0,4	45	0,33	30,9		
Total	99,9	99,9	100,13	99,5	100	100

FUENTE: Censos Agropecuarios: 1954-1974-2001. INEC. **Elaborado:** FLACSO-Ecuador.

Mientras en 1954 el 0,4% de las UPAs¹⁷, es decir 1.369 propiedades concentraban el 45% de la tierra y el 73,1% de las UPAs apenas accedían al 7,2% de la tierra, para el 2001 el 63,5% de las UPAs accedían al 6,3% de la superficie de la tierra, mientras que el 6,4% de las UPAs concentraban el 60,7% de la tierra.

El tercer aspecto a tener en cuenta, y que se deriva del anterior, es la inequidad en la distribución de la tierra, expresada en el coeficiente de Gini. Mientras en 1964 el coeficiente era de 0,86, para 1974, luego de que se expidieron dos leyes de reforma agraria, el coeficiente de Gini apenas bajó al 0,85. Ya para el 2001, luego de que se expidieran dos leyes más, una reforma a ley (1979) y otra de fomento agropecuario (1994) y luego de importantes procesos de lucha campesina por la tierra, el coeficiente de Gini apenas bajó al 0,80, lo que mantiene casi intacta una alta inequidad en la distribución de la tierra.

Tabla 29. Coeficiente de Gini en la distribución de la tierra.



FUENTE: Censos Agropecuarios: 1954-1974-2001. INEC. **Elaborado:** FLACSO-Ecuador.

Además la productividad tiene mucho que ver con el acceso al agua de riego. Como la tierra, el agua para riego se encuentra muy concentrada. Senplades ha estudiado el fenómeno y afirma que en 2012 la relación de la superficie regada por UPA de cultivos permanentes y transitorios, entre el 30% de mayor concentración respecto al 30% de menor concentración, es de 118,1 veces. Según datos del Censo Agropecuario de 2001, las UPA con menos de 50 ha (97% de unidades agropecuarias) utilizan el 49% del agua para riego disponible, mientras que las UPA de

¹⁷ Unidad de Producción Agropecuaria.

más de 200 ha ocupan casi el 30%, a pesar de que representan menos del 1% (ENIEP, 2014).

Según el MAGAP, los pequeños productores campesinos producen el 42% de la leche fresca, el 49% del arroz, el 46% del maíz duro, el 64% de la papa, el 71% del fréjol seco, el 76% del maíz suave, el 77% de la zanahoria amarilla, el 81% de la cebolla colorada, el 85% de la col, el 91% de la cebolla blanca, el 71% del ganado porcino, el 82% del ganado ovino, el 41% de los huevos de plantel y el 73% de los huevos de campo (MAGAP: 2012, pág. 17). Y sin embargo el 63,5% de las UPAs menores de 5 has ocupaban el 6,3% del total de la tierra. Al ser los pequeños productores campesinos los principales proveedores de alimentos para el consumo interno y al acceder a un bajo porcentaje de la tierra y del agua, es necesario propiciar procesos de reforma en la tenencia de la tierra y en el acceso a los medios de producción en general a fin de ampliar sus capacidades y mejorar su productividad.

Acceso a mercados de los pequeños productores rurales

La población rural corresponde al 37% de la población nacional es decir cerca de 5.8 millones de habitantes de los cuales más de 3 millones se considera población dedicada a la agricultura campesina (Eniep, 2014). Se clasifica como unidades de “agricultura familiar campesina” a los productores con menos de 5 ha en la Sierra, menos de 20 ha en la Costa y menos de 50 ha en la Amazonia (Eniep, 2014). En cambio la agricultura de subsistencia corresponde a las unidades productivas de una hectárea o menos en la Sierra y menos de cinco hectáreas en la Costa (SIPAE, 2007: 42). Actualmente se estima que el 75% del total de unidades productivas agropecuarias (UPA) corresponde al tipo de agricultura familiar campesina (AFC), esto es el 17 % de la superficie de uso agrícola del país. La AFC produce una gran variedad de cultivos y provee buena parte de los alimentos consumidos en la dieta cotidiana de la población ecuatoriana como maíz suave, papa, arroz, leche y otros¹⁸.

La identificación y caracterización clara de este segmento de la población en relación a las actividades productivas que realiza presenta varios desafíos metodológicos, dada la heterogeneidad

¹⁸ Por ejemplo alfalfa, arroz, acelga, aguacate, ajo, ajonjolí, apio, arveja, cacao, café, cebada, cebolla paiteña, cocos, culantro, frijol, maíz, maní, maracuyá, papas, papaya, plátano, soya, yuca, camote, caña de azúcar panelera, chochos, ciruelas, col, durazno, espinaca, frutillas, habas, lechuga, limón, mandarina, mango, manzana, melloco, melón, morocho, nabo, naranja, naranjilla, pepino, pimiento, quinua, sandía, tomate de árbol, tomate riñón, trigo, zanahoria amarilla y varias frutas (Eniep, 2014: 143).

de prácticas y la complejidad de las condiciones en las que se realizan dichas prácticas productivas:

“Existen pequeños campesinos con parcelas propias cultivables y viables para una actividad comercial, mientras otros son aparceros o arrendatarios, mediante una diversidad de acuerdos o contratos, la mayoría informales. Algunas unidades poseen riego y ciertos niveles de inversión, mientras que otras revelan grados mínimos de capitalización. El factor común es que el agricultor campesino de base familiar trabaja en su propia finca y utiliza la mano de obra de su propia familia... [Otra característica es] la participación continua u ocasional de todos los miembros de la familia en la actividad productiva, lo que reduce las cargas monetarias que debería pagarse en la unidad de producción (Eniep, 2014: 144).

Se sabe que una parte de la producción agrícola de la AFC cubre las necesidades de seguridad alimentaria de la familia y que otra parte está orientada al mercado, por lo general su productividad parcelaria es baja, sus métodos de producción son tradicionales y a pequeña escala. La AFC es intensiva en el uso de mano de obra y no se observa la una aplicación generalizada de tecnologías orientadas a la maximización de la productividad. Estas características hacen poco competitiva a la AFC.

Por su parte, los mercados de productos agrícolas en los que se inserta la AFC también presentan distorsiones en su funcionamiento¹⁹ (SIPAE, 2007:48). En los últimos años hubo un crecimiento rápido de las grandes cadenas de supermercados, con una participación cercana al 50% del mercado minorista. Simultáneamente con su crecimiento estas cadenas han reducido considerablemente el número de proveedores, y esto como resultado de sus procesos de calificación y garantía de normas de calidad. Ciertamente los proveedores que cumplen con sus estándares permanecen dentro de la cadena e incluso reciben un mejor precio por sus productos, pero los productores más pequeños de la AFC, por sus propias características, quedan excluidos de la posibilidad de comerciar a través de estos intermediarios (SIPAE, 2007:48).

¹⁹ Los mercados a los que están destinados los productos agrícolas en el Ecuador presentan principalmente dos distorsiones: En algunos casos se trata de mercados oligopsónicos, en los que existen pocos compradores y una gran cantidad de vendedores (como los casos del algodón, la palma, la leche, el brócoli) lo que permite una situación de ventaja muy desigual para las grandes empresas compradoras. En otros casos se trata de mercados oligopólicos, donde existen pocos vendedores y miles de compradores; es el caso de los plaguicidas y otros insumos para la agricultura, esto permite que pocas empresas mantengas el control (SIPAE, 2007).

Las oportunidades de vinculación a los mercados de la AFC pueden clasificarse en cinco:

- a) con la agro-exportación aquí las variables centrales son el incremento de la productividad y la agregación de valor.
- b) con la agro-industria tanto para mercados locales como para exportación. La clave aquí es la mejora de la productividad, puesto que cuando la agroindustria no logra abastecerse presiona para la importación o comienza a cultivar directamente.
- c) con mercados de productos perecederos de consumo masivo. Abastecimiento de mercados mayoristas y cadenas de supermercados a nivel nacional.
- d) con las instituciones públicas que requieren adquirir alimentos para el desarrollo de sus actividades primarias (centros de cuidado infantil, centros educativos, hospitales, cuarteles, etc.)
- e) con mercados para productos perecederos de consumo local, comercializados a través de ferias. Con frecuencia estos mercados mantienen complejas estructuras sociales y financieras que son perjudiciales para los pequeños productores. Algunos factores para mejorar sus condiciones son la provisión de infraestructura (caminos y espacios de comercialización) y ciertos servicios, especialmente servicios financieros apropiados.
- f) con mercados nacionales e internacionales para productos no tradicionales. Esta ha sido considerada como una opción con mayor potencial para el Ecuador, donde existe una inmensa diversidad biológica (ver Herrera, 2013: 59-60)

Los mercados para productos no tradicionales incluyen segmentos muy específicos como los llamados “mercados de especialidad” que atienden la demanda por productos étnicos, nostálgicos, de origen, exclusivos, entre otros. A nivel mundial las tasas de crecimiento de estos segmentos superan la tasa de crecimiento promedio del sector. Algunos de estos segmentos representan oportunidades para pequeños productores, por ejemplo el mercado para productos orgánicos y el de comercio justo. Estos mercados se sustentan en estándares específicos que deben cumplir los productores para acceder a ellos (Demeus y Crespo, 2011:158. Proecuador, 2011:19).

La Constitución reconoce a la economía popular y solidaria (organizaciones cooperativas y comunitarias así como asociaciones para la producción y el consumo) como parte del sistema económico nacional. A partir de este reconocimiento El MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social) creó el IEPS (Instituto de Economía Popular y Solidaria) para poner en marcha una política de apoyo e impulso a este sector. Desde la sociedad civil, existen varias iniciativas como

el MESSE (Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador); la CECJ (Coordinadora Ecuatoriana de Comercio Justo) que agrupa a varias organizaciones de productores (Cerro Azul, Asoguabo, Urocal, Coprobich, Fapecafé, JambiKiwa, etc.) y otras entidades intermediarias de comercio justo (Fundación MCCH, Fundación Sinchi-Sacha, Camari, Tejemujeres, etc.), que tienen objetivos similares como el de promover el comercio justo dentro y fuera del país, o como el de negociar apoyos con el Estado para mejorar sus oportunidades de acceso a mercados. Sin embargo se observa poca articulación entre estos actores.

La Cancillería a través de la Sub-secretaría de Comercio Inclusivo busca articular a este sector alrededor de la “Agenda Ecuatoriana de Comercio Justo” con la cual se espera establecer “una hoja de ruta estructurada para el 2016” (Cancillería, 2013). Este sector de la economía agruparía a cerca de 40.000 productores repartidos en distintas ramas productivas, tanto en el sector urbano como rural del país. Los principales productos ecuatorianos exportados bajo esta categoría son: cacao, pasta de cacao, banano, café y panela, entre otros. Entre los principales mercados para productos de comercio justo están: Estados Unidos, Alemania, Bélgica, Holanda, Italia, Japón, México, España, Colombia y Reino Unido. Entre el 2007 y 2011 Ecuador habría exportado 559 millones de dólares hacia este segmento que, en los últimos años, presenta un crecimiento acelerado y constante (Cancillería, 2013).

Los analistas de los mercados de especialidad, dentro de los cuales se encuentra el mercado del comercio justo, han señalado que estos nichos, a pesar de tener un rápido crecimiento, su volumen total aún representa una demanda relativamente muy pequeña. Además pueden ser mercados muy variables, con una demanda muy elástica y con alta dependencia de la situación económica en los países de consumo. Si bien se trata cadenas cortas, en cambio requieren de una fuerte coordinación entre los actores de la cadena. Generalmente ofrecen un mejor precio o premios por calidad, pero al mismo tiempo exigen el cumplimiento de estándares y certificaciones otorgadas por organismos especializados externos, estos certificados pueden ser varios dependiendo del tipo de producto: por ejemplo para el café existen hasta ocho sellos que los productores podrían obtener (ver Demeus y Crespo, 2011:162). La organización certificadora FLO (*Fair Label Organization*) solo otorga el sello si considera que hay un mercado para los productos ofertados. Además una vez que una asociación de productores ha recibido la certificación, no se garantiza que toda su producción se pueda vender y comercializar a través de los canales de comercio justo.

En el caso de los productores de la AFC los distintos estándares establecidos y el costo de obtener y mantener estas certificaciones constituyen un primer desafío en la vinculación con este tipo de mercados.

Indicadores de consumo-acceso

En la presente sección se realiza el análisis del consumo de alimentos por parte de las familias del Ecuador, considerando el acceso en calorías a través de la compra y de autoconsumo²⁰ de alimentos. Este indicador se relaciona a su vez con el requerimiento de energía calórica tomando en cuenta la composición demográfica de cada una de las familias del país, y se analiza también la relación que existe con la desnutrición crónica para los niños menores de cinco años. Se calcula también el aporte de los macronutrientes dado por las proteínas, carbohidratos y grasas en el acceso calórico.

El análisis de estos indicadores permite entender una parte del componente de la seguridad alimentaria en el Ecuador, así como algunas de sus consecuencias, principalmente por la situación nutricional de las personas, tanto por desnutrición como por malnutrición. Sin embargo, no existe una fuente de información²¹ en la actualidad que permita analizar el consumo de alimentos con los resultados de la malnutrición - entiéndase obesidad o sobre peso- de la población en general. Finalmente como complemento a esta información, se muestran unos indicadores asociados a prácticas de seguridad alimentaria cuando las familias tienen dificultades para acceder a los alimentos que les permitan satisfacer de forma adecuada la necesidad fundamental de la alimentación.

Fuentes de información

El Ecuador cuenta con investigaciones de consumo de alimentos realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, a través de las denominadas Encuestas de Condiciones de Vida (ECV), cuya propuesta metodológica (*Living Standards Measurement Surveys -LSMS*) fue desarrollada por el Banco Mundial.

²⁰ El autoconsumo se refiere a los alimentos obtenidos por producción directa, o donados o regalados.

²¹ El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, se encuentra realizando una nueva encuesta de condiciones de vida para el período Noviembre 2013 - Octubre 2014, donde se levanta, entre otras cosas, un módulo completo de consumo de alimentos y la antropometría para toda la población. Esta base de datos, de acuerdo a información proporcionada por funcionarios del INEC, va a estar disponible los primeros meses del año 2015.

Estos estudios ECV, han sido realizados en los años 1994, 1995, 1998, 1999, 2006 y actualmente se encuentra en levantamiento para el año 2014. Las investigaciones de los años 1998, 1999 y 2006, cuentan con un módulo de datos antropométricos para los niños menores de cinco años, mientras que la ECV del año 2014 cuenta con la antropometría para toda la población.

Estas investigaciones son muy confiables, pues cuentan con estrictos diseños de muestra probabilísticos, y operativos de levantamiento de campo realizados en condiciones adecuadas y supervisados.

Como el componente territorial es importante para el planteamiento de políticas públicas, se tiene que las ECV de 1994 a 1999 tienen como dominios auto-representados las regiones naturales por área urbana y rural, mientras que la ECV 2006 permite obtener indicadores hasta el nivel de las provincias del Ecuador –excepto las provincias de la Amazonía que son un solo dominio, la actual provincia de Santa Elena consta dentro de la provincia del Guayas, y la provincia de Santo Domingo está como un cantón de Pichincha todavía-. Es relevante indicar en cambio que la ECV-2014 contará con los dominios geográficos de las 24 provincias del país.

Se hace notar también que la ECV-2006 cuenta con un bloque de preguntas sobre prácticas de seguridad alimentaria ante la presencia de dificultades para acceder a los alimentos. No existen otras investigaciones nacionales que dispongan de un módulo completo de consumo y autoconsumo de alimentos y un módulo de antropometría que permita relacionar el acceso calórico con la nutrición de la población.

Existen otras investigaciones a nivel nacional de antropometría para establecer el estado nutricional de los niños menores de cinco años. Estas son: (i) el DANS, 1986 (CONADE), cuya base de datos no está disponible en lugar alguno, (ii) la ENDEMAIN, 2004 (CEPAR), cuya base está disponible, y (iii) la Encuesta de Empleo ENEMDU 2000 (INEC), y la encuesta de Empleo ENEMDU de Marzo 2004 (INEC). Ninguna de estas cuatro bases cuenta con un módulo de consumo de alimentos.

Se disponen de otras dos investigaciones realizadas por el INEC, llamadas las Encuestas de Ingresos y Gastos, del año 2003 y 2011, las que tienen un módulo de gastos en alimentos, pero no de antropometría. Sin embargo, la metodología del módulo de alimentos es diferente

a la metodología de las ECV, motivo por el cual se obtienen resultados diferentes de acceso a energía calórica.

Así, de este conjunto de fuentes de datos, se decide tomar la Encuesta de Condiciones de Vida del 2006, para mostrar el panorama del consumo de alimentos en el Ecuador, por contar con los módulos de alimentos y antropometría y ser relativamente actual. Se sugiere a futuro considerar la ECV-2014 para realizar un análisis comparativo.

En esta sección se calculan los indicadores siguientes:

- Consumo calórico *per cápita*
- Requerimiento calórico de las personas del hogar considerando la composición demográfica –edad y sexo-.
- Puntaje Z de la relación Talla-Edad para desnutrición crónica
- Adecuación calórica dado por el cociente entre el consumo calórico familiar y el requerimiento calórico por composición demográfica.
- Índice de diversidad del consumo de alimentos
- Aporte de los macro-nutrientes: proteínas, carbohidratos y grasas en el consumo calórico.
- Incidencia de las prácticas de seguridad alimentaria ante problemas de acceso a alimentos y recursos económicos para la compra.

A continuación se muestran los resultados de los indicadores descritos, cruzados por variables geográficas y socioeconómicas:

Consumo calórico per cápita

Tabla 30 Promedio de consumo calórico per cápita y prevalencia de la desnutrición crónica

		Consumo calórico per cápita	Prevalencia desnutrición crónica
Total País		2567	26,3
Región	Costa	2695	19,5
	Sierra	2439	33,0
	Amazonia	2446	36,2
Área	Urbano	2579	20,1
	Rural	2541	36,7
Sexo	Hombre	2578	28,2
	Mujer	2556	24,3
Autoidentificación étnica	Indígena	2244	
	Mestizo	2678	
	Blanco	2679	
	Negro	2713	
	Mulato	2683	
	Otro, cual	2011	
Quintiles de pobreza	1er quintil más pobre	1695	41,2
	2do quintil	2319	26,8
	3er quintil	2669	22,1
	4to quintil	3062	17,0
	5to quintil más rico	3113	8,4

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006 – INEC. Elaboración: FLACSO.

La investigación, por metodología, registra el consumo de alimentos –por compra y autoconsumo- durante los últimos 15 días. Los valores de energía calórica son consistentes respecto a las recomendaciones promedio por persona, valores que pueden variar según las validaciones realizadas.

En la tabla 30 se puede observar la relación directa entre el nivel de pobreza con la prevalencia de desnutrición crónica. Ahora bien, si frente a los resultados de los indicadores de disponibilidad (vid supra), se considera que en términos globales, y a pesar de su bajo crecimiento en productividad, el país no ha tenido, ni tiene en el corto plazo, un problema de autosuficiencia en la oferta kilo-calórica, entonces la alta prevalencia de desnutrición crónica en el quintil más pobre muestra claramente que la desnutrición en el país no es un problema de disponibilidad global sino que es un problema de acceso. Se observa también que es la población auto identificada como indígena la que presenta un menor acceso calórico.

Las teorías contemporáneas sobre el hambre, y sobre su expresión pertinaz y silenciosa en la desnutrición crónica infantil, plantean que su ocurrencia se produce principalmente por una “falla en el sistema de titularidades” de las que la gente dispone, antes que por una reducción drástica en las existencias de alimentos (Sen, 1982). Las titularidades de una persona dependen de sus dotaciones²² y de sus posibilidades de intercambio. En una economía de libre mercado el límite para los bienes que una persona puede obtener está determinado por sus titularidades. La posibilidad de conversión efectiva de las titularidades en bienes necesarios para la subsistencia dependería de las características estructurales de una sociedad y de la posición del individuo dentro de esa estructura. Para comprender el fenómeno del hambre es necesario, entonces, examinar la estructura de la propiedad de las personas dentro de una sociedad (Sen, 1982; 1).

Esta estructura varía según los sistemas económicos. Las relaciones de propiedad son relaciones entre titularidades. Por lo tanto el sistema de titularidades de cada individuo es una variable determinada por el sistema económico, social y político en cada sociedad. Unos grupos, aquellos con menos dotaciones suelen verse más afectados que otros, en las relaciones de intercambio para la provisión de los bienes básicos. Cuando el sistema de titularidades de una persona no es suficiente para asegurarle una canasta básica de alimentos que le permita cubrir sus necesidades nutricionales, entonces el resultado será hambre y desnutrición. En este punto, los mecanismos de la seguridad social, resultan especialmente relevantes: la baja prevalencia de la desnutrición en ciertos países se explica, en parte porque éstos tienen un sistema de seguridad social que provee y garantiza unos valores mínimos de titularidades de intercambio a quienes no disponen de empleo y que por lo tanto carecen de un ingreso adecuado (Sen, 1982).

Las provisiones de protección social, el derecho a un seguro de desempleo –o el derecho a un ingreso complementario si el propio ingreso cae por debajo de cierto nivel– son parte del “mapa de titularidades” de un individuo. Así las titularidades de intercambio dependen no solo de los intercambios del mercado sino de aquellas transferencias que el Estado puede proveer como parte de sus políticas de garantía social. Estas transferencias modifican la canasta de bienes y servicios

²² Las dotaciones son recursos que una persona posee o controla, el conjunto de dotaciones es la combinación de todos los recursos con los que cuenta legalmente. Estos recursos incluyen activos tangibles como tierras, animales, equipamiento, etc. y bienes intangibles como el conocimiento y la habilidad, la fuerza de trabajo, la pertenencia a una comunidad, etc. El uso de estos recursos para obtener bienes y servicios ya sea en forma de producción, de intercambios, o de transferencias se conoce como titularidad de intercambio (Sen, 1982: 46).

a los cuales una persona puede tener acceso. El fin de la amenaza de padecimiento de hambre implica cambios en el sistema de titularidades tanto bajo la forma de seguridad social –y aún más importante– a través de sistemas de empleo asegurado con salarios que provean a las personas titularidades de intercambio adecuadas (Sen, 1982).

El problema del hambre, la desnutrición y en general las privaciones respecto a un estándar de vida como el buen vivir, están relacionados no solo con la disponibilidad global de bienes, en este caso alimentos sino con la dimensión política y con las políticas públicas. La respuesta a las privaciones que enfrentan distintos grupos de población concierne no solo al estado sino a la sociedad en general a través de la ‘acción pública’. La acción pública para la seguridad social no es sólo una cuestión del Estado, ni de ayuda humanitaria, ni de generosas redistribuciones. El activismo público, la acción organizada de la población interesada y la participación de los involucrados son características inherentes a la acción pública para la seguridad social. En esta perspectiva el público es un agente y no simplemente un paciente (Sen y Drèze, 1989: 16-19). En última instancia la acción pública, está determinada por lo que una sociedad en su conjunto está dispuesta a lograr, qué sacrificios está dispuesta a hacer, qué cosas está determinada a demandar y que se niega a tolerar. Está claro que el Estado tiene un rol primordial en el aseguramiento de un mínimo de provisiones de seguridad social como parte de las titularidades (Sen, 1982: 7). La acción pública no implica una reducción del rol del Estado sino un mayor control e interacción de la sociedad sobre los problemas públicos y sobre el desempeño de las instituciones.

Los derechos garantizados en la Constitución, incluido el derecho a la alimentación y el camino para su plena realización, constituyen, desde esta perspectiva, objetivos para la acción pública. Una primera tarea hacia esa realización es la construcción de las formas de acceso hacia un bien o servicio a través del cual se materializa la garantía de un derecho (Manosalvas, 2013). Una política pública que disponga los mecanismos para la provisión de alimentos, por fuera del mercado, como parte del sistema de titularidades de las personas cuyo ingreso está por debajo del costo de la canasta básica, aparece como un desafío central para toda acción pública cuyo objetivo sea la seguridad alimentaria.

Tabla 31 Promedio de consumo calórico per cápita por estado nutricional

		Desnutrición crónica (OMS)	
		Desnutrido	Normal
		Consumo calórico <i>per cápita</i>	Consumo calórico <i>per</i> <i>cápita</i>
Total País		2121	2377
Costa Sierra Amazonia		2224	2495
		2048	2229
		2120	2228
Área	Urbano	2177	2370
	Rural	2071	2392
Sexo	Hombre	2145	2385
	Mujer	2092	2369
Quintiles de	1er quintil más pobre	1629	1690
2do quintil		2262	2251
	3er quintil	2594	2586
	4to quintil	2930	2824
	5to quintil más rico	2669	2832

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006 – INEC. Elaboración: FLACSO

La tabla 31 muestra el acceso energético per cápita para los niños con desnutrición crónica, y los niños sin desnutrición, para este indicador se consideran la cantidad y frecuencia de cada alimento estandarizado (MSP) en términos diarios de consumo obteniendo los macronutrientes y la energía de consumo total y per cápita por hogar. Ciertamente el acceso energético es mayor en los niños sin desnutrición, pero lo que llama la atención es que el consumo energético de los niños con desnutrición pertenecientes a los estratos intermedios (quintiles 2,3 y 4) es similar (las diferencias no son estadísticamente significativas) al de los niños sin desnutrición de los mismos estratos. Este resultado distinto en desnutrición frente a un consumo calórico similar, se explicaría por la diversidad en el consumo de alimentos, pues para el grupo de los niños con desnutrición se advierte menor variedad en el acceso. Para la política pública, la ampliación de la variedad, cuando el acceso no es el problema prioritario (quintiles 2, 3 y 4) sugiere la necesidad de incorporar medidas relacionadas con la información y con la educación para mejorar las prácticas y preferencias en el consumo.

Tabla 32 Distribución de la adecuación del consumo calórico.

		Total País	Cociente consumo - necesidades calóricas		
			Déficit (<75%)	Adecuado (75%-125%)	Exceso (>125%)
Total País		100,0%	25,1%	41,5%	33,4%
Región	Costa	100,0%	19,8%	42,3%	37,9%
	Sierra	100,0%	30,3%	41,0%	28,7%
	Amazonia	100,0%	30,9%	37,0%	32,1%
Área	Urbano	100,0%	24,1%	42,6%	33,3%
	Rural	100,0%	27,0%	39,3%	33,7%
Sexo	Hombre	100,0%	25,6%	41,6%	32,8%
	Mujer	100,0%	24,6%	41,3%	34,1%
Autoidentificación étnica	Indígena	100,0%	38,7%	37,2%	24,1%
	Mestizo	100,0%	23,5%	41,5%	35,0%
	Blanco	100,0%	24,4%	39,3%	36,3%
	Negro	100,0%	22,5%	43,6%	33,8%
	Mulato	100,0%	23,2%	39,7%	37,1%
	Otro, cual	100,0%	49,2%	43,4%	7,4%
Quintiles de pobreza	1er quintil más pobre	100,0%	52,1%	40,3%	7,6%
	2do quintil	100,0%	23,9%	51,6%	24,5%
	3er quintil	100,0%	19,0%	44,4%	36,6%
	4to quintil	100,0%	14,2%	35,8%	50,0%
	5to quintil más rico	100,0%	16,1%	35,3%	48,6%
Desnutrición crónica (OMS)	Desnutrido	100,0%	31,7%	43,1%	25,3%
	Normal	100,0%	23,5%	42,7%	33,7%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006 - INEC

La tabla 32 muestra la distribución de la adecuación calórica, este indicador considera el efecto del consumo real del hogar con los requerimientos de las personas del hogar tomando en cuenta las características de edad y sexo. En este caso se observan mayores niveles de déficit en los estratos más pobres, el área rural, la población indígena y las regiones de la sierra y la Amazonía.

Consumo, diversidad de la dieta y desnutrición

Los resultados que se muestran en la siguiente página (tabla 32), ratifican la situación encontrada en las tablas 30 y 31, al parecer el acceso calórico en combinación con la diversidad de los alimentos

estarían asociados a una menor incidencia de la desnutrición crónica infantil.

Tabla 33 Promedio de consumo calórico, diversidad alimentaria y desnutrición por categorías de adecuación calórica

	Consumo calórico <i>per cápita</i>			Índice de diversidad			Prevalencia desnutrición crónica			
	Razón consumo - necesidades calóricas			Razón consumo - necesidades calóricas			Razón consumo - necesidades calóricas			
	Déficit (<75%)	Adecuado (75%-125%)	Exceso (>125%)	Déficit (<75%)	Adecuado (75%-125%)	Exceso (>125%)	Déficit (<75%)	Adecuado (75%-125%)	Exceso (>125%)	
Total País	1228	2322	3908	25	36	40	32,5	26,5	21,1	
Región	Costa	1241	2326	3894	27	37	41	23,9	20,6	16,2
	Sierra	1227	2324	3925	24	35	40	37,7	32,7	27,7
	Amazonia	1154	2260	3944	14	24	33	38,0	37,8	31,6
Área	Urbano	1244	2333	3888	28	39	44	23,8	20,9	16,1
	Rural	1201	2300	3947	20	28	32	45,2	36,6	29,5
Sexo	Hombre	1241	2350	3946	25	36	40	36,1	27,3	23,0
	Mujer	1215	2295	3872	25	36	41	28,7	25,6	19,3
Autoidentificación étnica	Indígena	1182	2287	3941	17	24	30			
	Mestizo	1263	2379	4025	26	37	41			
	Blanco	1250	2377	4017	23	36	41			
	Negro	1202	2372	4239	23	33	37			
	Mulato	1176	2366	4023	25	36	41			
	Otro, cual	1216	2650	3548	20	49	39			
Quintiles de pobreza	1er quintil más pobre	1154	2109	3227	22	25	22	43,5	39,1	39,6
	2do quintil	1307	2269	3413	26	34	33	26,0	26,5	28,1
	3er quintil	1292	2373	3749	29	37	38	21,4	23,8	20,8
	4to quintil	1266	2434	4042	26	41	42	15,7	16,2	18,0
	5to quintil más rico	1252	2468	4271	27	43	47	12,9	6,9	7,8

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006 – INEC. Elaboración: FLACSO

Aporte de los macro-nutrientes

De manera complementaria a la adecuación, es importante analizar la composición de los macro-nutrientes en el consumo de energía, es decir, el aporte de las proteínas, los carbohidratos y las grasas en el acceso calórico. Existen rangos de los macronutrientes, tomando en este caso como referencia la recomendación del Instituto de Medicina de los Estados Unidos, que establece los niveles siguientes:

Tabla 34 Niveles recomendados de macronutrientes

Carbohidratos	Proteínas	Grasas
45 – 65%	10 – 35%	20 – 35%

En la tabla 34, se muestra el aporte de los macronutrientes al consumo calórico, teniendo que a nivel global, por estado nutricional y adecuación, el aporte está dentro de las recomendaciones. En el caso de los estratos más pobres, se observa una tendencia al consumo de carbohidratos por encima del nivel lo recomendado, y un menor aporte de las proteínas también respecto de la recomendación.

Tabla 35 Aporte de los macro-nutrientes al consumo de energía por alimentos

		Porcentaje de aportación de proteínas	Porcentaje de aportación de carbohidratos	Porcentaje de aportación de grasas	Aporte total
		Media	Media	Media	Media
Total		11,4	65,6	23,0	100,0
Desnutrición crónica (OMS)	Desnutrido	10,7	67,0	22,3	100,0
	Normal	11,3	65,5	23,2	100,0
Razón consumo - necesidades calóricas	Déficit (<75%)	11,8	64,0	24,2	100,0
	Adecuado (75%-125%)	11,4	65,7	22,9	100,0
	Exceso (>125%)	11,1	66,7	22,2	100,0
Quintiles de pobreza	1er quintil más pobre	9,5	69,7	20,8	100,0
	2do quintil	10,6	67,1	22,4	100,0
	3er quintil	11,4	65,5	23,1	100,0
	4to quintil	12,2	64,2	23,6	100,0
	5to quintil más rico	13,4	61,6	25,0	100,0

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006 – INEC. **Elaboración:** FLACSO

Prácticas en situación de carencia (de ingreso o alimentos)

En las tablas 35 y 36 se observan las prácticas de seguridad alimentaria que adoptan los hogares ante problemas de acceso a alimentos relacionados con la disponibilidad de recursos económicos para la compra. Este indicador está dado por el porcentaje de hogares que realizan la práctica codificada en la investigación. Así, se observa que el 15% de los entrevistados no tuvo suficiente comida durante las dos semanas previas a la encuesta, en el caso de personas en extrema pobreza esta insuficiencia sube hasta el 40%. En general la mayoría de las personas encuestadas respondió que frente a la insuficiencia de alimentos, su práctica más inmediata es disminuir igualmente el consumo entre todos los miembros del hogar o suprimir alguna de las comidas diarias.

Tabla 36 Prácticas frente a situaciones de carencia de alimentos

		Total	Niveles de Pobreza		
			Indigencia	Pobres no indigentes	No pobres
Las últimas 2 semanas, tuvo suficiente comida	Si	85,0%	59,7%	74,7%	91,2%
	No	15,0%	40,3%	25,3%	8,8%
Cuando no es suficiente la comida que hace	Disminuyen alguna de las comidas del día	36,4%	35,3%	34,1%	39,0%
	Disminuyen la cantidad a todos x igual	49,2%	50,3%	48,9%	48,9%
	Disminuyen la cantidad a los adultos	11,0%	11,7%	12,7%	9,0%
	Disminuyen la cantidad a los niños	,2%	,2%	,3%	
	Disminuyen la cantidad a las mujeres	,2%		,1%	,3%
	Otra, cual	3,1%	2,5%	3,8%	2,7%
PAIS		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Frente a situaciones de carencia de recursos económicos para comprar alimentos, los hogares dejan de comprar ciertos productos –práctica que incide en la disminución de la diversidad aumentando las probabilidades para la incidencia de la desnutrición como se ha visto en las tablas 29, 30 y 31.

Para cubrir los gastos alimenticios las personas también recurren con frecuencia a solicitar préstamos en las tiendas populares en las que tienen esta posibilidad. Hay que notar que esta práctica es más frecuente en los no pobres y algo menos (1,5 puntos) en los pobres, pero en los pobres extremos, esta frecuencia baja, probablemente debido a que el acceso, incluso a esta forma de crédito, es menor para este grupo.

Tabla 37 *Prácticas frente a situaciones de carencia de recursos económicos para comprar alimentos*

		Total	Niveles de Pobreza		
			Indigencia	Pobres no indigentes	No pobres
Las últimas 2 semanas tuvo problemas para pagar los alimentos	Si	27,9%	50,1%	42,8%	20,7%
	No	72,1%	49,9%	57,2%	79,3%
Para cubrir los gastos alimenticios que hace?	Pidió préstamo a un familiar	6,0%	3,8%	4,5%	7,5%
	Pidió préstamo a un amigo	3,5%	2,8%	2,6%	4,3%
	Fió en la tienda	55,8%	48,7%	56,2%	57,7%
	Dejó de comprar algunos productos	29,0%	38,9%	31,9%	24,2%
	Vendió algún animal	1,9%	3,6%	1,9%	1,3%
	Gastó en sus ahorros	1,2%	,2%	,4%	1,9%
	Utilizó tarjeta de crédito	,7%		,1%	1,2%
	Otra, cual	2,0%	1,9%	2,5%	1,7%
PAIS		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006 – INEC. **Elaboración:** FLACSO.

También la práctica de dejar de comprar algunos productos es más frecuente en el grupo de pobres extremos, este hallazgo permite confirmar que efectivamente es la falla en el sistema de dotaciones de estas personas la que impide su acceso a suficiente alimento en determinados momentos, siendo ésta una causal de hambre en este grupo más que la misma disponibilidad de ciertos alimentos. Este hallazgo abona la tesis de la necesidad de un programa de protección que asegure el acceso a una canasta mínima de alimentos por fuera del mercado para los grupos más vulnerables.

Aporte por grupos de alimentos

Tabla 38 Proporción media de grupos de alimentos consumidos respecto del consumo total.

	Región			Área		Quintiles de consumo per cápita				
	Total País	Costa	Sierra	Amazonia	Urbano	Rural	20% más bajo consumo	2do quintil	3er quintil	4to quintil
Proporción consumida de: Carnes	8,0	8,87,4	5,6	8,8	6,5	6,3	7,8	8,4	8,5	9,0
Proporción consumida de: Leche y derivados	10,7	8,313,7	7,3	11,5	9,2	6,9	8,4	10,3	12,2	15,6
Proporción consumida de: Huevos	1,7	1,51,9	1,6	1,8	1,6	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7
Proporción consumida de: Leguminosas	2,0	1,72,3	1,8	1,9	2,2	1,9	2,1	2,0	2,1	1,9
Proporción consumida de: Verduras	8,3	8,28,7	5,2	8,8	7,2	7,0	8,0	8,7	8,8	8,7
Proporción consumida de: Frutas	21,1	21,320,8	21,0	22,3	18,5	15,9	18,2	20,4	23,7	26,9
Proporción consumida de: Cereales	23,6	28,717,5	29,2	20,7	29,3	33,2	28,6	23,8	19,3	13,3
Proporción consumida de: Tubérculos	10,1	6,613,1	18,7	8,5	13,3	13,9	10,3	9,6	9,0	7,9
Proporción consumida de: Azúcares y grasas	11,0	11,610,6	7,8	11,3	10,2	10,9	11,7	11,5	10,7	10,0
Proporción consumida de: Alimentos preparados	3,6	3,34,1	1,9	4,3	2,1	2,3	3,1	3,5	4,0	4,8
Consumo total alimentos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006 – INEC. Elaboración: FLACSO

Aquí se muestra la proporción de la cantidad consumida por grupos de alimentos y por quintiles. Se observa que los grupos más pobres tienen una proporción significativamente más baja de consumo de frutas (16%), respecto de las familias más ricas (27%), también se observa que el primer quintil, tiene un alto consumo de cereales en general. Sabemos que la dieta en los países en transición económica cambia a medida que aumentan los ingresos. La participación de los alimentos básicos disminuye mientras que la de la carne, productos lácteos y oleaginosos aumenta. Se prevé que la demanda por carne vacuna, porcina o de aves, siga creciendo en los próximos quince años

(Ver WHO-FAO, 2002:26). Este aumento en la ingesta de fuentes de proteína puede ser deseable en casos en los que su déficit estuviese relacionado con el problema de la desnutrición infantil (véase tabla 38). Sin embargo a nivel general este cambio podría estar ocurriendo en detrimento del consumo de frutas y verduras que se consideran esenciales para una buena nutrición por su aporte de vitaminas, minerales y antioxidantes. La Ensanut 2013 encontró que “en el Ecuador el consumo promedio de frutas y verduras tanto en hombres como en mujeres de los distintos grupos etarios no llega a cumplir con las recomendaciones internacionales” de 400 g diarios siendo el promedio de consumo a nivel nacional de 183 g. El mayor déficit de consumo se observa en niños menores de tres años pero éste consumo se mantiene por debajo del 50% de la recomendación en casi todos los grupos de edad (Ensanut, 2013: 53-54).

A continuación en la tabla 36 se analiza la composición del consumo de alimentos según el estado nutricional de los niños.

Tabla 39 Proporción media de grupos de alimentos consumidos respecto del consumo total, según estado nutricional

	Desnutrición crónica	
	Desnutrido	Normal
Proporción consumida de: Carnes	7,2	8,1
Proporción consumida de: Leche y derivados	9,0	11,0
Proporción consumida de: Huevos	1,8	1,7
Proporción consumida de: Leguminosas	2,1	1,9
Proporción consumida de: Verduras	8,0	8,1
Proporción consumida de: Frutas	18,5	21,7
Proporción consumida de: Cereales	26,0	24,0
Proporción consumida de: Tubérculos	13,0	9,3
Proporción consumida de: Azúcares y grasas	11,5	10,9
Proporción consumida de: Alimentos preparados	3,0	3,3

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006 – INEC. **Elaboración:** FLACSO

Aquí puede observarse que en el grupo de niños y niñas que no presentan desnutrición crónica (normal) la ingesta de verduras es similar, en porcentaje, al consumo que presentan los niños y niñas con DCI. Mientras que el consumo proporcional de lácteos y de frutas si marca una diferencia de dos y tres puntos respectivamente. En el caso de los cereales, tubérculos y azúcares, el consumo es incluso mayor en el grupo de niños y niñas con DCI. Este hallazgo podría llevarnos a concluir que para este grupo de edad (menores de cinco años) la inclusión de frutas y

lácteos en la dieta explica un mejor resultado nutricional a diferencia del consumo de cereales y vegetales.

Ciertamente, el consumo de frutas y verduras es parte fundamental de una dieta diversificada y nutritiva con efectos directos en el estado de salud de las personas, por lo tanto este consumo debe ser incentivado en todos los grupos de edad. Ahora bien, la formulación de una política para fomentar el aumento del consumo de frutas y verduras no podrá descuidar el factor central de la diversidad de la dieta (ver tablas 30, 31 y 32) y las necesidades de fuentes de proteína según el ciclo de vida, especialmente si la política ha de implementarse en un contexto en el que simultáneamente tienen lugar dos fenómenos: un proceso de transición económica y un problema grave o moderado de desnutrición crónica infantil.

Indicadores de utilización:

En seguridad alimentaria la utilización de los alimentos comprende dos dimensiones distintas. La primera es recogida por indicadores antropométricos (relación talla para la edad; peso para la talla, deficiencia de micronutrientes, etc.) que dan cuenta de la desnutrición de los niños menores de cinco años; y la segunda se refleja en una serie de indicadores sobre la calidad y los procesos de preparación de los alimentos y las condiciones de salud e higiene (acceso a agua y saneamiento) que determinan la eficacia con la que pueden utilizarse los alimentos disponibles (FAO, 2013:22).

Desnutrición crónica infantil. (ENSANUT, 2013)

En la primera dimensión las mediciones de niños menores de cinco años²³ se consideran aproximaciones efectivas del estado nutricional de toda la población (FAO, 2013: 22). En este estudio y siguiendo los objetivos del **Desafío Hambre Cero**, caracterizaremos esta dimensión mediante tres indicadores claves:

- Desnutrición crónica infantil (DCI).
- Desnutrición aguda.

²³ Se entiende la “desnutrición” como resultado de la subalimentación, o de absorción y/o uso biológico deficientes de los nutrientes consumidos como resultado de repetidas enfermedades infecciosas. El fenómeno de la desnutrición comprende la insuficiencia ponderal en relación con la edad, la estatura demasiado baja para la edad (retraso del crecimiento) o desnutrición crónica infantil (DCI), la delgadez peligrosa en relación con la estatura (emaciación) o desnutrición aguda y el déficit de vitaminas y minerales (malnutrición por carencia de micronutrientes) que puede reflejarse en la prevalencia de la anemia y más ampliamente en la deficiencia de micronutrientes (FAO, 2013: 55).

- Anemia.

Tabla 40 Comparación de prevalencias DCI entre 1986 – 2012.

Año	1986	1998	2004	2006	2012
Prevalencia DCI	40,2	32,5	29	25,8	25,3

Elaboración: Manosalvas 2013 con datos tomados de SENPLADES 2013c: 89 usando encuestas elaboradas con medidas antropométricas. El dato del año 2012 corresponde a la ENSANUT, 2013: 32.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT-ECU 2011-2013) para el año 2012 la prevalencia de la DCI fue del 25,3%. Puesto que en 1986 el Diagnóstico de la Situación Alimentaria, Nutricional y de Salud (DANS) registró un 40,2% de prevalencia (valor convertido a las curvas OMS-2006), esto significa que en 26 años la desnutrición crónica de niños menores de 5 años se redujo en menos de 15 puntos, es decir apenas algo más de medio punto por año. En la población indígena la prevalencia sube al **42,3%** y en la sierra rural es 38,4%. La provincia de Chimborazo presenta la prevalencia más alta del país (**48,8%**) seguida de la provincia Bolívar (**40,8%**); ambas se consideran con una prevalencia “muy alta” según los parámetros establecidos por la OMS ($\geq 40\%$). Las provincias de Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua, Loja y Santa Elena, siguen presentando una prevalencia “alta” entre 30 y 39% (véase Ensanut, 2013: 35).

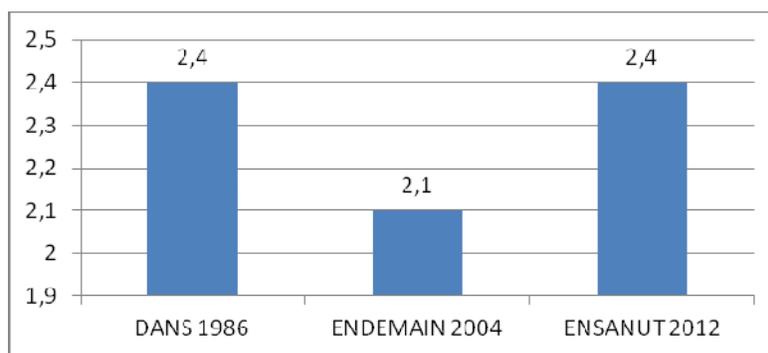
Si bien el indicador promedio de la prevalencia ha disminuido lentamente en los últimos años, en cambio, el patrón de su concentración geográfica y étnica no ha variado. Aun con todas las mejoras en términos de crecimiento económico presentadas en el primer capítulo del informe, la DCI continúa siendo un problema de salud pública y un desafío mayor para la acción pública.

Desnutrición aguda

La emaciación o desnutrición aguda (bajo peso para la talla) es el resultado de un consumo de alimentos insuficiente a corto plazo, también puede ser el resultado de la incidencia de una enfermedad o de una infección. En el Ecuador el indicador de su incidencia se ha mantenido estable desde 1986 y en bajos niveles en comparación con la DCI. Actualmente se considera que

la desnutrición aguda, por su baja prevalencia (<5%) no constituye un problema de salud pública (Ensanut, 2013: 32).

Tabla 41 Comparación de prevalencias desnutrición aguda entre 1986 – 2012.



Fuente: Ensanut, 3013:32. **Elaboración** FLACSO.

Otro indicador que suele usarse para describir el estado nutricional de la población es el bajo peso para la edad o desnutrición global, en Ecuador este indicador se habría reducido de 12,8% en 1986 (DANS) a 6,4% en 2012 (Ensanut). Los periodos de transición económica también suelen estar acompañados de periodos de “transición nutricional” o de cambios en los hábitos alimenticios de la población. Resulta interesante para el análisis del estado de la SAN observar que durante el mismo periodo (1986-2012) mientras la prevalencia de la desnutrición aguda se ha mantenido baja y estable, y la desnutrición global ha bajado en cerca de seis puntos, en cambio la prevalencia del sobrepeso y la obesidad aumentó en más de cuatro puntos. Esta coexistencia de problemas de déficit nutricional y de sobrepeso en un mismo periodo y territorio, se conoce como “la doble carga de la malnutrición”. Al parecer esta doble carga sería parte del nuevo perfil epidemiológico del país (Ensanut, 2012: 32, 45).

Deficiencia de micronutrientes

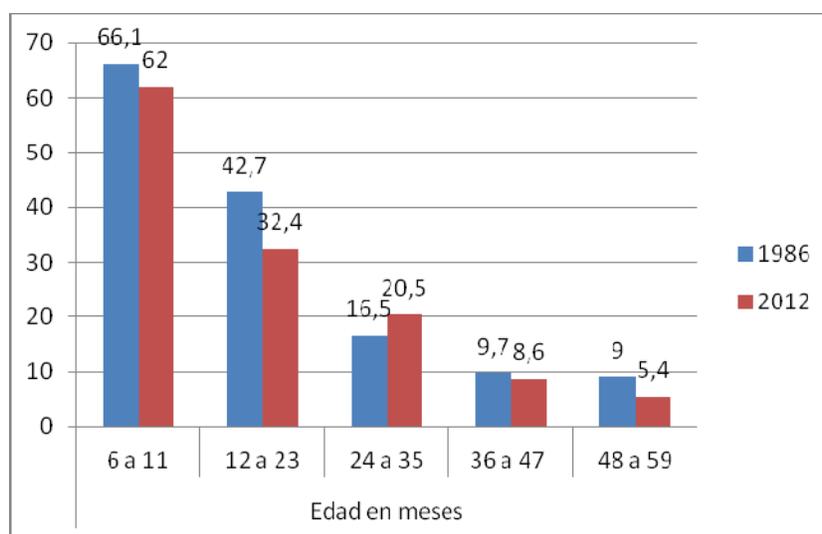
El tercer indicador utilizado en este informe para dar cuenta de la primera dimensión en la utilización de alimentos es la deficiencia de micronutrientes. La insuficiencia del hierro y su consecuencia la anemia en menores de cinco años, presenta una prevalencia de 25,7% para el año 2012. En niños pertenecientes a familias identificadas dentro del primer quintil, la prevalencia sube a 33,6%. En un estudio realizado en el año 2004 para la evaluación de impacto del BDH se reportó una tasa de anemia del 61% en niños y niñas de 0 a 6 años de edad y del 84% entre

los de 6 a 12 meses de edad (Banco Mundial, 2007: 23). Para el 2012 el 41,6% de niños indígenas sufrían anemia (Ensanut, 2013: 58-59).

De manera general la prevalencia de anemia ha disminuido muy lentamente en los últimos 26 años. Existe una correlación entre anemia y DCI. Los niños anémicos tienen mayores probabilidades de tener baja talla-por-edad. La tasa promedio de baja talla-por- edad entre niños anémicos es del 27%, comparado con el 21,7 por ciento para los niños no anémicos (Banco Mundial, 2007: 23).

La prevalencia de la anemia entre 20 y 39,9% se considera como un problema moderado de salud pública, mientras que una prevalencia igual o mayor que el 40% constituye un problema severo de salud pública (WHO, 2008: 6). Por lo tanto mientras el problema es moderado para todo el grupo de población infantil, para la población indígena y para las familias ubicadas en el primer quintil, el problema es severo.

Tabla 42. Comparación de prevalencias de anemia entre 1986 – 2012.



Fuente: Ensanut, 3013:58. **Elaboración:** FLACSO

Las deficiencias de otros micronutrientes no cuentan con fuentes de datos y mediciones periódicas nacionales en las que se pueda observar la evolución de sus prevalencias. En los análisis presentados por la Ensanut 2013, la prevalencia de deficiencia de micronutrientes como el cinc es la más alta en los menores de un año (44,4%); en el quintil uno (31,5%); en el quintil dos

(32,6%); y en la población indígena (32,4%). La deficiencia de vitamina A en cambio, afecta al 17% de los niños y niñas menores de cinco años (Ensanut, 2013: 58-59).

La absorción de los micronutrientes en el cuerpo humano depende de las condiciones biológicas y orgánicas de cada individuo. La disponibilidad de micronutrientes en cambio, está directamente relacionada con la dieta y ésta depende tanto del acceso como de las preferencias de las personas. La carencia de micronutrientes es uno de los factores determinantes del estado nutricional de las personas y del crecimiento en la infancia. A continuación en las tablas 42 y 43 se presenta un análisis del acceso y de la proporción media de consumo de cada micronutriente, por quintiles de población.

Tabla 43 Proporción media de micronutrientes consumidos respecto del consumo total de micronutrientes.

	Total País	Región			Área		Quintiles de consumo <i>per cápita</i>				
		Costa	Sierra	Amazonia	Urbano	Rural	% más bajo	2do quintil	3er quintil	4to quintil	% más alto
Proporción consumida de: Fibra	,25	,21	,29	,32	,24	,29	,28	,25	,25	,25	,24
Proporción consumida de: Calcio	13,11	13,37	13,03	11,12	13,68	11,97	11,29	12,50	12,99	13,72	15,02
Proporción consumida de: Fosforo	27,04	27,29	27,14	23,55	27,01	27,09	28,03	28,19	27,25	26,28	25,47
Proporción consumida de: Potasio	43,60	43,88	42,57	50,31	43,32	44,14	43,86	42,47	43,02	43,92	44,69
Proporción consumida de: Hierro	1,44	1,65	1,25	,99	1,63	1,06	1,36	1,53	1,54	1,48	1,28
Proporción consumida de: Cinc	,50	,46	,55	,44	,53	,43	,40	,41	,53	,51	,65
Proporción consumida de: Retinol	,02	,02	,02	,02	,02	,02	,02	,02	,02	,02	,02
Proporción consumida de: Tiamina	,06	,06	,07	,06	,06	,06	,06	,06	,06	,07	,06
Proporción consumida de: Riboflavina	,04	,04	,04	,04	,04	,04	,04	,04	,04	,04	,05
Proporción consumida de: Niacina	,00	,00	,00	,00	,00	,00	,00	,00	,00	,00	,00
Proporción consumida de: Piridoxina	,25	,21	,29	,32	,24	,29	,28	,25	,25	,25	,24
Proporción consumida de: Acido_Ascorbico	5,00	5,52	4,27	6,49	4,95	5,09	5,40	5,01	4,90	4,85	4,85
Proporción consumida de: Tocoferol	8,68	7,27	10,47	6,33	8,25	9,51	8,98	9,26	9,14	8,61	7,41
Proporción consumida de: Folato	,01	,00	,01	,01	,01	,01	,01	,01	,01	,01	,01
Consumo total micronutrientes	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006 – INEC. Elaboración: FLACSO

La tabla 43 muestra claramente el menor consumo de dos micronutrientes: el cinc y el calcio en la dieta de los grupos pertenecientes al primer quintil. Esta situación se vuelve a observar en la tabla 43 donde se muestran las diferencias de consumo de ambos elementos según el estado nutricional de la población menor de cinco años.

Tabla 44 Proporción media de micronutrientes consumidos respecto del consumo total de micronutrientes según estado nutricional

	Desnutrición crónica (OMS)	
	Desnutrido	Normal
Proporción consumida de: Fibra	,28	,24
Proporción consumida de: Calcio	11,70	13,11
Proporción consumida de: Fosforo	26,90	26,56
Proporción consumida de: Potasio	43,16	43,45
Proporción consumida de: Hierro	1,36	1,44
Proporción consumida de: Cinc	,41	,45
Proporción consumida de: Retinol	,02	,02
Proporción consumida de: Tiamina	,06	,06
Proporción consumida de: Riboflavina	,04	,04
Proporción consumida de: Niacina	,00	,00
Proporción consumida de: Piridoxina	,28	,24
Proporción consumida de: Acido_Ascorbico	4,79	4,97
Proporción consumida de: Tocoferol	10,98	9,39
Proporción consumida de: Folato	,01	,01

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006 - INEC

Se puede observar que el grupo con DCI tiene una menor proporción de consumo de cinc y de calcio respecto al resto de la población en este grupo de edad. Por lo tanto es probable que estas diferencias estén asociadas a la condición de desnutrición crónica infantil. Como sabemos las principales fuentes de cinc son las carnes (aves, res, vísceras y pescado, e incluso algunos insectos comestibles ver FAO, 2006:48 y 122) mientras que la principal fuente de calcio son la leche y los derivados lácteos (Hernández, 1999: 217. FAO, 2006: 28,126).

Así, mientras por un lado el proceso de transición económica muestra un aumento general en el consumo de alimentos de origen animal, por otro lado, la persistencia de un problema grave y moderado de desnutrición crónica infantil para ciertos grupos de población, podría explicarse también por el acceso diferenciado a ciertas fuentes de micronutrientes. Parecería que la

formulación de una política de reducción de la desnutrición infantil deberá fomentar la diversidad de la dieta (ver tablas 30, 31 y 32) así como el acceso a fuentes de proteína y de micronutrientes como el calcio y el cinc para los menores de cinco años.

Acceso a fuentes de agua e instalaciones sanitarias mejoradas

La segunda dimensión de la utilización se refleja en una serie de indicadores sobre la calidad y los procesos de preparación de los alimentos así como las condiciones de salud e higiene, que determinan la eficacia con la que pueden utilizarse los alimentos disponibles. Los indicadores más básicos en esta dimensión miden el acceso a fuentes de agua mejoradas y el acceso a instalaciones sanitarias mejoradas (véase FAO, 2013:22). En el esquema conceptual de la DCI, el acceso a fuentes de agua segura para el consumo humano es uno de los factores explicativos. Algunos estudios otorgan al acceso al agua segura una alta incidencia entre las causas de la desnutrición (CEPAL, 2006. MCDS, 2009). A continuación se presenta algunos datos de cobertura en agua potable y alcantarillado o sistemas.

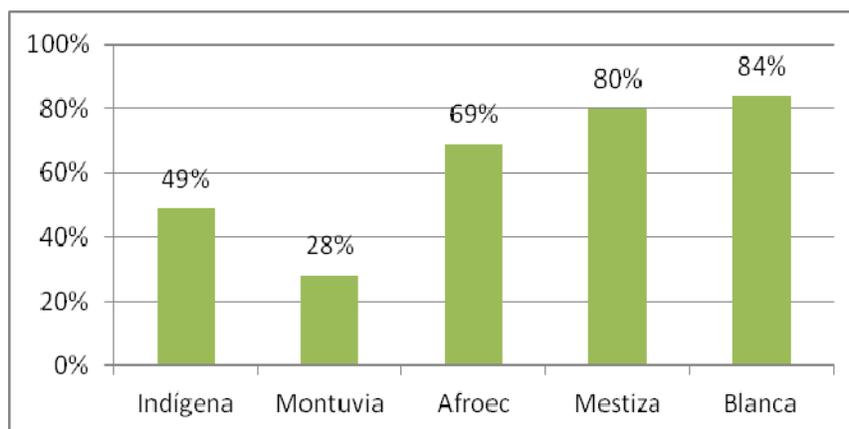
Tabla 45 Viviendas con acceso a agua potable y alcantarillado.

COBERTURAS	URBANO		RURAL	
	Alcantarillado	Agua Potable	Alcantarillado	Agua Potable
AL 2013				
Costa	68%	89,9%	5,6%	24,7%
Sierra	95,2%	95,1%	39,6%	48,2%
Amazonia	83,7%	83,2%	27,2%	42,5%
Galápagos		50,8%		
Total	80,2%	92,0%	25,5%	38,8%

Fuente: Estrategia para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza. SETEP, 2014.

“Crear infraestructuras para asegurar el acceso al agua potable y la existencia de entornos higiénicos” es una de las recomendaciones prioritarias de política para reducir la DCI y otros tipos de desnutrición así como la deficiencia de micronutrientes (Banco Mundial, 2014). La cobertura de servicios básicos en el sector urbano y rural muestra importantes diferencias. La cobertura de alcantarillado y agua potable en la costa rural muestra un severo problema de acceso a estos servicios. La pobreza por NBI está directamente relacionada con el acceso al agua, a la vivienda, a la educación y a un ambiente saludable. Se pueden observar, además, importantes diferencias en el acceso al agua según la pertenencia étnica de la población.

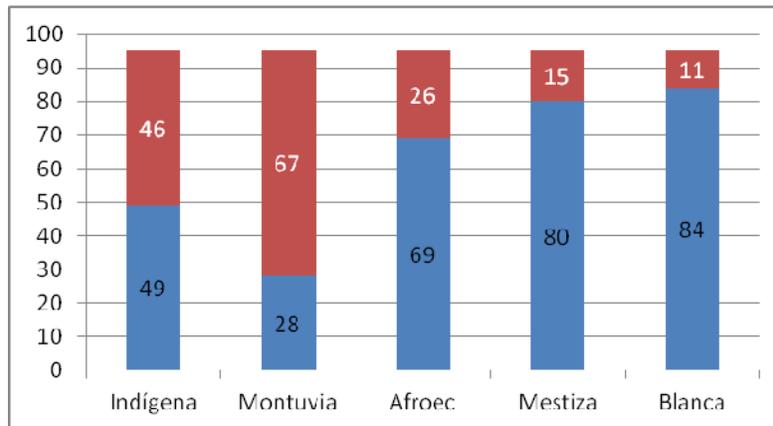
Tabla 46 Hogares con acceso a red pública de agua por etnia.



Fuente: PNBV, 2013: 95. **Elaboración:** FLACSO

Ampliar el acceso al agua segura, especialmente para la población que vive en el sector rural, constituye un evidente desafío para el Ecuador. De manera inédita el Ecuador garantiza constitucionalmente el derecho al agua. En el PNBV 2013, se establece explícitamente la meta de ampliar las coberturas de agua para consumo humano y alcantarillado hasta “alcanzar el 95,0% de viviendas con acceso a red pública de agua” en el 2015 (meta 3.11. PNBV, 2013: 65, 157). La política 3.10 establece el objetivo de “Garantizar el acceso universal, permanente, sostenible y con calidad a agua segura y a servicios básicos de saneamiento, con pertinencia territorial, ambiental, social y cultural” a la vez que establece una serie de lineamientos para llevar a cabo este objetivo (Senplades, 2013; 151). Y la política 3.11 señala como meta: “Alcanzar el 95,0% de viviendas con acceso a red pública de agua”. Parecería que frente a estas metas el mayor desafío estará en ampliar el acceso al agua por red pública para las viviendas de la población montuvia e indígena.

Tabla 47 Brecha entre los objetivos del PNBV y la actual cobertura a red pública de agua por etnia.



Fuente: PNBV, 2013: 95, 157. **Elaboración:** FLACSO

Desde una perspectiva de seguridad alimentaria no basta el acceso a las fuentes de agua (condición necesaria) sino que se busca asegurar a la población el acceso a un agua de calidad, limpia y segura para el consumo humano (OMS, 2013: 19). En este sentido, un informe de SENAGUA-CEPAL, señaló que “la mala calidad del agua es una amenaza a las condiciones sanitarias y nutricionales de la población” y que en el Ecuador las causales para la contaminación del agua son: el vertimiento de aguas residuales; la disposición final de residuos sólidos; los agroquímicos y otros elementos que son desplazados hacia los cuerpos de agua por las actividades industriales y agropecuarias (SENAGUA-CEPAL, 2012). El Ministerio del Ambiente tiene la función de establecer normas ambientales para el control de la contaminación en el recurso hídrico. La Senagua gestiona las políticas de conservación y administración del recurso hídrico aunque no dispone de una estructura para el control efectivo de la calidad del agua en los territorios. En algunos casos han sido los municipios los encargados del monitoreo de la calidad del agua en sus respectivas jurisdicciones. Al momento no se observa un proceso de coordinación, entre los distintos actores involucrados, para avanzar hacia un modelo de gestión que permita asegurar y controlar la calidad del agua (SENAGUA- CEPAL, 2012: 19).

ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EN SAN CONCURRENTES CON LA ESTRATEGIA HAMBRE CERO

En esta sección se presentan las distintas respuestas institucionales en las áreas de objetivos identificadas como concurrentes con el DHC. Se analizan especialmente las políticas y programas sectoriales cuyo objetivo impacta (directa o indirectamente) sobre las condiciones de vida de pequeños productores agrícolas; sobre el acceso de la población a los alimentos; sobre la desnutrición infantil; o sobre la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. Este análisis ha sido realizado con base en información secundaria y en entrevistas realizadas a funcionarios y tomadores de decisión en cada programa. El análisis parte de caracterizar el programa en sus principales variables (objetivos, metas, población atendida, componentes, modelo de gestión, y resultados). Los programas sectoriales aquí analizados están bajo la rectoría del MAGAP, del MIES, MCDS; IEPS, MINEDUC, y a través del MCDS también se incluye al MIDUVI. Al final de esta sección se presenta una matriz en la cual se trata de visualizar de manera simultánea los programas, las áreas de objetivos, la relación entre los objetivos del programa con las áreas de objetivos comunes con el DHC, la relación entre las metas del programa y sus desafíos actuales, la matriz también presenta hipótesis acerca del potencial impacto de los programas en otras áreas de objetivos.

Análisis de políticas sectoriales MAGAP

Plan Tierras y Territorios

El “Plan de Fomento del Acceso de Tierras a los Productores Familiares en el Ecuador”, más conocido como *Plan “Tierras y Territorios”* (en adelante PTT) está en vigencia desde el 2010. Este Plan elaborado por SENPLADES, busca reducir la pobreza en el área rural, bajar el coeficiente de Gini de 0,80 a 0.69, y distribuir cerca de 2.5 millones de hectáreas, en beneficio de familias campesinas pobres sin tierra o con poca tierra²⁴. Se considera que cambiar la actual estructura de tenencia y uso de la tierra es una condición necesaria para alcanzar la Soberanía

²⁴ Incluye la distribución de 20 mil has. de tierra estatal, la expropiación de 1 millón de has. de tierra en áreas priorizadas, la titulación de otro 1 millón de has., la creación de un fondo de tierras, la compra de 550 mil has. y la consolidación productiva de 15 mil has. de unas 10 mil familias.

Alimentaria.

Este Plan se inscribe dentro del marco de los derechos constitucionales y sus principios (la no discriminación, la dignidad humana, la protección de los grupos más vulnerados y su participación). Los beneficiarios del PTT son familias de productores sin tierra, minifundistas y familias productoras, prioriza a familias jóvenes, mujeres jefas de hogar, beneficiarios/as del Bono de Desarrollo Humano, familias sin tierra o con poca tierra, y miembros de las nacionalidades y pueblos, sin afectar sus territorios y áreas protegidas (SENPLADES, 2010, *cit pos* Landívar-FIAN, 2013, pág. 47). El PTT incluye el acompañamiento a los productores con apoyo técnico y crediticio, por ello se planteó la meta de consolidación productiva. El pago de la tierra sería financiado por los beneficiarios (50%) y con un subsidio estatal (50%).

En esta dirección uno de los primeros pasos propuestos fue el de transferir las tierras de propiedad de instituciones estatales (ex-AGD), principalmente las que pasaron a manos del Estado a raíz de la crisis del sector financiero en 1998²⁵. De acuerdo a un informe del 2012 del MAGAP, en total se llegaron a transferir cerca de 10 mil has. En el 2013, se habrían entregado alrededor de 22 mil has en todo el país.

Dado el objetivo explícito que tiene el Plan Tierras, este impactaría directamente en las condiciones de vida de los sectores más vulnerables, especialmente los dedicados a la pequeña agricultura familiar, sin embargo dado en nivel de resultados en la distribución en comparación con la cantidad de tierras disponibles para distribución en manos del Estado, parecería que esta iniciativa no ha logrado todavía todo su potencial impacto en los objetivos propuestos.

Estrategia Hombre a Hombre

Con el objeto de fortalecer la actividad agropecuaria de los medianos y pequeños agricultores en cinco provincias de la Sierra-Centro (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Cañar) el MAGAP implementó a partir del 2012 el programa denominado “Hombre a Hombre” (en adelante HaH).

²⁵ El PTT se ha concentrado en la compra de los predios estatales administrados o de patrimonio de la UGEDEP y Fideicomiso AGDCFN-No Más Impunidad.

La modalidad del HaH se basa en la noción de “extensionismo con territorio”. Consiste en acercar a los técnicos estatales al territorio y a los campesinos para que éstos dejen de acudir a casas comerciales en busca de asesoramiento, insumos y equipos técnicos.

Así, en 160 parroquias rurales repartidas entre las cinco provincias mencionadas se construyeron centros de asistencia en los que un veterinario y un agrónomo debían radicarse permanentemente. Se busca que la cercanía y permanencia en el campo otorgue a los técnicos una mejor comprensión de la realidad campesina y esto les habilite para proporcionar, de forma más oportuna y pertinente los servicios de: asistencia técnica, dotación de semillas, laboratorios móviles, capacitación y asesoría.

La estrategia está dirigida a pequeños y medianos productores. Prioriza la promoción de 11 productos andinos: quinua, chocho, trigo, cebada, papa, maíz suave, fréjol, hortalizas, tomate de árbol y naranja. Para ello entregan semillas certificadas de alto rendimiento a los productores. Estas semillas son proporcionadas por el INIAP. Provee además insumos orgánicos (humus, herramientas, maquinaria, etc.) con un subsidio del 50% por parte del Estado por 4 años y el acceso y facilitación a los factores de producción como riego, crédito, suelo.

El Programa incluye además la intervención del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) para brindar atención en temas de su competencia con técnicos y servicios en el área social. También el MIDUVI ofrece vivienda rural a los productores vinculados al Programa HaH. Con esto se pretende propiciar un desarrollo integral tanto en lo económico como en los aspectos sociales.

El Programa HaH mantiene conexiones con otros programas que estuvieron articulados con el programa anterior (Escuelas de la Revolución Agraria). Es el caso de la Estrategia Acción Nutrición y el objetivo de implementar 9300 huertos familiares y comunitarios para promover la producción y provisión de alimentos en el ámbito local para los niños y niñas menores de cinco años.

Puesto que el Programa HaH, comenzó a implementarse en el 2012, al momento cuenta con unos resultados de proceso, que registran las actividades cumplidas, los servicios entregados, el número

de productores atendidos, pero todavía no es posible conocer los incrementos en los volúmenes de producción de alimentos, en la productividad, o en los ingresos de los pequeños y medianos productores atendidos.

Hasta finales de este año está programado que HaH se amplíe al resto de provincias de la sierra con 90 oficinas adicionales. Al momento está en desarrollo una base de datos sobre servicios y resultados.

Este Programa tiene, claramente, objetivos concurrentes con el cuarto pilar de DHC: duplicar el ingreso y la productividad de los pequeños productores agrícolas.

Programa Sigtierras

El Programa Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica, SIGTIERRAS es un sistema de catastro y de información cartográfica rural, nacional y cantonal, cuya función es apoyar una adecuada gestión catastral en el sector rural. Mantiene una base de datos de las tierras rurales soportada en una moderna tecnología, con ello se busca garantizar la seguridad sobre la tenencia de la tierra y proporcionar información para la planificación del desarrollo nacional, el ordenamiento territorial y las decisiones estratégicas para el área rural, aspectos que contribuyen a la soberanía alimentaria y al incremento de la productividad en el agro, a la vez que posibilitan la aplicación de las políticas tributarias.

Aunque más que un programa, este aparece como un sistema de información, por lo tanto se observa poca concurrencia con el DHC. Sin embargo la información generada por este sistema permitiría, entre otras cosas, formular planes de productividad y seguridad alimentaria; así como el análisis y la toma de decisiones sobre medidas de prevención y gestión del riesgo.

Instituto de Provisión de Alimentos (IPA)

La Constitución establece en el Art. 281 que la soberanía alimentaria es un objetivo estratégico y una obligación del Estado, para lo que el Estado fortalecerá el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, como las de comercialización y distribución de alimentos con la intención de generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización

de alimentos que impidan prácticas monopólicas.

Por su lado el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 plantea, entre otras cosas, consolidar el papel del Estado como dinamizador de la producción y regulador del mercado, fomentar la inclusión y redistribución de los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y las micro, pequeñas y medianas empresas –Mi pymes– en la estructura productiva.

La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria en su Art. 14 dice que el Estado en sus programas de compras públicas dará preferencia a las asociaciones de los microempresarios, microempresa, pequeños y medianos productores y a productores agroecológicos. Para dar cumplimiento a estos mandatos el Gobierno Nacional creó en el 2013 el Instituto de Provisión de Alimentos (IPA), como entidad adscrita al MAGAP. El IPA parte del reconocimiento de que la agricultura familiar permite diversificar la base alimentaria de la población y valorizar el consumo de productos tradicionales²⁶²⁵. En esa perspectiva, el MAGAP se propuso generar redes de comercialización directa entre productores y consumidores y facilitar la participación de pequeños y medianos productores como proveedores de los procesos de compras públicas, lo que a su vez permite dinamizar las economías locales.

Para lograr ese objetivo puso en marcha proyectos como la Estrategia “Hombro a Hombro” ya mencionada y las denominadas Ferias Inclusivas, que son espacios para que las instituciones públicas que requieren alimentos los compren de manera preferente a pequeños y medianos productores.

El IPA tiene como responsabilidad la de gestionar la provisión permanente, suficiente, oportuna y de calidad de alimentos, complementos y suplementos alimenticios a las instituciones del sector público, así como a los servicios relacionados con la provisión de alimentos, priorizando la inclusión de micro, pequeños y medianos productores, en concordancia con las políticas de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional.

²⁶ El 64% de la producción de papas, el 85% de las cebollas y el 70% del maíz son producidos en el Ecuador por la agricultura familiar.

La intención del IPA es convertirse en eje estratégico de la aplicación de las políticas de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, con lo que espera dinamizar y desconcentrar el mercado público de alimentos. El IPA está en capacidad de comprar alimentos, proveer de materias primas a agroindustrias y preparar alimentos o catering. Durante el 2014 ha provisto de alimentos a los CIBVs y a los establecimientos educativos que participan del Programa de Alimentación Escolar y espera a partir del 2015 abastecer de alimentos también a los hospitales públicos, cuarteles y centros de rehabilitación.

Desde el 2007 existe la intención declarada de vincular a los pequeños y medianos productores rurales (registrados como actores de la Economía Popular y Solidaria) al sistema de compras públicas a través de distintas iniciativas. Entre el 2009 y el 2010 se desarrollaron iniciativas como el Buen Vivir Rural y el PROMERI²⁷. Los “negocios inclusivos” del PRONERI tenían como estrategia central la articulación de los pequeños y medianos productores con “empresas clave”, las mismas que tenían a cargo el procesamiento y por lo tanto la agregación de valor en la cadena productiva. Para el 2014 los avances en la estrategia del Buen Vivir Rural no eran evidentes y varios de los programas asociados a ésta se reformularon.

El IPA opera mediante un sistema centralizado de compras públicas y desconcentrado en la operación logística. “La propuesta apunta a generar impactos sociales, productivos, económicos e inclusive culturales, al ser un eje transversal de aplicación de políticas de soberanía alimentaria” (MAGAP, Presentación IPA, enero 2014).

²⁷ El Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos “PRONERI” tuvo una duración de cuatro años y fue impulsado por el MAGAP para “fomentar iniciativas de articulación productiva y comercial entre pequeños productores y empresas agroindustriales que contribuyan al “Buen Vivir Rural”. Con este programa se buscaba desarrollar “alianzas de beneficio mutuo, que garantizan el acceso al mercado en condiciones equitativas, al crédito, a la transferencia de tecnología, al riego tecnificado y que fortalezca la asociatividad”. El programa dej Según una publicación del CONGOPE, los “Negocios Inclusivos son reflejo de una clara tendencia global hacia la incorporación de aspectos de sustentabilidad en las prácticas empresariales. Debido a su protagonismo privado, estas formas de cooperación entre actores directos que operan en diferentes eslabones de la misma cadena productiva tienen rasgos que las diferencian de las iniciativas tradicionales de fomento agropecuario impulsadas desde el Estado, las ONG o la cooperación internacional, por lo cual merecen ser estudiadas con mayor detenimiento (CONGOPE, 2014).

Plan Nacional de Comercialización: Circuitos Cortos Alternativos (CIALCO)

En respuesta a un modelo agroalimentario de gran concentración de la comercialización (grandes supermercados) que va sustituyendo y debilitando la proximidad entre productores y consumidores, el MAGAP puso en marcha los Circuitos Cortos de Comercialización (CIALCO). Son sistemas de comercialización que partiendo de una diversidad de cadenas de producción, buscan relacionar de manera directa a productores (asociaciones) con consumidores (Estado o asociaciones de consumidores), sin intermediación. Así promueven el acceso a los mercados de productores campesinos familiares; relaciones equitativas campo-ciudad; y la sostenibilidad socio-económica y ambiental (MAGAP: 2012: 9).

Los CIALCO incluyen ferias campesinas (semanales o mensuales) a las que acuden las familias de pequeños productores organizados a vender sus productos, con estos espacios de comercialización alternativa se busca “mejorar los ingresos de los pequeños productores, ofertar a los consumidores el acceso a productos alimenticios de calidad. El programa entró en operación desde el 2005 y se dinamizó a partir del 2008.

Otro componente del Programa son las tiendas campesinas administradas generalmente por organizaciones campesinas y en las que se venden productos de los asociados. También existen tiendas administradas por instituciones privadas.

Las canastas comunitarias son otro componente, responden a la iniciativa de grupos de familias urbanas que se organizan para abaratar los costos de sus alimentos, por medio de la compra colectiva de productos frescos.

Finalmente, están las compras públicas de productos campesinos, especialmente aquellas relacionadas con la provisión de alimentos para abastecer a los programas de alimentación y nutrición como el PAE y el PANI.

El CIALCO, por su objetivo y diseño corresponde a una iniciativa de un alto impacto potencial para el acceso y para mejorar la calidad de vida de pequeños productores, sin embargo su cobertura y resultados hasta el momento aún son limitados. Hace falta mayor articulación con los actores del ciclo y sobre todo con los programas estatales que por sí mismos constituyen un mercado,

como por ejemplo con el IPA. Esta articulación estratégica constituiría el impulso necesario para alcanzar una dimensión nacional, lo que a su vez le posibilitaría constituirse en un sistema alternativo al sistema dominante de comercialización, meta que está en la finalidad original del programa.

Género y etnicidad en los programas de desarrollo rural

No existen estudios actualizados y representativos de la situación de las mujeres rurales en todo el país. Existen sí, estudios realizados en territorios específicos, dada la heterogeneidad geográfica y social en el territorio nacional estos estudios no se pueden generalizar *a priori*. Sin embargo parecería que el género y la etnicidad siguen siendo “obstáculos para el desarrollo en los territorios Indígenas del Ecuador”. La probabilidad de ser pobre para una mujer indígena es mucho mayor que la de cualquier otro grupo demográfico y con los hombres: existe un 89% de probabilidad comparado con un 84% para los hombres indígenas, con un 55% para otros grupos de mujeres no-indígenas, y con un 60% para hombres no indígenas (Larrea et al., 2007: 89 citado en Radcliffe, 2014: 14). Una encuesta realizada en la región nor-andina del Ecuador, se encontró un estado nutricional deficiente de las mujeres relacionado a problemas de acceso al agua de riego y al consumo de proteínas; las mujeres no contaban con capacidad de producir alimentos nutritivos y orgánicos. “Estas mismas mujeres habían sido desplazadas por plantas de producción de flores para la exportación y haciendas de ganado en gran escala” (Fueres *et al.*, 2013 citado en Radcliffe, 2014: 14).

El rol de las mujeres indígenas en la agricultura y en la conservación de los recursos naturales no se ha valorizado adecuadamente en los proyectos de desarrollo rural que ven a las mujeres indígenas como representantes de un pasado que debe quedar atrás. “Las mujeres sufren discriminaciones en los mercados laborales y de productos. Todavía en los pueblos amerindios como los *Tsachila* y *Quichuas*, las mujeres ocupan un lugar secundario en el acceso a la tierra, al agua, al crédito”. La situación se agrava por los problemas de comunicación entre la lengua nativa de las mujeres rurales y el idioma dominante de empleadores y funcionarios, influye también el analfabetismo y carencia de educación formal. Las mujeres indígenas experimentan constantemente obstáculos para ejercer sus derechos (pesadas cargas de trabajo; escasa participación en las decisiones comunales; una protección limitada de sus derechos individuales en programas etno-céntricos; conflictos con sus derechos colectivos). Las políticas públicas orientadas

a mejorar la situación de los pequeños productores rurales deberán ser pensadas intencional y sistemáticamente para derribar estos obstáculos, permitiendo a las mujeres indígenas realizar simultáneamente sus derechos como individuos y como miembros de un colectivo étnico. “La autonomía y los modos de vida sostenibles sólo serán garantizados cuando las mujeres indígenas estén en el centro de las políticas públicas” (ver Radcliffe, 2014: 11-30).

El cambio de la matriz productiva y la seguridad alimentaria

Como se vio en el apartado correspondiente, el CMP es una estrategia nacional planteada por el Gobierno, y que ha cobrado mayor impulso a partir de su segundo mandato (2013-2017). El CMP incluye varios objetivos estratégicos en distintos sectores productivos e incluye objetivos relacionados a la seguridad alimentaria. El MAGAP ha transformado varios de éstos objetivos en líneas estratégicas para el sector agropecuario, aquí se destacan las siguientes: reordenamiento del Sector, reducción de costos de producción, mayor acceso a mercados, mayor productividad y competitividad, innovación tecnológica, impulso a la sostenibilidad ambiental, generación de valor agregado, entre otras.

Para ejecutar estas líneas estratégicas, el MAGAP ha puesto en marcha 11 proyectos²⁸ cuyo presupuesto plurianual alcanza a \$ 1.583 millones de dólares. Aunque varios de los proyectos están, de una u otra manera, relacionados con la seguridad alimentaria, solo uno tiene relación directa: “Fomento a la producción agrícola a través del uso y aprovechamiento del recurso hídrico para el desarrollo rural y la soberanía alimentaria”. El presupuesto del proyecto en mención es \$ 56.240.000.

Además el MAGAP seleccionó 25 productos prioritarios para el cambio de la matriz productiva: maíz amarillo duro, café robusta, café arábica, cacao, papa bastón, granos andinos (chocho, quinua, amaranto), caña de azúcar, frutas (uvilla, tomate de árbol, mora), tableros de fibras y

²⁸ Los proyectos son: ganadería sostenible, maricultura y piscicultura para fomento acuícola, innovación tecnológica participativa y productividad agrícola, PIDAASSE II; Habilitación de tierras Santa Elena, producción forestal, reactivación del café y cacao nacional fino de aroma, semillas de alto rendimiento para agro-cadenas estratégicas, fomento a la producción agrícola a través del uso y aprovechamiento del recurso hídrico para el desarrollo rural y la soberanía alimentaria, implementación del centro de producción de bio-insumos para la agricultura a base de microorganismos benéficos, estrategia de reconversión ganadera (agenda de transformación productiva amazónica) y almacenamiento y comercialización.

partículas, pulpa de papel, balsa-teca, leche y derivados, soya-canola (balanceados), cárnico-bovino, cárnico-cerdo, pasta de tomate, algodón, merluza, jurel, calamar gigante, pesca pelágica, atunes, tilapia, maricultura y camarón. La mayor parte de estos productos están destinados para la exportación, aunque también otros están priorizados para sustituir la importación y abastecer así la demanda del mercado interno.

Análisis de políticas sectoriales: MSP

Proyecto Desnutrición Cero.

Dentro de la Estrategia Acción Nutrición del MCDS y a partir de diciembre del 2010 el MSP puso en marcha *Desnutrición Cero* (DC) un “proyecto emblemático” encaminado a asegurar la atención primaria en salud y a eliminar la desnutrición en niños menores de un año y en mujeres embarazadas. El programa incluía la entrega de alimentación complementaria y micronutrientes. A mediados del 2011 DC incluyó una estrategia específica para ampliar la cobertura de atención en salud a su grupo objetivo a través de sus unidades de salud. Se trataba de la entrega de un incentivo monetario o bono condicionado de \$10 por cada control de los menores de un año y de las mujeres embarazadas (al menos seis controles durante la gestación). Además de un bono de \$60 USD para mujeres que dieran a luz en el hospital público. La entrega de este bono inició en la provincia de Chimborazo y luego se amplió a Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Pichincha y Guayas; se planeaba cubrir 303 parroquias con prevalencias superiores al 35 %. La entrega de los bonos significó un esfuerzo enorme tanto para el MSP como para las personas destinatarias del bono. Esta forma de intervención exigía actividades de registro y manejo financiero que no estaban dentro de las competencias institucionales y que implicaron un alto costo de aprendizaje para los funcionarios del proyecto. Por otro lado, para las mujeres embarazadas y las madres de menores de 1 año en áreas rurales, esto también significó realizar trámites de registro en las instituciones financieras que tenían convenio con el MSP, éstas generalmente no estaban ubicadas en las áreas rurales donde residían. El efecto de incentivo del bono disminuyó debido a que los valores se depositaban mucho después del control, incluso con varios meses de retraso. Después de mucho esfuerzo institucional para implementar el bono, éste se suspendió. Una representante provincial del MSP destaca el proceso de aprendizaje institucional en el nivel territorial como uno de los principales resultados del programa. Considera que el componente de incentivos tanto para los controles de salud en niños como en madres gestantes es una herramienta efectiva, el problema habría sido el manejo centralizado de los fondos desde Quito,

esto demoraba absurdamente los pagos.

A fines del 2013 se planeaba transferir este bono al BDH para formar un solo paquete de beneficios. El MSP no habría buscado esta alianza desde un principio debido a que el BDH “es altamente focalizado mientras que el bono del MSP se concibió como un beneficio de acceso universal, además, tenía la condicionalidad de los controles periódicos en sus unidades de salud que el BDH no tiene” (entrevista 24).

Actualmente, la erradicación de la desnutrición ya no corresponde a un programa específico del MSP sino que las prestaciones del MSP en puestos y centros de salud a madres y niños/as, tendría incorporadas varias estrategias orientadas al objetivo de erradicar la desnutrición:

Las estrategias integradas son:

- Nutrición materna
- Nutrición infantil de 0-28 días-12 meses
- Deficiencia de micronutrientes
- Sobre peso y obesidad
- Educación

Nutrición materna: la mujer embarazada que accede a los centros de salud públicos u hospitales públicos recibe vigilancia del peso, asesoría de cómo debe nutrirse durante el embarazo, y entregas de ácido fólico y hierro.

Atención en el nacimiento y nutrición infantil: durante los partos en los hospitales públicos se aplica la práctica de cortar el cordón umbilical lo más tarde posible, para asegurar una primera provisión de hierro lo que contribuye a evitar la anemia. También se promueve el apego precoz del hijo a la madre y la lactancia materna en la primera hora a partir del alumbramiento.

Lactancia materna: continúa la campaña para promover la lactancia materna exclusiva durante los seis primeros meses de vida. En este sentido, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Laborales, se están planteando una nueva normativa que garantice este período:

- Aumento de las semanas de maternidad de 12 a 14 o 16
- Introducción dentro de los establecimientos laborales de un espacio donde las

madres puedan dar de lactar o se puedan extraer la leche materna para el hijo.

- Aplicación de un código sucedáneo.

Micronutrientes: después de los 6 meses de lactancia materna exclusiva, se entrega asesoría a las madres de como proporcionar la alimentación complementaria que contenga hierro, vitamina A, zinc y además se empieza a entregar el micronutriente Chis Paz. Según el funcionario entrevistado “se ha comprobado que cuando se proporciona adecuadamente al niño/niña las Chis Paz pueden revertir casos de anemia leve”. Para los/las niños y niñas que tienen una anemia más severa el MSP también entrega otros complejos de vitaminas y minerales. Se trata de evitar duplicidad en la entrega de las Chis Paz entre el MSP y el MIES a través del registro en el carnet de salud por parte de cualquiera de los programas de atención infantil.

En los centros de salud, los funcionarios de salud brindan conserjería nutricional a las madres y padres que asisten en busca de atención para sus hijos. En cuanto a las mujeres embarazadas, se ha buscado ampliar la atención prenatal brindando consejería *in situ*. El MSP ha iniciado un proyecto para llegar a los hogares de un grupo de familias previamente identificadas para brindar servicio de salud y conserjería.

Entre los principales logros que menciona el funcionario entrevistado está el de haber logrado un trabajo intersectorial y multisectorial entre varios ministerios e instituciones para la toma de decisiones respecto a temas nutricionales.

Se ha recuperado la “Gobernanza del MSP en temas de Salud”, reconocimiento que es el ministerio rector de las políticas de salud y el actor encargado de establecer los reglamentos y normativas para el combate a la desnutrición y mejoramiento de prácticas para la nutrición de la familia.

Entre los principales retos y dificultades se menciona:

- la existencia de una alta prevalencia de desnutrición crónica infantil, la concentración de la desnutrición crónica en ciertas áreas, la persistencia de la desnutrición crónica infantil incluso en los programas implementados por el estado.
- La necesidad de una intervención sostenida y paciente, pues el trabajo en nutrición tiene varios componentes que se relacionan de manera compleja y sus resultados se ven a

mediano y largo plazo.

- En la campaña para erradicar la desnutrición infantil el MSP solo puede impactar en un tercio de los factores causales, los otros dos tercios corresponden a las condiciones en las que vive la familia; al acceso a servicios básicos de calidad, especialmente el agua y saneamiento, también influyen los ingresos de cada familia.
- La nutrición tendría que constituirse en una política general, no solo del MSP.
- La necesidad de consolidar aún más el rol del MSP como el órgano rector de políticas de salud y de extender su papel normativo.

Así si bien el proyecto Desnutrición Cero, por su objetivo estaba directamente relacionado con la reducción de la desnutrición, en cambio por las dificultades que implicó su diseño, no tuvo los resultados esperados, y se suspendió. Ahora bien, los servicios de salud regulares que entrega el MSP, al igual que su iniciativa de promover la lactancia materna, también tienen una relación directa con la reducción de la desnutrición infantil, y en ese sentido parecería necesario vincular estos servicios a metas concretas en esta área de objetivos.

El rol para las agencias de cooperación en esta perspectiva sería el de transferencia de tecnología y asistencia técnica. Existen experiencias de cooperación del MSP con la OMS y la OPS para temas relacionados con instructivos y normas en temas de salud. Con la FAO en temas de Seguridad alimentaria sostenible, producción de alimentos sanos. Y con UNICEF en el programa de Nutrición, y Lactancia Materna.

[Reglamento Sanitario de etiquetado de alimentos procesados para el Consumo humano](#)

El artículo 13 de la Constitución del Ecuador establece 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”.

Frente a este mandato y a los resultados de las últimas investigaciones realizadas por el MSP, se encontró que en el país el porcentaje de personas con obesidad y sobrepeso está en crecimiento. Tanto el sobrepeso como la obesidad están vinculados a problemas de hipertensión, diabetes y otras

enfermedades relacionadas con la mala alimentación. Se encontró además que el 80% de los alimentos procesados en se expendien en tiendas y supermercados son altos en grasa. De allí surgió la necesidad de aplicar una medida, regulatoria para los fabricantes e informativa para los consumidores, acerca del porcentaje de grasa, azúcar y sal que contienen los alimentos procesados. A través de la entrega de esta información se busca una toma de decisiones mejor informada por parte de los consumidores.

Se trata de un objetivo dirigido a toda la población que consume alimentos procesados. El reglamento fue expedido el 15 de noviembre del 2013 y tuvo un tiempo perentorio para que los fabricantes fueran incorporando la normativa hasta julio del 2014.

El art. 9 de este reglamento establece que la valoración de los alimentos procesados en referencia a los componentes y concentraciones permitidas de grasa, azúcares y sal se debe referir a la siguiente tabla:

Tabla 48 Valoración de componentes según su concentración en alimentos procesados

NIVEL COMPONENTES	CONCENTRACION BAJA	CONCENTRACION MEDIA	CONCENTRACION ALTA
GRASAS TOTALES	Menor o igual a 3 gramos en 100 gramos.	Mayor a 3 y menor a 20 gramos en 100 gramos	Igual o mayor a 20 gramos en 100 gramos
	Menor o igual 1,5 gramos en 100 mililitros	Mayor a 1,5 y menor a 10 gramos en 100 mililitros	Igual o mayor a 10 gramos en 100 mililitros
AZUCARES	Menor o igual a 5 gramos en 100 gramos	Mayor a 5 y menor a 15 gramos en 100 gramos	Igual o mayor a 15 gramos en 100 gramos
	Menor o igual a 2,5 gramos en 100 mililitros	Mayor a 2,5 y menor a 7,5 gramos en 100 mililitros	Igual o mayor a 7,5 gramos en 100 mililitros.
SAL	Menor o igual a 0,3 gramos en 100 gramos	Mayor a 0,3 menor a 1,5 gramos en 100 gramos	Igual o mayor a 1,5 gramos en 100 gramos
	Menor o igual a 0,3 gramos en 100 mililitros	Mayor a 0,3 menor a 1,5 gramos en 100 mililitros	Igual o mayor a 1,5 gramos en 100 mililitros
	(0,3 gramos de sal contiene 120 miligramos de sodio)	(0,3 a 1,5 gramos de sal contiene entre 120 a 600 miligramos de sodio)	(1,5 gramos de sal contiene 600 miligramos de sodio)

Fuente: Acuerdo Ministerial 4522, Art. 9

El ARCSA emitió un Instructivo para el cambio de etiquetado de productos alimenticios

procesados, con fecha 5 de junio de 2014. En caso de incumplimiento con esta normativa las empresas fabricantes se exponen a la suspensión o cancelación de su registro sanitario (ver art 26).

Este reglamento fue preparado en el nivel intersectorial, MIPRO, MCPEC, ARCSA²⁹ y MSP. Con esta coordinación se busca la creación y aplicación de una política pública nacional que contribuya a un mejor estado nutricional mediante la mejora de la condición de compra de los alimentos procesados. Al momento, el Ecuador es el único país en Latinoamérica que cuenta con una norma de este tipo cuya aplicación es obligatoria.

Por lo reciente de la entrada en vigencia de esta normativa, es muy corto el tiempo para medir sus resultados. Pero entre los principales avances hasta la fecha, se han señalado los siguientes:

- Mejorar la decisión de compra de los alimentos procesados
- Que las industrias bajen sus niveles de grasa, azúcares que son causas de mortalidad en el país.
- En general se construyen políticas públicas con fundamento técnico, existen estudios técnicos en base a la evidencia que facilita la toma de decisiones.
- Trabajo intersectorial y multisectorial entre varios ministerios e instituciones para la toma de decisiones.

Entre los desafíos se han identificado el lograr que la nutrición sea una política de toda la acción del Estado y además lograr que se consolide al MSP como el órgano rector de políticas de salud y que se extienda su papel normativo.

Análisis de las Políticas sectoriales: MIES

Desarrollo Infantil: centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV)

En el 2007 el MIES inició un proceso de reestructuración y reorientación de la acción institucional que fue denominado “Revolución MIES”. Dentro de este proceso el MIES asumió al Instituto de

²⁹ ARCSA: Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria.

la Niñez y la Familia INNFA y dos programas implementados a fines de los años 90 que estaban orientados al cuidado y atención de niños y niñas en edad pre-escolar; el ORI (Operación de Rescate Infantil) que operaba a través de Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI)³⁰ y el FODI (Fondo de Desarrollo Infantil). El FODI fue la institucionalización del Programa Nuestros Niños (PNN) que operó desde 1999 hasta fines del 2005 como una unidad ejecutora adscrita al Ministerio de Bienestar Social (hoy MIES) con fondos de un préstamo BID. El FODI atendía a niños menores de 6 años y operaba a través de subastas competitivas entre organizaciones sociales que una vez adjudicadas entregaban el servicio³¹. El principal objetivo para utilizar la modalidad de subasta fue ampliar la cobertura de la atención. Ambos programas tenían modalidades de administración mixta o convenios de participación social entre el estado y diversos actores sociales. El MIES también absorbió al Programa de Protección Social (PPS) que desde el 98 se había creado como una unidad autónoma para gestionar el BDH. “El objetivo era recuperar la institucionalidad y la capacidad de rectoría del ministerio” (MIES, 2009: 14).

En el 2008 se realizó una encuesta (ENEVIN) para medir los resultados de la modalidad de atención en los centros de desarrollo infantil del ORI. Se encontró que éste tuvo un impacto nulo en mejorar el desarrollo cognitivo y motriz de los niños que asistían al programa (Rosero, *et al*, 2012; 295). Ese mismo año se creó el Instituto Público de la Niñez y la Familia (INFA) encargado de poner en marcha la política de Desarrollo Infantil Integral. El objetivo era convertir a los Centros de Desarrollo Infantil en una “oportunidad de hacer un cambio fundamental en el estado nutricional y el desarrollo cognitivo” (MIES, 2009: 21). Para ello se consideró necesario mejorar la calidad de la atención que brinda el estado a través de los CDI.

El funcionamiento de los CDI era precario en la mayoría de los casos, muchos de estos centros no cumplían con estándares mínimos, ni siquiera contaban con servicios de agua o baterías sanitarias

³⁰ Las primeras modalidades de estos centros surgen a inicios de los 80 y se expanden durante toda esa década. El objetivo era apoyar a las madres de familia que se incorporaban al mercado laboral proveyendo cuidados mínimos de alimentación e higiene para los niños menores de cinco años. Para mediados de los 90 el número de centros y el número de niños atendidos disminuyó considerablemente. Las personas encargadas de los centros se categorizaban como “voluntarias” y sus condiciones de trabajo eran ajenas a las leyes laborales vigentes en el país.

³¹ El FODI tenía tres modalidades de atención: el Programa Creciendo con Nuestros Hijos (CNH), Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA), y Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI).

(MCDS, 2011). Desde el 2011 el MIES inició un proceso de transformación y regulación de las modalidades de cuidado en estos centros que pasaron a llamarse Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV). Este proceso todavía está en marcha. A fines del 2011 existían más de 3800 CDI que funcionaban mediante convenios de corresponsabilidad con GAD y con organizaciones de la sociedad civil en el nivel local. A fines del 2012 se registraron cerca de 3200 CIBV (BID, 2013) mientras que actualmente estarían en funcionamiento 2400 (entrevista 7). De éstos, 95 CIBV son administrados directamente por el MIES, y el resto está bajo convenios con GAD y organizaciones de la sociedad civil.

Para fines del 2013 215.759 niños y niñas habrían sido atendidos en estos centros³². Además, a partir del 2012 la población infantil que asistía a los CIBVs fue dividida en dos grupos de edad, los menores de tres años permanecen en los CDI mientras que los niños y niñas de entre 3 y 4 años de edad fueron transferidos hacia los Centros de Educación Inicial del Ministerio de Educación. Para mejorar la calidad de atención se planteó primero el objetivo de la profesionalización, 1.551 técnicos fueron capacitados en “cultura de crianza”. La nueva normativa establece una serie de condicionamientos para el funcionamiento de los centros por lo que varios no continuaron con la actividad (MCDS, 2012). Cada CIBV debía atender al menos a 40 niños de forma permanente para continuar en operación, aunque existen excepciones en zonas de alta dispersión y vulnerabilidad. El programa atiende a unos 140.000 niños (BID, 2013: 102). Varios CIBV bajo la gestión del Gobierno Central mejoraron visiblemente la infraestructura y el equipamiento; además externalizaron el servicio de alimentación a través de proveedores privados.

Los CIBV atienden a niños y niñas de 12 a 36 meses y excepcionalmente de 3 a 11 meses de edad, mediante la organización de la jornada diaria, que incluya la realización de diferentes actividades y procesos socioeducativos, así como la promoción de estrategias que permitan procesos de estimulación para el desarrollo integral, la alimentación, el descanso e higiene y dar continuidad en el hogar.

³² Junio del 2012 hasta abril de 2013, se atendió a 320.000 niños y niñas menores de cinco años (informe de gestión MIES 04/13 hasta 04/13). Año 2013: 263 577 niñas y niños de 6 a 36 meses (marzo y abril 2013). 215 759 niñas y niños de 6 a 36 meses (septiembre y octubre de 2013)

Los CIBV entregan alimentación (desayuno, refrigerio, almuerzo y refrigerio) durante los 5 días de la semana; estas entregas cubren el 70% de las recomendaciones nutricionales diarias; el 30% restante debe ser cubierto por la familia en el tiempo que el niño/a no está en el centro. El servicio de alimentación del CIBV es externalizado; la coordinadora del CIBV es responsable de la recepción de la alimentación y la verificación de los requisitos nutricionales, así como de los protocolos de preparación de alimentos. Junto a una de las comidas diarias y de acuerdo al protocolo establecido los niños y niñas también reciben el suplemento de micronutrientes Chis Paz³³. Según la responsable zonal del INFA-MIES en Cotopaxi, un efecto adverso de tantas mejoras es que ahora “las familias están delegando toda la responsabilidad de la alimentación de los niños en el CIBV”, se observa –dice– que “hay descuido en la alimentación del niño o niña en el tiempo que no está en el CIBV” (entrevista 23).

Si bien el objetivo explícito de los CIBVs es el desarrollo infantil integral, una condición para ese desarrollo es un estado nutricional adecuado, en este sentido los CIBV tienen relación directa con el objetivo de reducir la desnutrición infantil, sin embargo dados los importantes cambios institucionales que este programa ha debido afrontar en los últimos años, su impacto en mejorar ese estado nutricional, especialmente en el indicador de la desnutrición crónica infantil, no resulta evidente.

Desarrollo Infantil: Programa Creciendo con Nuestros Hijos (CNH)

El Programa Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) llega a sus destinatarios mediante visitas domiciliarias un día a la semana y una reunión semanal de cuatro horas en un Centro Comunitario. A través del CNH se busca “impartir conocimientos sobre educación inicial no formal”. Buena parte de estos centros aún funcionan bajo la modalidad de “autogestión comunitaria”. Durante las visitas domiciliarias un educador familiar imparte recomendaciones sobre estimulación temprana para el desarrollo cognitivo, nutrición, higiene, etc. En un inicio estuvo dirigido a niños de hasta 5 años de edad, pero actualmente solo ofrece atención a niños de 0 a 3 años. A diferencia de los CIBV este programa está dirigido a las personas que están al cuidado de los niños: pueden ser madres u otro familiar. Según un informe del BID existen unos

³³ CHIS PAZ: Es un suplemento de micronutrientes (vitaminas y minerales) que ayudan a prevenir la anemia y contribuyen a la salud, crecimiento y desarrollo de niñas y niños. Tiene 5 micronutrientes: hierro, ácido fólico, vitamina A, vitamina c y Zinc (Guía de uso del suplemento de micronutrientes CHIS PAZ).

580 CNH en el sector rural que atienden a unos 357.000 niños y niñas a nivel nacional (BID, 2013: 100).

Proyecto Alimentario Nutricional Integral

Tanto los CDI como el CNH y ahora los CIBV forman parte de otro Programa del MIES llamado PANI (Proyecto Alimentario Nutricional Integral). El objetivo del PANI es prevenir y reducir la anemia en niños/as menores de 3 años que asisten a las unidades de atención del INFA. El PANI desarrolla estrategias para que los programas de nutrición del MIES promuevan la alimentación saludable en las unidades de atención del INFA y en las familias. Establece protocolos para que los niños y niñas que asisten a los tres programas reciban alimentación suplementaria y se encarga de monitorear los indicadores del nivel nutricional de los niños en los centros. El PANI promueve el uso del complejo de micronutrientes Chis Paz. El IPA (Instituto de Provisión de Alimentos), se encarga del proceso de compra y de la logística de entrega en CIBV y CNH.

Los fondos para el programa son de fuente 001, es decir gasto corriente, por lo que este rubro puede ser sostenible en el tiempo. El PANI transfiere fondos a los GAD, mediante los convenios suscritos; el monto depende de la cantidad de niños a los cuales se les presta el servicio. Parte del financiamiento de los CIBV debe ser asumido por los GAD, pero al momento, se ha visto que, en la mayoría de los casos los gobiernos locales usan la transferencia para ejecutar todo el convenio sin poner la contraparte lo que implica que los recursos no llegan al 100% de la población objetivo (entrevista 7).

Un informe del PANI en el 2012 mostraba que mientras la anemia se había reducido en varios cantones en los que funcionaban los CIBV, en cambio la incidencia de la desnutrición crónica infantil de los niños que asistían a los programas del INFA era mayor que el promedio cantonal. Conceptualmente mientras la anemia está asociada a causas inmediatas en las condiciones orgánicas del individuo, la DCI está relacionada a causas estructurales; el mantenimiento o el aumento de la DCI, en determinados grupos, podría estar reflejando que esas condiciones subyacentes no han cambiado o que incluso han empeorado para ese grupo de población.

Si bien no existen datos sobre los resultados o el impacto de esta última fase del programa, se podrían citar como avances hasta la fecha los siguientes:

La distribución y consumo de micronutrientes Chis Paz en dos etapas, entre enero y marzo en 1246 cantones (498.000 cajas) que beneficiaron a 263.577 niñas y niños de 6 a 36 meses, y, entre septiembre y octubre 1062 cantones (424.800 cajitas) que beneficiaron a 215.759 niñas y niños de 6 a 36 meses. Casi el 91% de la población objetivo está atendida con el micronutriente.

- Formación de capacidades para la prevención de anemia a 258 técnicos distritales y 6677 coordinadoras CIBV y educadores familiares CNH.
- Capacitación de 227 técnicos distritales a nivel nacional en nutrición, alimentación de la mujer embarazada y en período de lactancia, alimentación durante los primeros años de vida, higiene e inocuidad alimentaria.
- Comunicación y difusión de mensajes a través de las Campañas: Chis Paz y lucha contra la desnutrición infantil a través de medios masivos (radio, televisión, prensa escrita), en coordinación con el MSP.
- Elaboración de material edu-comunicacional técnico, didáctico y promocional dirigido a personal técnico y familias en temas de erradicación de la desnutrición crónica infantil.

Por otro lado entre los principales retos y dificultades se menciona la necesidad de cubrir la brecha de población infantil no atendida ni por los CIBVs ni por el Programa CNH. Para el funcionario del MIES entrevistado, es el MSP la institución que debería ser responsable de ubicar a las familias donde no llega ninguno de los dos programas. También se advierte la necesidad de mejorar la efectividad de los servicios de alimentación, es decir prevenir la anemia, esto no se logra solo con la entrega de servicios sino con una buena consejería. En la práctica se ha comprobado que entregar una buena consejería tiene más impacto que otros programas.

Con respecto a la entrega del micronutriente el IPA se encarga de la distribución tanto en CIBV como en las zonales del MIES para el CNH, en los dos casos, se puede monitorear la entrega del suplemento nutricional, más no el resultado de su consumo en los niños y las niñas.

También se ve la necesidad de afinar los acuerdos con los GAD y motivar la vigilancia por parte de la ciudadanía del cumplimiento de estos convenios, que por ahora son muy generales y eso

dificulta el monitoreo de las transferencias que reciben.

Para el año 2015 el PANI contempla varios proyectos:

- Se presentó a Senplades, un proyecto para desarrollar la fórmula y financiar la entrega de una papilla de alto valor nutricional (puede ser un complemento nutricional o un alimento fortificado de proteína). En estos últimos meses del año se iniciará el desarrollo de la fórmula para la papilla
- Se buscará mecanismos para mejorar el monitoreo de la efectividad del micronutriente CHIS PAZ para que tengan el efecto que se quiere
- Se pretende ampliar el programa CNH y ampliar procesos de comunicación educativa local, dirigida a madres y padres de familia sobre nutrición de los hijos y hábitos alimenticios (alimentación complementaria).
- Trabajar con los GAD en la ampliación de los servicios de agua y saneamiento.
- Generar indicadores de alerta temprana; mediante el monitoreo de las educadoras de los carnets de los centros de salud, para que los que no lo tienen, lo obtengan y los que sí lo tienen, reciban servicios y la conserjería.
- Dotar a las educadoras y facilitadoras de herramientas más efectivas para el proceso de explicación de las recomendaciones básicas.

El funcionario entrevistado afirmó que la cooperación internacional podría apoyar al PANI y a sus programas constitutivos enmarcándose en la planificación establecida, alineándose con el PNBV y a la planificación de cada sector. Específicamente mencionó el fortalecimiento de las organizaciones sociales que prestan servicios y el mejoramiento de la conserjería en los CNH y los CIBV.

El PANI tiene un objetivo programático directamente relacionado con la erradicación de la desnutrición, pero su enfoque en la distribución del complejo de micronutrientes en los centros de los programas de desarrollo infantil, lo limita a la prevención y reducción de la anemia en casos leves, no existe evidencia de su impacto en la DCI, su alcance también parece limitado frente al objetivo de reducir la DCI en niños menores de dos años hasta el 2017.

Aliméntate Ecuador

El MIES también ejecutó hasta el 2012 el Programa Aliméntate Ecuador a través del cual entrega raciones alimenticias a distintos grupos de población considerada vulnerable, entre ellos unos 170 mil niños y niñas de entre 3 y 5 años, pero también adultos mayores y personas con discapacidad que se encuentren bajo la línea de pobreza, establecida por el Registro Social.

El AE tenía como objetivo disminuir la inseguridad alimentaria de grupos vulnerables mediante la entrega periódica de aportes alimenticios diversificados, en el marco del derecho a la alimentación. Se hacían entregas de raciones alimentarias cuatro veces al año. Inicialmente el PANI fue parte de AE. A partir del año 2013 el Programa Aliméntate Ecuador desapareció y el PANI quedó articulado a la política de Desarrollo Infantil, más que a los objetivos de protección y acceso que tenía el programa original. Con esta reorientación quedaron fuera del programa las personas con discapacidad y los adultos mayores, para quienes existen otras medidas de protección (p.ej. BDH) pero que no incluyen el acceso a una canasta básica de alimentos que era la característica del AE.

El Bono de Desarrollo Humano (BDH) y los resultados en nutrición

Aunque el Bono de Desarrollo Humano (BDH) no fue explícitamente diseñado como un programa para erradicar la DCI, algunos analistas lo consideran como parte de los esfuerzos del estado en esta área de políticas, puesto que varios estudios muestran que este tipo de programas “pueden tener un importante impacto en los resultados nutricionales” (BID, 2007: xvi-xxiii). Sin embargo estas transferencias suelen estar condicionadas a la asistencia de los niños y niñas a la escuela, o a la asistencia de las madres a talleres de capacitación y a controles de salud para infantes y madres en los servicios estatales (Molyneux y Thomson, 2013: 67). En el caso del Ecuador esta característica de la condicionalidad no se cumplió. De ahí que el BDH se considere más bien una “transferencia monetaria no condicionada” (Ponce, 2013: 22).

Los estudios del BDH sugieren que este tiene “un efecto menor, pero aun así positivo, en el estatus nutricional de los niños” (León y Younger, 2007 *cit pos* en Ponce, 2013: 21) una condicionalidad, por ejemplo a través de la capacitación a las madres en temas nutricionales, de salud y desarrollo psicomotriz, podría aumentar ese efecto (Ponce, 2013: 25-26). Un estudio

de Schady y Rosero encontró que el BDH (que al momento del estudio era de \$ 15) aumentaba entre 2.9 y 4.3 puntos porcentuales la porción de dinero que las familias beneficiarias destinaban para su alimentación, especialmente en el grupo de familias más pobres (Schady y Rosero 2008 cit pos en Buser et al, 2013: 14). Este estudio también mostró que un 49,2% de las mujeres que reciben el BDH lo destinaron a la compra de alimentos, el 10,7% lo destinó a educación y el 7,9% al cuidado de la salud (7.9%). Es decir que casi la mitad de las personas que reciben el bono lo utiliza en alimentación (Schady y Rosero, 2008).

Siendo un programa muy amplio en términos de cobertura y de esfuerzo fiscal, el BDH ha tenido muy poco o ningún impacto en los resultados de nutrición y alimentación (*vid infra*). Un estudio reciente realizado por varios autores, para hogares urbanos, encontró que mientras el impacto positivo del ingreso del BDH respecto a la relación estatura- edad en los niños es muy bajo (casi nulo), en cambio el impacto negativo de perder el bono es muy significativo; especialmente para los grupos con niños de menor edad hasta los dos años. Al parecer los hogares ajustan permanentemente su consumo de alimentos en función de los ingresos que dejan de percibir, es decir frente a una contracción de los ingresos familiares el primer rubro de gastos en contraerse es el destinado a la alimentación de los niños pequeños. Esto resulta especialmente notable en los casos en los que las familias pierden algún ingreso monetario. Según el estudio tanto el peso para la talla como la talla para edad se vieron afectados por reducciones en los ingresos. Al parecer retirar el bono podría aumentar 0,3 desviaciones estándar la DCI en niños menores de seis años (Buser, et al, 2013).

Actualmente el BDH se encuentra en un proceso de reestructuración. Se busca establecer un piso de protección social, es decir “un conjunto de servicios esenciales y transferencias básicas a los que deben tener acceso todos los ciudadanos y ciudadanas para satisfacer sus necesidades”. El Bono de Desarrollo Humano y las transferencias no contributivas forman parte fundamental del piso de protección social (MIES, 2013). Esta es una oportunidad para articular este conjunto de protecciones a metas de alimentación y nutrición. Después de una actualización de la información en el registro social sobre los receptores del bono, en el 2014 cerca de 600 mil madres reciben el Bono, además de las personas que reciben una pensión por discapacidad y de los adultos mayores sin cobertura de la seguridad social, este grupo de receptores podría tener acceso a una canasta de alimentos predominantemente frescos a través de cadenas de provisión locales como las

previstas por el IPA. Con ello, además de mejorar el acceso y la variedad de la dieta de la población más pobre, mejorarían los niveles de ingreso de los productores locales de alimentos.

Los estudios de impacto del BDH muestran que el grupo de personas destinatarias de este bono, no es homogéneo. Dentro de este grupo existían variaciones de ingreso y de consumo y por lo tanto existen segmentos de personas con mayores carencias que otras. Debido a estas variaciones el BDH tenía efectos diferenciados; era más efectivo por ampliar el consumo de alimentos en los más pobres, mientras que en los menos pobres aumentaba su efecto sobre el comportamiento relacionado a la condicionalidad (al respecto véase Ponce, 2013). Con la re-focalización reciente del bono, se asume que actualmente el grupo es más homogéneo y han quedado como receptores las personas de menos ingresos, es decir el grupo sobre el cual el BDH tiene el efecto de ampliar el consumo de alimentos, por lo tanto es un momento clave para repensar cómo a través del bono es posible asegurar el acceso a una canasta básica de alimentos vinculando el bono a metas de alimentación y nutrición, sin perder de vista el acceso a servicios de salud y educación que en el largo plazo van a ampliar las capacidades de la familias receptoras. Entonces, si bien por objetivo explícito el BDH no tiene una relación directa con el acceso a alimentos o con la reducción de la desnutrición infantil, en cambio por el tipo de prestación (transferencia monetaria) si impacta en estas dos áreas de objetivos, por lo tanto su re-diseño podría apalancar objetivos nutricionales y de acceso.

Estrategia Acción Nutrición.

El MCDS puso en marcha desde el 2009 el programa intersectorial INTI. Este estuvo focalizado en las parroquias rurales de mayor prevalencia de la DCI con el objetivo de reducir aceleradamente la malnutrición en el Ecuador. En el 2010 este programa cambió su denominación a “Estrategia Acción Nutrición” (EAN) y amplió su cobertura hacia ciertas zonas urbanas. En el 2013 la EAN se reformuló e incluyó a un conjunto más amplio de instituciones ejecutoras como el Ministerio de Salud (Programa Desnutrición Cero, atención en salud, Bono de salud, bono por parto), MIDUVI (extensión del bono de la vivienda), MIES (CIBVs y CNH), MAGAP (huertos familiares, producción agrícola), Secretaría Nacional del Agua, Ministerio de Relaciones laborales y Ministerio del deporte, y GAD. En la formulación de la nueva EAN ya no aparece la focalización en las zonas de más alta prevalencia, puesto que se trata de zonas de baja concentración poblacional. Así, aunque hay zonas rurales que alcanzan hasta el 70% de niños desnutridos,

en cambio la población infantil rural solo contiene al 44% del total de niños con DCI, por lo tanto se priorizará zonas con mayor concentración de población (entrevista 15). Sin embargo, esto podría tener como resultado la ampliación de las brechas entre las zonas rurales, especialmente con comunidades indígenas y las zonas urbanas. El programa de visitas a hogares Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) ha sido muy efectivo para mejorar el comportamiento, las actitudes, los conocimientos y las prácticas de los padres hacia sus hijos en zonas dispersas³⁴. El análisis multivariado del Banco Mundial (2007) también muestra que al acceso a información relevante a través de la consejería nutricional tiene una correlación positiva con el incremento de la relación talla-edad de los niños menores de cinco años, a diferencia del nivel de educación básica general que no muestra ninguna correlación. Con un promedio de seis años de escolaridad en las zonas rurales, parecería que en el corto plazo, una ampliación del componente de consejería, en los programas de desarrollo infantil y en otros programas de alimentación (el PAE por ejemplo) podría resultar una medida muy efectiva para el objetivo de erradicación de la DCI.

Establecer modelos de atención adecuados para la población rural, especialmente en las zonas más periféricas y dispersas presenta un desafío y a la vez una oportunidad para otros actores involucrados en la tarea de reducir la desnutrición crónica infantil. Fortalecer el CNH y articularlo con la EAN a través de la incorporación de nuevos componentes como seguridad alimentaria, nutrición, género y prevención de la violencia intrafamiliar, podría ser una forma muy efectiva de atender y prevenir la DCI en los niños menores de tres años en el sector rural.

Según los funcionarios de la EAN, entre los principales logros de la EAN se pueden citar que

³⁴ “Los hallazgos que ofrece el análisis de los niños que participaron de la modalidad de visitas (CNH) reflejan un escenario completamente distinto (al FODI). Rosero y Oosterbeek concluyen que este método tiene un impacto positivo en mejorar el desarrollo cognitivo y motriz de los niños expuestos a la intervención en comparación con los niños no tratados según todos los tests medidos. Específicamente, señalan que una modalidad de visitas CNH mejora el desempeño de un niño mayor de 36 meses en media desviación estándar en el test de memoria Woodcock-Muñoz, en 0,39 desviaciones estándares en el test de lenguaje TVIP y en 0,82 desviaciones estándares en el desarrollo motriz fino medido a través del test Pegboard si se los compara con los logrados por los niños en el grupo de control que no recibieron la intervención. Los resultados obtenidos por los niños menores de 60 meses confirman el patrón de efectos observados ya que la probabilidad de que un niño se desarrolle de forma adecuada de acuerdo con su edad mejora en un 21% para el total de las dimensiones medidas por el test Nelson Ortiz. De manera separada, se encuentra un efecto positivo del 19% para la dimensión de motricidad gruesa, del 9% para la de motricidad fina y del 18% para la dimensión social” (Cabrol y Székely, 2012: 296).

se ha logrado que la política de nutrición esté inscrita en la agenda pública y se ejecute de forma coordinada con los otros ministerios del sector; otro avance es el incremento de la cobertura de servicios a través de la articulación de actores en el territorio, lo que mejora la eficacia de la intervención. Al momento se está realizando un registro social que ayudará a identificar a la población objetivo que está sin cobertura en los sectores urbanos.

Entre los retos está la focalización de los programas que conforman la EAN en las zonas urbanas para que su cobertura sea universal. Está también la necesidad de articular y coordinar acciones con los GAD, se requiere que la EAN sea acogida como propia por los Gobiernos Locales que son los que tienen la competencia de dotar del servicio de agua segura y saneamiento dentro de sus jurisdicciones.

Los funcionarios de la EAN sugieren que una vez que se afine la estrategia, se podrían coordinar reuniones con SETECI para ubicar oportunidades de cooperación para apoyar el proceso. El apoyo de la cooperación hacia los ministerios sectoriales debe alinearse con los objetivos de la estrategia.

Las principales demandas de apoyo técnico para la cooperación están relacionadas con la transferencia de tecnología para mejoramiento del modelo de gestión territorial. Trabajo con los Gobiernos locales para la realización de casos piloto que involucren la provisión de servicios alimenticios con productos frescos. Fortalecimiento de las organizaciones de la economía popular y solidaria a través del IEPS.

La EAN es quizá la respuesta gubernamental más directamente relacionada con el primer objetivo del DHC que también es un objetivo del PNBV. Sin embargo si tomamos en cuenta que el indicador de la desnutrición ha permanecido prácticamente inmóvil en los últimos años, entonces parece necesario revisar los supuestos, el diseño y el modelo de implementación de esta estrategia.

El Programa Alimentario Nutricional Integral PANI

Desde mediados de los 90 el país ha venido aplicando paulatinamente varios instrumentos de intervención a través del Programa Integrado de Micronutrientes (PIM). En 1996 mediante

decreto ejecutivo 4139 se expidió el *Reglamento de Fortificación y Enriquecimiento de la Harina de Trigo en el Ecuador para la Prevención de las Anemias Nutricionales*. En el 2010 se modificaron las cantidades de micronutrientes y en el 2011 se publicó el acuerdo para esta reforma.

Otros componentes del PIM fueron la distribución de tabletas de hierro y ácido fólico para mujeres embarazadas y la entrega de vitamina A para los niños y niñas de 6 a 36 meses y hierro en gotas para menores de 2 años. Además de la capacitación y asesoramiento técnico al personal de salud sobre las normas de suplementación con micronutrientes. A través del PIM se esperaba implementar técnicas de análisis para dar seguimiento a la fortificación la harina de trigo con hierro ácido fólico y vitaminas del complejo B. Existe una ley El MSP emitió los lineamientos para la implementación del Sistema de monitoreo interno del programa de fortificación de harina de trigo. En el 2012 una parte de los componentes del PIM del MSP se reformularon para dar origen al programa *Desnutrición Cero*.

Una de las metas del INTI/EAN, en su primera formulación, fue erradicar la anemia en menores de un año. Puesto que al momento de su formulación (inicios del 2009) no existían datos sobre la prevalencia de la anemia, se tomó como base un indicador de anemia del 83,9% según una encuesta realizada entre “beneficiarios del BDH” por lo que el indicador no sería comparable con las prevalencias nacionales. Como ya se vio en el análisis descriptivo, la Ensanut, 2013, señala una prevalencia del 62%, en los niños menores de un año, es decir solo cuatro puntos menos que en 1986, e incluso para el grupo de 24 a 35 meses de edad, la prevalencia habría subido cuatro puntos (ENSANUT, 2013:58).

En los últimos seis años, ya sea a través de los CIBV o del CNH se ha entregado el suplemento de hierro con micronutrientes Chis Paz. Este suplemento en polvo requiere de un protocolo muy preciso para ser administrado, y por lo tanto de cierta preparación y conocimientos por parte de la madre; en algunos casos se han reportado efectos secundarios (especialmente diarrea) que podrían desincentivar su uso. En una evaluación del programa realizada por encargo del PANI, las madres entrevistadas señalaron algunos beneficios observados en los niños y niñas después de administrar el micronutriente; “tenían más hambre” (43%), “aumento de peso” (22%), “estuvo más despierto y alegre” (17%), y “jugó más a menudo” (10%). Pero así mismo un 41% de promotoras de los CIBV respondieron que ha tenido inconvenientes al usar Chis Paz, los

principales inconvenientes fueron los “efectos secundarios” (77%), y “no le gusta/no quiere comer” (17%) (MIES, 2012).

El seguimiento de uso del micronutriente consiste en revisar que las fundas de Chis Paz sean entregadas vacías, ya sea en el Centro de salud, CIBV o CNH, lo que no demuestra el consumo del mismo; algunas madres han mencionado dificultades para suministrar el micronutriente a sus niños, pues para hacerlo deben preparar una comida sólida durante 30 días, dos veces al año (entrevista 8).

Programa de Fortalecimiento de los actores de la EPS.

A partir del año 2008, cuando la Constitución reconoce diversas formas de organización de la producción en el sistema económico (Art. 319). Además dentro del capítulo destinado a la Soberanía alimentaria, se establece que el Estado tiene la responsabilidad de “Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria (Art. 281). Además se señala que cumpliendo criterios de eficiencia, calidad, responsabilidad social y ambiental, las compras públicas priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro pequeñas y medianas unidades productivas (Art. 288).

En este sentido, las contrataciones que el Estado realiza para la provisión de alimentación en los distintos programas sectoriales tendrían como sector preferencial a este tipo de organizaciones.

Así el fortalecimiento y una mayor participación de este sector en la economía se ha vuelto una política pública. El sujeto de esta política son todas las organizaciones de la economía popular y solidaria que demanden asesoría legal, técnica y financiera. Para operativizar esta política el MIES creó el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS). Los servicios y prestaciones del IEPS, se listan a continuación:

- Capacitación en producción y productividad, asociatividad, economía popular y solidaria, participación democrática.
- Asistencia legal para que los actores de la EPS se registren en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Adicionalmente, existe el programa

ACES para implementar circuitos económicos solidarios mediante la promoción de emprendimientos productivos, comerciales y de servicios; fomentando la asociatividad y el desarrollo de capacidades para acceder a mercados públicos y privados en condiciones equitativas y justas, cuyas principales actividades para el 2013 y 2014 son:

- Apoyo en la organización de la Feria Multisectorial “Somos Tus Manos Ecuador”.
- Apoyo en la elaboración del Programa de Educación a través de herramientas
- Edu-comunicacionales JUVENTUD ESS.
- Coordinación interinstitucional para la organización del Festival de Artesanías de América 2014 (Convenio IEPS-CIDAP).
- Programa de capacitación a emprendedores seleccionados para su participación en la Feria Multisectorial “Somos Tus Manos Ecuador”.
- Visitas técnicas a los emprendimientos que participarán en la Feria Somos Tus Manos Ecuador, para el mejoramiento de procesos en temas de innovación y manejo de productos o servicios.

Entre los resultados obtenidos por el IEPS hasta el momento, tenemos que durante el 2013, un total de 151.548 personas recibieron algún tipo de información o fueron capacitadas como parte de la gestión de fortalecimiento de actores de la EPS. De ese total, un 60% recibió capacitación en temas relacionados con capacidades productivas (87.304). Un 25% recibió capacitación en asociatividad. Un poco más del 10% recibieron información sobre la Ley de EPS y unas 3.826 personas participaron en diálogos y mesas de articulación, orientadas a promover la participación democrática de los actores de la EPS en la gestión institucional. El IEPS brindó, además, asistencia técnica a 893 organizaciones conformadas por actores de la Economía Popular y Solidaria para iniciar el trámite de registro y/o adecuación de estatutos en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (IEPS 2013, 8). Varias asociaciones de la EPS se han legalizado y ahora están habilitadas para participar en los procesos de contratación pública. Existen experiencias concretas de ciertas organizaciones de la EPS en las que se ha logrado establecer una articulación con los programas del Estado.

La entrega de los servicios de acompañamiento legal y asesoría se realizan a través de la demanda de los actores de la EPS. Es decir, que son las organizaciones que tienen dificultades para cumplir los requisitos e insertarse adecuadamente en los procesos de licitación o contratación,

solicitan a IEPS asesoría. El IEPS acompaña a estos actores en su proceso y a través de estas necesidades identifica otras áreas de fortalecimiento y buscan espacios de capacitación de varios temas, entre ellos alimentos y manufactura.

En el año 2013 el IEPS tuvo un presupuesto anual de 1'983.963,35 para el desarrollo de sus actividades (Fuente: Ejecución de Presupuesto IEPS). Este presupuesto fue cubierto por los recursos fiscales el PGE, los actores de la economía financian parte de las capacitaciones. El IEPS presentó a SENPLADES un proyecto de inversión para fortalecimiento de actores de la economía popular y solidaria articulado a la provisión de alimentos de los CIBV. Este proyecto aún no ha sido aprobado.

Dadas las mismas características del sector, buena parte de las organizaciones de la EPS aún no están legalizadas de acuerdo a los requerimientos de contratación pública y aún cuando estuvieran legalmente habilitadas tampoco tienen la capacidad técnica y financiera para hacerse cargo de contrataciones de montos significativos como los que suele requerir el Estado. Al momento no existe una base de datos nacional que nos permita conocer el número, el tipo, la ubicación o la especialización productiva, de los actores de la economía popular y solidaria.

Un primer reto para la política, es lograr un punto de equilibrio y convergencia entre las exigencias de la contratación pública y las capacidades reales de los actores de la EPS, por el momento parecería que aún no se ha llegado a ese punto. Un primer paso en este sentido sería desarrollar un modelo operativo piloto para que los actores de la EPS se conviertan en proveedores de alimentos para los CIBVs y de las Escuelas del Milenio. Otros dos retos importantes para el IEPS son: a) ampliar la cobertura del servicio de fortalecimiento de las asociaciones de la EPS, a través de las zonales del MIES-IEPS y b) coordinar con los GAD's para mejorar la identificación de los actores de la EPS en cada territorio.

El IEPS, mantienen fuertes lazos de cooperación con organizaciones europeas (especialmente de Alemania y Francia) que promueven el cooperativismo y la asociatividad. La gestión del conocimiento y la transferencia de tecnología a las organizaciones de EPS es una de las áreas en las que existe mayor demanda para las agencias de cooperación, especialmente para el mejorar el proceso de los alimentos perecibles, desde la producción hasta el consumo.

Apoyo al Fomento productivo en las provincias de la Sierra Central.

Conjuntamente con el MIES y el MAGAP, en el 2014 el IEPS formuló este proyecto de inversión, dirigido a los actores de la EPS en el sector rural, en las áreas de intervención (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar) donde opera el programa *Hombro a Hombro*. En total, con el proyecto se planea cubrir 40 cantones y 169 parroquias. El proyecto partió de establecer una línea de base que le permitiera caracterizar las actuales condiciones de vida de los actores de la EPS rurales, para más adelante poder cuantificar y cualificar los efectos de esta intervención. Bajo la modalidad de “Fondos de Inversiones” es posible realizar dotaciones de infraestructura, maquinaria y equipamiento para la generación de procesos post-cosecha que agreguen valor a la producción agrícola y pecuaria de los actores de la EPS, el proyecto incluye además fortalecimiento organizativo y articulación a procesos de comercialización asociativa en mercados locales e internacionales. Se han identificado varias cadenas productivas con potencial de comercialización como leche, cacao, caña de azúcar, papa, quinua, fréjol, maíz, hortalizas, mora, artesanías, textiles y servicios, mismas que están en concordancia con las políticas públicas del cambio de la matriz productiva y soberanía alimentaria. El proyecto Hombro a Hombro propone su inserción dentro de las cadenas productivas de productos agrícolas, artesanías y servicios con potencial de mercado. El IEPS habilita a los productores para mejorar los procesos de poscosecha y comercialización (empaques, etiquetas, etc.).

El proyecto está en inicios de su operación por tanto se espera medir sus logros a partir del 2017. Existen dificultades para identificar al sujeto de las políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los PPA, se habla genéricamente de pequeños productores campesinos, o de pequeños y medianos productores, o de agricultura familiar campesina, y ahora de actores de la EPS en el sector rural. Para algunos analistas de este sector de políticas es necesario mejorar la focalización de los programas para mejorar su impacto. No todas las políticas de fomento agrícola favorecen a los productores más pequeños, o impactan de la misma manera en la seguridad y en la soberanía alimentaria.

MINEDUC: Programa de Alimentación Escolar (PAE)

El PAE es parte de una política de universalización del Ministerio de Educación (MINEDUC) cuyo objetivo es reducir la brecha en el acceso a la educación, y al mismo tiempo mejorar la calidad y

la eficiencia de la educación a través de mejorar el estado nutricional de los estudiantes de las instituciones públicas, fisco-misionales y municipales, tanto de educación inicial como de educación general básica del país. El número de estudiantes atendidos por el PAE se incrementó en casi un 70% entre el 2007 y el 2013, como se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 49 Coberturas PAE 2007-2013

Año	Instituciones	Estudiantes atendidos
2007	15.006	1'314.258
2008	15.213	1'378.225
2009	15.407	1'578.348
2010	15.802	1'615.520
2011	16.499	1'788.414
2012	18.324	2'162.339
2013	18.073	2'233.041

Fuente: Rendición de cuentas 2013 MINEDUC.

En todas las escuelas públicas y fisco-misionales a nivel nacional el PAE entrega desayuno y/o refrigerio tanto para los niños y niñas que asisten a las instituciones de educación inicial como a las instituciones de educación general básica EGB. En las instituciones EGB de las zonas rurales los niños reciben desayuno en el ciclo matutino y almuerzo en el ciclo vespertino. En las instituciones EGB de las zonas urbanas reciben un refrigerio.

En las Unidades Educativas del Milenio se entregan:

- Desayuno refrigerio y almuerzo los niños y niñas de educación inicial.
- Desayuno o refrigerio a los niños y niñas de educación general básica
- Refrigerio a los jóvenes de bachillerato.
- El nivel de bachillerato no existe servicio de alimentación escolar.

El Ministerio de Educación es el responsable de establecer las necesidades y características de la demanda de la alimentación escolar. Tanto en el desayuno como en los refrigerios se

entregan productos industrializados. El desayuno para educación inicial está compuesto de una colada fortificada de sabores y una galleta rellena.

El desayuno para estudiantes de educación general básica comprende cinco productos: colada fortificada de distintos sabores, galleta tradicional, galleta rellena, barra de cereal y granola en hojuelas. Mientras que el refrigerio para educación general básica consiste en 200 ml en envase tetra pack de leche saborizada y entera.

El desayuno escolar, que para muchos niños es la primera comida del día, cubre un 90% de las necesidades energéticas y un 85% del requerimiento de proteína requerida para esa hora del día. El almuerzo está compuesto por un plato fuerte, guarnición, postre, bebida en raciones de acuerdo a los grupos de edad.

Actualmente se está llevando a cabo un piloto en Los Ríos, El Oro y El Guayas para entregar fruta fresca a todos los niños de educación general básica - EGB.

Para la provisión de desayuno y refrigerio, el Ministerio de Educación contrata al Instituto de Provisión de Alimentos – IPA para que éste sea el organismo especializado de adquirir los bienes y servicios necesarios, cada 40 días (dos meses de alimentación) el IPA coloca los productos alimenticios en el sitio (en cada uno de los establecimientos educativos). El Director de cada escuela es el responsable de la distribución y almacenamiento de los alimentos. Sin embargo, para lograr una adecuada entrega de los alimentos se ha creado en cada escuela una Comisión de Administración Escolar (CAE), integradas por un docente y cinco padres de familia, quienes están encargados de administrar la entrega a los niños, así tanto los profesores como los padres de familia son corresponsables de la prestación del servicio. La experiencia ha mostrado que donde existe un CAE organizado, la entrega, almacenamiento y consumo de alimentos es más ordenada. En el caso de almuerzo, éste es contratado por el Ministerio de Educación (desconcentrado en zonales y distritales) y se busca que estas contrataciones sean a organizaciones de la EPS preferentemente. No existe coordinación con los GAD.

El Presupuesto anual del PAE fue de 99.965.527,76 en el 2013 (MINEDUC, 2013) y corresponden a recursos fiscales del PGE.

Entre las metas y resultados establecidos por el PAE están:

- Reducción de la brecha de inserción escolar.
- Mejoramiento de las capacidades de los niños y las niñas que asisten a las unidades educativas.
- Mejoramiento del rendimiento educativo
- Mejoramiento del estado nutricional

Si bien la mejora del estado nutricional ha pasado a ser una meta explícita del PAE, al momento no existen datos que permitan monitorear estos resultados. Existe si un monitoreo constante a través de las oficinas zonales y distritales del MINEDUC, sobre la entrega oportuna de los alimentos, en la cantidad y calidad requerida, sobre el almacenamiento y la distribución dentro de las unidades educativas.

De los programas de alimentación y nutrición que ha emprendido en Estado, el PAE es quizá el único cuyo modelo de atención se ha ido consolidando a través del tiempo. Ha logrado cubrir con el servicio de alimentación escolar a todas las unidades de educación inicial y tiene como meta universalizar la alimentación escolar en las instituciones EGB. Sin embargo, al mismo a la par de la universalización de la educación pública, se advierte la necesidad de focalizar la entrega del servicio de alimentación escolar a quienes realmente lo necesitan teniendo como criterio de referencia las necesidades básicas insatisfechas NBI.

Aún se requiere mejorar el sistema de monitoreo para la entrega de alimentos dentro de las escuelas (cantidad, tiempo debido de entrega, cantidad suficiente, almacenamiento, entre otros).

En coordinación con MSP, el MINEDUC planea implementar un programa de “Educación para la Democracia y Buen Vivir” dirigido a educadores/docentes para que realicen conserjería nutricional a las familias en cada unidad educativa.

También se observa la necesidad de mejorar los procesos de contratación de los almuerzos con las organizaciones de la economía popular y solidaria en coordinación con el IEPS.

Con respecto al rol de la cooperación, el funcionario entrevistado mencionó que en este año se

adelantaron algunas conversaciones como FAO, UNICEF y PMA, pero que aún no existe ningún proyecto concreto de ejecución conjunta con la cooperación³⁵. También aclaró que todos los temas de cooperación requieren la aprobación del MCDS.

Inmigración y refugio

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) no tiene una política o un programa con prestaciones relacionadas a la seguridad alimentaria. El Ministerio cuenta con una Dirección de Refugio (DR) cuyas tareas son las de receptar las solicitudes de refugio, realizar entrevistas, verificar información e informes de casos que tienen implicaciones legales. Mientras esto ocurre la persona recibe un carné de solicitante de refugio. Un comité integrado por la Dirección de refugio, el Ministerio de Interior y ACNUR revisa los expedientes y resuelve caso por caso. En casos positivos la Dirección de refugio emite un carné cuyo efecto es similar al de una visa pero no cuenta como un documento de identidad. La persona cuya aplicación se acepta también puede pedir visa de amparo para su cónyuge, padres e hijos. Cuando la respuesta es negativa la persona puede apelar y el caso pasa a manos del subsecretario de asuntos migratorios para revisión y respuesta. Si nuevamente resulta negativo el solicitante puede recibir una visa Mercosur que tiene un proceso más sencillo. Esta opción es más apropiada para quienes vienen en busca de trabajo o por razones reunificación familiar más no en los casos de persecución. La funcionaria entrevistada manifestó que PMA y ACNUR tienen como condición para la entrega de ayuda alimentaria, el carné de solicitante o la visa de refugio, lo que ocasiona que un gran número de familias extranjeras en situación de pobreza, más no de persecución, pidan refugio repetidamente cada mes para acceder a esa ayuda. Esto genera un problema de acumulación innecesaria de trámites para el MREMH, problema que se podría evitar si quienes entregan ayuda humanitaria en frontera lo hicieran sobre criterios de vulnerabilidad de las familias y no anteponiendo un requisito que tiene un sentido y una función distinta a la de la ayuda alimentaria.

[Análisis de competencias de los GAD en SAN:](#)

Como hemos visto, la competencia sobre la soberanía alimentaria esta delegada en el GAD del

³⁵ Con FAO: fortalecimiento de los programas de alimentación escolar sostenibles. Con UNICEF: modelo exitoso de alimentación en la Provincia de Imbabura, en Cotacachi, Pimampiro e Ibarra, para fortalecer alimentación escolar, agricultura familiar (huertos familiares), huertos escolares, con la coordinación de los ministerios del Sector (MIES, MAGAP, MINEDUC, MCDS, IEPS). Con el PMA: propuesta de realizar huertos escolares.

nivel regional, y puesto que este nivel aún no ha sido creado, se ha generado un vacío institucional respecto a esta competencia. No existe un proyecto de conformación de este nivel de Gobierno Regional en el corto plazo (hasta el 2017) e incluso en el mediano plazo. Esto ha provocado una falta de rectoría en la generación e implementación de políticas públicas específicas. Si bien el Gobierno Nacional tiene competencias en Seguridad y Soberanía Alimentaria, esas competencias están desagregadas en varios ministerios (ver tabla 44). La política pública de soberanía y seguridad alimentaria requiere complementar la acción sectorial de los Ministerios con la acción territorial de los GAD. Al no existir el nivel político administrativo al cual le ha sido asignada la competencia, el reto para la acción pública está en identificar las competencias relacionadas a la seguridad alimentaria que si están asignadas de manera concurrente o exclusiva a los demás niveles de gobierno, y plantear su exigibilidad frente a las autoridades locales. Por ejemplo los gobiernos provinciales tienen competencias en cuanto al acceso físico, y a la promoción de las condiciones para la mejora de la producción en el sector rural, propiciar las condiciones para el acceso a un hábitat seguro, los gobiernos locales tienen competencias relacionadas con el acceso a los servicios básicos, agua y saneamiento, el control de precios, a la facilitación de procesos de intercambio y la creación de mercados locales, y también sobre la gestión de los riesgos y la promoción de la resiliencia, así mismo tienen responsabilidades sobre la adaptación frente al cambio climático. Los GAD también tienen competencias relacionadas a la promoción de la EPS y en el cambio de la matriz productiva. Finalmente, según el COOTAD en todos los casos los GAD son responsables de generar las condiciones para el ejercicio y la garantía de los derechos reconocidos en la Constitución, por lo tanto la ausencia del nivel regional, no exime a los GAD de cumplir con las garantías relacionadas a la seguridad alimentaria.

Existen políticas relacionadas con las áreas de objetivos previamente identificadas y con los indicadores de SAN que aquí se han analizado, y en las que los gobiernos locales tienen responsabilidad directa o compartida, éstas políticas son las siguientes:

- 2.1. Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza.
- 2.6. Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos

- 2.9. Garantizar el desarrollo integral de la primera infancia, a niños y niñas menores de 5 años
- 2.11. Garantizar el Buen Vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos
- 3.1. Promover el mejoramiento de la calidad en la prestación de servicios de atención que componen el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social
- 3.3. Garantizar la prestación universal y gratuita de los servicios de atención integral de salud.
- 3.4. Fortalecer y consolidar la salud intercultural, incorporando la medicina ancestral y alternativa al Sistema Nacional de Salud
- 3.6. Promover entre la población y en la sociedad hábitos de alimentación nutritiva y saludable que permitan gozar de un nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual acorde con su edad y condiciones físicas.
- 3.8. Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente
- 3.10. Garantizar el acceso universal, permanente, sostenible y con calidad a agua segura y a servicios básicos de saneamiento, con pertinencia territorial, ambiental, social y cultural
- 3.11. Garantizar la preservación y protección integral del patrimonio cultural y natural y de la ciudadanía ante las amenazas y riesgos de origen natural o antrópico
- 7.2. Conocer, valorar, conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre, acuática continental, marina y costera, con el acceso justo y equitativo a sus beneficios.
- 7.5. Garantizar la bioseguridad precautelando la salud de las personas, de otros seres vivos y de la naturaleza.
- 8.6. Mantener la sostenibilidad biofísica de los flujos económicos
- 10.5. Fortalecer la economía popular y solidaria –EPS–, y las micro, pequeñas y medianas empresas –Mipymes– en la estructura productiva
- 10.6. Potenciar procesos comerciales diversificados y sostenibles en el marco de la transformación productiva
- 10.7. Impulsar la inversión pública y la compra pública como elementos estratégicos del Estado en la transformación de la matriz productiva
- 12.5. Preservar la integridad territorial del Estado y sus soberanías, en el marco de

estricto respeto de los derechos humanos

12.6. Fortalecer las relaciones fronterizas con una orientación al pleno ejercicio de derechos de las poblaciones.

En seis de los 12 objetivos del PNBV, de los que se derivan 21 políticas claramente relacionadas con la soberanía alimentaria, existe concurrencia de competencias entre entidades ministeriales y GAD, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla. En sentido horizontal se puede observar en cuántas de esas políticas y metas las instituciones estatales tienen competencias, en sentido vertical se puede observar cuántas instituciones concurren con sus competencias para la puesta en marcha de una política y para la realización de las metas de esa política. Como se puede ver en sentido horizontal los gobiernos locales tienen responsabilidad directa en 7 de las 21 políticas, más que cualquier otra institución sectorial; y tienen corresponsabilidad o responsabilidad compartida en todas las demás. En sentido vertical se observa que los GAD comparten responsabilidades con todo los ministerios incluidos en el análisis. Cabe entonces preguntarse sobre cuál es el estado de las capacidades institucionales y los recursos con los que cuentan los GAD para asumir cabalmente tales niveles de responsabilidad sobre las políticas en soberanía y SAN. Si bien se observa un fortalecimiento de las capacidades institucionales en el nivel del Gobierno Central, en el nivel de los GAD esta situación es mucho más heterogénea, éstos han incrementado notablemente sus áreas de competencia, pero su capacidad de respuesta y su desempeño frente a esas competencias son muy diversos. Ahora bien, el bienestar de la población no depende únicamente de la capacidad de respuesta de uno u otro nivel de Gobierno, sino de la articulación coherente y orientada hacia los mismos objetivos, de bienestar y protección, en todos los niveles de gobierno.

Tabla 50 Matriz de competencias por políticas en SAN según nivel de gobierno.

POLÍTICA	COMPETENCIA SOBRE LA POLÍTICA EN CADA NIVEL DE GOBIERNO				
	NACIONAL	REGIONAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL	PARROQUIAL
Inclusión económica, promoción social y erradicación progresiva de la pobreza	X	X		X	
Protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos	X			X	
Desarrollo integral de la primera infancia, a niños y niñas menores de 5 años	X			X	
Buen Vivir rural y superación de desigualdades sociales y territoriales en espacios rurales y urbanos	X		X	X	
Mejora de la calidad en la prestación de servicios de atención que componen el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social	X			X	
Prestación universal y gratuita de los servicios de atención integral de salud	X				
Salud intercultural, incorporando la medicina ancestral y alternativa al Sistema Nacional de Salud	X			X	X
Promoción entre la población y en la sociedad de hábitos de alimentación nutritiva y saludable	X		X	X	
Acceso a un hábitat seguro e incluyente				X	
Acceso universal, permanente, sostenible y con calidad a agua segura y a servicios básicos de saneamiento, con pertinencia territorial, ambiental, social y cultura				X	

Protección integral del patrimonio cultural y natural	X	X		X	
Difusión valoración, conservación y manejo sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre, acuática continental, marina y costera	X	X		X	
Bioseguridad precautelando la salud de personas, otros seres vivos y de la naturaleza	X		X	X	
Sostenibilidad biofísica de los flujos económicos	X			X	
Fortalecer la economía popular y solidaria –EPS–, y las micro, pequeñas y medianas empresas –Mipymes– en la estructura productiva	X		X	X	
Potenciar procesos comerciales diversificados y sostenibles en el marco de la transformación productiva	X	X	X		
Inversión y compra pública, elementos estratégicos del Estado en la transformación de la matriz productiva	X	X	X	X	X
Integridad territorial del Estado y sus soberanías, en el marco de estricto respeto de los derechos humanos	X				
Relaciones fronterizas con una orientación al pleno ejercicio de derechos de las poblaciones			X	X	X

Tabla 51 Matriz de competencias por políticas del PNBV en SAN

	Políticas del PNBV en SAN																				
	2.1	2.6	2.9	2.11	2.12	3.1	3.3	3.4	3,6	3.8	3.10	3.11	7,2	7,5	7,12	8,6	10,5	10,6	10,7	12,5	12,6
1. MIES																					
2. MSP																					
1. MAGAP																					
2. MIPRO																					
3. MIDUVI																					
4. MINEDUC																					
5. MAE																					
6. MINTUR																					
7. MTOP																					
8. SENAGUA																					
9. M.COMERCIO																					
10. MRL																					
11. SNGR																					
12. MIN.REMH																					
13. MIN. DEFENSA																					
14. MIN. INTERIOR																					
15. MIN. DEPORTE																					
16. SENESCYT																					
17. ELECTRICIDAD																					
18. M.FINANZAS																					
19. GAD*																					

Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir. Anexo 12.3. Pág. 545 y sgts. **Elaboración.** FLACSO.

*En el caso de los GAD el color más oscuro indica corresponsabilidad y el color más claro indica responsabilidad directa.

Resumen análisis de la respuesta

Tabla 52 Análisis de la Respuesta e identificación de brechas por área de objetivo.

Área de Objetivos: Acceso permanente a una alimentación adecuada

MIES: BDH.
Aliméntate Ecuador.

Reformular el BDH: No impacta en la nutrición, pero si impacta en la desnutrición cuando se retira el bono.

Impacta en el acceso a los alimentos. Una reducción del ingreso por la pérdida de la transferencia puede conducir a desnutrición de los más pequeños.

No existe un programa que reemplace AE.

No existen estudios públicos sobre el impacto del programa AE.

Con la LORSA se esperaba articular el Programa AE con productores de agricultura familiar a través del IEPS.

MAGAP: ERAS
Programa Hombro a Hombro (HaH)

Mediano impacto. Cambio de estrategia.

En etapa inicial. Concentración en 11 alimentos andinos de medianos y pequeños agricultores en cinco provincias de la Sierra-Centro. 160 parroquias rurales.

Ampliar a 90 parroquias más en las 5 provincias restantes de la sierra.

Fortalecer redes de comercialización directa entre pequeños y medianos productores de alimentos y consumidores urbanos.

MINEDUC: PAE

Universalizar la alimentación escolar en las instituciones EGB.

Focalizar la entrega del servicio de alimentación escolar según el criterio de NBI.

Mejorar el sistema monitoreo para la entrega de alimentos dentro de las escuelas (cantidad, tiempo debido de entrega, cantidad suficiente, almacenamiento, entre otros).

Coordinación con MSP un programa de consejería para que los educadores/docentes realicen consejería nutricional a las familias.

Mejorar los procesos de contratación de los almuerzos con las organizaciones de la economía popular y solidaria en coordinación con el IEPS.

Área de Objetivos: Mejorar el ingreso y la productividad de los pequeños productores agrícolas

MAGAP: IPA

MIES: IEPS

No existen datos actualizados que permitan dimensionar el tamaño y las características del sector de la EPS.

La mayoría de las organizaciones de la EPS no están legalizadas de acuerdo a los requerimientos de contratación pública. No tienen la capacidad técnica y financiera para asumir contrataciones del volumen y en las condiciones que requiere el IPA.

IEPS + HaH.

En etapa inicial. Apoyo post-cosecha a los productores que participan en HaH para la agregación de valor en sus productos agrícolas y pecuarios.

Actualmente los participantes del Programa, proveen predominantemente de alimentos a

	<p>grupos corporativos de funcionarios del Estado.</p> <p>Es muy débil aún la vinculación con otros consumidores urbanos.</p> <p>A futuro existe la intención de participar en la provisión de alimentación en CIBV y Escuelas del Milenio, pero el proyecto aún no tiene la aprobación por parte de Senplades.</p> <p>Los recursos del programa no están dirigido a los productores agrícolas campesinos, sino a un universo mucho más amplio que diluye la estrategia.</p>
Plan Tierras	<p>De las 2,5 millones de has que se planeaba re-distribuir se han transferido alrededor de 22 mil has. hasta el 2013 en todo el país</p> <p>Plan Tierras se ha concentrado en la compra de los predios estatales administrados por el Fideicomiso AGDCFN. La actual estructura de propiedad de la tierra es aún muy inequitativa. Incluso se observa una re-concentración.</p> <p>Aumentar la productividad de la AFC. Cambiar el patrón de uso de tierras dedicadas al cultivo de pastos a producción de alimentos de origen vegetal.</p>
ENIEP	<p>Existe una duplicidad de esfuerzos entre Ministerios Coordinadores y la SETEP.</p> <p>El gran desafío de la ENIEP y de sus metas orientadas a la SAN es su implementación logrado el nivel de coordinación que la estrategia supone para su efectividad.</p>
SENAGUA: Acceso al agua de riego.	<p>Implementar el nuevo modelo de gestión del agua.</p>

Área de Objetivos: Asegurar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios.

MAGAP:

Varios programas.

Recuperar autosuficiencia alimentaria. Cambios en el uso de tierras destinadas al cultivo de pastos para animales a la producción de alimentos de origen vegetal.

Incrementar la capacidad productiva de la AFC.

Cambios en la estructura de tenencia de la tierra favoreciendo el acceso a los actores de la AFC.

MAE:

No existen programas específicos orientados a este objetivo por parte del MAE o la Subsecretaría del Cambio Climático.

Transversalizar el tema del cambio climático en las agendas de los otros ministerios y en Senplades para que lo consideren dentro de sus programas.

Tabla 53 Matriz de análisis de programas por objetivo y diseño en relación a las áreas de objetivos de SAN.

SECTOR	PROGRAMA	DESNUTRICIÓN		ACCESO		CONDICIONES DE VIDA PPA		SOSTENIBILIDAD	
		OBJETIVO	IPPD	OBJETIVO	IPPD	OBJETIVO	IPPD	OBJETIVO	IPPD
MAGAP	PLAN TIERRAS			Am		Verd	Roj		Gris
	EST. HOMBRO A HOMBRO		Vio	Am		Verd	Gris	Am	
	SIGTIERRAS					Am		Verd	Gris
	IPA	Am		Am		Am			
	CIALCO	Am		Verd	Gris	Verd	Gris		
MSP	DESNUTRICIÓN CERO	Verd	Roj						
	ATENCIÓN EN SALUD	Verd	Gris						
	VISITAS DOMICILIARIAS	Verd	Azul						
	LACTANCIA MATERNA	Verd							
MIES	CENTROS INFANTILES BV	Verd	Roj						
	CRECIENDO CNH	Verd	Azul			Am	Vio		
	ALIMENTATE ECUADOR	Am	Vio	Verd	Roj				
	BONO DESARROLLO HUMANO	Am	Roj	Am	Vio	Verd	Roj		
	PANI	Verd	Roj						
	FORTALECIMIENTO DE LA EPS	Am	Vio	Am	Vio	Verd	Gris	Am	
	APOYO AL FOMENTO PRODUCTIVO					Verd	Gris	Am	
MCDS	ESTRATEGIA ACCION NUTRICION	Verd	Roj	Am	Vio	Am	Vio		

Objetivo **verd** si el programa tiene un objetivo directo que impacta en esta **amarill** si su objetivo está relacionado indirectamente.

Impacto potencial por diseño, **IPPD**: **Azul** si por sus resultados y/o diseño el programa está cumpliendo son sus objetivos. **Roj** si por sus resultados y/o diseño el programa aún enfrenta dificultades para cumplir con sus objetivos. **Gris** si aun no es posible observar algún nivel de resultados del programa. **Violeta** si teniendo otro objetivo el programa tiene un impacto potencial en esa área

ANÁLISIS DE BRECHAS

Tabla 54 Indicadores de SAN en relación a los Objetivos y políticas del PNBV.

OBJ.	META	L/B	Meta	+/-
2	2.1. Reducir la incidencia de la pobreza por ingresos al 20,0%, y erradicar la extrema pobreza	27,3% 11.2%	20% 0%	-7.3 -11.2
2	2.6. Universalizar la cobertura de programas de primera infancia para niños/as menores de 5 años en situación de pobreza y alcanzar el 65,0% a nivel nacional.	33.2%	65%	+32
3	3.1. Reducir la mortalidad materna en 29,0%.	70.4	50	-20.4
3	3.3. Erradicar la desnutrición crónica en niños/as menores de 2 años	24%	0	-24
3	3.4. Revertir la tendencia de la incidencia de obesidad y sobrepeso en niños/as de 5 a 11 años y alcanzar el 26,0%.	29,9%	26%	-3.9
3	3.6. Aumentar al 64,0% la prevalencia de la lactancia materna exclusiva en los primeros 6 meses de vida.	43,8%	64%	+20.2
3	3.8. Reducir el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento al 7,0% a nivel nacional y rural al 8,0%.	9 % 13,4%	7% 8%	+2 +5.4
3	3.10. Alcanzar el 95,0% de viviendas en el área rural con sistema adecuado de eliminación de excretas.	81,3% 25.5%*	95%	+13.7
3	3.11. Alcanzar el 95,0% de viviendas con acceso a red pública de agua.	74.5 39%*	95%	+20.5 +56
7	7.2. Aumentar la superficie del territorio marino costero continental bajo conservación o manejo ambiental a 817.000 hectáreas	440.847 Has.	817.000 Has.	+376.153 Has.
7	7.5. Aumentar al 60% el porcentaje de fuentes de contaminación de la industria hidrocarbúrfica eliminadas, remediadas y avaladas por la Autoridad Ambiental Nacional	7%	60%	+53%
9	9.8. Aumentar en 10 puntos el porcentaje de hogares que cubren la canasta básica	45,5%	55,5%	+10
10	10.5. Disminuir la concentración de superficie regada a 60 veces	115,8	60	-55,8
10	10.6. Reducir la intermediación de productos de pequeños y medianos productores en 33%			
10	10.7. Revertir la tendencia en la participación de importaciones en el consumo de alimentos agrícolas y cárnicos, y alcanzar el 5,0%	7,4	5%	-2,4%
12	12.5. Reducir la pobreza por NBI en el sector rural de la frontera norte en 8 puntos porcentuales	71,9%	95%	-8
12	12.6. Reducir la pobreza por NBI en el sector rural de la frontera sur en 5 puntos porcentuales	60,1%	55,1%	-5

Fuente: PNBV, 2013. **Elaboración:** FLACSO

De las 21 políticas analizadas en la matriz presentada en la tabla 50, solo 16 cuentan con metas concretas para su implementación.

Retos para la acción pública en relación a los objetivos del PNBV y a las políticas y programas sectoriales en marcha.

Respecto al objetivo de erradicar la desnutrición infantil

El PNBV 2013-2017 se ha planteado la meta de erradicar la DCI en menores de dos años y de reducir la DCI en menores de cinco años, al 15% en el año 2030. Esta meta coincide con el marco global del DHC. Esta coincidencia abre la posibilidad de emprender acciones conjuntas entre la cooperación internacional y las entidades gubernamentales encargadas de implementar los programas e instrumentos de políticas orientados hacia este objetivo. El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) es la institución encargada de monitorear y evaluar el avance de esta meta, pero como hemos visto existe un conjunto de entidades sectoriales que tienen la responsabilidad de poner en marcha herramientas y programas para implementar esta política.

Si bien la prevalencia del 25,3% no aparece como un problema severo de salud pública, en cambio es necesario tomar en cuenta que existen grupos de población para los cuales la prevalencia sí constituye un problema severo, eso demuestra la inequidad que suele ocultarse en los promedios de los países en transición. Esto hace aún más necesario contar con estadísticas desagregadas y a nivel parroquial, información que actualmente no está disponible.

- Acceso a fuentes de agua y a saneamiento

Ampliar el acceso al agua segura, especialmente para la población que vive en el sector rural, constituye un evidente desafío para el Ecuador. De manera inédita el Ecuador garantiza constitucionalmente el derecho al agua. Las estadísticas oficiales muestran una pronunciada inequidad en el acceso a estos servicios, entre las zonas urbanas y rurales, entre etnias, entre regiones. La inaccesibilidad a fuentes de agua segura y a instalaciones sanitarias explica un alto porcentaje de la prevalencia de la desnutrición crónica infantil. Cualquier intervención orientada a reducir la desnutrición infantil habría de comenzar por asegurar el acceso a fuentes de agua segura y a saneamiento adecuado, especialmente por parte de aquellos grupos de población en los que se observa mayor prevalencia.

Respecto al objetivo de garantizar el 100% de acceso a los alimentos durante todo el año

Los resultados del análisis descriptivo muestran claramente que la disponibilidad global de

alimentos no ha sido, ni es todavía, un problema grave en el país, sin embargo los indicadores de consumo y la persistencia de la desnutrición crónica infantil muestran más bien un problema de acceso y de utilización. La ausencia de un programa que garantice como titularidad un nivel mínimo de acceso a alimentos para las familias más vulnerables parecería una tarea pendiente para la acción pública en materia de SAN. Aunque existen varios programas sectoriales con objetivos orientados directa o indirectamente a promover las capacidades de los pequeños productores rurales, en cambio, en las prioridades programáticas del nivel nacional e intersectorial no se observa una política específica dirigida a proteger y promover a este segmento de la población y a sus formas de producción, considerando su relevancia como proveedor de alimentos agrícolas de consumo masivo para el mercado nacional. La estrategia de cambio de la matriz productiva, y las iniciativas que de allí se derivan parecen fortalecer más bien a la agro exportación o a la sustitución de importaciones, y éstas no necesariamente están vinculadas al segmento de pequeños productores agrícolas.

- Autosuficiencia alimentaria

En el largo plazo la reducción de la autosuficiencia alimentaria podría convertirse en una amenaza para la seguridad y también para la soberanía alimentaria. A pesar de todas las iniciativas de fomento para el sector agropecuario citadas en este informe, la autosuficiencia alimentaria en Ecuador se redujo entre 1961 y el 2009 en más de 7 puntos, al pasar de 99,2% a 92,4%, siendo mayor la reducción de la autosuficiencia alimentaria vegetal que baja del 99,2% al 90% en el mismo periodo, mientras que la autosuficiencia para alimentos de origen animal creció 97,4% al 98,3%. Lo ideal en términos de soberanía alimentaria (más que de seguridad) es tener un 100% de autosuficiencia, en este sentido frente al 92,4% de autosuficiencia, la brecha del 7,6% no plantea un problema evidente de SAN, no obstante la reducción de la autosuficiencia vista en el largo plazo, plantea la necesidad de estrategias específicas que permitan detener e invertir esa tendencia a la baja que muestran los últimos 50 años.

La transición nutricional puede observarse en el cambio de la relación alimentos vegetales – alimentos animales, puesto que cada vez es menor la participación de alimentos vegetales respecto de los alimentos animales. La oferta kilo/calórico vegetal en Ecuador entre 1961 y 2009 varió su participación porcentual en la oferta general, al pasar del 83,32% al 75,21%, mientras

que la oferta kilo/calórica animal creció del 16,68% al 24,79%. En este caso, el desafío parece también estar relacionado con la recuperación de autosuficiencia especialmente en ciertos productos centrales para la dieta y la mejora de la productividad de alimentos vegetales. Un segundo reto de la seguridad alimentaria tiene que ver con facilitar el acceso de las clases con menos recursos a fuentes de proteína y al mismo tiempo aumentar la variedad de la dieta, especialmente en alimentos de origen vegetal.

La pérdida de autosuficiencia alimentaria demanda una estrategia nacional de fortalecimiento de la oferta de alimentos de origen vegetal. Los organismos de cooperación, especializados en esta área de políticas, tienen mucho que aportar. Ya sea desde la producción o desde el consumo, desde la oferta o la demanda. Buscando apoyar las iniciativas gubernamentales, especialmente aquellas dirigidas a mejorar las condiciones de los pequeños productores agrícolas y de las familias campesinas.

Respecto al objetivo de mejorar las condiciones de vida de pequeños productores agrícolas

A decir de varios expertos, al momento no existen investigaciones públicas a profundidad sobre la situación de los pequeños productores agrícolas rurales, el último Censo Agropecuario fue en el 2001, no se cuenta con series de datos para analizar tendencias en las prácticas agrícolas, en estas circunstancias es muy difícil planificar políticas de apoyo a los pequeños productores de la AFC sin partir de información actualizada sobre sus condiciones de vida. Es evidente que en los últimos años ocurrieron cambios importantes respecto a la migración del campo a la ciudad, también se observan cambios en las formas y niveles de producción, en la variabilidad, en consumo, en acceso a mercados, etc. pero no existe información de calidad que permita caracterizar, en su conjunto, las condiciones de vida de los pequeños productores agrícolas y su incidencia en la SAN del país. Sin embargo hay suficiente evidencia para afirmar que los pequeños agricultores producen predominante alimentos para el consumo interno, especialmente en la Sierra, y en menor proporción en la Costa.

La “agricultura familiar campesina” (AFC) constituye un conjunto muy heterogéneo de unidades productivas. La conceptualización de la cual parten las políticas de apoyo al sector agrícola ignora esta heterogeneidad. La economía campesina y su actual modo de producción se han vuelto muy diversificados (artesanía, trabajo remunerado en la ciudad, cultivos para el mercado y para el

auto consumo, etc.) por lo tanto una política de apoyo a este segmento de la población necesita ir más allá de una visión exclusivamente agrarista o productivista. Si bien la Estrategia del Buen Vivir Rural, intentó reemplazar a las políticas de Desarrollo Rural Integral (DRI) de los años 90 asumiendo una mirada más integral, su bajo nivel de implementación y las continuas reformulaciones de sus programas muestran que todavía no se ha logrado instituir una política de desarrollo rural.

Además, la recuperación de la autosuficiencia alimentaria pasa por políticas de apoyo a este grupo de pequeños productores en el acceso a los medios de producción y en la mejora de su productividad. En las actuales condiciones de inequidad en la tenencia de la tierra, difícilmente los pequeños agricultores podrán incrementar su capacidad productiva, esto podría contribuir a que aumente la importación de ciertos alimentos para satisfacer la creciente demanda urbana y rural. Continúa pendiente una reforma que modifique la actual estructura en la distribución de la tierra y del agua, favoreciendo el acceso a aquellos agricultores sin tierra o con propiedades muy pequeños. La ENIEP establece algunos lineamientos en este sentido.

La recuperación de la autosuficiencia alimentaria también podría requerir políticas de cambio de uso de tierras cultivadas; por ejemplo buena parte de la tierra que actualmente se usa para el cultivo de alimentos de animales, podrían reconvertirse a la producción de alimentos de origen vegetal para consumo humano.

Aún si los pequeños productores de la AFC lograsen un mejor acceso a los medios de producción, y cuentan con la tecnología y los conocimientos necesarios para aumentar su productividad, requieren también acceso a mercados estables para mejorar su condiciones de vida. Existen varios canales de comercialización posibles para los alimentos producidos por la AFC, cada canal encierra su propia lógica y dificultades de acceso. La selección de los canales más convenientes va a depender en cada caso, del producto, del mercado, y de las oportunidades reales para los pequeños productores.

La articulación de los pequeños productores de la AFC con la agro-exportación podría, eventualmente, mejorar sus ingresos, pero esta forma de articulación no está directamente vinculada a los objetivos de SAN y tampoco a los objetivos de soberanía alimentaria.

La articulación con la agro-industria tiene mayor impacto en la seguridad y soberanía alimentaria, pero para que esta forma de articulación realmente mejore las condiciones de vida de los pequeños productores de la AFC, éstos necesitan mejorar su capacidad de negociación y lograr acuerdos y regulaciones que les favorezcan.

La articulación tanto con las grandes cadenas de supermercados como con los mercados de especialidad, entre ellos los mercados para productos orgánicos y de comercio justo, hace evidente la necesidad de los productores de la AFC de mejorar la calidad y la productividad, así como también la necesidad de apoyos para acceder a las distintas formas de certificación y cumplimiento de estándares.

El mandato constitucional de fomentar la EPS y fortalecer a sus actores, así como el mercado específico del Estado como adquiriente de alimentos, constituyen una oportunidad y al mismo tiempo un gran reto para crear articulaciones y redes de comercialización entre los programas y pequeños productores en los territorios. La investigación realizada para este informe muestra una amplia brecha entre las expectativas creadas sobre la economía popular y las posibilidades reales que tienen las organizaciones de este sector para efectivamente convertirse en proveedores del Estado. Al momento no existe un estudio de la oferta, a profundidad, que permita caracterizar y dimensionar el sector. En el caso de la articulación de los actores de la EPS con el Programa Hombro a Hombro, los recursos encaminados para el fortalecimiento del proceso de pos cosecha no estaría dirigido únicamente a pequeños productores agrícolas campesinos, sino a un universo más amplio que diluye la estrategia.

Por otro lado, la articulación de los pequeños productores rurales con los programas de desarrollo infantil o el programa de alimentación escolar, es un objetivo pero también supone un gran desafío pues requiere la posibilidad de realizar el proceso de abastecimiento de forma local y descentralizada, y por ahora el IPA (Instituto de Provisión de Alimentos del Estado) funciona de manera centralizada. Esto requeriría también la articulación del Gobierno Central con GAD para la provisión de bienes y servicios que impactan en la SAN.

Finalmente, los gobiernos autónomos descentralizados aparecen a lo largo de todo el análisis como una pieza clave para cualquier acción pública orientada a la garantía de los derechos relacionados con la seguridad alimentaria. El análisis de las responsabilidades directas y de las corresponsabilidades de los GAD en el proceso de las políticas del PNBV relacionadas con la soberanía alimentaria, muestra esta actoría como una constante. Un desafío en este sentido, es lograr la articulación vertical necesaria, entre los distintos niveles de gobierno (Central, multisectorial, sectorial y local: provincial, cantonal y parroquial). Además, el COOTAD asigna al Gobierno Regional la función de “Dictar políticas destinadas a garantizar el derecho regional al hábitat y a la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria en su respectiva circunscripción territorial” (Artículo 31, literal g, y artículo 134). Puesto que los GAD regionales aún no se han creado, parecería que estas políticas aún carecen de la autoridad político-administrativa competente para ejercer la rectoría del proceso. Sin embargo en el mismo COOTAD todos los GAD tienen competencias que impactan en la seguridad alimentaria, especialmente las referentes a servicios básicos y a la producción de alimentos. Por lo tanto aún sin que exista en nivel regional de gobierno, en el nivel provincial, cantonal y parroquial, los GAD si tienen y podrían asumir mayor protagonismo para garantizar la SAN de la población en su jurisdicción. (Ver el capítulo sobre análisis brechas y desafíos en las págs. 164-169 del IRE).

Además, como hemos visto en las secciones correspondientes, según el nuevo marco normativo y programático del país, los GAD deben desarrollar planes y políticas locales tanto para la Gestión de Riesgos como para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, además de prepararse para manejar adecuadamente los efectos del fenómeno El Niño, especialmente en las zonas de influencia. Ahora bien no todos los GAD tienen las capacidades instaladas para responder de manera efectiva a estos retos.

ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA ACELERAR EL PROGRESO HACIA LOS OBJETIVOS CONCURRENTES EN FUNCIÓN DEL ANÁLISIS DE BRECHAS.

En relación al objetivo de erradicar la desnutrición infantil

La meta de erradicar la DCI en menores de dos años y de reducir la DCI en menores de cinco años, al 15% en el año 2030, establecida por el Gobierno Nacional es una clara oportunidad de trabajo conjunto pues coincide con el marco global del DHC. Esta coincidencia abre la posibilidad de emprender acciones conjuntas entre la cooperación internacional y las entidades gubernamentales encargadas de implementar los programas e instrumentos de políticas orientados hacia este objetivo. La acción estratégica aquí iniciaría por realizar estudios más profundos sobre la DCI en el Ecuador, e identificar las razones para que el ritmo de reducción haya disminuido notablemente en los últimos seis años, y precisamente en un periodo de crecimiento económico. Solo con base en estos resultados se podría identificar, con evidencias, las prioridades de intervención y a partir de dichas prioridades.

- Acceso a fuentes de agua y a saneamiento

Ampliar el acceso al agua segura, especialmente para la población que vive en el sector rural, constituye un evidente desafío para el Ecuador. De manera inédita el Ecuador garantiza constitucionalmente el derecho al agua. Las estadísticas oficiales muestran una pronunciada inequidad en el acceso a estos servicios, entre las zonas urbanas y rurales, entre etnias, entre regiones. La inaccesibilidad a fuentes de agua segura y a instalaciones sanitarias explica un alto porcentaje de la prevalencia de la desnutrición crónica infantil. Cualquier intervención orientada a reducir la desnutrición infantil habría de comenzar por asegurar el acceso a fuentes de agua segura y a saneamiento adecuado, especialmente por parte de aquellos grupos de población en los que se observa mayor prevalencia.

Otra estrategia clave sería la de ampliar la cobertura y fortalecer el servicio de consejería nutricional, en varios programas (MSP, CIBV, CNH, PAE, ENIEP, HaH, etc). Este componente ha mostrado una correlación positiva con la prevención de la desnutrición. Varios programas

ya tienen incorporada la consejería, pero no se la hace de manera coordinada, ni todos tienen contenidos e información directamente orientada a mejorar las prácticas nutricionales en las familias.

Consolidar el modelo de funcionamiento de los CIBVs, incluyendo procesos de monitoreo y evaluación nutricional, de tal manera que el programa pueda pasar de esta fase de transición y de cierta inestabilidad en los procesos, hacia un modelo de gestión más institucionalizado y sistemático del desarrollo infantil. Evaluar los resultados del complemento Chis-paz y dependiendo de esos resultados ampliar la distribución del mismo más allá de los actuales programas.

Respecto al objetivo de garantizar el 100% de acceso a los alimentos durante todo el año De acuerdo al análisis realizado sobre las políticas sectoriales, este informe considera que este es un momento clave para repensar cómo a través del bono es posible asegurar el acceso de sus receptores a una canasta básica de alimentos, vinculando el BDH a metas de alimentación y nutrición, pero además sin perder de vista el acceso a las prestaciones de salud y educación que en el largo plazo van a ampliar las capacidades de la familias receptoras. Es decir el acceso a una canasta básica de alimentos como parte de un sistema de titularidades orientado a la realización del derecho a la salud y a la alimentación. Esta articulación sería la oportunidad para conectar a los receptores- consumidores con los pequeños productores agrícolas en el nivel local, asegurando de paso, una ampliación en la variedad de la dieta, factor que como hemos visto en los resultados del análisis descriptivo tiene tanta importancia como el acceso. Esta articulación además, tiene consonancia con las propuestas de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (SETEP). Consideramos que esta es una clara estrategia para acelerar el progreso hacia el objetivo de erradicar la desnutrición crónica infantil.

Respecto al objetivo de mejorar las condiciones de vida de pequeños productores agrícolas.

Con respecto a los programas orientados a mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores agrícolas, surge como una prioridad el caracterizar e identificar con mayor precisión quiénes son los sujetos de estos programas y a quiénes debe beneficiar la política. En algunos casos se habla de unidades familiares, en otros de individuos, en algunos casos se habla de

pequeños agricultores, en otras de medianos y así. El problema con las políticas de fomento agrícola, que no están dirigidas específicamente al segmento más vulnerable, es que terminan ampliando las oportunidades de crédito, capacitación o comercialización, para quienes ya las tenían o no enfrentaban obstáculo para su acceso. Una política que tenga claramente identificado su grupo objetivo, en este caso las familias campesinas productoras que enfrentan determinadas carencias por su posición de vulnerabilidad en la división del trabajo agrícola, deberá comenzar por identificar quienes son, dónde están, que tipo de obstáculos y dificultades enfrentan, para que estos obstáculos puedan ser derribado a través de los instrumentos de políticas. Una estrategia clara para acelerar el progreso hacia los objetivos del país en SAN podría ser comenzar por caracterizar con mayor precisión el grupo objetivo de las actuales políticas de apoyo a la producción agrícola campesina.

Avanzar en la redistribución de la tierra y del agua de riego, para este grupo más vulnerable, no solo que es una acción estratégica para adelantar el progreso hacia los objetivos en SAN, sino que es una clara política del Gobierno, que consta en el PNBV y en la ENIEP. Solo una pequeña parte de la tierra disponible para distribución que se encuentra en manos del Estado ha sido entregada a individuos y organizaciones campesinas. Pero el acceso a la tierra no garantiza su utilización acorde con los objetivos de soberanía y SAN. Parecería que las acciones estratégicas en este sentido, corresponden a una mayor celeridad en la distribución, a que dicha distribución esté articulada a los programas de apoyo a las familias campesinas, y que dichos programas tengan una clara orientación, por sus objetivos y por su diseño, hacia la soberanía y SAN.

Los pequeños productores rurales, caracterizados aquí dentro de la categoría de “agricultura familiar campesina” enfrentan distintas dificultades según los mercados con los que se articulan. Ya sea que comercialicen sus productos con el sector de la agro exportación o con agroindustria en ambos casos requieren mejorar su capacidad de negociación, así como también mejoras en la calidad y en sus procesos productivos para aumentar su productividad. Las iniciativas de política en este sentido aún no han mostrado sus frutos y parecería que quienes podrían aprovechar mejor los incentivos creados por estas iniciativas, son los medianos productores agrícolas. La vinculación con las ferias y mercados locales, parece ser una alternativa viable para facilitar el acceso de los productores de la AFC a mercados más estables, esta forma de vinculación, además, tiene relación directa con la soberanía y la seguridad alimentaria. Sin

embargo, dada la complejidad social y financiera que presentan estos mercados las estrategias de articulación deben ser analizadas caso por caso. De manera general, para mejorar las condiciones de comercialización de estos productores campesinos se requiere la provisión de infraestructura física (vías de acceso y espacios de comercialización) y de servicios financieros. La AFC requiere apoyos para financiar sus actividades productivas pero también para llevar a cabo transacciones comerciales seguras y a un costo razonable (ver SIPAE, 2013). Por otro lado la vinculación con las grandes cadenas de supermercados o con mercados de especialidad, requiere también el cumplimiento de ciertos estándares de calidad por parte de los productores de la AFC. El mejoramiento de la calidad y la incorporación de cierto valor en los procesos pos cosecha (limpieza, empaquetado, etc.) que supone la vinculación con las grandes cadenas de supermercados no representaría un problema en sí mismo. Ahora bien, cuando estos estándares se convierten en una exigencia sin el apoyo y acompañamiento necesarios para los pequeños productores, el estándar puede fácilmente convertirse en un mecanismo de exclusión. Por otro lado la vinculación de los pequeños productores a las grandes cadenas de supermercados con frecuencia termina aumentando el poder de negociación de éstos grupo monopólicos y disminuyendo el de los productores, por lo que las acciones en este sentido tendrían que ser evaluadas detenidamente en función de estos posibles resultados.

Con respecto a los mercados de especialidad, al parecer éstos representan segmentos reducidos y cuya demanda puede variar más fácilmente que en otros segmentos. El mercado del comercio justo también exige el cumplimiento de estándares y certificaciones que tienen un costo tanto monetario como no monetario, es decir implica un esfuerzo adicional para los pequeños productores. A pesar de la oportunidad que encierra la certificación para los pequeños productores, ésta no garantiza el acceso a los canales de comercio justo.

Por lo tanto la acción estratégica para apoyar el acceso a mercados más estables por parte de los pequeños productores rurales, parece requerir, en primer lugar, el mejoramiento de la productividad de la AFC, la capacitación y acompañamiento para el cumplimiento de estándares de calidad, mientras que la vinculación con mercados específicos dependería más bien de la especialidad productiva, no obstante parece recomendable de manera general, diversificar esa vinculación, cuando sea posible, entre mercado locales, cadenas de minoristas, y mercados de especialidad, entre ellos el mercado de comercio justo.

No existen estudios actualizados y representativos de la situación de las mujeres rurales en todo el país. Existen sí, estudios realizados en territorios específicos. Dada la heterogeneidad geográfica y social en el territorio nacional estos estudios no se pueden generalizar *a priori*. Sin embargo parecería que el género y la etnicidad siguen siendo “obstáculos para el desarrollo en los territorios Indígenas del Ecuador”. El rol de las mujeres indígenas en la agricultura y en la conservación de los recursos naturales no se ha valorizado adecuadamente en los proyectos de desarrollo rural que ven a las mujeres indígenas como representantes de un pasado que debe quedar atrás. Dada la baja productividad y el minifundio, muchas unidades agrícolas están a cargo de ancianos y mujeres mientras los varones y los jóvenes salen a las ciudades a trabajar (entrevista 20). “Las mujeres sufren discriminaciones en los mercados laborales y de productos. Todavía en los pueblos amerindios como los *Tsachila* y *Quichuas*, las mujeres ocupan un lugar secundario en el acceso a la tierra, al agua, al crédito”. La situación se agrava por los problemas de comunicación entre la lengua nativa de las mujeres rurales y el idioma dominante de empleadores y funcionarios, influye también el analfabetismo y carencia de educación formal. Las mujeres indígenas experimentan constantemente obstáculos para ejercer sus derechos (pesadas cargas de trabajo; escasa participación en las decisiones comunales; una protección limitada de sus derechos individuales en programas etno-céntricos; conflictos con sus derechos colectivos). Las políticas públicas orientadas a mejorar la situación de los pequeños productores rurales deberán ser pensadas intencional y sistemáticamente para derribar estos obstáculos, permitiendo a las mujeres indígenas realizar simultáneamente sus derechos como individuos y como miembros de un colectivo étnico. “La autonomía y los modos de vida sostenibles sólo serán garantizados cuando las mujeres indígenas estén en el centro de las políticas públicas” (ver Radcliffe, 2014: 11-30).

Otra acción que aparece como de aplicación inmediata, y no por ello simple, sería la de avanzar hacia una verdadera inclusión de los actores de la EPS en los procesos de provisión de alimentos contratados por el Estado, ya sea en el nivel central o en el nivel local. Se requiere encontrar un punto de equilibrio entre las exigencias legales e institucionales y las capacidades reales de este sector de la economía. Una clara estrategia en este sentido sería desarrollar un modelo de gestión e iniciar experiencias piloto para la provisión de alimentos provenientes de estas organizaciones a los CIBVs, a los centros educativos que atiende el PAE, a las familias receptoras

del BDH, y a otros grupos que reciben atención alimentaria por parte del Estado. Varios programas e instituciones están implicados en estas iniciativas, el IEPS, la Estrategia HaH; la ENIEP y sus distintos componentes; el MIES a través de los CIBVs y del BDH; los GAD, etc. Como vimos en la matriz anterior, el IPA sin estar relacionado directamente con ninguna de las áreas de objetivos analizadas en este informe, si tiene un impacto potencial, puesto que actualmente es el órgano central que ejecuta las contrataciones para la provisión de alimentos. Cualquier modelo de gestión que se desarrolle con este objetivo deberá ser el resultado de un acuerdo interinstitucional voluntario y cooperativo, a diferencia de los modelos desarrollados e implementados unilateralmente, el primero lleva mucho más tiempo y esfuerzo pero tiene más probabilidades de perdurar en el tiempo y de causar impacto.

Otras acciones estratégicas específicas son:

- Ampliar la cobertura de los programas orientados a reducir la desnutrición (CIBV, CNH, BV, etc.)
- Desarrollar un modelo de gestión que permita la articulación operativa requerida entre éstos programas.
- Fortalecer las funciones de monitoreo y evaluación en algunos de los programas para disponer información oportuna para la toma de decisiones.
- Realizar evaluaciones de impacto de los principales programas orientados a reducir la desnutrición.
- Reducir la vulnerabilidad del país respecto a la dependencia de ciertos productos de la dieta básica que son importados.

En relación a los Gobiernos locales.

Propiciar un acuerdo entre GAD y Gobierno Central, un acuerdo cuya exigibilidad y apropiación por parte de la acción pública, supere las relaciones coyunturales o partidistas entre estos dos niveles de gobierno, y que determine claramente los niveles de responsabilidad con respecto a las metas del PNBV que son concurrentes con las competencias de los GAD y con la SAN.

Por ejemplo universalizar la cobertura de los programas de primera infancia, compete también a los GAD ya que los centros de atención a la infancia funcionan mediante convenios entre ambos niveles, esos acuerdos requieren de mayor participación y monitoreo por parte de la ciudadanía.

La falta de acceso a agua segura y a instalaciones sanitarias explica un alto porcentaje de la prevalencia de la desnutrición. La responsabilidad directa sobre competencia para la provisión de estos servicios recae en los GAD. Si bien la erradicación de la DCI ha sido asumida como una política del Gobierno Central, en cambio, depende de las condiciones que los GAD puedan crear en el territorio para su correcta implementación. Pero no todos los GAD están en la capacidad de realizar las inversiones que requiere la construcción de sistemas de agua y saneamiento, se requiere desarrollar un modelo de financiamiento compartido que permita a los GAD asumir planamente esta responsabilidad.

Algunos analistas consideran que esta corresponsabilidad debe quedar establecida de manera regulatoria, creando mecanismos de obligatoriedad desde el Gobierno Central hacia los GAD. Desde la perspectiva del proceso de las políticas, la exigibilidad para el cumplimiento de las responsabilidades compartidas también puede surgir mediante acuerdos político administrativos mutuamente regulados y sobre todo mediante una participación activa por parte de la ciudadanía. Una estrategia clara en este sentido, es decir, para acelerar el progreso en la ampliación de la cobertura de servicios básicos, especialmente en las zonas que mayores brechas presentan, tendría dos componentes: el primero establecer las condiciones para el diálogo que conduzca a un acuerdo y a un programa político administrativo entre estos dos niveles de gobierno (Knoepfel, et al, 2012; 151-181) y el segundo, trabajar en la conformación de una vigilancia ciudadana activa sobre la responsabilidad y desempeño de los GAD respecto a la garantía de todos los derechos reconocidos en la Constitución.

Los GAD también impactan en la política de promoción y fortalecimiento de EPS, ya sea porque a través de los acuerdos con el Gobierno Central, gestionan algunas prestaciones en el territorio, o ya sea porque los mismos GAD son un agente económico que demanda productos y servicios que podrían ser provistos por los actores de la EPS. Finalmente, puesto que los GAD aparecen a lo largo de todo el informe, como actores centrales y constantes en todas las iniciativas, políticas y programas, relacionados con la SAN, se considera entonces una acción estratégica clave, el trabajar en el fortalecimiento de sus capacidades, no solo para la provisión de bienes y servicios relacionados a la SAN que son de su competencia, sino también para asumir sus responsabilidades respecto al sistema de garantías sociales en el territorio y con respecto

a la Gestión de Riesgos y a la adaptación de medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático.

OPORTUNIDADES PARA LA COOPERACIÓN.

Una visión general

Las oportunidades que aquí se mencionan se desprenden de las hipótesis elaboradas sobre las acciones estratégicas que se podrían implementar para acelerar el progreso hacia el cumplimiento de los objetivos concurrentes entre DHC y PNBV.

Según la SETECI (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional), para analizar las oportunidades de cooperación, en el actual contexto del Ecuador, es necesario, en primer lugar, anotar que el monto total de la Cooperación Internacional (CI) corresponde al 2.5% del PGE (Presupuesto General del Estado 2014), esto sin considerar el rubro de asistencia técnica. Este monto se concentra en pocas entidades cooperantes, los mayores montos de cooperación provienen de la Unión Europea, de las agencias de Cooperación de Estados Unidos y España, de la Organización de las Naciones Unidas y de Alemania. Cerca de un 42% de los fondos provenientes de la CI están destinados al sector social y dentro de este un 70% se destina a proyectos de “Protección social y familiar”³⁶. La SETECI considera que, por lo tanto, es necesario enfocar la acción en las prioridades nacionales para evitar la dispersión de dichos fondos. Además existe una percepción según la cual durante las últimas décadas del Siglo XX, el Ecuador estuvo sometido a condicionamientos muy específicos por parte de la CI³⁷ que no necesariamente coincidían con los objetivos nacionales. A partir del año 2007, con la llegada de un nuevo Gobierno, las funciones del Estado así como la capacidad de decisión y regulación sobre los asuntos públicos, se han fortalecido. El Estado ha ido “reapropiándose de los espacios que por una debilidad anterior fueron gestionados por la CI” (entrevista 24). Actualmente el Ejecutivo se encuentra reformulando las condiciones bajo las cuales el país desea recibir cooperación. Como punto de partida se ha propuesto repensar el rol de la CI dentro del marco de la

³⁶ No fue posible identificar los fondos destinados a programas y proyectos con objetivos explícitos en SAN, muchos proyectos identificados por la SETECI dentro del “sector social” (que incluye salud, equipamiento urbano y vivienda, protección social y familiar, cultura, deporte) tienen algún componente relacionado a la seguridad alimentaria y nutricional.

³⁷ Según una funcionaria entrevistada, durante los últimos 50 años la CI trabajó en el sector social supliendo las labores del Estado y sin observar ningún orden ni prioridad nacional. Hubo una gran atomización de esfuerzos en pequeños proyectos, en muchas ocasiones a un alto muy costo, estas intervenciones que no han solucionado los grandes problemas sociales del país. No hay información sobre impactos sostenibles que se hayan logrado a partir de estas intervenciones (entrevistas 21 y 24).

planificación nacional. Estas reformulaciones todavía son generales y aún no llegan a definir programas y proyectos específicos que permitan el paso hacia acciones concretas. Los esfuerzos iniciales de la SETECI se enfocaron en establecer las definiciones conceptuales y los procesos internos que habiliten a esta Secretaría para determinar en qué ámbitos y de qué manera se espera recibir cooperación. Una política específica de cooperación tendría que articular de manera clara y coherente la política nacional con la política exterior. Sin embargo, dado el carácter “multisectorial” y “multinivel” de la CI, este esfuerzo por definir un ordenamiento general para la cooperación dentro del marco del PNBV se encuentra todavía inconcluso (a septiembre del 2014).

Entre las nuevas definiciones conceptuales se trata de romper con la lógica de la “ayuda al desarrollo”, en este ámbito, la CI debe ser capaz de hacer priorizaciones acordes con una agenda nacional y traducirlas en intervenciones sectoriales alineadas. Al mismo tiempo, existen otros casos en los que los fondos deben ser devueltos porque las instituciones no tienen capacidad de ejecución, esto hace pensar no solo que falta capacidad de gestión en las instituciones estatales, sino también que se trata de fondos cuyas condicionalidades no son complementarias con los esfuerzos y procedimientos ya existentes en las instituciones.

La SETECI considera que la cooperación debe cambiar su lógica de intervención en el Ecuador y para ello plantea tres criterios.

- a) Lograr la complementariedad con las prioridades nacionales y los esfuerzos sectoriales: principalmente en las áreas de talento humano, medio ambiente, ciencia y tecnología, innovación, fortalecimiento de la producción para el cambio de la matriz productiva, y para el financiamiento de los grandes proyectos. En todos los casos la CI deberá anclar sus planes y proyectos a los Planes Anuales de Inversión Pública (PAIP). Esta Secretaría plantea que los sectores prioritarios en los que la cooperación podría enfocar sus intervenciones son la transferencia de tecnología y la gestión del conocimiento, esto podría contribuir a un mayor impacto de las intervenciones. Paralelamente se ha definido que la cooperación no deberá trabajar en la ejecución de proyectos y programas del sector social, porque estructuralmente, esta función le corresponde al Estado. Sin embargo del análisis realizado para este informe, es posible afirmar que para las agencias de CI, cuya área de especialidad es la política social, existen oportunidades en

este sector de políticas, especialmente dentro de las iniciativas gubernamentales que se encuentran en una fase inicial como la ENIEP, la reforma a los Centros Infantiles del Buen Vivir, la meta de erradicar la desnutrición Infantil, y otras. Más que en la provisión directa o en la gestión de estas iniciativas, las oportunidades se abren en aspectos muy específicos de la fase de formulación, aspectos que van desde una evaluación ex ante, hasta ejercicios de simulación, pasando por el diseño de modelos operativos para la implementación y para la articulación de actores (en sentido horizontal dentro del territorio y en sentido vertical entre los distintos niveles de gobierno), diseño de modelos para la territorialización; o en la fase de seguimiento y evaluación de la política con sistemas de monitoreo, sistematización de experiencias, evaluaciones de proceso, de resultados, de impacto, etc. Al respecto la SETECI ha dejado claro que los esfuerzos de la cooperación internacional en el sector social deberán orientarse a fortalecer las capacidades de la gestión pública mediante la incorporación de verdaderas innovaciones que se ajusten a la realidad actual del país.

- b) Un segundo criterio es mejorar de la eficacia de la cooperación a nivel local. En los GAD's está muy arraigada la percepción de la CI como "ayuda" y no como un instrumento que permita articular mejor las acciones locales con los objetivos nacionales. Al momento (sept. 2014), la SETECI no tiene información sobre la cooperación internacional a nivel local: de dónde viene o en qué se invierte. Esta CI llega hasta el nivel local por muchos medios que no están articulados al nivel nacional. Según la Secretaría los gobiernos locales deberían articular la CI con el nivel nacional y dar cuenta del impacto de la CI que reciben en sus territorios. Los distintos niveles de gobierno tienen competencias diferentes y la distribución de los fondos provenientes de la CI debe ser coherente con esa diversidad. Los organismos de cooperación deben evaluar las condiciones territoriales en cada caso, partir de lo que ya se está haciendo, con quienes ya lo están haciendo, combinar esfuerzos y articularse con otros actores en cada territorio. Estas intervenciones deben realizarse desde una mirada más integral. En este informe se ha hecho evidente que en relación a las competencias de los GAD y en materia de seguridad alimentaria, el acceso a fuentes de agua mejoradas y el acceso a instalaciones de agua mejoradas, constituye un indicador del nivel de utilización y aprovechamiento de los alimentos por parte de las poblaciones. Puesto que aún existen zonas del país con coberturas muy

bajas en estos indicadores y, que además, la provisión de agua segura implica la articulación de varias competencias, en distintos niveles de Gobierno, consideramos que la CI podría jugar un papel estratégico al trabajar conjuntamente con los GAD tanto para acceder a fuentes de financiamiento como para articular a estos distintos niveles de Gobierno en torno al objetivo de mejorar el acceso de la población a fuentes de agua segura, especialmente en las zonas en las que se observan las brechas más amplias de cobertura en relación a las metas nacionales. Este sería un objetivo común que se alinea con el PNBV y el DHC y que a la vez articula a los distintos niveles de gobierno.

- c) El tercer criterio es fortalecer las relaciones de cooperación sur-sur. En los últimos años, se han abierto nuevas oportunidades e instancias para esta cooperación a través de la creación o la reactivación de organismos regionales e interregionales como la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), la CAN (Comunidad Andina de Naciones), el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), la ACTO (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica), el SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe), la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), etc. Estos organismos regionales conforman un escenario en el que Ecuador no solo sería receptor de cooperación sino también un oferente³⁸. El Ecuador podría proponer una mesa donde participen los organismos multilaterales y regionales, para organizar la cooperación en temas de seguridad alimentaria: países como Brasil o Chile han logrado importantes avances en políticas de SAN, la Cooperación Internacional puede convertirse en un facilitador de intercambios de experiencias a través de los consejos de ministros de estos organismos regionales. También podría realizar la triangulación, con distintos países del norte y del sur, facilitando la articulación entre aquellos que financian, los que ofrecen y los que demandan acciones de cooperación. Algunos organismos de CI podrían constituirse en coordinadores del encuentro entre oferta y demanda de cooperación sur-sur. A la SETECI le interesaría contar con apoyos de la CI para desarrollar un

³⁸ Por ejemplo existe alta demanda de otros países para que el Ecuador los asesore en la implementación de un modelo de atención a las personas con discapacidad (Misión Solidaria Manuela Espejo) y en el Sistema Nacional de Planificación. Hay otros temas en los que el Ecuador podría brindar asesoría técnica aunque no están relacionados con la seguridad alimentaria (entrevista 24).

modelo de cooperación horizontal sur-sur.

Además, existe la demanda general y explícita para que las acciones de la CI estén alineadas con la estrategia de cambio de la matriz productiva (CMP). Esta estrategia plantea un modelo de desarrollo basado en la implementación de a) nuevas tecnologías y b) en la generación de conocimientos que permitan la proyectada transformación (ver capítulo I). Se espera que la CI aporte precisamente con elementos en las distintas áreas implicadas.

Finalmente, se identifica como fuente de oportunidades para la CI, la existencia de un marco normativo (Constitución, LORSA, COOTAD) y programático (PNBV, ENIEP y varias políticas sectoriales) que es favorable para mejorar el estado de la SAN en el país, y para avanzar en las áreas de objetivos convergentes.

Oportunidades en las tres principales áreas de objetivos concurrentes:

En la primera área de objetivos concurrentes:

OBJETIVO DHC	OBJETIVO PNBV
Erradicar la desnutrición crónica infantil de niños menores de dos años	Erradicar la desnutrición crónica infantil de niños menores de dos años (PNBV, meta 3.3)

Para identificar las oportunidades respecto al objetivo de erradicación de la desnutrición infantil, partimos de las brechas y los desafíos identificados en el capítulo anterior. Esta identificación está basada tanto en los resultados que arroja el análisis de los indicadores de consumo y utilización, como en los resultados del análisis de la respuesta (políticas y programas nacionales).

Una primera oportunidad para la CI identificada en esta área de objetivos está relacionada con la urgente necesidad de evaluar el impacto y el análisis costo-eficiencia de los programas de salud nutricional y alimentaria que se han implementado en los últimos años. Entre el 2006 y el 2012 el indicador de la prevalencia de DCI se mantuvo constante mientras que la inversión aumentó considerablemente dada la voluntad explícita del actual Gobierno de erradicar la DCI. Para los organismos de cooperación interesados en esta área de políticas, constituiría un caso de estudio, la comprensión de por qué los distintos instrumentos de una intervención multisectorial específicamente formulada para reducir la DCI, como fue la Estrategia Acción Nutrición, no

tuvieron los resultados esperados.

De la revisión de varios estudios parciales sobre DCI, encontramos que la consejería nutricional a cuidadores está relacionada positivamente con la menor probabilidad de padecer desnutrición crónica infantil. La SETECI ha previsto que en el área social, la CI podría trabajar para fortalecer las capacidades de la gestión pública incorporando innovaciones que se ajusten a la realidad actual del país. La oportunidad identificada aquí es trabajar conjuntamente en el desarrollo de un componente específico de consejería en nutrición infantil que pueda ser incorporado en los distintos programas sociales sectoriales que tienen una modalidad de intervención vis a vis en las zonas rurales (MSP, CIBV, CNH, PAE, ENIEP, Hombro a Hombro). Este componente de consejería nutricional tendría que estar anclado a metas concretas de nutrición infantil e incluiría la capacitación tanto de los operadores de programas estatales como de la población del grupo objetivo.

Por otro lado, con respecto a la política de desarrollo Infantil, y específicamente respecto al funcionamiento de los CIBV, consideramos que existe un espacio para la CI en el desarrollo conjunto de procesos de monitoreo y evaluación nutricional de los niños que asisten a dichos centros, especialmente en lo relacionado al control de calidad de los alimentos entregados por proveedores externos y al desarrollo de menús que estén acordes con las metas de nutrición, pero que al mismo tiempo sigan criterios de pertinencia en la definición de las dietas de cada localidad.

Quizá la principal oportunidad identificada con respecto a la situación de la DCI en el Ecuador, es que su erradicación (en menores de dos años hasta el 2015) y su reducción progresiva (al 15% hasta el 2030 para menores de cinco años) consta entre las prioridades del Gobierno Nacional. Existe la decisión por parte de los actores políticos de atender este problema de salud pública (entrevista 1) pero quizá los actuales instrumentos para alcanzar estos objetivos requieren de varios ajustes e innovaciones. Estos cambios, como toda decisión de política pública, tendrían que estar basados en evidencias y en la evaluación de resultados.

La Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP) constituye una clara oportunidad de cooperación. En esta estrategia el problema de la desnutrición en general,

está considerado dentro del componente de bienes superiores; en este componente se conjugan la primera y la segunda área de objetivos comunes entre el DHC y los objetivos y estrategias nacionales (ver capítulo 1). Si bien la estrategia no llega a definir instrumentos específicos de intervención, en cambio reconoce que el Estado requiere “desarrollar la capacidad estatal suficiente para que la provisión de estos bienes y servicios (salud, educación, hábitat y vivienda, agua y alcantarillado) se produzca bajo esquemas eficientes de gestión, transparentes, descentralizados, desconcentrados y participativos, y que estos servicios cumplan con las características de disponibilidad, accesibilidad, afectabilidad y calidad; la CI para el desarrollo de estas capacidades estaría alineada tanto con los criterios de la SETECI como con las prioridades nacionales.

Otro problema de salud pública que va en aumento en el país, es el problema de la obesidad. Si bien éste no está considerado dentro de los indicadores del DHC, para el caso de Ecuador ha cobrado relevancia en los últimos años. Los periodos de transición económica también suelen estar acompañados de periodos de “transición nutricional” o de cambios en los hábitos alimenticios de la población. Resulta interesante para el análisis del estado de la SAN observar que durante el periodo 1986-2012 mientras la prevalencia de la desnutrición aguda se ha mantenido baja y estable, y la desnutrición global ha bajado en cerca de seis puntos, en cambio la prevalencia del sobrepeso y la obesidad aumentó en más de cuatro puntos. Esta coexistencia de problemas de déficit nutricional y de sobrepeso en un mismo periodo y territorio, se conoce como “la doble carga de la malnutrición”. Al parecer esta doble carga sería parte del nuevo perfil epidemiológico del país (Ensanut, 2012: 32, 45). El apareamiento de la obesidad como problema público supone nuevas medidas para mejorar la nutrición de la población. La CI podría apoyar al MSP a evaluar los primeros resultados de la medida regulatoria establecida para el etiquetado de los alimentos procesados. El PNBV establece una meta concreta para revertir la tendencia hacia la obesidad y el sobrepeso en niños de 5 a 11 años, esta es un área nueva de intervención dentro del campo de políticas de salud y nutrición, más allá de las regulaciones del etiquetado, la CI podría contribuir a la definición de una estrategia integral de vigilancia y educación nutricional para este grupo de edad.

En la segunda área de objetivos concurrentes:

OBJETIVO DHC	OBJETIVO PNBV
100% de acceso a alimentos adecuados durante todo el año.	Derecho a la alimentación (Constitución, 2008) y garantizar el consumo de una canasta mínima de alimentos (ENIEP, 2014 y PNBV 3.6n)

Tomando en cuenta que en el Ecuador las carencias relacionadas con la seguridad alimentaria no son un problema de disponibilidad sino de acceso, y que el derecho a la alimentación está garantizado constitucionalmente, se ve la necesidad de establecer algún mecanismo de acceso a una canasta básica de alimentos como parte de un sistema de titularidades para las personas más vulnerables. Este mecanismo tiene congruencia con la ENIEP. Un objetivo específico de la ENIEP es la construcción de un piso de protección social para la población en pobreza extrema o vulnerabilidad. Aquí están consideradas las transferencias para cubrir una canasta básica de alimentos. Dentro de este componente se encuentra el Bono de Desarrollo Humano (BDH), actualmente se han reformulado las condiciones de acceso al BDH y se proyecta replantear también las condiciones de corresponsabilidad. Estas intenciones de reforma abren la oportunidad para articular el conjunto de prestaciones de protección social a metas de alimentación y nutrición. Esta articulación sería, además, la oportunidad para conectar a los receptores- consumidores con los pequeños productores agrícolas en el nivel local, contribuyendo a una ampliación en la variedad de la dieta, factor que como hemos visto en los resultados del análisis descriptivo tiene tanta importancia como el acceso. Para la formulación de la ENIEP se consideró la experiencia de programas como el desarrollado por el PMA a través de la entrega de cupones, se observó que este programa aumentó el consumo de alimentos per cápita, el consumo de calorías per cápita, y el índice de consumo de alimentos mejorando así la seguridad alimentaria y la diversidad de la dieta en los hogares con un consumo de alimentos pobre o moderado, dentro de su grupo objetivo (Senplades, 2013). El desarrollo conjunto de un modelo de intervención a nivel nacional basado en esta experiencia parecería una forma concreta e inmediata de cooperación, éste además se enmarcaría dentro de las prioridades establecidas por el Gobierno para la cooperación internacional.

En la tercera área de objetivos concurrentes:

OBJETIVO DHC	OBJETIVO PNBV
Duplicar el ingreso y la productividad de los pequeños productores agrícolas	Fortalecer la producción rural organizada y la agricultura familiar campesina bajo formas de economía solidaria... (PNBV, 10.4.a; CMP; MAGAP-CMP-P8; ENIEP).

En este sector de objetivos parecería que las mayores oportunidades se encuentran en el apoyo a la

construcción de una base de información actualizada que permita conocer la situación real del sector agrícola en el país. Contar con un nuevo censo agrícola permitiría caracterizar con mayor precisión quienes son, dónde están, qué tipo de obstáculos y dificultades enfrentan los sujetos reales a quiénes habría de beneficiar una política orientada hacia este objetivo. También se ve la necesidad de realizar un estudio para identificar, de manera diferenciada y en territorio, la situación de la población dedicada a las actividades agrícolas y pecuarias en cada región, de estas fuentes surgirían los indicadores básicos para diseñar una política orientada a mejorar las condiciones de vida de pequeños productores agrícolas y a las familias campesinas dedicadas a la agricultura (entrevista 20).

Sobre la base de un sistema de información actualizada y confiable, y en función de lo dispuesto en la Ley de Economía Popular y Solidaria, se podrán diseñar instrumentos de política específicos que les permitan a los pequeños productores agrícolas, como grupo objetivo de esta política, desarrollar las capacidades. Estos datos proveerían la base para diseñar modelos alternativos de comercialización basados en la proximidad de productores y consumidores considerando las características territoriales de cada región, ya que actualmente, la visión macro respecto al sector agrícola podría ser una limitación en un país tan diverso como el Ecuador. Es necesario ampliar el alcance las iniciativas de “negocios inclusivos” no solo vinculando o encadenando a los actores de la economía familiar campesina a “empresas clave” sino también desarrollando sus propias capacidades vinculándolos a mercados de proximidad. En este caso los GAD pueden asumir un rol mucho más protagónico. Aquí se abre otra oportunidad para la CI: el trabajo con los gobiernos seccionales en el desarrollo de políticas locales de SAN orientadas a la mejora de las condiciones de vida de pequeños productores y dentro de éste sector de objetivos, el diseño de instrumentos territoriales innovadores para el desarrollo de modelos alternativos de comercialización.

Finalmente, la intención manifiesta de vincular a los pequeños productores agrícolas y a las asociaciones de la EPS como proveedores de varios programas del Estado (BDH, CIBV, CNH, PAE, etc.) aún no ha tenido el grado de implementación esperado (entrevista 24). El desarrollo de modelos operativos que faciliten esta articulación constituye un desafío para la gestión pública y una oportunidad de intervención para los organismos de la CI que mantengan una ventaja comparativa en estos temas.

RECOMENDACIONES PARA EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS.

Se puede iniciar señalando que quizá, este no es precisamente el mejor momento por el que pudieran estar pasando los actores de la cooperación internacional en términos de la valoración de su intervención. Es probable que, como parte del mismo proceso de crecimiento y de la transformación por la que ha atravesado el país en los últimos años, la cooperación ya no se valore *a priori*. Su actual valoración depende de qué tanto ésta pueda aportar a la consecución de los objetivos nacionales e institucionales, por ello la primera recomendación es identificar las prioridades nacionales en las que el PMA mantiene una ventaja comparativa en materia de SAN y a partir de este emparejamiento, plantear una oferta realista de cooperación. Esta oferta podría plasmarse en un plan de acción concreto que tendría que ser elaborado conjuntamente con las entidades públicas que tienen rectoría en esta área de políticas.

Para le SETECI, el PMA continúa siendo una agencia de ayuda humanitaria y considera que esta forma de cooperación ya no es requerida por el país. Actualmente se considera que los problemas como el hambre y la pobreza deben tratarse desde una perspectiva de cambio en las condiciones estructurales y de garantía de derechos, no desde la perspectiva de la “ayuda humanitaria” desde la cual resulta improbable plantearse transformaciones estructurales. El PMA como Agencia del Sistema de Naciones Unidas, del cual el Ecuador forma parte, podría desarrollar una estrategia de información- comunicación, en la que explique cómo, su experticia y *know how*, pueden ser útiles para las intervenciones estatales en materia de SAN, ahora desde una visión de transformación estructural. Esto implicaría pensar las intervenciones en el largo plazo, con una visión integral del bien-estar de las personas (o podría decirse del *buen vivir*) y en la perspectiva de construir los medios a través de los cuales garantizar los derechos fundamentales de la población, especialmente de la población más vulnerable.

Dada la condición de vulnerabilidad del país frente a ciertos fenómenos naturales y de la articulación que suele establecerse con la presencia de estos fenómenos, la inseguridad alimentaria y la respuesta a emergencias durante estos eventos, esta es una clara oportunidad para poner en valor la experticia del PMA en estos temas. El reto está en identificar las necesidades más específicas que tienen las entidades rectoras de política en esta área y en base a estas necesidades plantear una estrategia

articulada de cooperación. Durante la realización de este Informe la política para la Gestión de Riesgos así como la Agenda Nacional de Cambio Climático, aún estaban finalizando su fase de formulación, una vez elaborado el plan de acción, será más fácil identificar esas necesidades específicas. Puesto que los GAD deben desarrollar planes y políticas locales tanto para la Gestión de Riesgos como para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, además de prepararse para manejar adecuadamente los efectos del fenómeno El Niño, se observa la necesidad de desarrollar su capacidad de respuesta, el PMA podría fortalecer sus relaciones con ciertos gobiernos locales, quizá aquellos ubicados en zonas más vulnerables y con menores capacidades institucionales.

La distribución de raciones alimenticias y de agua en situaciones de emergencia sin tomar en cuenta las necesidades nutricionales de grupos de población específicos ha sido identificada como una falla generalizada en las acciones de respuesta en tales situaciones, el PMA posee ventajas comparativas en este aspecto y podría desarrollar un programa de respuesta con los gobiernos locales partiendo del análisis de la complementariedad de los recursos locales y del trabajo en red entre territorios.

También existen oportunidades de cooperación para el PMA, dentro de las iniciativas gubernamentales como la ENIEP y sus distintos componentes, la reforma a los Centros Infantiles del Buen Vivir, la meta de erradicar la desnutrición Infantil y la articulación de pequeños productores agrícolas a los programas públicos que incluyen prestaciones de alimentación. El PMA podría jugar un rol de asistencia técnica y/o facilitación en las distintas etapas de estos procesos: formulación, evaluación ex ante, ejercicios de simulación, diseño de modelos operativos para la implementación y articulación de actores en el nivel local y nacional, diseño de modelos para la territorialización de varas iniciativas; o en la fase de seguimiento y evaluación de la política con sistemas de monitoreo, sistematización de experiencias, evaluaciones de proceso, de resultados, de impacto, etc.

Por otro lado, a pesar de las definiciones de no intervención en temas de política social para la CI, es necesario tomar en cuenta que la asistencia a población refugiada parece constituir una excepción a estas definiciones. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) no tiene un programa con prestaciones relacionadas a la seguridad alimentaria, la

Dirección de Refugio (DR) de este Ministerio cumple tareas de carácter administrativo-legal respecto a las personas que buscan refugio (p.ej.: carnetización). Dado el importante flujo de población refugiada hacia el Ecuador en los últimos años, especialmente de Colombia, el PMA y ACNUR cumplen tareas de ayuda humanitaria, entre ellas la entrega de alimentos. La posibilidad de acceder a esta ayuda ha ocasionado que un gran número de familias extranjeras en situación de pobreza pidan refugio reiteradamente para acceder a esa ayuda. Según la Dirección de Refugio, tanto el PMA como el ACNUR deberían otorgar esta ayuda basándose en criterios de carencia y vulnerabilidad de las familias y no anteponiendo el carnet como requisito, pues éste tiene un sentido y una función distinta a la que tiene la ayuda alimentaria. Se puede concluir que todavía queda esta zona gris en la que no está claro si la ayuda humanitaria, en este caso, si es requerida por parte de la CI, y si es así cuál es el criterio y el límite para la entrega de esa ayuda humanitaria. La recomendación para el PMA en este caso sería realizar una revisión conjunta de procedimientos con la Dirección de Refugio, de manera que sus políticas institucionales no repercutan en un incentivo para que las personas en busca de ayuda alimentaria devengan, innecesariamente, en solicitantes de refugio. Pero además tendría que aclararse que en este caso el PMA si tiene un rol directo en la seguridad alimentaria de las personas en situación de refugio. También se recomienda al PMA trabajar conjuntamente con otros actores de este sector de políticas, para generar contenidos informativos-educativos innovadores sobre buenas prácticas de combinación de los alimentos, considerando las variables de precio e ingresos medios de la población más vulnerable, con el fin de establecer el mejor equilibrio posible entre adecuación y acceso real. Esta es una línea de trabajo muy importante, basada en el hallazgo de este informe según el cual la diversidad en el consumo de alimentos tiene un efecto positivo sobre el estado nutricional. Esta recomendación también está relacionada con una de las acciones estratégicas para acelerar el progreso hacia los objetivos comunes (DHC y PNBV) y con una de las oportunidades de la CI, a saber, la de fortalecer los programas de consejería nutricional. El PMA podría trabajar conjuntamente con el MSP, el MIES y el MCDS para fortalecer o implementar un componente de consejería nutricional en los programas que trabajan con la modalidad de visitas domiciliarias; así también el PMA podría contribuir con asistencia técnica para revisar los modelos actuales intervención de estos programas y ajustarlos para mejorar su coordinación en torno a objetivos de SAN.

La experiencia exitosa del PMA en la entrega de vouchers a familias en situación de pobreza y extrema pobreza constituye una importante oportunidad para trabajar conjuntamente con el

Gobierno Nacional en el desarrollo de un programa que vincule el Bono de Desarrollo Humano a la condicionalidad de participar en procesos de capacitación en nutrición. Otra condicionalidad podría ser la de asignar un porcentaje del BDH a la compra de una canasta variada de alimentos frescos y saludables ricos en proteínas, hierro y cinc. Esto podría además fomentar una mayor variedad en la dieta, especialmente en el consumo de alimentos de origen vegetal. Esta iniciativa se inscribe dentro de las líneas trazadas por la ENIEP. El PMA podría proponer un modelo operativo para este programa.

Igualmente el PMA podría trabajar conjuntamente con el IPA (nivel central) y con los GAD (nivel local) para la formulación de un modelo operativo de provisión de alimentos para los programas de alimentación y nutrición del Estado en el territorio. Este proyecto de cooperación podría incluir un componente de educación nutricional para los operadores de programas como para la población destinataria de los programas en el nivel local. El PMA también podría apoyar al MOES en su objetivo de mejorar el estado nutricional de los niños y niñas que asisten a los programas de desarrollo infantil. Se observa la necesidad de incluir procedimiento de monitoreo y evaluación en el componente de nutrición.

El modelo podría articular el trabajo del MIES con los GAD en el territorio y con la SETEP y el MCDS a nivel nacional. El PMA parece el actor más propicio para trabajar conjuntamente con el Gobierno Nacional en el desarrollo de un programa que permita el acceso a una canasta básica de alimentos como parte de un sistema de titularidades orientado a la realización del derecho a la salud y a la alimentación. Al mismo tiempo el PMA podría trabajar con los GAD en el desarrollo de capacidades para asumir competencias en torno a objetivos de SAN. Una primera tarea en esta orientación consistiría en identificar las competencias del Gobierno Provincial en cada territorio y las capacidades necesarias para desempeñar dichas competencias.

Dada su experiencia el PMA estaría en capacidad de desarrollar un programa que conecte a consumidores (Grupo objetivo del programa MIES) con los pequeños productores agrícolas (grupo objetivo de programa MAGAP) en el nivel local. Si se busca pasar a un enfoque de la política social como dispositivo a través del cual se garantizan derechos fundamentales, entonces derechos del bien vivir como la salud y la alimentación, podrían comenzar a materializarse a través de titularidades concretas. En principio, estas titularidades podrían estar dirigidas a la población más vulnerable como la población indígena y rural, en las provincias de la Sierra Central y de la

Sierra Norte, incluidas las provincias de Loja y Santa Elena, que al momento enfrentan un problema grave de DCI. Nuevamente el PMA podría jugar un rol de asistencia técnica al trabajar con las entidades públicas que tienen responsabilidad rectora en esta área de políticas, para desarrollar una prestación en este sentido.

Dados los resultados de las intervenciones para reducir la DCI en el país, el PMA podría cooperar con el MCDS en la realización de estudios más profundos sobre las causas de la DCI en el país y a partir de los resultados de dichos estudios, se podría plantear ajustes a los instrumentos de política que actualmente están operando.

El PMA junto a otros organismos de CI, podría conformar un grupo de apoyo para trabajar con los GAD en el objetivo específico de ampliar el acceso al agua segura, especialmente en la Costa, en las zonas rurales, en territorios indígenas y montubios.

Los resultados presentados en este informe respecto a la situación de la agricultura familiar campesina y en general de la seguridad alimentaria, implican la necesidad de reformular las políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores agrícolas mediante el fortalecimiento de sus capacidades de producción y comercialización, en este sentido, la experiencia del PMA con gobiernos provinciales constituye una ventaja comparativa. Junto con otros actores de la cooperación, según sus áreas de experticia, el PMA podría plantear un programa de apoyo a los gobiernos locales para que estos actúen como entes rectores de una política de SAN en los territorios. Un componente central de esa política sería el fortalecimiento de capacidades de los pequeños productores agrícolas. Esta línea de acción contribuiría directamente a la recuperación de la autosuficiencia alimentaria en ciertos productos básicos para la dieta. El PMA junto a otras agencias de Cooperación como la FAO, IICA, FIAN, AVSF, etc., podrían trabajar conjuntamente con el MAGAP para generar información actualizada y detallada sobre el sector agrícola y sobre las condiciones de vida de los agricultores en el país.

En suma, en el actual contexto del Ecuador, el PMA podría asumir un rol de asistencia técnica con tres niveles institucionales: gobiernos autónomos descentralizados, especialmente gobiernos provinciales; ministerios sectoriales, especialmente MSP, MAGAP y MIES; secretarías y ministerios coordinadores, especialmente SETEP y MCDS. Todo esto bajo acuerdo de la

SETECI. En las páginas precedentes se han detallado algunas intervenciones específicas con actores específicos. En todos los casos parecería que la asesoría técnica tendría que concentrarse en el desarrollo de mecanismos de articulación y coordinación entre en nivel local, sectorial y central (Innovación). En el desarrollo de capacidades especialmente a nivel local. En la implementación de estudios de impacto, líneas de base y sistemas de monitoreo y evaluación para los programas actuales que constituyen la respuesta del Gobierno Nacional en materia de SAN (Gestión del conocimiento y Políticas públicas basadas en evidencias).

Aprovechando sus ventajas comparativas en materia de articulación de actores a nivel regional, el PMA podría apoyar la creación de una mesa de discusión a nivel regional sobre cuestiones de SAN, una mesa que incluya a organismos multilaterales interesados en financiar iniciativas en este sector de políticas.

Y, finalmente, el PMA también podría ser un puente para fortalecer la cooperación SUR-SUR, donde se puedan vincular fortalezas de países con realidades cercanas y promover el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo.

CONCLUSIONES GENERALES DEL INFORME DE REVISIÓN ESTRATÉGICA.

Con respecto al contexto MIC:

- En los últimos 10 años la Economía del Ecuador creció a un promedio de 4,8% anual. Si bien este crecimiento ha tenido un impacto positivo en los quintiles más pobres, se trata de un crecimiento cuyo principal impulso proviene del sector petrolero y por lo tanto la economía sigue dependiendo del externo. Esto plantea interrogantes sobre la sostenibilidad del crecimiento y sobre los efectos de una eventual disminución del crecimiento para la población más vulnerable.
- El país se encuentra aún en un proceso de cambio estructural de su matriz productiva. En este contexto el subempleo sigue siendo alto y no se observa un avance claro hacia una situación de pleno empleo ocasionada por el desarrollo del sector de la manufactura y la industria.
- Dada la nueva condición del Ecuador, como país de medianos ingresos, se observa que las instituciones públicas, especialmente las que pertenecen a la función ejecutiva, han asumido para su gestión, un enfoque de soberanía. A partir de este enfoque, el rol de la Cooperación Internacional ha sido revisado y se está reformulando.
- El marco normativo (Constitución, LORSA, COOTAD) y programático del país (PNBV, ENIEP y varias políticas sectoriales) es concurrente y favorable para mejorar el estado de la seguridad y la soberanía alimentaria, por lo tanto también para avanzar en las áreas de objetivos convergentes.
- La mayor concurrencia entre DHC y PNBV se encuentra en tres áreas de objetivos: eliminar desnutrición infantil; garantizar acceso a los alimentos; y mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores agrícolas.

Con respecto al estado de la SAN:

- La productividad del país en alimentos de origen vegetal ha permanecido estática en los últimos 50 años. En el corto plazo la autosuficiencia alimentaria no parece plantear todavía un problema de inseguridad alimentaria, aunque si estaría impactando en la soberanía alimentaria, especialmente por la alta dependencia de ciertos alimentos importados.
- La tendencia de la autosuficiencia muestra un descenso gradual. Esta tendencia conjugada con el estancamiento de la productividad y con la vulnerabilidad del país frente a fenómenos climáticos, permiten plantear la hipótesis de un ascenso de la inseguridad alimentaria en el largo plazo.
- El análisis de la distribución de la adecuación calórica muestra mayores déficits en los estratos más pobres, en el área rural, y entre la población indígena, en la Sierra y en la Amazonia.
- El aporte de macro-nutrientes al consumo calórico, muestra una tendencia al consumo de carbohidratos por encima del nivel recomendado y un menor aporte de proteínas para los estratos más pobres.
- Existe una clara relación entre el consumo de determinados micronutrientes como el hierro, cinc y calcio con el estado de desnutrición infantil. Se observa que el grupo con DCI tiene una menor proporción de consumo de cinc y de calcio respecto al resto de la población menor de cinco años.
- La prevalencia de desnutrición crónica en el país no es un problema de disponibilidad global de alimentos sino un problema de acceso por parte de ciertos grupos de la población a una alimentación adecuada. Se observa que la población auto identificada como indígena es el grupo que presenta un menor acceso calórico. Si el problema es de acceso se advierte entonces una falla en el sistema de titularidades de estos grupos.
- En los grupos no pobres, la variedad de la dieta parece tener un impacto mayor en la ausencia de desnutrición. Los grupos más pobres muestran una proporción

significativamente más baja de consumo de frutas, respecto de las familias con mayores recursos. Mientras que el consumo de verduras es similar, en porcentaje, entre el grupo de niños y niñas que tienen DCI y los que no.

- Mientras se observa un aumento general en el consumo de alimentos de origen animal, por otro lado, persiste un problema grave y moderado de DCI en ciertos grupos de población, esta simultaneidad podría explicarse por el acceso diferenciado a fuentes de micronutrientes.
- En general se observa una transición en la dieta de los ecuatorianos hacia una mayor ingesta de fuentes de proteína, de carbohidratos y grasas. Este cambio podría estar ocurriendo en detrimento de la variedad y del consumo de frutas y verduras. Además, estos desplazamientos en la dieta podrían estar relacionado con una tendencia creciente en la incidencia de obesidad y sobrepeso.
- La desnutrición aguda, ésta se ha mantenido estable desde 1986 en bajos niveles de prevalencia y no constituye un problema de salud pública.
- En los últimos 26 años la desnutrición crónica de niños menores de 5 años se redujo en menos de 15 puntos. El indicador promedio de la prevalencia de la DCI ha disminuido lentamente en los últimos años, en cambio, el patrón de su concentración geográfica y étnica no ha variado: población indígena y rural en las provincias de la Sierra Central y de la Sierra Norte, incluidas las provincias de Loja y la nueva provincia de Santa Elena. Estas poblaciones y territorios enfrentan un problema grave de DCI.
- La anemia (por insuficiencia de hierro) en menores de cinco años, también ha disminuido muy lentamente en los últimos 26 años y sigue siendo un problema moderado y severo para el país. El grupo de niños pertenecientes a familias identificadas dentro del primer quintil presenta una prevalencia de casi ocho puntos sobre el promedio nacional. En el grupo de niños indígenas la prevalencia sube hasta 15 puntos sobre ese promedio. Existe una correlación entre anemia y DCI: los niños anémicos tienen mayores probabilidades de tener baja talla para la edad.
- Frente a la ausencia de un programa estatal que provea alimentos por fuera del mercado para las familias más vulnerables, parecería que el objetivo de garantizar acceso a

suficientes alimentos para satisfacer las necesidades alimenticias de todas las personas, constituye un desafío central para la acción pública, más todavía en un contexto normativo como el que actualmente tiene el Ecuador, en el que todos los derechos, incluido el derecho a la alimentación, están garantizados.

- Aún existen zonas del país con bajas coberturas en servicios de agua apta para el consumo humano y saneamiento. Especialmente en el sector rural, y para la población perteneciente a etnias, indígenas y montubias. El Ecuador garantiza constitucionalmente el derecho al agua, por lo tanto la meta gubernamental de ampliar las coberturas de agua para consumo humano es un mandato para la acción pública.

Con respecto a las respuestas del Estado para las tres áreas de objetivos:

- La respuesta de las instituciones públicas para el sector de la seguridad y soberanía alimentaria, a través de políticas e instrumentos (regulaciones, programas, servicios, etc.) ha crecido notablemente en los últimos años.
- Algunos programas han experimentado una importante mejoría en infraestructura y en organización interna. Sin embargo muchos de estos programas aún requieren ampliar sus coberturas así como también mejorar la calidad de sus prestaciones. Puesto que para introducir reformas en dichos programas se requiere información precisa sobre los resultados y desafíos en cada instrumento de políticas, en todos los casos se presenta la necesidad de contar con sistemas de monitoreo y evaluación que den cuenta de los logros y de las desviaciones que enfrenta toda intervención.
- La persistencia de la DCI y la desaceleración del ritmo de su reducción en los últimos años, sugiere la necesidad de realizar un análisis causal profundo de este fenómeno en un contexto de crecimiento económico.
- Al momento el país no cuenta con información actualizada y suficientemente desagregada para saber quiénes son los pequeños productores rurales, dónde está la agricultura familiar campesina, qué peso tienen estos pequeños productores y familias campesinas en la producción de alimentos, quiénes serían los beneficiarios de políticas específicas de SAN. Esta información es crucial para diseñar políticas públicas

orientadas a apoyar a la pequeña producción agrícola y dentro de este segmento a los grupos de productores en mayor vulnerabilidad.

- Dentro de los pequeños productores rurales, las mujeres indígenas experimentan mayores obstáculos para ejercer sus derechos.
- Los programas de provisión de alimentos operados por el Estado necesitan establecer articulaciones significativas con los actores de la EPS. Estas articulaciones dependen del desarrollo de modelos operativos descentralizados y flexibles que, al mismo tiempo, cumplan con las normativas y procedimientos que aseguren la calidad, la oportunidad y la pertinencia de las provisiones alimenticias en el territorio.

De manera más específica, entre los desafíos identificados en SAN están los siguientes:

- Recuperar autosuficiencia alimentaria especialmente en ciertos productos básicos para la dieta; mejorar de la productividad en alimentos vegetales;
- Estudiar más profundamente las causas del fenómeno de la DCI en el país
- Ampliar el acceso al agua segura especialmente en la Costa, en las zonas rurales, en territorios indígenas y montubios;
- Facilitar el acceso de los grupos con menos recursos a fuentes de proteína y, al mismo tiempo, fomentar una mayor variedad en la dieta, especialmente en el consumo de alimentos de origen vegetal;
- Implementar un programa que garantice el acceso a alimentos para las familias más vulnerables;
- Diseñar políticas públicas específicas orientadas a disminuir los obstáculos de género y etnia que enfrentan las mujeres indígenas de las zonas rurales como pequeñas productoras de alimentos.
- Generar información actualizada y detallada sobre el sector agrícola en el país y sobre las condiciones de vida de los agricultores;
- Vincular a los pequeños productores agrícolas y a los actores de la EPS con los programas públicos que incluyen la provisión de alimentos;
- Ampliar las coberturas en los programas de desarrollo infantil e incluir un componente de monitoreo y evaluación en el componente de nutrición;
- Fortalecer la consejería nutricional y las visitas domiciliarias de varios programas

que trabajan con esta modalidad;

- Coordinar entre programas y entre sectores las intervenciones en torno a objetivos de SAN.

Entre las principales oportunidades identificadas para la CI están las siguientes³⁹:

- Apoyar la construcción de una base de información actualizada que permita conocer la situación real del sector agrícola en el país; apoyo en el diseño instrumentos específicos para mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores agrícolas;
- Apoyar la realización de estudios de impacto de las intervenciones orientadas a reducir la DCI en el país;
- Apoyar el fortalecimiento del componente de consejería nutricional en varios programas públicos; desarrollo de modelos innovadores para formular e implementar instrumentos concretos relacionados a la ENIEP y dentro de ésta el desarrollo de un mecanismo para garantizar el acceso a una canasta básica de alimentos;
- Apoyar el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas, especialmente de los GAD y de los ministerios sectoriales cuyas competencias están relacionadas con la SAN; fortalecimiento de las relaciones de cooperación sur-sur; proyectos concretos de implementación de nuevas tecnologías y en la generación de conocimientos alineados con el CMP y relacionados con la SAN;
- Aprovechar la existencia de un marco normativo y programático favorable para mejorar el estado de la SAN en el Ecuador, así como la coincidencia de objetivos nacionales con los objetivos del DHC.

Los problemas de SAN identificados en este IRE reflejan una situación en la cual aún subsisten brechas estructurales que pueden ser enfrentadas mediante respuestas elaboradas conjuntamente entre el Estado ecuatoriano, los organismos de cooperación y las organizaciones

³⁹ ANEXO 3: sistematización del conversatorio que se realizó con Académicos FLACSO sobre las oportunidades para la Cooperación Internacional. ANEXO 4: entrevistas realizadas al Ex Embajador Francisco Carrión y al Profesor Luciano Martínez sobre las oportunidades de la Cooperación alrededor de la SAN.

de la sociedad civil, pues aún existe un amplio espacio para construir nuevas modalidades de cooperación desde una perspectiva de acción pública.

Bibliografía

- Barragán, Carlos *et al* (2011). *Informe 2010: El derecho a la alimentación en el Ecuador: Balance del estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de derechos humanos*. FIAN (Foodfirst Information and Action Network), Quito-Ecuador.
- Banco Mundial (2012). “Cómo proteger y promover la nutrición de madres y niños”. *Taller Regional: Cómo proteger y promover la nutrición de madres y niños en tiempos estables, de crisis y emergencias*. Panamá, 2012.
- Cabrol Marcelo y Miguel Székely. (2012). *Educación para la transformación*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carrión, Diego y Stalin Herrera (2012). *Ecuador rural del siglo XXI. Soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos
- CEPAL (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador*. Documento de proyecto preparado por Mariana Naranjo Bonilla. Chile: CEPAL.
- CEPAL. (Julio, 2012). *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Nota de la Secretaría*. San Salvador: Naciones Unidas. CEPAL.
- CEPAL, (2014). *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago de Chile: CEPAL
- CONGOPE (2014). *Guía práctica para la facilitación de Negocios Inclusivos y Proyectos Público- Privados en cadenas agroalimentarias*. Quito: CONGOPE.
- Constitución de la República del Ecuador* (2009). Quito: El Forum.
- Demenus, Wolfgang y Patricio Crespo (2011). *Cadenas Productivas y Desarrollo Económico Rural en Latinoamérica*. Quito: CONCOPE
- FAO (2006). *Guía de Nutrición de la Familia*. Ann Burgess Consultora y Peter Glasauer Dirección de Nutrición y Protección del Consumidor, Eds. Roma: FAO
- FAO, FIDA y PMA, 2013: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*, Roma.
- FAO, FIDA y PMA. (2013). *El estado de la seguridad alimentaria en el mundo. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. Roma: ONU-FAO.
- FAOSTAT, Fuente de datos 2013.
- FIAN (2010). *El derecho a la alimentación en el Ecuador: Balance del estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de derechos humanos*. Quito: Foodfirst Information and Action Network.

- García, Juan Carlos y Patricia Cortez (2012). “Análisis de la participación laboral de la mujer en el mercado ecuatoriano”. *Analítika*, Revista de análisis estadístico, N° 4, Vol. 4: 23-49. Quito: Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos.
- Gondard Pierre, 2001: 30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): Dinámicas Espaciales. Colegio de Geógrafos del Ecuador-Corporación Editora Nacional, IRD, PUCE, Quito-Ecuador.
- Hernández Manuel y A. Satre (1999). *Tratado de Nutrición*. Madrid: Díaz de Santos Ed.
- Herrera, Paul (2013). “Reflexiones sobre los mercados campesinos en Ecuador”. En *Comercialización y Soberanía Alimentaria*. Francisco Hidalgo, Pierril Lacroix y Paola Román (Eds.): 57-62. Quito: SIPAE
- INEC (2012). *Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC). Reporte de estadísticas de Ganado 2011*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Instituto de medicina de los Estados Unidos. Referencia de consumos para energía, de hidratos de carbono, fibra, grasas, ácidos grasos, colesterol, proteína y amino ácidos.
- Instituto de Provisión de Alimentos-MAGAP (2014): Modelo de gestión y operación 2014-2017
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2005-2006) Encuesta de condiciones de vida. Bases de datos disponibles en www.inec.gob.ec
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue y Frederic Varone, (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Manosalvas, Margarita (2013). El enfoque de las capacidades y las políticas públicas. Un análisis de las políticas del buen vivir en Ecuador. Tesis doctoral – FLACSO. Quito: sin publicación.
- MCDS. (2013). *Nueva Estrategia Acción Nutrición*. Quito: MCDS-EAN. Ministerio de Salud Pública (2010). Tabla química de composición de alimentos.
- Ministerio del Ambiente (2013). *Cambio climático en el Ecuador*. Presentación de Power Point.
- Ministerio del Ambiente. Subsecretaría de Cambio Climático. San Lorenzo 18/04/13
- MSP. (2011). *Nutrición en Salud*. Quito: Ministerio de Salud pública del Ecuador.
- MSP. (2013). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. ENSANUT 2011-2013*. Quito: INEC - MSP. OMS. (2013). *Estadísticas Sanitarias Mundiales*. Switzerland: Organización Mundial de la Salud.
- PAHO. (2008). *Malnutrition in infants and Young Children in Latin America and Caribbean: Achieving the Millennium Development Goals*. Washington: Pan American Health

Organisation Journal.

- PMA. (2010). *Mapa de la desnutrición crónica en el Ecuador*. Quito: Programa Mundial de Alimentos y Dirección de Análisis e Investigación del MCDS.
- Ponce, Juan (2013). “El bono de desarrollo humano en Ecuador”. En *Hacia una reforma del bono de desarrollo humano: algunas reflexiones* de Ponce Juan, Francisco Enríquez, Maxime Molineux y Marilyn Thomson (Eds.): 11-30. Quito: Ed. Abya Yala.
- PROECUADOR (2011). Boletín mensual de comercio exterior. Octubre de 2011. - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Unidad de Inteligencia Comercial e Inversiones. Quito: MRECI.
- Radcliffe, Sarah (2014). “El género y la etnicidad como barreras para el desarrollo: Mujeres indígenas, acceso a recursos en Ecuador en perspectiva latinoamericana”. En *Revista EUTOPIA*. Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 5 - agosto 2014. Quito: FLACSO
- Roth, André Nohel (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SENPLADES. (2009). *Plan nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito.: Secretaría Nacional de Planificación.
- SENPLADES. (2012). *Transformación de la Matriz Productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación.
- SENPLADES. (2013b). Ecuador. El bono demográfico y sus implicaciones de política pública Aplicación metodológica de Cuentas Nacionales de Transferencias generacionales. Dirección técnica de Luis Rosero Bixby, en coordinación con la SNI. Quito: Secretaría Nacional de Planificación.
- SENPLADES. (2013c). *Atlas de las desigualdades* . Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- SETEP-SENPLADES. (2013). *La estrategia para la erradicación de la pobreza y la protección social del Ecuador*. Quito: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza. Documento inédito.
- SIPAE (2007). *Hacia una agenda para las economías campesinas en el Ecuador*. Quito: SIPAE
- SETEP. Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza. (2013). *La estrategia para la erradicación de la pobreza y la protección social del Ecuador*. Quito: SETEP-SENPLADES.

- UNICEF. (2013). *IMPROVING CHILD NUTRITION. The achievable imperative for global progress*. New York: United Nations Publications.
- Villacís B., Carrillo D(2012). “País atrevido: la nueva cara sociodemográfica del Ecuador”. Edición especial de Revista Analitika. Quito – Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- WHO. (2008). *Worldwide prevalence of anaemia 1993-2005. WHO Global Database on anaemia*. Atlanta: World Health Organization.
- WHO-FAO (2002). *Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases: report of a joint WHO/FAO expert consultation*. Geneva: WHO/FAO

Entrevistas

1. Jarrín E y Fuenmayor Guillermo. Directora y Asesor de Salud Alimentaria MSP. (Mayo, 2014).
2. Acosta Juan Carlos. Director Nacional. IPA-MAGAP. (Mayo, 2014).
3. Jacho Mery. Directora Fortalecimiento de Actores. IEPS-MIES. (Mayo, 2014).
4. Aguilar Jorge. Director de Cooperación Bilateral y Multilateral. SETECI. (Mayo, 2014)
5. 5a. Yerovi, Sebastián. Analista. SETECI. (Mayo, 2014).
6. Jaramillo, Hector; Poveda Fausto y Chávez Giancarlo. Dirección de Relaciones internacionales y cooperación. MAGAP. (Mayo, 2014).
7. Parra Juan Carlos – Asesor. Vicepresidencia de la República. (Junio, 2014).
8. Ricardo Gutiérrez – Director PANI- MIES. (Agosto, 2014)
9. Gustavo Guerra – Coordinador de la Estrategia de Acción Nutrición del MCDS. (Agosto, 2014)
10. IEPS – Marcelo Silva – Coordinador General Técnico. (Agosto, 2014)
11. MINEDUC – Fabricio Vallejo – Subsecretario de Administración Escolar. (Septiembre, 2014)
12. Valeria Valencia - Nutricionista a cargo del programa de alimentación. (Agosto, 2014)
13. Lenin Cadena – Subsecretario SETEP- Coordinador ENIEP. (Octubre 2014).
14. MIPRO – Alexis Valencia – Subsecretario de Desarrollo Industrial. (Agosto, 2014)
15. Guerra, Gustavo. Gerente EAN. (Noviembre de 2013).
16. Fabiola Crespo. Responsable técnica ERAs. Cotopaxi. (Noviembre de 2013).
17. Guillermo Fuenmayor. Ex asesor Ministra de Salud Pública en temas de nutrición (Septiembre, 2014).
18. 2014).
19. Santiago Kingman: Director Nacional del Programa Hombro a Hombro del MAGAP. (Noviembre 2014).
20. 2014).
21. Landázuri María- Viceministra de Movilidad Humana (Septiembre, 2014).
22. Fander Falconí. Académico y político cercano al Gobierno Nacional. Experto en Estudios del Desarrollo y Economía Ecológica. (Enero 2015).
23. Desarrollo y Economía Ecológica. (Enero 2015).
24. Martínez, Luciano. Académico FLACSO. Experto en Estudios Rurales. (Enero 2015)
25. 21. Carrión, Francisco. Académico FLACSO y Diplomático de carrera. Experto en temas de Cooperación Internacional. (Enero 2015)
26. Cooperación Internacional. (Enero 2015)
27. Ponce Juan. Académico FLACSO. Experto en evaluación de Políticas Sociales y Estudios del Desarrollo. (Enero 2015)
28. Desarrollo. (Enero 2015)
29. Ocaña Marisol. Directora del programa de CIBV en Cotopaxi. (Noviembre 2013).
30. Saska Lugo. Coordinadora General Técnica. Secretaria Técnica de Cooperación Internacional. (Septiembre, 2014).

Páginas web visitadas:

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR: <http://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/685-la-econom%C3%ADa-ecuatoriana-tuvo-un-crecimiento-inter-anual-de-49-en-el-primer-trimestre-de-2014>. Acceso el 14 de agosto de 2014

Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador>
<http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview> Acceso el 14 de septiembre de 2014

Agrocomunal,: La desaparición de las ERAs:
<http://propiedadcolectiva.blogspot.com/2013/08/la-desaparicion-de-las-eras-el-lobby.html>.
Acceso el 16 agosto, 2014

FAO: <http://www.fao.org/docrep/>
<http://www.fao.org/docrep/007/ad818s/ad818s04.htm>. Acceso el 24 de octubre de 2014

CANCILLERÍA DEL ECUADOR. <http://cancilleria.gob.ec/ecuador-puede-erradicar-pobreza-comercio-justo-abona-en-este-objetivo-canciller-patino/>
<http://cancilleria.gob.ec/cancilleria-intensifica-la-iniciativa-de-comercio-justo-en-el-ecuador/>.
Acceso el 20 de octubre de 2014

OMS: Administración de suplementos de zinc en el tratamiento de la diarrea. Fundamento biológico, conductual y contextual http://www.who.int/elena/titles/bbc/zinc_diarrhoea/es/ .
Acceso el 30 de octubre de 2014

OIT: Relación entre la situación del pleno empleo, el desempleo y subempleo.
<http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/statistics-overview-and-topics/underemployment/lang--es/index.htm> Acceso el 15 de enero de 2015

SETECI: Mapa de Cooperación Internacional. <http://app.seteci.gob.ec/mapa/#>