

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN
CONVOCATORIA 2003-2005**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**POLÍTICAS PÚBLICAS EN ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN:
EFICIENCIA DEL GASTO EN LOS PROGRAMAS DE
ALIMENTACIÓN SOCIAL DE ECUADOR**

César Carranza Barona

Abril 2010

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN
CONVOCATORIA 2003-2005**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**POLÍTICAS PÚBLICAS EN ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN:
EFICIENCIA DEL GASTO EN LOS PROGRAMAS DE
ALIMENTACIÓN SOCIAL DE ECUADOR**

César Carranza Barona

**ASESOR DE TESIS: Pablo Salazar Canelos
LECTORES: Guillermo Fuenmayor
Raúl Egas**

Quito, Abril de 2010

CONTENIDO

RESUMEN	1
Los Problemas del Hambre	5
<i>El Problema del hambre: diferentes conceptos para su aproximación.</i>	9
<i>Hambre, Pobreza y Desnutrición.</i>	14
<i>Los costos del Hambre y la Desnutrición.</i>	22
Economía Pública: La participación del Estado en la provisión de bienes privados .	26
<i>Justificativos de la intervención del Estado en la provisión de bienes privados ...</i>	30
<i>Gestión Social del Riesgo, Redes de Protección Social y los Programas de Alimentación y Nutrición</i>	34
<i>Evolución de las políticas públicas y de los sistemas de bienestar en América Latina</i>	43
CAPÍTULO II.....	48
LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN EN ECUADOR. EL JARDÍN DE LOS SENDEROS QUE SE BIFURCAN	48
Descripción histórica del surgimiento de los Programas de Alimentación y Nutrición en Ecuador	48
<i>Programa Nacional de Alimentación y Nutrición PANN 2000</i>	51
<i>Programas de Alimentación Escolar</i>	53
<i>Programa Aliméntate Ecuador</i>	57
<i>Mecanismos Operativos de los Programas de Alimentación:</i>	63
<i>Contexto Económico – Social en el que surgen los actuales Programas de Alimentación y Nutrición.</i>	66
<i>Evolución de las políticas y del gasto social:</i>	71
<i>Evolución del Marco Legal e Institucional:</i>	82
Contexto Alimentario Nutricional	88
<i>Perfil Nutricional del Ecuador</i>	91
CAPÍTULO III	112
ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DEL GASTO SOCIAL EN	112
LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN.....	112
Inversión pública en los programas de alimentación y nutrición:	115
Cobertura y Focalización.....	123
Consecuencias distributivas de los Programas	129
Limitaciones operativas y de diseño.....	131
Efectos no deseados de los Programas de Alimentación Social.....	135
Análisis de la Eficiencia Económica	136

CAPÍTULO IV	140
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	140
Conclusiones:	140
Recomendaciones	144
<i>En el nivel político</i>	144
<i>En lo Operativo y Técnico</i>	145
ANEXOS:.....	150
BIBLIOGRAFÍA	157

CAPÍTULO III
ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DEL GASTO SOCIAL EN
LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

“¿Quién soy yo, primero? Contestadme y luego, si me gusta ser esa persona subiré; si no, me quedaré aquí abajo hasta que sea otra...”

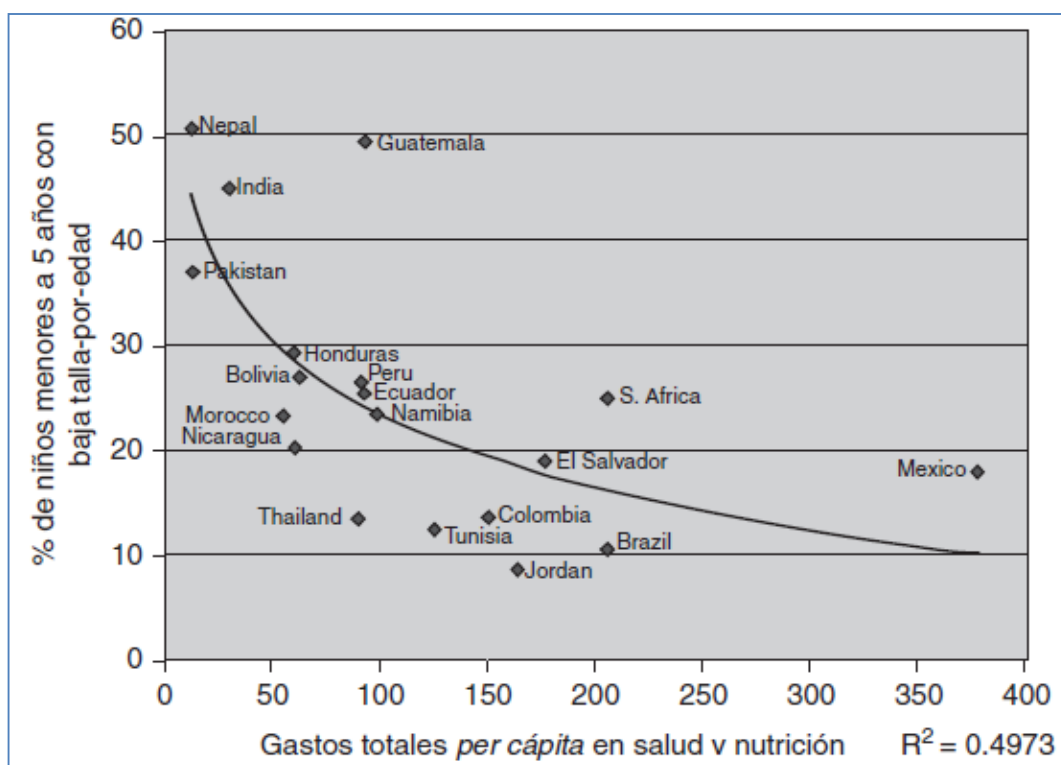
- *¿Y tú cómo sabes que estás loco?*
- *Para empezar -dijo el Gato-, un perro no está loco. ¿De acuerdo?*
- *Supongo que sí -dijo Alicia.*
- *Bueno -prosiguió el Gato-, tú sabes que un perro gruñe cuando está enojado y mueve la cola cuando está contento. Pues bien, yo gruño cuando estoy contento y muevo la cola cuando estoy enojado. Por tanto, estoy loco.”*

Alicia en el País de las Maravillas
(Lewis Carroll)

Ecuador es un país de ingresos medios que no ha logrado traducir esta condición en mejores indicadores nutricionales. Así mismo, Ecuador durante los últimos 15 años viene implementado de manera regular programas de alimentación y nutrición a grupos vulnerables, cuya inversión ha sido creciente; es necesario entonces realizar esfuerzos por identificar el alcance, limitaciones y posibles resultados de esta inversión, con la finalidad de encontrar lineamientos de política que vuelvan más eficiente el esfuerzo del Estado ecuatoriano.

La inversión (tomando como referencia datos de 2005) que el Gobierno de Ecuador realiza en salud y nutrición, si bien es baja en términos absolutos, está acorde con los niveles del PIB en comparación a lo que sucede con otros países (BM: 2007). De acuerdo a esta misma fuente¹⁵⁴, para el año 2005, el total de la inversión pública en programas de alimentación (análisis que incluye al BDH) ascendió a US\$ 251 millones¹⁵⁵, lo que correspondió al 0,9 por ciento del PIB de ese año.

Gráfico No. 14: Gasto en salud y nutrición en relación con el PIB, comparación entre varios países



Elaboración: BM: 2007, página 68

Los principales programas públicos de alimentación y nutrición que se implementan actualmente en Ecuador¹⁵⁶ son los siguientes:

¹⁵⁴ Banco Mundial, 2007.

¹⁵⁵ De esta inversión el 70 por ciento correspondió al BDH (BM: 2007).

¹⁵⁶ Un detalle más elaborado de la descripción de los actuales programas de alimentación se incluye como anexo, en el cual consta la descripción de sus objetivos, esquemas operativos, servicios ofertados, presupuestos, sistemas de focalización, evaluación, niveles de ejecución y otra información de interés.

Tabla No. 14: Principales Programas de Alimentación y Nutrición que se implementan en Ecuador

Programa	Ministerio	Población Objetivo	Servicios / Productos
PANN	MSP	Niños y niñas entre 6 y 36 meses	<i>Mi Papilla</i> (Producto fortificado)
		Mujeres embarazadas	<i>Mi Bebida</i> (Producto fortificado)
		Madres en periodo de lactancia	<i>Mi Bebida</i> (Producto fortificado)
Aliméntate Ecuador	MIES	Niños y niñas entre 36 y 72 meses de quintiles 1 y 2 de pobreza (SELBEN)	Ración de alimentos familiar + Chis-paz en 5 provincia a través de las CDI del INFA
		Personas con capacidades diferentes de quintiles 1 y 2 de pobreza (SELBEN)	Ración de alimentos
		Personas de la tercera edad de quintiles 1 y 2 de pobreza (SELBEN)	Ración de alimentos + sopa Vilcabamba (producto fortificado)
INTI	MCDS	Niños y niñas menores de 5 años de 8 cantones con las más altos índices de desnutrición crónica	Coordina y centra esfuerzos públicos en alimentación, vivienda, salud, educación nutricional y saneamiento en 8 cantones de 3 provincias
INFA*	MIES	Niños y niñas menores de 5 años	3 comidas calientes por día incluyendo el producto fortificado Nutrinfa

*Actualmente (desde el 2009) el INFA público integró y coordinó las acciones en desarrollo integral y alimentación que antes eran brindadas de manera independiente por el INNFA, ORI y FODI (anteriormente denominado Programa Nuestros Niños)

Conforme a lo aprobado, esta tesis realizará un análisis de los tres principales Programas de Alimentación del Estado¹⁵⁷: Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PANN 2000), Aliméntate Ecuador (AE) y Programa de Alimentación Escolar (PAE); estos programas atienden en conjunto a más de dos millones de ecuatorianos, con una inversión pública que ha crecido de manera sostenida durante los últimos años¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Estos programas corresponden a los que en el 2005 integraron el SIAN, cuya modalidad de gestión, desde su arranque hasta el año 2008, correspondió a la administración de sus recursos por parte de OI quienes a nombre del gobierno realizaron los procesos de contratación de bienes y servicios necesarios para su operación, y son los actuales programas que de acuerdo al Decreto Ejecutivo No. 1636 del 25 de marzo de 2009, sus actuales procesos de contratación están a cargo del Programa de Provisión de Alimentos (PPA) del MIES.

¹⁵⁸ La inversión realizada por el Gobierno de Ecuador durante los últimos años en programas de alimentación es alta. Así por ejemplo, en el 2008 las transferencias realizadas por el gobierno al PMA para la adquisición de alimentos y servicios de logística ascendieron a más de US\$ 86 millones. Los programas atienden a aproximadamente: 1'450.000 escolares con el PAE, 300.000 (niños y niñas entre 6 y 36 meses, mujeres embarazadas y madres en periodo de lactancia) con el PANN 2000 y 350.000 (niños y niñas entre 3 y 5 años, personas con discapacidad y adultos mayores) con el AE.

De manera general, estos programas, han sido poco evaluados¹⁵⁹, por lo que el análisis se centrará en los mecanismos de operación, inversión realizada, alcance en la ejecución, niveles de cobertura y atención, esquemas de focalización y gestión; de igual manera, se buscará tener una aproximación al diseño técnico y complementariedad de actividades, con la finalidad de identificar posibles impactos y resultados¹⁶⁰. Para esto se utilizará fuentes secundarias, provenientes de los programas, de estudios realizados previamente y del análisis de algunas variables de la ECV 2006 relacionadas con esta temática.

Dos de los tres programas analizados tienen explícitamente objetivos nutricionales (PANN 2000 y AE) mientras que el PAE tiene objetivos netamente educativos, buscando mejorar los niveles de matrícula, retención y rendimiento escolar¹⁶¹; por ende es a nivel de estos objetivos donde debería buscarse los posibles impactos de estos programas.

Inversión pública en los programas de alimentación y nutrición:

La inversión en los programas ha crecido de manera sostenida, entre el año 2000 y 2008 el monto de recursos transferidos¹⁶² por el Estado ecuatoriano al PMA para la operación de los programas de alimentación y nutrición se multiplicó por 8; pasando aproximadamente de US\$ 10,5 millones para el año 2000 a US\$ 86,2 millones en 2008; como se identifica en la siguiente tabla:

¹⁵⁹ El PANN 2000, realizó en el 2003 a través del ICT y OPS una línea de base y un estudio de impacto cuasi-experimental, el cual se desarrolló 3 años después de haber sido implementado el proyecto; los lugares donde se realizó la evaluación tuvieron un tratamiento especial por parte del programa (el cual garantizó la cobertura permanente de los fortificados, realizó actividades de educación y seguimiento a las familias para garantizar la demanda) por lo que los resultados pueden estar sobrevalorados en función de cómo el programa opera de manera regular; este programa también realizó (a través del ICT) una evaluación de Mi Bebida cuyo informe y resultados aún no han sido presentados. Así mismo, existe una Línea de Base realizada para el Programa de Colación Escolar en 1996, la cual es de poca utilidad ya que no se realizó las evaluaciones de medio término y final del proyecto y este fue masificado y extendido con el Programa de Alimentación Escolar en el año 2000, por lo que sus resultados actualmente no son comparables; durante el 2004 y 2005, la UNESCO conjuntamente con el ME realizaron una evaluación del PAE, la cual en su momento, recibió observaciones y críticas desde la STFS por no tener el suficiente rigor técnico. Finalmente el SIISE y STFS llevaron a cabo un primer proceso de evaluación de AE en el 2005 el cual quedó inconcluso porque el estudio se concentró en el producto fortificado (Nutrinna) que en ese momento era entregado a sus beneficiarios (niños y niñas de 3 – 5 años); el Programa redefinió sus prioridades y suspendió desde el 2007 la entrega de este producto.

¹⁶⁰ Stiglitz plantea 10 pasos para el análisis de los Programas Públicos: a) surgimiento del programa (contexto histórico, necesidad a la que busca dar respuesta), b) fallo del mercado, c) identificar alternativas de intervención del Estado, d) detalles del Programa (focalización, mecanismos de selección y operación), e) respuestas del sector privado, f) efectos del programa en la eficiencia económica, g) consecuencias distributivas, h) equidad – eficiencia, i) impactos, y j) proceso político. (Stiglitz, 2000: cap. 10)

¹⁶¹ Ver anexo de descripción de los programas donde se detalla todos sus objetivos.

¹⁶² Corresponde a los recursos transferidos hacia el PMA.

Tabla No. 15: Montos (en US\$) transferidos al PMA para la operación de los Programas de Alimentación y Nutrición, 2000 – 2008

Año	PANN 2000	AE	PAE	Total
2000	\$ 50.000,00	\$ 0,00	\$ 10.492.502,21	\$ 10.542.502,21
2001	\$ 600.000,00	\$ 0,00	\$ 15.405.364,53	\$ 16.005.364,53
2002	\$ 829.995,00	\$ 6.100.000,00	\$ 8.827.804,74	\$ 15.757.799,74
2003	\$ 1.360.000,00	\$ 6.981.377,16	\$ 14.556.632,18	\$ 22.898.009,34
2004	\$ 2.400.000,00	\$ 7.500.000,00	\$ 24.142.631,00	\$ 34.042.631,00
2005	\$ 10.278.500,00	\$ 7.200.000,00	\$ 14.362.376,16	\$ 31.840.876,16
2006	\$ 19.010.361,30	\$ 5.600.000,00	\$ 22.717.080,00	\$ 47.327.441,30
2007	\$ 12.308.572,00	\$ 22.830.601,00	\$ 36.250.000,00	\$ 71.389.173,00
2008	\$ 11.507.429,10	\$ 6.024.816,00	\$ 68.694.680,06	\$ 86.226.925,16
Total	\$ 58.344.857,40	\$ 62.236.794,16	\$ 215.449.070,88	\$ 336.030.722,44

Fuente: PMA
Elaboración propia

A pesar de que el presupuesto asignado a los programas ha sido creciente; el financiamiento de estos ha sido una de las principales limitaciones y restricciones para su operación. De manera general, las asignaciones presupuestarias de los programas, no ha dependido de los resultados que buscaba alcanzar cada uno, ni a priorizaciones de inversión y de objetivos de política. Más bien, éstas han estado supeditadas, a la capacidad de influencia de los directivos y de las autoridades de los programas, para conseguir mejores asignaciones; es por esto que la proporción de recursos asignados a cada programa ha tenido una trayectoria errática.

Existen también limitaciones en la oportunidad de las transferencias asignadas¹⁶³ para cada programa, las cuales no se distribuyen de manera regular durante cada año o en base a las necesidades de inversión y gasto que debe realizar cada programa. Al depender de la disponibilidad de recursos de la caja fiscal, por lo regular, en el primer semestre de cada año, los montos transferidos para los programas son bajos o

¹⁶³ Adicionalmente, durante el periodo de vigencia del SIAN, los recursos del PANN 2000 y del Programa Aliméntate Ecuador estaban integrados y eran transferidos al MSP, lo cual también daba limitaciones a AE para el ejercicio de sus recursos, ya que se demandaba de nuevos trámites burocráticos y la voluntad de las autoridades de los ministerios.

inexistentes y las transferencias se concretan en los últimos meses, e incluso días del año fiscal, por lo que se reduce la capacidad de planificación y de uso de los recursos asignados; lo cual ha repercutido en la frecuencia y calidad de atención en los servicios prestados y bienes entregados por los programas de alimentación.

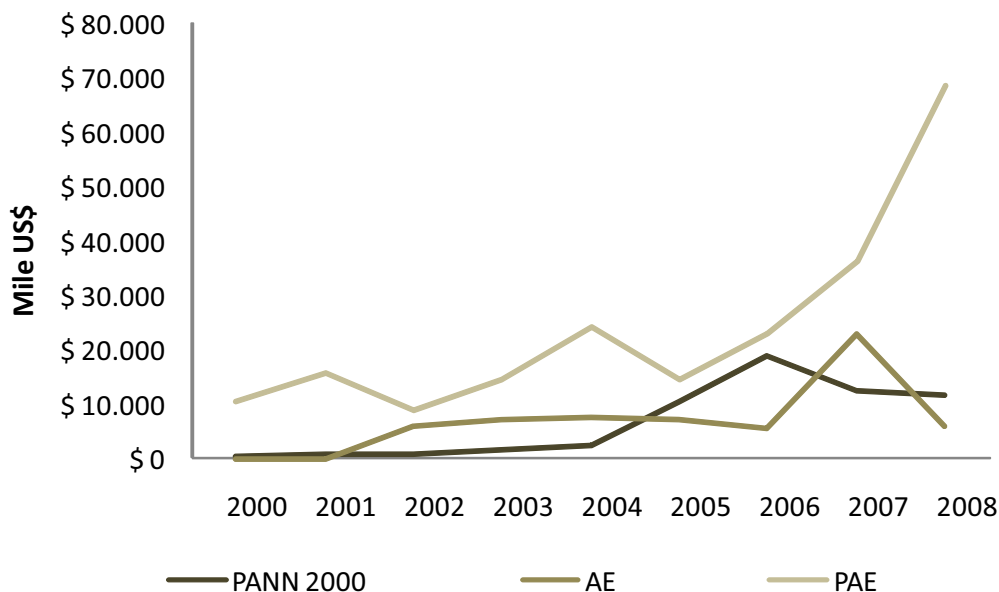
Uno de los mecanismos que utilizaron los programas, para enfrentar las demoras en las transferencias de recursos y su acumulación a finales de año, fue el de realizar, cuando se concretaba el desembolso, grandes compras de alimentos con una programación de entrega que se extendía al año siguiente; una vez suscritos los contratos con los proveedores se comprometían los fondos y estos eran devengados de acuerdo al calendario de entrega y provisión de los productos contratados. Es por este motivo, que existen inconsistencias en los informes de los programas y del gasto social (elaborados por la anterior STFS y actualmente por el MCDS) entre las coberturas alcanzadas por los programas con los recursos recibidos y los porcentajes de ejecución.

Gran parte del problema tiene sus raíces en la financiación de programas a partir de fondos especiales, (...) no de recursos fiscales normales. Las transferencias de CEREPS¹⁶⁴, (con las que se financió durante un periodo los programas), son discrecionales y a menudo impredecibles e irregulares (...) Inevitablemente, esto ocasiona inestabilidad en la prestación de servicios. También resulta en importantes divergencias entre los montos transferidos a los programas y los gastos acumulados reportados en la liquidación presupuestaria para un año determinado. En el año 2005, por ejemplo, el PAE logró gastar un monto equivalente al 170 por ciento del monto recibido en transferencias, mientras que en el año 2004 PANN 2000 gastó únicamente el 28 por ciento. Estos arreglos complejos y opacos, en los cuales las reservas financieras y físicas se arrastran entre años fiscales, socavan la transparencia y responsabilidad de rendir cuentas en el sector (BM, 2007: 81 – 83).

El aumento del gasto social en los programas de alimentación se da con mayor proporción desde el año 2007, especialmente dirigido al Programa de Alimentación Escolar.

¹⁶⁴ Los fondos CEREPS (Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social), estaban conformados por los excedentes de los ingresos petroleros bajo el concepto de garantizar recursos que debían orientar principalmente al gasto social y al desarrollo; los CEREPS surgen a finales de 2005, como iniciativa del entonces Ministro de Finanzas, Eco. Rafael Correa, en sustitución del anterior FEIREP (Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público) del año 2002, el cual estaba orientado a garantizar la compra y el servicio de la deuda externa del país, elemento que aumentó la rentabilidad de la misma, incrementando el valor de los bonos de la deuda. Los CEREPS estuvieron vigentes hasta el 2007, momento en que la Asamblea Constituyente incorporó estos recursos al Presupuesto General del Estado.

Gráfico No. 15: Serie histórica (2000 -2008) de los montos transferidos para la operación de los Programas de Alimentación y Nutrición



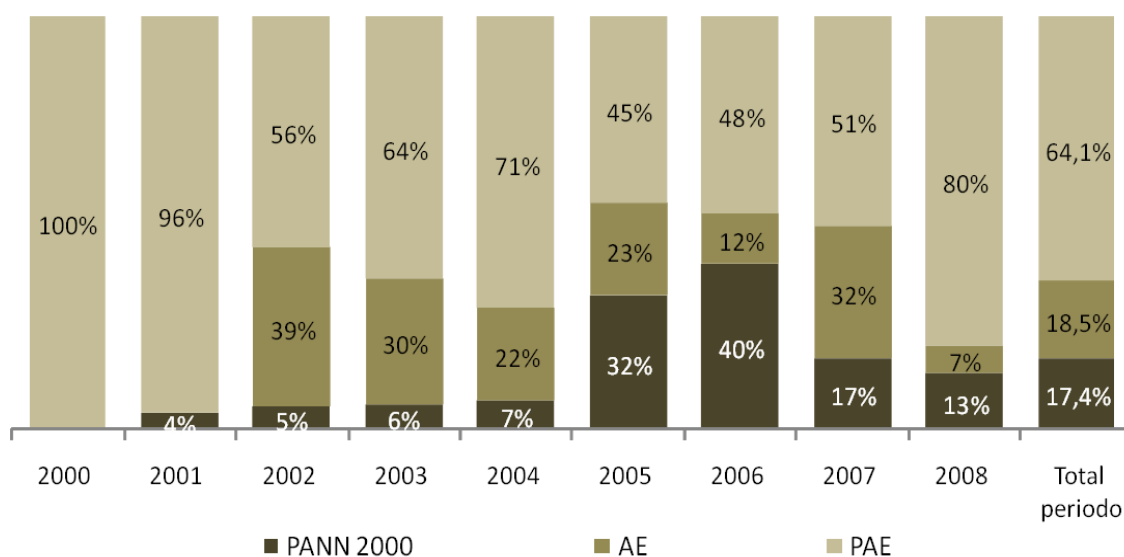
Fuente: PMA
Elaboración propia

La distribución de estos montos por año para cada programa ha sido variable y ha estado principalmente en función de la capacidad de ejecución previa de cada programa, así como, del enfoque de política que predominaba en ese momento; por ejemplo, en los años 2005 y 2006 en los que estuvo en vigencia el SIAN se puso énfasis en el Programa PANN 2000 por lo que el presupuesto de este programa correspondió al 32 y 40 por ciento respectivamente del total de la inversión del gobierno para los programas de alimentación y nutrición en esos años. Sumando los aportes de todo el periodo 2000 – 2008, el PAE concentra sobre el 64 por ciento del total de recursos transferidos, mientras que el PANN 2000 el 17,4 por ciento.

Aproximadamente solo la tercera parte del total de la inversión realizada, durante el periodo analizado, se orientó a los programas que tienen un enfoque nutricional que son los que atienden a los grupos poblacionales más vulnerables de acuerdo a su ciclo de vida. Los niveles de inversión en los programas PANN 2000 y AE son prácticamente similares (alrededor del 18 por ciento cada uno), mientras que la

inversión del PAE representó casi 4 veces la inversión realizada en el programa PANN 2000 el cual tiene un objetivo preventivo y de reducción de la desnutrición infantil.

Gráfico No. 16: Porcentajes de recursos transferidos para cada Programa de Alimentación y Nutrición

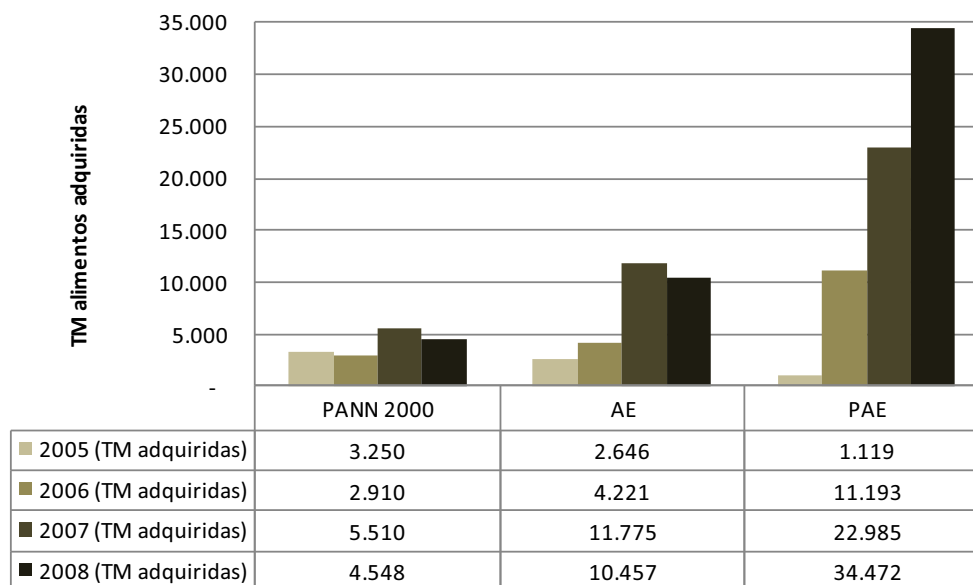


Fuente: PMA
Elaboración propia

En correspondencia al incremento anual de los montos transferidos para la operación de los programas también se incrementó el volumen de alimentos y productos adquiridos. Este incremento no representó necesariamente un aumento en la cobertura de los programas de alimentación, sino más bien, permitió cubrir y acercarse a las metas establecidas en cada programa para la atención de sus participantes. Así por ejemplo, con los montos transferidos al PAE hasta el año 2005, este programa atendía en promedio a 1'400.000 escolares entre 40 y 100 días del año escolar¹⁶⁵; con los incrementos del presupuesto el programa desde el año 2007 atiende a un número similar de participantes al menos por 120 días escolares.

¹⁶⁵ En 1999 el PAE atendió 100 días a los escolares del régimen costa y 40 días a los del régimen sierra (Carranza, 2000), de igual manera durante el 2005 el PAE atendió 43 días del año escolar (BM, 2007).

Gráfico No. 17: Volúmenes de compra de alimentos (en TM) para cada Programa de Alimentación y Nutrición, (2005 – 2008)



Fuente: PMA, informe de la unidad de logística
Elaboración: propia

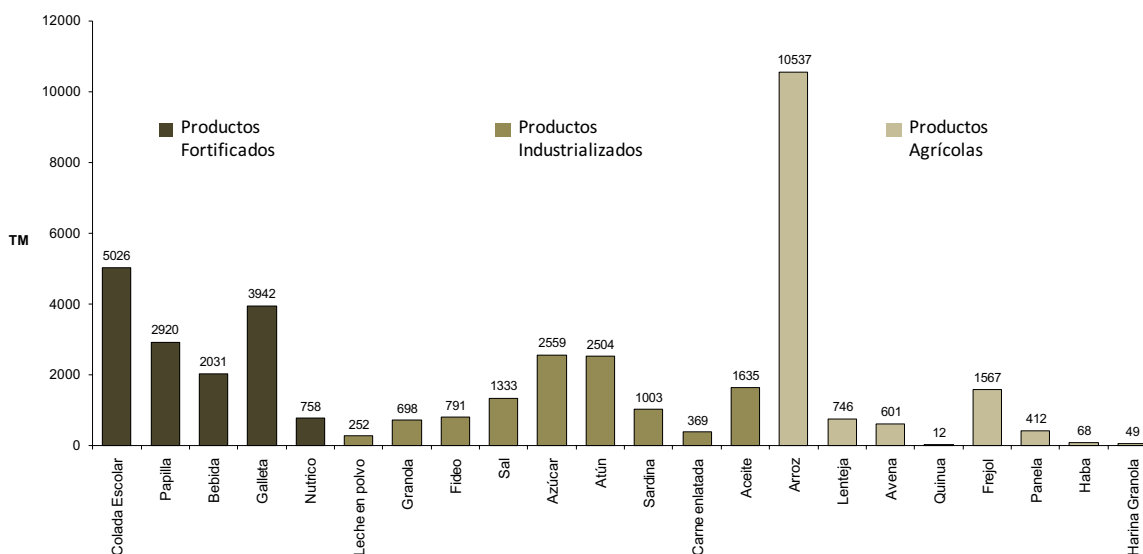
Entre el 2005 y 2008 el volumen total comprado de alimentos se incrementó en 7 veces, pasando de 7.015 TM adquiridas el 2005 a 49.477 TM en el 2008. El análisis por programa, identifica que el volumen adquirido para el PANN 2000 no tuvo mayores variaciones, mientras que para el PAE el incremento fue significado. Se debe considerar que el año 2005, corresponde al periodo en que menos presupuesto destinó el Gobierno a este programa conforme a los lineamientos del SIAN que estaban vigentes a esa fecha.

Del total de alimentos comprados durante el año 2008, el 37 por ciento correspondió a productos fortificados (*Mi Papilla, Mi Bebida, Colada y Galleta Escolar y Nutrico*¹⁶⁶), el 28 por ciento a productos industrializados (leche en polvo, fideo, azúcar, aceite, enlatados, etc.) y el 35 por ciento a productos agrícolas como el fréjol, arroz, avena, quinoa, etc. Estas proporciones son importantes tenerlas en cuenta para posibles procesos de compras locales a pequeños y medianos productores; una estrategia de este tipo demanda de una redefinición de las raciones en función de las preferencias y hábitos alimentarios locales y de un trabajo sistemático para promover procesos de competitividad en calidad y continuidad de la provisión de los productos a

¹⁶⁶ Barra de cereales fortificada.

nivel local. Los montos comprados para cada tipo de producto se detallan en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 18: Volúmenes comprados por tipo de alimentos (en TM) año 2008



Fuente: PMA, informe de la unidad de logística
Elaboración: propia

Los volúmenes de ciertos productos, como el arroz, comprados para los programas de alimentación social son significativos; regularmente los procesos de adquisiciones se los realiza cuando existe la disponibilidad de recursos desde el Estado, los cuales normalmente suelen ser transferidos a finales del año fiscal. Esta concentración de las compras a finales de año puede afectar al mercado nacional en conjunto, generando posiblemente escasez o incremento de los precios por los aumentos de la demanda¹⁶⁷. Adicionalmente, una mejor planificación de las adquisiciones, factible si las transferencias y disponibilidad de recursos fueran regulares, permitiría aprovechar la temporalidad y calendario de la producción, beneficiando a los programas de mejores costos en las compras.

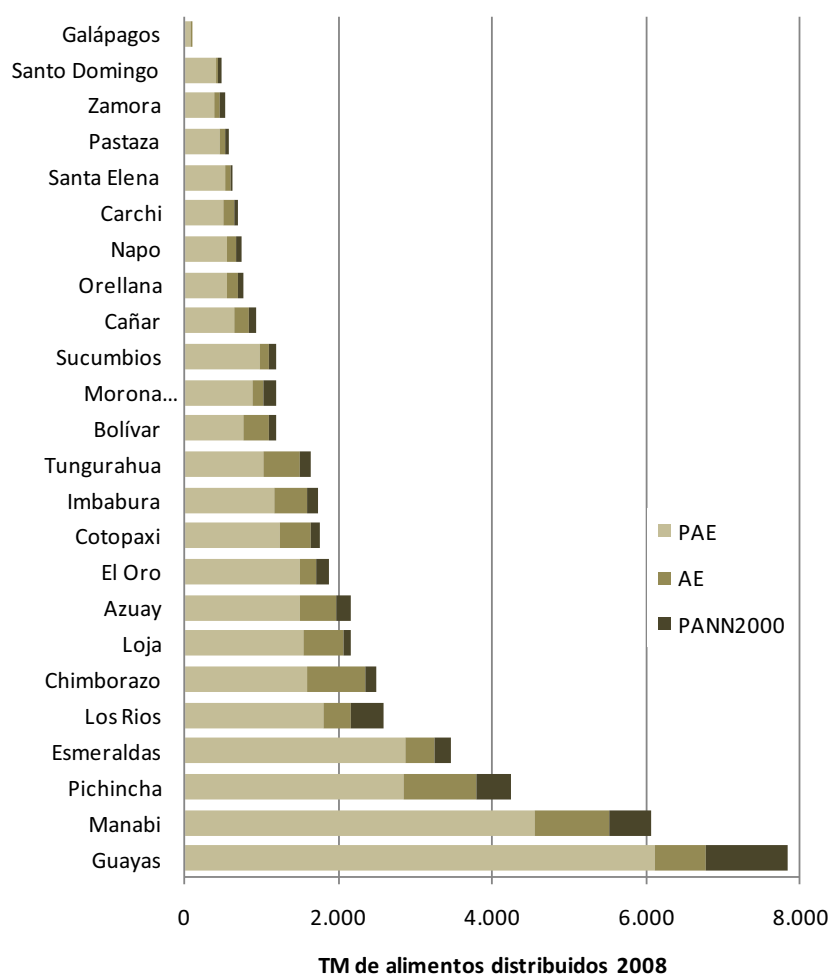
Parte del año 2009 (sus inicios), los Programas de alimentación operaron con la distribución de productos alimentarios adquiridos a través de PMA en contratos

¹⁶⁷ Es recomendable profundizar un análisis de este tipo, el cual podría identificar importantes externalidades negativas de los programas.

celebrados hasta diciembre de 2008. A partir de 2009 los procesos de adquisición de los programas se realizaron a través del PPA del MIES¹⁶⁸.

Durante el 2008, cinco provincias (Guayas, Manabí, Pichincha, Esmeraldas y Los Ríos)¹⁶⁹ concentraron más del 50 por ciento del total de alimentos distribuidos a los distintos puntos finales de entrega (escuelas, unidades de salud y juntas parroquiales). Los volúmenes de alimentos distribuidos por provincia se reflejan en la siguiente gráfica:

Gráfico No. 19 Volúmenes (en TM) de alimentos distribuidos por provincia y Programa, año 2008



Fuente: PMA, informe de la unidad de logística
Elaboración: propia

¹⁶⁸ Entre 2008 y 2009 se dio un proceso de transferencia de la experiencia, procedimientos y lecciones aprendidas en el proceso de adquisición, control de calidad y distribución desde el PMA hacia el PPA.

¹⁶⁹ Guayas: 17 por ciento; Manabí: 13 por ciento; Pichincha: 9 por ciento; Esmeraldas: 7 por ciento y Los Ríos 6 por ciento.

La proporción de alimentos distribuidos de cada Programa en las provincias es variable; por ejemplo, en Los Ríos el volumen de productos entregados por el PANN 2000 correspondió al 17 por ciento del total entregado en la provincia; mientras que en las provincias del oriente, el volumen de entrega de este programa es de alrededor del 8 por ciento. Estas diferencias se deben a que los criterios de focalización de los programas no son unificados y a las limitaciones de cobertura y de llegada especialmente del PANN 2000 en las provincias de la amazonia, donde la capacidad resolutive del sistema de salud público es baja.

Cobertura y Focalización

Los programas de alimentación social iniciaron su implementación utilizando una estrategia de focalización geográfica, orientada hacia las familias que viven en situación de pobreza. Así, el PANN 2000 durante sus dos primeros años de ejecución se orientó a las 160 parroquias con los mayores niveles de pobreza por NBI, el PAE priorizó sus intervenciones en las parroquias de alta vulnerabilidad social (IVS) y el PRADEC (actualmente Aliméntate Ecuador) en las parroquias rurales de extrema pobreza por NBI. En el 2005 con la Ley de Seguridad Alimentaria vigente en ese momento y el reglamento del SIAN se estableció para todos los programas¹⁷⁰ una transición progresiva de una focalización geográfica a la individual, utilizando el índice de bienestar del SELBEN y concentrando los esfuerzos en los quintiles 1 y 2 de pobreza, la meta establecida era que en el 2006 el 100 por ciento de la población atendida sea de estos quintiles¹⁷¹; esta iniciativa tuvo resistencias para su aplicación en los Programas y quedó insubsistente cuando el SIAN perdió vigencia.

El enfoque de focalización de los programas se ha centrado siempre en pobreza, el debate existente ha sido si la focalización debe ser individual o geográfica; no se consideraron otros criterios de focalización como prevalencia de desnutrición,

¹⁷⁰ En el caso del PAE, para la focalización la unidad prevista era el plantel educativo, porque la focalización a partir del beneficiario (niño/niña) y la exclusión de otros en un mismo establecimiento era poco práctica y socialmente inaceptable.

¹⁷¹ De acuerdo al artículo 5 del reglamento del SIAN la proporción de beneficiarios en quintiles 1 y 2 debía ser la siguiente:

Programas	2003	2004	2005	2006
PANN 2000	67%	80%	85%	100%
PAE	53%	60%	85%	100%
AE	N.D.	65%	85%	100%

subnutrición e indicadores de seguridad alimentaria, a pesar que varios programas tenían un enfoque nutricional.

Actualmente los criterios de focalización usados por los programas (que los arrastran históricamente) son los siguientes:

Tabla No. 16 Criterios de focalización de los Programas de Alimentación y Nutrición

Programa	Focalización
PANN 2000	Libre demanda de las personas que acuden al control de salud de niño y niñas sano o embarazo en las unidades de salud
AE	Individual: familias con niños y niñas entre 3 y 5 años, personas con capacidades diferentes y adultos mayores de los quintiles 1 y 2 de pobreza según el SELBEN.
PAE	Geográfico: Escuelas fiscales, fiscomisionales y municipales de las zonas rurales y urbano marginales de las parroquias con mayor índice de vulnerabilidad social (IVS).

No existe un criterio estandarizado de focalización entre los distintos programas de alimentación y nutrición y debido a que en diferentes momentos del funcionamiento de los programas, los criterios de focalización se aplicaron de manera discrecional, es posible que hayan existido duplicaciones en la atención con otros programas que atienden con alimentos a la misma población objetivo; por ejemplo entre Aliméntate Ecuador y PANN 2000 con el ORI, INNFA y FODI.

Los tres principales programas de alimentación y nutrición atienden a las poblaciones más vulnerables, por ciclo de vida, en una trayectoria que idealmente debe ser continua. La atención inicia, a través del PANN 2000, desde el vientre de la madre, continuando luego durante los seis meses de lactancia exclusiva y pasado con el niño y niña hasta los 3 años de edad; luego está el Programa AE, quien atiende a los niños y niñas entre 3 y 6 años, para que finalmente el PAE proporcione sus servicio a los escolares hasta los 14 años de edad, en un ciclo de atención que debería ser continuo (cadena de vulnerabilidad alimentaria)¹⁷².

Debido a que los programas tienen esquemas de focalización diferentes y no existen registros individualizados de las personas atendidas no existe una garantía para el traspaso de un individuo desde un programa a otro (cuando cumple las edades

¹⁷² El concepto de la cadena de la vulnerabilidad alimentaria fue desarrollado y propuesto por la oficina de PMA en Ecuador, para promover procesos de abogacía en la formulación de políticas públicas integrales entre los distintos programas de alimentación.

requeridas) perdiéndose la posibilidad de generar efectos y beneficios que acumulados representarían una ventaja importante a nivel nutricional.

La cobertura histórica y presupuestos de los programas de alimentación y nutrición se detallan en la siguiente tabla.

Tabla No. 17 Coberturas y Presupuestos (en US\$) de los Programas de Alimentación y Nutrición, 2000 – 2007

Programa		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PANN	Cobertura (beneficiarios)	120.000	173.340	287.319	224.595	184.187	191.701	218.967	282.759
	Presupuesto (millones US\$)	1,1 ^A	1,3	0,8	5,7	11,7	10,5	12,5	12,5
AE	Cobertura (beneficiarios)	58.600	73.299	348.793	203.571	210.054	200.978	237.283	259.326
	Presupuesto (millones US\$)	1,9	4,2	6,1	7,0	7,5	8,0	12,4	17,5
PAE	Cobertura (beneficiarios)	500.000	589.000	677.000	1'411.463	1'341.820	1'303.857	1'309.801	1'338.949
	Presupuesto (millones US\$)	15,0	18,8	23,8	15,2	26,9	15,1	23,2	30,0

Fuente: Fabara, C y Cervantes, R (2008) en base a datos de los Programas Sociales y MEF

A: Corresponde al aporte del PMA al proyecto; Fuente: Plan de Operaciones del proyecto (MSP – PMA)

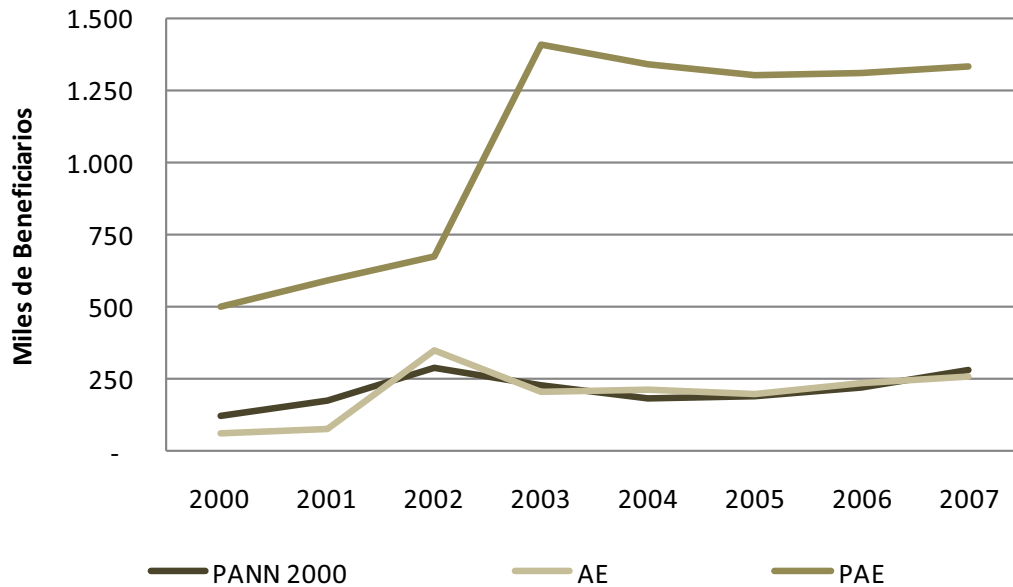
Nota 1: Los valores del presupuesto corresponden únicamente a los aportes del Gobierno Nacional.

Nota 2: Los datos de cobertura del PAE entre el 2000 y 2002 son de Almuerzo Escolar, modalidad que estuvo financiada por el presupuesto del Estado; a estos valores anuales de cobertura debe incluirse aproximadamente 500.000 escolares atendidos con colación escolar con recursos del PMA

Nota 3: Se debe considerar de que AE no ha brindado los mismos servicios y ha atendido a la misma población durante el periodo de referencia; hasta el año 2002 operaron comedores comunitarios y escolares, el año 2003 se eliminó los comedores escolares y se incluyó la tención a niños y niñas menores de 5 años, personas con discapacidad y adultos mayores.

La evolución de la cobertura de atención en los programas en el periodo 2000 – 2008, refleja un crecimiento a partir del año 2002, se debe considerar que los dos primeros años correspondieron a proyectos pilotos en el PANN 2000 y Aliméntate Ecuador (ex – PRADEC) y que la tabla anterior refleja solo la cobertura de almuerzo escolar en el periodo 2000 – 2003, por lo que la cobertura total del PAE estaría alrededor de un millón de beneficiarios. La trayectoria de la cobertura desde el año 2003 es, en términos generales, estable: el PAE atendiendo a aproximadamente 1'350.000 escolares, el PANN 2000 atendiendo en promedio a 210.000 beneficiarios y Aliméntate Ecuador a 200.000 beneficiarios en promedio.

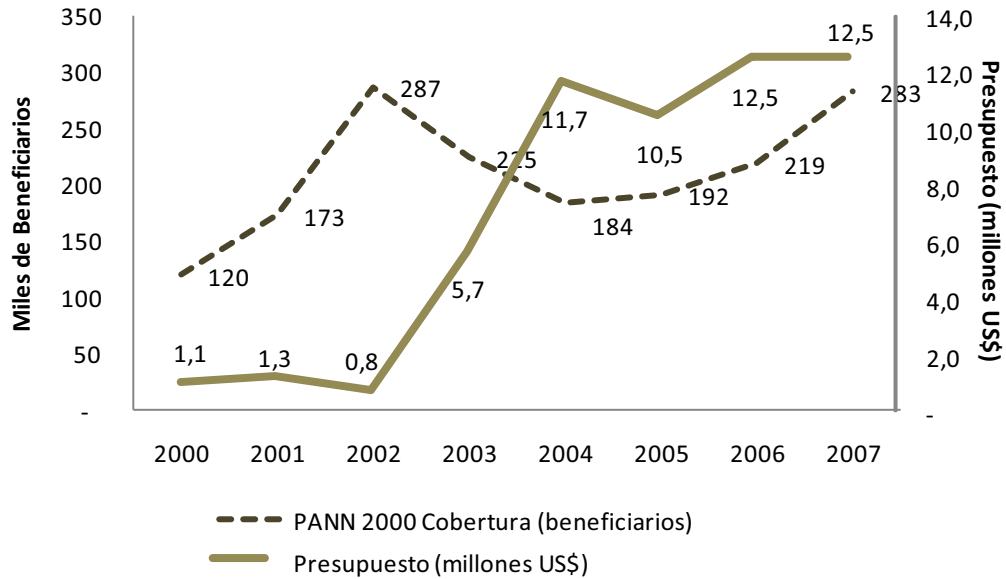
Gráfico No. 20 Serie histórica (2000 -2007) de los presupuestos de los Programas de Alimentación y Nutrición



Fuente: Fabara, C y Cervantes, R (2008) en base a datos de los Programas Sociales y MEF
Elaboración: propia

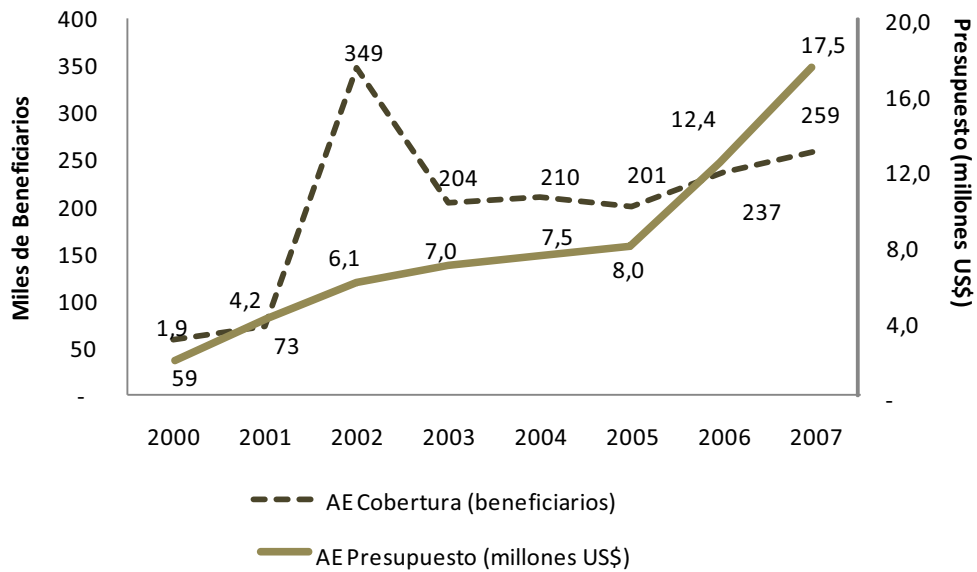
Los niveles de cobertura de los tres programas no están en relación a los presupuestos recibidos; un menor presupuesto, no corresponde necesariamente a una disminución de cobertura; esto se debe a que los programas cuando tenían menores recursos afectaron la calidad del servicio, reduciendo los días efectivos de atención y también al hecho de que cuando existía mayores niveles de recursos, los programas realizaban compras con una planificación de entregas que se extendía hasta el año siguiente. La relación entre presupuesto y cobertura para los tres programas se ilustran en los siguientes gráficos:

Gráfico No. 21 Relación entre presupuesto y cobertura del Programa PANN 2000, serie histórica (2000 -2007)



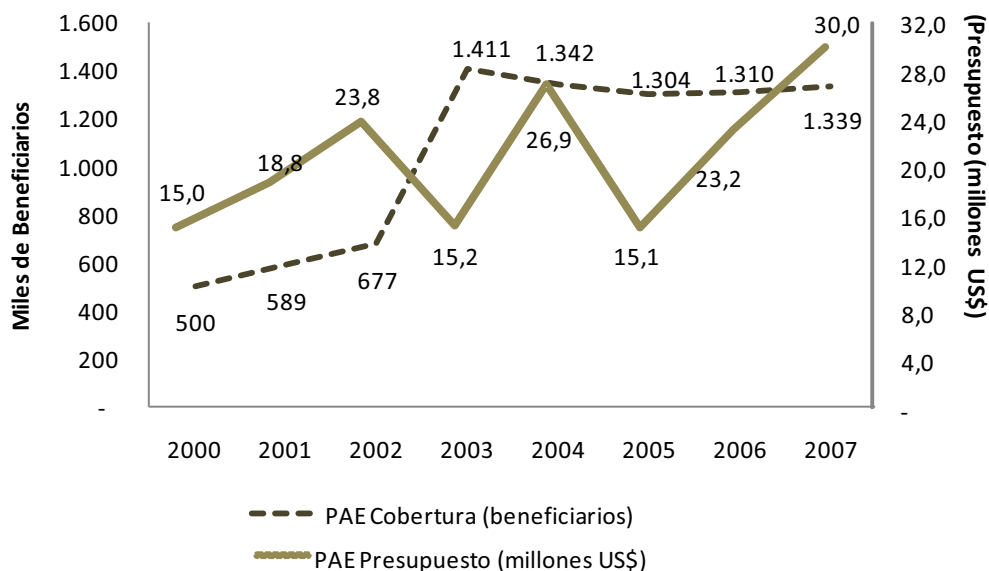
Fuente: Fabara, C y Cervantes, R (2008) en base a datos de los Programas Sociales y MEF
Elaboración: propia

Gráfico No. 22 Relación entre presupuesto y cobertura del Programa Aliméntate Ecuador, serie histórica (2000 -2007)



Fuente: Fabara, C y Cervantes, R (2008) en base a datos de los Programas Sociales y MEF
Elaboración: propia

Gráfico No. 23 Relación entre presupuesto y cobertura del Programa de Alimentación Escolar, serie histórica (2000 -2007)



Fuente: Fabara, C y Cervantes, R (2008) en base a datos de los Programas Sociales y MEF
 Elaboración: propia

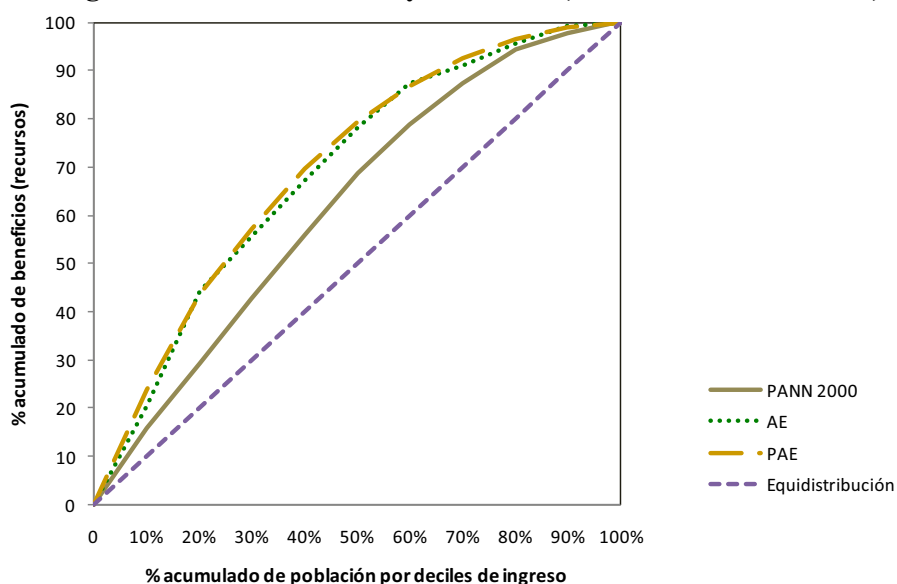
Los datos de cobertura reportados por los programas no suelen ser exactos, especialmente en el programa PANN 2000, debido a que este programa funciona a libre demanda y no existe un registro individualizado (ni manual ni automático) de cada beneficiario, por lo tanto no se sabe exactamente cuántos individuos fueron atendidos y cuantas veces retiraron el producto. Lo que el programa suele realizar para sus reportes es calcular el número de producto TM de *Mi Papilla* o *Mi Bebida* entregados en un periodo dividido para el número hipotético (de acuerdo a la normativa del programa) de veces que debía haber retirado el alimento. Esto acarrea un doble problema; no se sabe con seguridad a cuantas personas se atendió y también se desconoce con qué frecuencia (concentración) cada beneficiario retiró los productos fortificados; “la mayoría de madres sólo llegan dos o tres veces al año, por lo que (...) el impacto nutricional del beneficio probablemente no es muy grande” (BM, 2007: 88).

Las actividades de los programas, principalmente en los primeros años de operación, no estuvieron exentas de interferencias (especialmente de orden político) en los procesos planificación y programación, las cuales incidieron en incrementos de cobertura no justificados y no respaldos técnica ni financieramente.

Consecuencias distributivas de los Programas

Se han realizado varios esfuerzos (Vos: 2003, Ponce: 2003, León: 2005, BM: 2007, Tejerina: 2008) por identificar las consecuencias distributivas de los programas, para el efecto se han utilizado la ECV 1999, la encuesta a hogares EDS 2003, la encuesta ENEMDU¹⁷³ 2005 y la ECV 2006. Todos los análisis realizados coinciden en destacar las características progresiva (pro – pobre) que tienen los programas de alimentación, es decir, que benefician en mayor proporción a individuos que se encuentran en situación de pobreza.

Gráfico No. 24 Curva de Lorentz de la concentración de los Programas de Alimentación y Nutrición (incidencia de beneficios)



Fuente: Datos procesados por BM: 2007, en base a ENEMDU 2005
Elaboración: Propia

Los programas de alimentación son de los esfuerzos en el sector social que mejor focalizados están y que mejores características distributivas tienen en comparación con otras iniciativas del sector implementadas en el país, el componente de redistribución¹⁷⁴ es de 0,37 para Aliméntate Ecuador; 0,39 para el PAE y 0,28 para el PANN 2000 (Tejerina: 2008). De igual manera, los índices de progresividad¹⁷⁵ son para el PAE (0,40), para AE (0,38) y para el PANN 2000 (0,24) (BM, 2007).

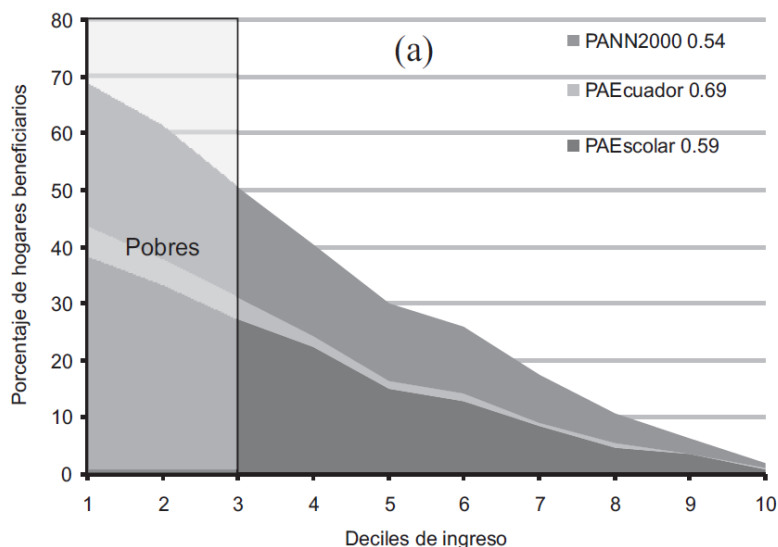
¹⁷³ Tanto la EDS como ENEMDU fueron encuestas de carácter nacional realizadas por el INEC el 2003 y 2005 respectivamente.

¹⁷⁴ El componente de redistribución relaciona el efecto sobre el coeficiente de Gini de ingreso que tiene cada programa con su tamaño (cobertura). El programa con un mejor componente de redistribución es el BDH (0,37) y el peor la educación universitaria (-37,28) (Tejerina, 2008).

¹⁷⁵ Una máxima progresividad tiene un valor de 1 y una máxima regresividad un valor de - 1.

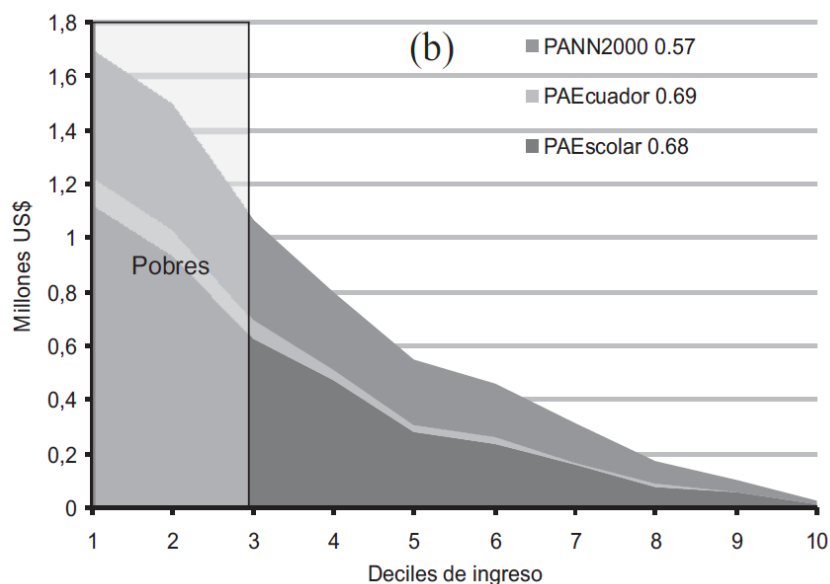
La distribución de beneficios tanto a nivel de hogares (por deciles de ingreso) atendidos como recursos invertidos en ellos a través de los programas de alimentación y nutrición se ilustran en las siguientes gráficas.

Gráfico No. 25 Distribución de Beneficios (por porcentaje de hogares atendidos) por los Programas de Alimentación y Nutrición, según deciles de ingresos



Elaboración: Tejerina(2008), página 199, en base a ECV 2006

Gráfico No. 26 Distribución de Beneficios (en millones de US\$) invertidos por los Programas de Alimentación y Nutrición, según deciles de ingresos



Elaboración: Tejerina (2008), página 199, en base a ECV 2006

Si bien, los tres programas de alimentación y nutrición analizados son progresivos, existen segmentos de población, especialmente del quintil cuatro, que reciben los beneficios de manera regular, principalmente en el PANN 2000; probablemente, en este programa la autoselección (auto – focalización) juega un rol importante para que no exista concentración en el grupo de mayor ingreso. Los errores de inclusión (error tipo II) en los programas son de 35,9 por ciento para el PAE y de 38,8 por ciento para el PANN 2000. (Tejerina, 2008)

Más allá de los problemas de filtración que tienen los programas, la principal limitación está en los errores de exclusión (error tipo I), específicamente en el PANN 2000, la cobertura de este programa para los niños y niñas menores de dos años¹⁷⁶ está en el orden del 31 por ciento de acuerdo al diagnóstico de los programas realizado por el Banco Mundial (2007)¹⁷⁷, con un error de exclusión del 34 por ciento (Ponce: 2005).

Este programa en particular debe hacer importantes esfuerzos para llegar en mayor proporción a su población objetivo. Esta limitación en el alcance del programa no se debe a problemas presupuestarios, puesto que no ha podido incrementar su cobertura con los mayores volúmenes de recursos recibidos desde el Estado. Las limitaciones de llegada de este programa están en su esquema operativo, para superar esto se requiere respuestas innovativas tanto para su estrategia como para el desarrollo de mecanismos operativos alternativos que permitan rebasar las limitaciones de la capacidad resolutoria del sistema de salud público con el cual está condicionado; en la práctica, la entrega de productos fortificados no constituyeron un incentivo suficiente para que las personas acudan con mayor regularidad a los servicios de salud.

Limitaciones operativas y de diseño

Una característica que ha marcado el desarrollo y la implementación de políticas públicas de alimentación y nutrición en Ecuador es su marcado carácter centralizado, donde el rol del nivel local, tanto de los propios funcionarios de los programas, como de los gobiernos seccionales, es limitado y netamente operativo. La participación de actores locales se reduce a acciones exclusivamente instrumentales; por ejemplo, los

¹⁷⁶ Los estudios de focalización realizados al programa tanto del BM (2007) como el de Ponce (2005) se refieren cuando el programa atendía a niños y niñas hasta 2 años de edad; la actual población objetivo de este programa se extiende hasta los niños y niñas menores de 3 años.

¹⁷⁷ Ponce (2005) identificó que el PANN 2000 atiende tan solo al 40 por ciento de la población que debería ser atendida.

padres de familia que aportan con insumos y en la preparación de los productos de alimentación escolar, el rol instrumental de las Juntas Parroquiales para la recepción, almacenamiento y distribución de las raciones del Programa Aliméntate Ecuador y prácticamente la nula participación en el Programa PANN 2000. Los actores locales, no intervienen en las definiciones estratégicas y operativas, no son consultados en la definición de las raciones o en los esquemas de focalización; incluso todos los procesos administrativos, incluidos los de adquisición de los productos y servicios como el de la logística se desarrolla desde el nivel central.

En un análisis realizado en el 2006¹⁷⁸ sobre el modelo de gestión de los programas, se identificó que el esquema centralizado, que es el que, con algunos matices, operan los programas podrían acarrear, entre otros, lo siguientes problemas:

- Ineficiencia por la sobrecarga de información y decisión en las oficinas centrales de Quito, lo que dificulta la toma de decisiones rápidas y apegadas a las sentidas necesidades de las realidades locales.
- Inequidad derivada de los efectos diferenciales que provoca las decisiones desde el centro por el desconocimiento y la lejanía de la población en su ámbito territorial inmediato. Teniendo como efecto el que se consoliden las desigualdades entre las subcolectividades.
- Ineficacia en el cumplimiento de los objetivos, desperdicio de recursos, dificultad en el seguimiento y monitoreo.
- Politización de los programas lo que se expresa en los cambios administrativos constantes y en el pago de favores políticos, nepotismo en otros casos. Es decir, prevalencia del criterio de nombramientos por la pertenencia política por sobre los requisitos técnicos para el ejercicio de funciones.
- Definición de un modelo de gestión único para una realidad social, económica y cultural diversa (Delgado y Sánchez, 2006: 7)

Los programas, en términos generales, han variado muy poco su modelo de gestión, a pesar de haber hecho esfuerzos, particularmente el programa Aliméntate Ecuador y PAE por diversificar los productos y servicios entregados a sus usuarios.

El PAE incorporó el refrigerio escolar, orientado especialmente a escuelas con muchos alumnos para dar respuesta a las dificultades operativas que conlleva el preparar la colada y el almuerzo escolar para un número alto de individuos. Así mismo, desarrolló otras opciones de alimentos como la barra de granola fortificada, la leche UHT, las hojuelas y varios tipos de galleta para evitar el cansancio por un consumo crónico de los mismos productos.

¹⁷⁸ Consultoría realizada para PMA por E. Delgado y F. Sánchez: *Hacia un nuevo modelo de gestión dentro de un proceso piloto de descentralización en los programas de alimentación y nutrición del Estado ecuatoriano*, Quito, 2006.

Aliméntate Ecuador, en los últimos años orientó sus esfuerzos a promover procesos de información y educación alimentaria y nutricional, mediante campañas masivas: “Alimentos de Verdad”, y espacios participativos y educativos como las “Ferias del Buen Vivir”, todos ellos orientados a mejorar los hábitos alimentarios, promover el consumo de frutas y verduras y la reducción de las grasas trans. Adicionalmente, desarrolló el producto fortificado “Vilcabamba” para los adultos mayores e inició un proceso de suplementación cacera con micronutrientes (chis-paz).

El Programa PANN 2000 ha operado prácticamente sin realizar modificaciones ni adaptaciones a como fue diseñado en 1999. Por el contrario, los componentes técnicos iniciales de este programa que incluían procesos de: a) Información – Educación – Comunicación; b) Capacitación; y, c) Participación Comunitaria, no han sido desarrollados e implementados de manera sistemática y sostenida.

Finalmente existen limitaciones en el diseño de los programas que les restan efectividad. Así, en el Programa PANN 2000, el supuesto, de que las personas, van a acudir de manera periódica (mensual) a las unidades de salud, no solo que no es aplicable, puesto que un aumento en la demanda de ese nivel (debido a la cobertura nacional del programa) rebasaría la capacidad del servicio de salud público; sino que también, se ha evidenciado, en la práctica, que la entrega gratuita de los alimentos fortificados no son un estímulo suficiente para que las familias acudan con mayor frecuencia en búsqueda de los servicios de salud, la concentración promedio para los niños y niñas menores de 2 años en Ecuador es inferior a 3 consultas por año. Un elemento que ha contribuido a la baja concentración en este programa, es la falta de implementación y seguimiento a las corresponsabilidades del BDH, las cuales estuvieron diseñadas para implementarse desde 2007 pero que fueron postergadas por razones políticas y operativas relacionadas con la capacidad resolutive del sistema de salud y de contar con mecanismos automatizados de seguimiento del cumplimiento de estas condicionalidades.

El programa PANN 2000 debe realizar esfuerzos para desarrollar modelos operativos alternativos que estén acordes con una realidad socio económica y cultural heterogénea del país.

De igual manera, en el Programa Aliméntate Ecuador, la efectividad de su operación depende del accionar de las Juntas Parroquiales, las cuales están fuera del

ámbito de la gestión directa del programa; esta dependencia le da una alta vulnerabilidad, la cual es difícil de superar dado que corresponden a dos estructuras institucionales diferentes y separadas. Así mismo, este programa que tiene un enfoque nutricional orientado a niños y niñas entre 3 a 5 años 11 meses de edad no tiene una estrategia ni un producto específico para atender a esta población, a la cual se le entrega una ración familiar de alimentos; el impacto nutricional específico en esta población, con la actual modalidad de funcionamiento, probablemente debe ser mínimo. La definición actual en el programa de que la ración familiar entregada para este grupo de edad corresponde a un incentivo para que las familias participen en actividades de educación nutricional, es una alternativa muy costosa, que debe ser evaluada en función de los beneficios obtenidos¹⁷⁹.

A pesar de varios esfuerzos realizados para la coordinación, integración y armonización de los programas de alimentación y nutrición éstos han sido poco efectivos, cada programa viene funcionando de manera aislada con sistemas de focalización, de información, de monitoreo, evaluación y logísticos diferentes. Así mismo los procesos de educación alimentaria y nutricional no están armonizados por lo que se duplican esfuerzos.

La acción pública se ha caracterizado por la falta de coordinación entre un grupo de programas totalmente aislados de un objetivo claro de desarrollo y en donde una visión de intervención integral ha estado ausente. La falta de coordinación ha contribuido a que se dupliquen acciones, se malgasten recursos y que el beneficio no llegue de manera óptima a la población beneficiada. Adicionalmente, los esfuerzos realizados han puesto poca atención a realizar evaluaciones serias de sus intervenciones, así como crear sistemas integrales de focalización, monitoreo y seguimiento de sus intervenciones. Todo lo anterior ha provocado que el impacto de estos programas en variables nutricionales y de seguridad alimentaria sea escasos (Freire y Waters, 2007: 38)

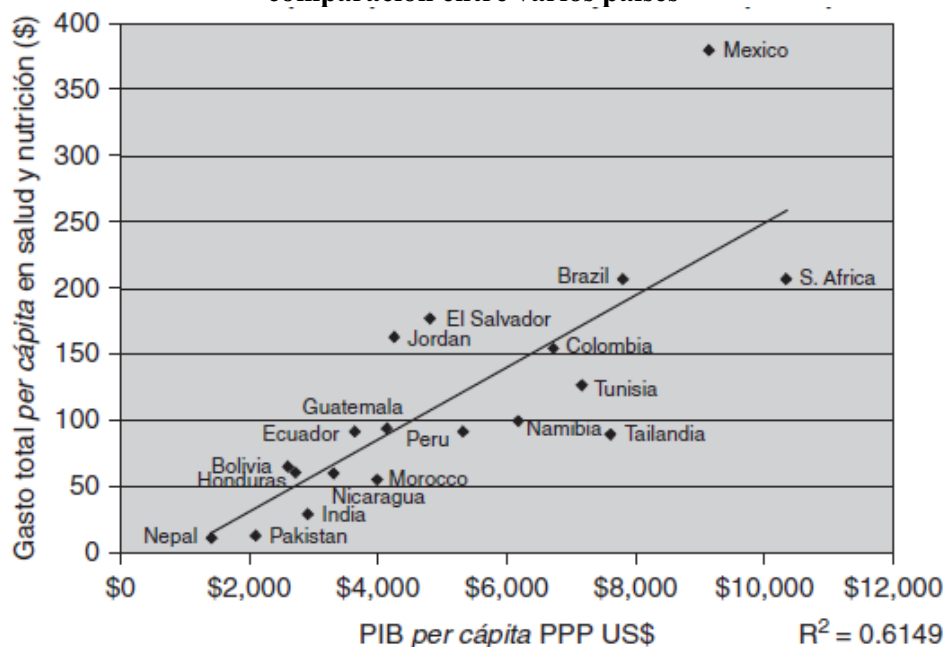
Si bien, Ecuador durante los últimos años viene realizando una inversión creciente y sostenida en programas de alimentación y nutrición, este gasto no se ha traducido en los indicadores nutricionales del país.

La situación nutricional del Ecuador es inferior a la de otros países con niveles similares de gasto per cápita en salud y nutrición, como son Tailandia, Nicaragua y Marruecos. Se puede hacer una comparación similarmente desfavorable al interior de Latinoamérica con Colombia y Brasil. El desafío, en resumidas

¹⁷⁹ Durante el 2005 y 2006 que este programa entregaba a los niños y niñas el producto fortificado Nutrinfa, también se incluyó la entrega de una ración familiar como estímulo para que las madres vayan a las Juntas Parroquiales a retirar el producto fortificado; en esa oportunidad el costo de esta ración estímulo era más de la mitad del costo total de la ración entregada a este grupo (BM, 2007).

cuentas, consiste en convertir estos gastos en mejores estadísticas nutricionales (BM, 2007: 69)

Gráfico No. 27 Gasto en salud y nutrición en relación con desnutrición crónica, comparación entre varios países



Elaboración Estudio BM: 2007, 69

Efectos no deseados de los Programas de Alimentación Social.

Frecuentemente la magnitud y alcance de las intervenciones del Estado está mediatizada por la disyuntiva inicial entre eficiencia y equidad; cuanto socialmente se está dispuesto a ceder de la una en beneficio de la otra. Los programas públicos en general y los de alimentación social en particular, tienen un marcado carácter distributivo, este es su origen y justificación esencial, sin embargo, frecuentemente dan lugar a ineficiencias tanto en la producción, distribución y en el consumo de los bienes y servicios que se provee.

Los programas tanto en el largo como en el corto plazo pueden reducir o expulsar las intervenciones privadas afectando de esta manera la intervención o consumo total esperado; así mismo generan niveles de dependencia y en ciertos casos,

posiblemente presente en algunos programas de alimentación en el país, cuando no existe una adecuada focalización generan una demanda que anteriormente no existía.

Existen también varios otros efectos no deseados en los programas que tienen que ver con las modificaciones del comportamiento de los usuarios para continuar o no abandonar las prestaciones que están recibiendo, estos desincentivos pueden afectar una amplia gama de situaciones que se reflejan a través de deficiencias en la información “riesgo moral” o incluso afectando las decisiones laborales que podrían tomar los individuos, así como otras que se hayan establecido como condicionantes para la selección de beneficiarios, estos comportamientos son más frecuentes en aquellos grupos que se encuentran en el margen o umbral definido como mínimo para salir de la intervención, en los que los incentivos marginales para trabajar o superar la situación de riesgo social se reducen (Stiglitz, 2003).

Por otro lado, los programas de alimentación social, por lo general, se orientan fundamentalmente a los síntomas y no a las causas de los problemas que pretenden afectar y en algunos casos “la incidencia real” de los mismos no es la esperada. Finalmente un elemento importante a considerar es el de la sostenibilidad de las intervenciones, sobretodo en momentos de restricciones fiscales.

Análisis de la Eficiencia Económica

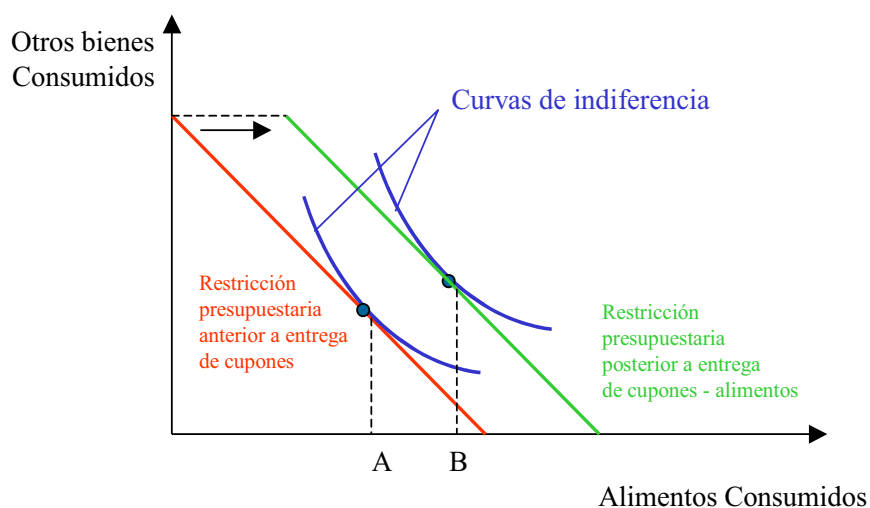
Se puede identificar ineficiencias tanto por el lado de la producción como del consumo. Para el caso de algunos Programas de Alimentación Social en Ecuador, en los que el producto que se entrega a los beneficiarios es exclusivo (galleta, colada, papilla) y no se encuentra a disponibilidad en el mercado, se puede crear un tipo de monopolio en la producción de los bienes, y en la gestión del Programa. Este elemento puede generar implicaciones en la calidad, oportunidad en la provisión, en la valoración y satisfacción de los usuarios y en la innovación tecnológica. En el caso de los programas en Ecuador, a pesar de varios esfuerzos realizados, la base de proveedores de los productos industrializados, especialmente los extruidos, es muy limitada, existiendo riesgos de presencia de comportamientos oligopólicos; de igual manera, los procesos de innovación tecnológica no han evolucionado acorde a las demandas de los usuarios, en los cuales, de acuerdo a información empírica, se presentó cansancio por consumo

crónico, los productos entregados han tenido pocas modificaciones. Por ejemplo las fórmulas de la papilla y bebida entregadas por el PANN 2000, no han tenido ninguna modificación desde mediados del año 2000 en que fueron elaboradas; una situación similar, sucedió con la galleta y colada escolar, cuyas fórmulas se mantuvieron invariables por más de una década.

Stiglitz refiere que la provisión pública de alimentos, genera un efecto renta y que dependiendo de las modalidades de operación e intención de política se pueden generar un efecto sustitución y/o un efecto renta. (Stiglitz: 2000)

Así por ejemplo un bono de alimentos genera fundamentalmente un efecto renta, es decir, los individuos aumentan su renta total, elevan su restricción presupuestaria y puede destinar sus recursos tanto para alimentos como para el consumo de otros bienes de acuerdo a sus preferencias.

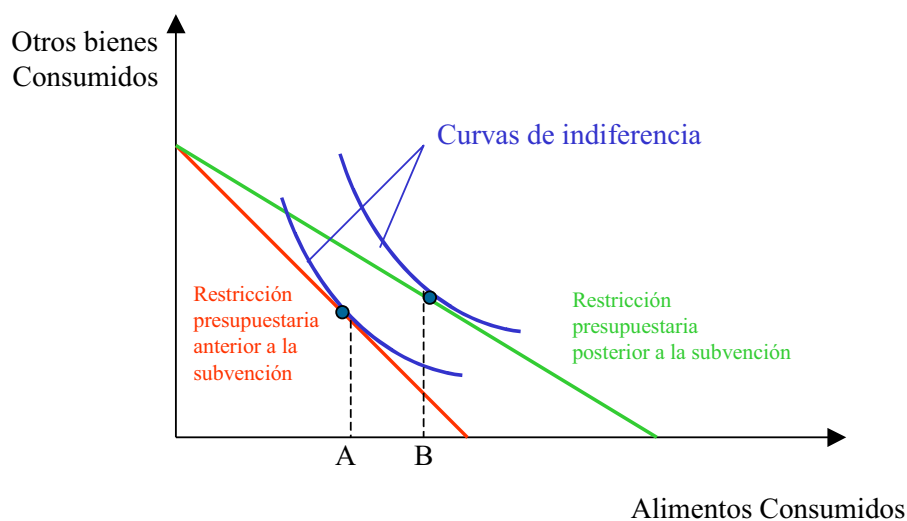
Gráfico No. 28 Efecto Renta en los Programas de Alimentación Social



Tomado de Stiglitz: 2003

Por su parte, los programas que subvencionan una proporción del gasto del individuo en alimentos, genera fundamentalmente un efecto sustitución; parte de la renta del individuo (la generada por la reducción de los costos de alimentos) se destinará al consumo de otros bienes. El efecto sustitución genera pérdidas de eficiencia pues afecta los incentivos marginales de los individuos.

Gráfico No. 29 Efecto Sustitución en los Programas de Alimentación Social



Tomado de Stiglitz: 2003

En los dos casos descritos se genera un efecto renta, por lo que se podrían conseguir los mismos objetivos de aumentar el consumo de alimentos, con una transferencia monetaria equivalente, con la que a la vez se podría satisfacer de mejor manera las preferencias personales a menores costos. Sin embargo, son los lineamientos particulares de política, así como el contexto los que definen el tipo de programa más adecuado.

Los Programas de Alimentación Social en Ecuador, al corresponder a entregas directas de productos, si bien tienen un efecto renta, presentan para todos los casos (PAE, PANN 2000 y AE) un efecto sustitución, el cual como se ha descrito anteriormente es el que disminuye la eficiencia económica a nivel general.

Adicionalmente se debe considerar que los programas en Ecuador, surgen como complementarios a la ingesta total de alimentos de los individuos en el hogar. Sin embargo, elementos asociados a la operación de los programas (tiempos de cobertura y horarios de ingesta de los alimentos), puede generar efectos perversos no deseados, en los que los insumos entregados se constituyan en sustitutos de alimentos en el hogar. Existe varia evidencia empírica que en varias escuelas beneficiarias del PAE se consume la colación escolar a media mañana y el almuerzo al finalizar clases. En este contexto, cabe esperar que los impactos a nivel de atención, rendimiento y asistencia

escolar sea menores de los esperados y que para varios de los beneficiarios, el almuerzo escolar se constituya en un sustituto y no en un complemento alimentario, afectando de esta manera la ingesta total de nutrientes individual. Comportamientos de este tipo podrían afectar la salud y el desarrollo de los individuos.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

*“Las consecuencias son inevitables
el vértigo es la perfección de la belleza,
el invierno es peor que la primavera
y el verano lo mejor e incontestable.*

*La fe es un grave sufrimiento
es como amar a un extraño, en vano
que no se presenta por mucho que
uno llame, desesperado.*

*¿Por qué siempre conviene
alegrar a la gente?
también de vez en cuando
esta bien... asustar un poco.*

*Las consecuencias son inevitables
tuyo es, solo, lo que no tiene dueño
olvidas poco a poco todos tus sueños
y recuerdas el amor inalcanzable.*

*Cada uno se dedica simplemente
a salvar su propio pellejo
gastando la vida en viajes y festejos
haciendo planes, prestando atención a charlas sin sentido”*

Enrique Bunbury, Las Consecuencias

Conclusiones:

- a) Ecuador es un país de ingresos medios que no ha logrado traducir esta condición en mejores indicadores nutricionales. Por otro lado, el Estado ecuatoriano, durante los últimos 15 años, ha venido implementado de manera regular programas de alimentación y nutrición a grupos vulnerables, cuya inversión ha sido creciente; en el periodo 2000 – 2008 la inversión pública en los tres principales programas superó

los US\$ 335'000.000. Esta importante inversión no se refleja en la mejora de los indicadores nutricionales.

- b) Existe un error de enfoque en el análisis de la desnutrición en Ecuador: ha sido abordada primordialmente desde el campo médico y de salud, por lo que las respuesta públicas a través de los programas de alimentación, han dejando de lado importantes determinantes de la desnutrición como son el acceso a agua segura, saneamiento, vivienda, educación y la promoción de hábitos saludables.
- c) Los actuales programas de alimentación y nutrición surgen de manera coyuntural en Ecuador. En sus inicios no responden a una política pública definida con precisión, en la que se identifique objetivos claros de disminuir la desnutrición infantil, los mecanismos para alcanzar las metas establecidas y estrategias integradas y complementarias; en algunos casos los actuales programas son la continuación y ampliación de programas implementados por agencias de cooperación.
- d) Las actividades de los programas, principalmente en los primeros años de operación, no estuvieron exentas de interferencias (especialmente de orden político) en los procesos de planificación y programación, las cuales incidieron en injustificados incrementos de cobertura, no respaldados ni técnica ni financieramente.
- e) Los programas se manejan con un enfoque basado en indicadores de gestión más no de resultados. El modelo de operación de los programas es proclive a la generación del clientelismo político, dado el marcado carácter asistencial de la intervención y las debilidades en el seguimiento, evaluación de impacto, rendición de cuentas y dados los altos niveles de discrecionalidad en la gerencia de los programas.
- f) El accionar y desarrollo de los programas no han tenido los mismos niveles, alcances y capacidad de adaptación y respuesta a nuevos requerimientos. Esto refleja la poca institucionalización de procedimientos y la falta de procesos de planificación. La evolución de los programas es altamente dependiente de los directivos que están al frente de cada programa en un momento particular, hecho que se ve agravado por los cambios frecuentes de sus funcionarios. Esto fue notorio especialmente en los primeros años de operación de los programas. En general, los modelos de gestión son poco innovadores y existe una actitud adversa al cambio.
- g) A pesar de que el presupuesto asignado a los programas ha sido creciente; el financiamiento de estos ha sido una de las principales limitaciones y restricciones

para su operación que ha tenido importantes implicaciones en la planificación, calidad y eficiencia de la entrega de los servicios y productos ofertados por los programas. Existen problemas en la asignación de los presupuestos y en oportunidad en la entrega de recursos, por lo que la proporción de recursos asignados a cada programa ha tenido una trayectoria errática. El tema presupuestario, frecuentemente, ha sido manejado con una alta discrecionalidad, en el que prima la capacidad de influencia de los directivos de los programas, para conseguir mejores y más oportunas asignaciones, que consideraciones técnicas y de priorización de los objetivos de la política pública.

- h) No existe actualmente un marco legal claro que regule la operación de los programas, y defina con precisión la población a atender, los servicios a entregar y los roles que debe cumplir cada uno para alcanzar las metas establecidas en el Plan de Desarrollo. Esta falta de claridad genera traslapes e interferencias dentro de los programas. Por ejemplo, la implementación de un proceso de fortificación casera desde el programa AE, cuando la competencia y acciones de este tipo han estado tradicionalmente dentro del MSP. No se especifica con precisión qué instancia es la rectora en el ámbito de la desnutrición o cuál debe coordinar los distintos esfuerzos intersectoriales.
- i) Existen limitaciones en el diseño de los programas que les restan efectividad:
- En el Programa PANN 2000, el supuesto de que las personas acuden de manera periódica (mensual) a las unidades de salud, no solo que no es aplicable, puesto que un aumento en la demanda de ese nivel (debido a la cobertura nacional del programa) rebasaría la capacidad del servicio de salud público; sino que además, se ha evidenciado, en la práctica, que la entrega gratuita de los alimentos fortificados no es un estímulo suficiente para que las familias acudan con mayor frecuencia en búsqueda de los servicios de salud. La concentración promedio (consultas de salud realizadas a un mismo individuo durante un año) para los niños y niñas menores de 2 años en Ecuador es inferior a 3 consultas por año.
 - En el Programa Aliméntate Ecuador, la afectividad de su operación depende del accionar de las Juntas Parroquiales, las cuales están fuera del ámbito de la gestión directa del Programa. Así mismo, este programa que tiene un enfoque nutricional orientado a niños y niñas entre 3 a 5 años 11 meses de edad no tiene

una estrategia ni un producto específico para atender a esta población, a la cual se le entrega una ración familiar de alimentos. En definitiva, con la actual modalidad de funcionamiento, el impacto nutricional específico en esta población, probablemente es mínimo. La definición actual del programa de que la ración familiar entregada para este grupo de edad corresponde a un incentivo para que las familias participen en actividades de educación nutricional, es una alternativa muy costosa, que debe ser evaluada en función de los beneficios obtenidos.

El Programa PANN 2000 en particular debe hacer importantes esfuerzos para llegar en mayor proporción a su población objetivo. Esta limitación en el alcance del programa no se debe a problemas presupuestarios, puesto que no ha podido incrementar su cobertura con los mayores volúmenes de recursos recibidos desde el Estado. Sus limitaciones de llegada están en su esquema operativo, para revertir esta situación se requieren respuestas.

- j) Los varios esfuerzos realizados para la coordinación, integración y armonización de los programas de alimentación y nutrición han sido poco efectivos; cada programa viene funcionando de manera aislada con sistemas de focalización, de información, de monitoreo, evaluación y logísticos diferentes. Así mismo, como los procesos de educación alimentaria y nutricional no están armonizados, los esfuerzos se duplican.
- k) Actualmente existe una voluntad política clara de combate a la desnutrición, como no se ha identificado antes, lo cual se refleja en los presupuestos entregados y en la incorporación de la desnutrición entre los objetivos principales del Plan Nacional de Desarrollo 2009 – 2013. Sin embargo, esta oportunidad no está siendo adecuadamente aprovechada, en la práctica se ve que los programas siguen funcionando desarticuladamente; de igual manera, los resultados de la estrategia nacional de reducción de la malnutrición y su proyecto piloto INTI son escasos.
- l) La actual estrategia para la disminución de la malnutrición en Ecuador y el proyecto piloto INTI, tienen un enfoque rural, insuficiente para alcanzar la metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Se debe considerar que el mayor número absoluto de niños con desnutrición está en las ciudades.

Recomendaciones

En el nivel político

- a) Definir con precisión un marco legal que norme la implementación de los programas y promueva su integración, complementariedad y armonización de actividades y procesos.

Los actuales programas de alimentación y nutrición estatales operan con un marco legal sectorializado y difuso para la integración y coordinación de acciones, por lo que existen varios traslapes de competencias. Muchos de los vacíos normativos en los programas han sido llenados a través de acuerdos ministeriales, orientados especialmente a regularizar actividades que venían ya desarrollando los programas o respondiendo de manera coyuntural a necesidades puntuales de ellos en esos momentos. Para tener una acción más integrada y sinérgica que apunte a la consecución de los objetivos de política pública descritos en el Plan Nacional de Desarrollo se requiere normativas que rebasen el ámbito ministerial y sectorial. Entre otros, es importante establecer y normar a qué grupos de población debe atender cada programa, qué competencias (suplementación con micronutrientes, educación nutricional, provisión de alimentos, etc.) y qué servicios debe tener cada uno, qué criterios de focalización, seguimiento y evaluación deben emplear.

Del análisis de la evolución histórica de los programas se ve que existieron mejores niveles de coordinación, cuando existía un marco legal (SIAN o Ley de Seguridad Alimentaria) que era mandatoria para esta coordinación.

Actualmente, existe la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, que brinda una coyuntura favorable para este fin, puesto que esta Ley a más de definir el marco general en torno a la soberanía alimentaria y nutricional establece que existirán leyes conexas y complementarias.

Es importante también actualizar las normativas y protocolos de intervención en el tema de micronutrientes. Para esto se debe fortalecer la rectoría que en este ámbito tiene el MSP. Implementaciones puntuales, como la fortificación casera (chis-paz) de AE; si bien su proyecto piloto ha sido evaluado positivamente ha generado traslapes

- b) Los programas deben orientarse al impacto en términos de reducir la desnutrición y la brecha de inequidad al acceso a servicios básicos, para lo cual es necesario priorizar el combate a la malnutrición al inicio del ciclo de vida (0-2 años).
- c) Se debe fortalecer la condicionalidad del BDH en salud y educación; las opciones para esta condicionalidad han sido ya piloteadas y estudiadas en el país. La condicionalidad del BDH para la salud permitirá mejorar la cobertura y concentración (frecuencia de entrega de productos a un mismo individuo) del PANN 2000, la que actualmente es uno de los limitantes más significativos.
- d) Se debe racionalizar las asignaciones presupuestarias a los programas en función de los objetivos de política definidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, es indispensable organizar el traspaso de los recursos del presupuesto en función de los requerimientos de inversión que tiene que realizar cada programa; este elemento no solo contribuiría a mantener los periodos de atención sin interrupción, sino a organizar de mejor manera los procesos de adquisición de los alimentos, en función de la disponibilidad de éstos en el mercado, con lo cual se podría obtener costos más ventajosos y ahorros importantes.

En lo Operativo y Técnico

- a) Fortalecer la institucionalización de los Programas, limitando los niveles de discrecionalidad de sus administraciones. En un primer momento los esfuerzos deben centrarse en el fortalecimiento de la cooperación, el diálogo y el consenso intersectorial, permitiendo la participación democrática y directa de los distintos actores sociales, desde sus áreas específicas de competencia, los cuales, a través de la generación de un clima institucional favorable al cambio, pueden alcanzar acuerdos políticos. En un segundo momento, se sustentará en la elaboración de estudios específicos y la recopilación de información estadística, así como en la búsqueda de otros instrumentos técnicos, que aseguren una mejor concreción del proceso de implementación de una propuesta de seguridad alimentaria global.
- b) Con el propósito de generar sustentabilidad a futuro, se precisa que los Programas Sociales de Alimentación sean manejados dentro de una perspectiva de integralidad en la atención en cuanto cadena de servicios alimentarios, para lo cual es necesario

que realicen sus actividades de forma interrelacionada y complementaria. De esta forma, su trabajo se fortalecerá y desarrollará en base a acciones concertadas y a través de la socialización y al uso eficiente de la información. Es importante fortalecer los niveles técnicos del personal directivo de los programas que deberá ser seleccionado de manera transparente y fuera del sistema de regalías políticas.

- c) Los Programas deben fortalecerse desde una estrategia integradora con otras intervenciones. Es importante tomar en cuenta que este tipo de programas no deben centrar su accionar únicamente en la entrega de alimentos, sino que deben sustentarse en la implementación de una amplia estrategia educativa, orientada hacia la adopción de comportamientos saludables por parte de la población, a través de la educación y capacitación en temas de alimentación, nutrición, salud, desarrollo comunitario y autogestión; elementos orientados hacia el empoderamiento comunitario de los Programas, los cuales a la vez que generen sustentabilidad, mejoren las condiciones de vida de las actuales y de las futuras generaciones.
 - d) Una vez consolidados los Programas Sociales de Alimentación y en una segunda etapa se considera necesaria la generación de procesos de desconcentración y descentralización que permitan viabilizar la transferencia de las competencias centrales de los Programas a instancias provinciales y cantonales en aspectos tales como: subsidiariedad, flexibilidad, participación social, externalidades y economías de escala. En este sentido, la modalidad y profundidad en la transferencia de competencias y del incremento de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.), dependerá tanto de las características propias de los Programas como de las particularidades locales y regionales.
 - e) La descentralización de los Programas de Alimentación Social y su manejo regionalizado se constituye en una alternativa muy atractiva, puesto que no solo mejoraría la eficiencia y adecuaría las respuesta de los programa a las realidades y demandas locales, sino que también se constituiría en un mecanismo fuerte de incentivo a la producción local, la cual se convertiría, a su vez, en el abastecedor fundamental de los insumos y productos entregados dentro de estos programas.
- Para la operativizar esta iniciativa es indispensable trabajar en paralelo en la agremiación de productores locales, que permita garantizar la oportunidad, los estándares de calidad y la cantidad demandada por los Programa. En el caso de los

productos fortificados, sería adecuado el incentivo para la instalación de plantas extrusoras de alimentos en distintas regiones.

Iniciativas de descentralización, requieren en paralelo que los propios gobiernos locales inicien un proceso de cambio institucional a lo interno, en el que se dé una priorización de lo social, pasando de ser el municipio-proveedor de infraestructuras al municipio-servicio y ordenador.

Cualquier propuesta de cambio en los modelos de gestión debe ir acompañada de la innovación en las modalidades de atención a la población objetivo, ya que no cabría un cambio estructural para una replicación de los mismos procedimientos tradicionales de entrega de alimentos. Estas modalidades alternativas deben tener como componente importante la identificación de actividades en las que la población sea crecientemente participante, recibiendo transferencia de conocimientos y de información por parte de la administración de los programas.

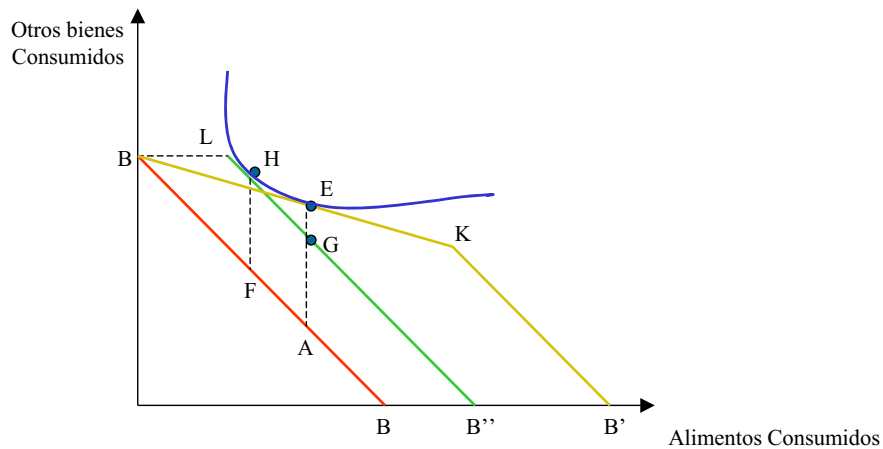
- f) Es indispensable una redefinición de los sistemas operativos de los programas, específicamente del PANN 2000 y AE, orientados a ser más eficientes en el logro de resultados a nivel de impacto.

Aliméntate Ecuador surgió como un programa de respuesta a los requerimientos alimentarios de poblaciones afectadas por la crisis económica; su esquema de funcionamiento probablemente fue el más viable en el momento de su creación permitiendo atender rápidamente a una población diversa en grupos de edad y características (tercera edad, discapacitados, menores de cinco años y adultos en situación de pobreza). Actualmente el programa atiende a niños/as entre 3 a 5 años 11 meses, personas con discapacidades y adultos mayores a quienes entregan raciones familiares de alimentos. La ración entregada a los niños/as es familiar y no específica para este grupo de edad, por lo que el impacto a nivel nutricional es bajo. Los criterios de focalización de este programa son similares a los del BDH (quintiles 1 y 2 de pobreza, según SELBEN), por lo que un amplio segmento de población beneficiaria del bono es atendido también por AE.

Se podría mejorar la eficiencia y oportunidad en la atención del AE, incorporando un subsidio para alimentos (transferido en forma de cupones – vouchers o efectivo) dentro de un subgrupo de beneficiarios del BDH identificado de acuerdo a ciertas particularidades. Este esquema de funcionamiento (cupones canjeables por

alimentos o un subsidio monetario para alimentos entregado dentro del BDH) generaría los mismos resultados, mejores niveles de satisfacción en los beneficiarios y sería menos costoso (a pesar de que el monto de la transferencia sería equivalente a la que actualmente se entrega vía alimentos). Este esquema generaría un efecto de renta global y reduciría los impactos del efecto sustitución -que actualmente por los incentivos marginales es alto dentro de Aliméntate Ecuador. Un esquema de operación de este tipo se ilustra en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 30 Efecto Sustitución bajo nueva modalidad del Programas Aliméntate Ecuador



Tomado de Stiglitz: 2003

El programa PANN 2000 en particular debe hacer importantes cambios para generar esquemas operativos alternativos e innovadores que le permitan llegar en mayor proporción a su población objetivo, rebasando las limitaciones de la capacidad resolutoria del sistema de salud público por el que está condicionado. Su modelo de operación no debe ser único sino que debe reflejar la realidad social y cultural heterogénea.

- g) Integrar a los programas de alimentación y nutrición en una sola estructura administrativa y técnica, inicialmente esta iniciativa debería incluir al PANN 2000 y AE y en el futuro debería evaluarse la pertinencia de la integración del PAE. Una estrategia de este tipo reduciría costos (tanto los administrativos, logísticos y físicos) y permitiría tener una adecuada sinergia y complementariedad de las actividades. Es

indispensable la generación de un sistema de información único para los programas, (especialmente el PANN 2000 y AE) donde los beneficiarios estén individualizados y se pueda realizar un verdadero seguimiento de su estado nutricional con la posibilidad de tomar acciones oportunas.

- h) La actual estrategia nacional de erradicación de la malnutrición infantil y el proyecto INTI deben ser redefinidos en su alcance y estrategias para que pueda responder adecuadamente a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. La estrategia y el proyecto deben ser fortalecidos, especialmente en el área gerencial y también técnica y operativa; caso contrario se estaría perdiendo la oportunidad de la coyuntura de apoyo político.

**ANEXOS:
MATRIZ DE DESCRIPCIÓN DE LOS
PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN**

Programa Nacional de Alimentación y Nutrición – PANN 2000		
Objetivo General: Prevenir la malnutrición proteico calórico y por déficit de micronutrientes de los niños y niñas menores de tres años y contribuir a mejorar el estado nutricional de las mujeres embarazadas y de las madres en periodo de lactancia.		
Objetivo Específicos: a) Contribuir a lograr los cambios de actitudes y prácticas durante el embarazo, el periodo de lactancia y de la alimentación en las niñas y niños. b) Mejorar la calidad de los servicios de salud con énfasis en la prevención y promoción de la salud. c) Promover una elevada participación local en el programa, y dentro del tema de la salud, orientada hacia la autogestión y sostenibilidad.		
Entidad Ejecutora Ministerio de Salud Pública	Socios de Implementación OI: PMA, UNDP, OPS, UNICEFF Seguro Social Campesino, Fundaciones del sector salud	Población Objetivo Mujeres embarazadas Madres en periodo de lactancia Niños/as menores de 2 años
Criterios de Focalización Auto-focalización, funciona a libre demanda	Lugares de implementación Unidades de Salud Pública	Distribución geográfica 1780 Unidades de Salud de 22 provincias, 221 cantones, más de 1000 parroquias urbanas y rurales
Fecha de Inicio Abril de 2000	Cobertura de Inicio 120.000	Presupuesto al Inicio US \$ 1'00050000 PMA US \$ 50.0000 MSP US \$ 450.000 Fondo de Solidaridad
Fecha de Finalización No definido	Metas de cobertura 2009 Niños entre 6 – 36 meses: 370.193 Mujeres embarazadas: 228.806 Madres en periodo de lactancia: 165.052	Cobertura efectiva 2009 Niños entre 6 – 36 meses: 314.094 Mujeres embarazadas: 221.359 Madres en periodo de lactancia: 137.081
Servicios Ofertados (componentes técnicos) a) Educación y comunicación: para el cambio de actitudes y prácticas en apoyo a la lactancia materna y hábitos de alimentación complementaria a partir de los 6 meses de edad. b) Capacitación y educación continua: del personal de salud para fortalecer la calidad de los servicios de salud en prevención y promoción. c) Entrega de dos complementarios gratuitos: 1. <i>Mi Bebida</i> par mujeres embarazadas y en período de lactancia 2. <i>Mi Papilla</i> para niña/os de 6 a 24 meses de edad, tiene incorporado hierro d) Participación Comunitaria: promover una elevada participación comunitaria en la operativización del programa que permita avanzar a la autogestión. e) Monitoreo y evaluación: desarrollo e implementación de un sistema integral de monitoreo y evaluación desde el inicio.		
Mecanismos de Atención (esquema operativo) Las mujeres embarazadas y madres de niños/as menores de 3 años deben acercarse mensualmente a los centros de salud, donde después del control de embarazo o de niño sano reciben consejería y mensajes nutricionales y 2 kilos de producto fortificado (<i>Mi Papilla</i> o <i>Mi Bebida</i>). Los productos son elaborados y distribuidos hasta los centros de salud por empresas privadas, contratadas para este fin a través de procesos de licitación realizados por el PMA (hasta diciembre de 2008) y desde 2009 a través del PPA.		

Tipo de ración / canasta de alimentos ofertada Productos fortificados: <i>Mi Papilla</i> para menores de 2 años <i>Mi Bebida</i> para embarazadas y madres en periodo de lactancia	Características Nutricionales Raciones de 65 gr. diarias <i>Mi Papilla</i> : 260 Kcal., 10,4 gr. de proteína <i>Mi Bebida</i> : 260 Kcal., 7,15 gr. de proteína	Costo de la ración US\$ 3,8 por mes (correspondientes a 2 Kg de producto) para Papilla US\$ 4,2 por mes (correspondientes a 2 Kg de producto) para Bebida Los valores incluyen los costos de distribución
Presupuesto asignado 2009 US\$ 8'100.000	Presupuesto Ejecutado 2009 US\$ 5'000.000	Costo Administrativo 12,2 % para el año 2005 (Fuente: BM, 2007)
Periodo/días de atención (teórica) 365 año	Raciones entregadas 2009 10,76 millones	Días atendidos 2009 365
Sistema de Información No, el Programa no cuenta con un padrón de beneficiarios, actualmente en proceso de diseño	Educación Nutricional Si a nivel de unidades de salud (débil), sin embargo no existe un proceso organizado y planificado, falta una estrategia definida	Participación Comunitaria No existe
Veeduría y rendición de cuentas No	Sistema de Monitoreo Limitado a control de calidad de productos y entrega a unidades de salud.	Evaluación de Impacto Si, estudio cuasi-experimental realizado por el ICT (MSP) con OPS, concluido estudio <i>Mi Papilla</i> en etapa final evaluación de <i>Mi Bebida</i>

Fuentes: Página web del programa y Documentos del Proyecto

Programa de Alimentación Escolar

Objetivo General: Contribuir al mejoramiento de la calidad y eficiencia de la educación básica mediante la entrega de un complemento alimenticio, principalmente en zonas con mayor incidencia de vulnerabilidad social.																																					
Objetivo Específicos: a) Contribuir a aliviar el hambre inmediata del grupo objetivo, b) Contribuir al mejoramiento de la capacidad de aprendizaje de los escolares: (atención, concentración y retención), c) Contribuir a mejorar el nivel de nutrición de las niñas y niños atendidos por el Programa, d) Contribuir al mejoramiento de la asistencia a las escuelas en zonas afectadas por la pobreza, e) Contribuir a disminuir las tasas de repetición y deserción escolar en las escuelas beneficiarias del Programa. f) Consolidar la organización y participación responsable de la comunidad en el proceso educativo. g) Apoyar la generación y formación de capital humano.																																					
Entidad Ejecutora Ministerio de Educación	Socios de Implementación OI: PMA, UNDP, OPS, UNICEF, UNESCO	Población Objetivo Niños/as entre 5 y 14 años pertenecientes a escuelas fiscales y fiscomisionales																																			
Criterios de Focalización Escuelas fiscales y fiscomisionales de zonas con alto índice de vulnerabilidad social – IVS	Lugares de implementación Escuelas	Distribución geográfica 14.000 escuelas de Nacional: 24 provincias, 221 cantones, todas parroquias del país																																			
Fecha de Inicio Diciembre 1995	Cobertura de Inicio 500.000 escolares	Presupuesto al Inicio Primera Fase 1995 – 1999: US\$ 10,5 millones (PMA) US\$ 12 millones (Gobierno de Ecuador) Segunda Fase 1999 – 2004: US\$ 7,5 millones (PMA) US\$ 34,3 millones (Gobierno de Ecuador)																																			
Fecha de Finalización No definido	Metas de cobertura 2009																																				
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Modalidad</th> <th>Escuelas</th> <th>Escolares</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Desayuno</td> <td>564</td> <td>112.021</td> </tr> <tr> <td>Almuerzo</td> <td>968</td> <td>163.125</td> </tr> <tr> <td>Desayuno y Almuerzo</td> <td>13.887</td> <td>1.063.215</td> </tr> <tr> <td>Refrigerio</td> <td>429</td> <td>150.000</td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td>15.848</td> <td>1.488.361</td> </tr> </tbody> </table>	Modalidad	Escuelas	Escolares	Desayuno	564	112.021	Almuerzo	968	163.125	Desayuno y Almuerzo	13.887	1.063.215	Refrigerio	429	150.000	TOTAL	15.848	1.488.361	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Modalidad</th> <th>Escuelas</th> <th>Escolares</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Desayuno</td> <td>564</td> <td>112.021</td> </tr> <tr> <td>Almuerzo</td> <td>968</td> <td>163.125</td> </tr> <tr> <td>Desayuno y Almuerzo</td> <td>13.887</td> <td>1.063.215</td> </tr> <tr> <td>Refrigerio</td> <td>429</td> <td>150.000</td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td>15.848</td> <td>1.488.361</td> </tr> </tbody> </table>	Modalidad	Escuelas	Escolares	Desayuno	564	112.021	Almuerzo	968	163.125	Desayuno y Almuerzo	13.887	1.063.215	Refrigerio	429	150.000	TOTAL	15.848
Modalidad	Escuelas	Escolares																																			
Desayuno	564	112.021																																			
Almuerzo	968	163.125																																			
Desayuno y Almuerzo	13.887	1.063.215																																			
Refrigerio	429	150.000																																			
TOTAL	15.848	1.488.361																																			
Modalidad	Escuelas	Escolares																																			
Desayuno	564	112.021																																			
Almuerzo	968	163.125																																			
Desayuno y Almuerzo	13.887	1.063.215																																			
Refrigerio	429	150.000																																			
TOTAL	15.848	1.488.361																																			
Servicios Ofertados (componentes técnicos) Desayuno escolar: ración diaria por niño: 30 gramos de galletas (fortificada y rellena); 30 gramos de granola (Barra y hojuelas); 30 gramos de colada fortificada. Almuerzo Escolar: ración diaria por niño: 30 gramos de cereal (arroz); 30 gramos de atún enlatado; 30 gramos de granos de frejol; 30 gramos de sal; 30 gramos de azúcar; 35 gramos de sardina y 35 gramos de aceite. Refrigerio escolar: ración diaria por niño: 200 mililitros de leche UHT y 30 gramos de galleta fortificada																																					
Mecanismos de Atención (esquema operativo) Se realiza procesos de contratación para la provisión de los insumos que integran el almuerzo escolar (arroz, aceite, azúcar, granos secos, enlatados, etc.), así como la contratación de las empresas encargadas de la producción de la galleta, colada, leche y barras de granola fortificadas. Los productos son distribuidos de manera periódica a las escuelas, donde son almacenados. Con la participación y aporte en insumos frescos de los padres de familia y de las Comisiones de Alimentación Escolar, se prepara diariamente el almuerzo y se sirve la colación y refrigerio a los escolares. Los procesos de contratación de bienes y servicios fueron realizados por OI (PNUD y PMA) a solicitud del gobierno hasta diciembre de 2008. Desde el 2009 la contratación la realiza el Programa de Provisión de Alimentos PPA del MIES																																					
Tipo de ración / canasta de	Características Nutricionales	Costo de la ración																																			

<p>alimentos ofertada</p> <p>Desayuno escolar: Colada + galleta tradicional + hojuelas; colada + rellanita (galleta) + hojuela; colada + barra de granola; colada + galleta tradicional; colada + rellanita (galleta)</p> <p>Almuerzo: 75 gr de cereal (arroz); 10 gr de atún enlatado; 10 gr de granos de frejol; 5 gr de sal; 12 gr de azúcar; 10 gr de sardina y 6 gr de aceite.</p> <p>Refrigerio Escolar: 200 mililitros de leche UHT y 30 gramos de galleta fortificada</p>	<p>Almuerzo: 418 Kcal + 10,55 gr de proteína</p> <p>Desayuno: 391Kcal + 13,8 gr de proteína</p>	<p>US\$ 0,30 por niño/día</p>								
<p>Presupuesto asignado 2009 US\$ 36'000.000</p>	<p>Presupuesto Ejecutado 2009 US\$ 36'000.000</p>	<p>Costo Administrativo 11,5 % para el año 2005 (Fuente: BM, 2007) Actual 4,5 % (Información PAE)</p>								
<p>Periodo/días de atención (teórica) 160 días del año escolar</p>	<p>Raciones entregadas 2009</p> <table border="0"> <tr> <td>Desayuno</td> <td>14.171.280</td> </tr> <tr> <td>Almuerzo</td> <td>20.722.800</td> </tr> <tr> <td>Desayuno y Almuerzo</td> <td>137.188.440</td> </tr> <tr> <td>Refrigerio</td> <td>18.000.000</td> </tr> </table>	Desayuno	14.171.280	Almuerzo	20.722.800	Desayuno y Almuerzo	137.188.440	Refrigerio	18.000.000	<p>Días atendidos 2009 120 días del año escolar</p>
Desayuno	14.171.280									
Almuerzo	20.722.800									
Desayuno y Almuerzo	137.188.440									
Refrigerio	18.000.000									
<p>Sistema de Información SIPAE www.pae.gov.ec Existe un sistema georeferenciado que apoya las actividades logísticas y de monitoreo</p>	<p>Educación Nutricional Poca, casi inexistente</p>	<p>Participación Comunitaria Participación instrumental, limitada a la recepción, almacenamiento, preparación y entrega de alimentos y al aporte en insumos frescos complementarios</p>								
<p>Veeduría y Rendición de cuentas No</p>	<p>Sistema de Monitoreo Si existe un proceso de visitas de supervisión y actualización de información en escuelas. Se implementó procesos de georeferenciación Control de calidad de productos y entrega a escuelas.</p>	<p>Evaluación de Impacto Línea de Base (para colación) realizada en 1996. Actualmente UNESCO está ejecutando una evaluación. Al momento no se conocen impactos</p>								

Fuentes: Página web del programa y Documentos del Proyecto

Programa Aliméntate Ecuador

Misión: Trabajamos para que la población ecuatoriana, y en particular los habitantes que se encuentran en exclusión y desprotección, goce de una situación alimentario - nutricional saludable, se movilice por ella, cuente con un sistema de gestión pública de respaldo y alcance la soberanía y seguridad alimentaria.

Objetivo Específicos:

- a) Contribuir a alcanzar la meta nacional de reducción de la desnutrición de la población vulnerable, disminución de la deficiencia de micronutrientes en niñez y adultos mayores; y control del sobrepeso y obesidad.
- b) Incrementar el número de ecuatorianos que poseen conocimientos, actitudes y prácticas alimentario-nutricionales saludables, con el fin de que cuenten con herramientas para defender sus derechos a la salud, fortalecer lazos familiares y comunitarios, y desarrollar capacidades físicas y mentales para el óptimo desempeño social y crecimiento personal.
- c) Aportar a la movilización autónoma de grupos y organizaciones de la sociedad civil Ecuatoriana, en favor de la alimentación saludable y soberanía alimentaria.
- d) Rescatar y revalorizar los saberes culturales de la población Ecuatoriana, relacionados con la buena alimentación y su utilización, para consolidar su soberanía alimentaria.
- e) Contribuir a mejorar las condiciones para la producción, comercialización y consumo de alimentos saludables, incentivando el desarrollo económico sostenible y asociativo.
- f) Contribuir a enfrentar los efectos perjudiciales sobre la población Ecuatoriana, debidos a la falta de acceso a los alimentos y a incrementos de sus precios.
- g) Aportar a la consolidación de un sistema de gestión integrada entre los sectores público, social, comunitario y privado, para el ejercicio de la soberanía alimentaria

Entidad Ejecutora Ministerio de Inclusión Económica y Social	Socios de Implementación CONAJUPARE INFA Asociaciones de pequeños y medianos productores	Población Objetivo Niños/as entre 36 y 72 meses Personas con capacidades diferentes Personas de la tercera Edad Del primero y segundo quintil de pobreza seleccionados a través del SELBEN																				
Criterios de Focalización Individual por pobreza, Se utiliza el índice SELBEN, se focaliza a los quintiles 1 y 2	Lugares de implementación Juntas Parroquiales (modalidad de aportes alimentarios)	Distribución geográfica Nacional: 795 juntas parroquiales de 220 cantones																				
Fecha de Inicio Enero de 2001	Cobertura de Inicio No definida con claridad, programa inició con comedores comunitarios y escolares	Presupuesto al Inicio: US\$ 3 millones (USDA)																				
Fecha de Finalización No definido	Metas de cobertura 2009 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>Niños/as 3 a 6 años</td> <td style="text-align: right;">220160</td> </tr> <tr> <td>Adultos mayores</td> <td style="text-align: right;">638868</td> </tr> <tr> <td>Personas con discapacidad</td> <td style="text-align: right;">177072</td> </tr> <tr> <td>Ferias del buen vivir</td> <td style="text-align: right;">5</td> </tr> <tr> <td>Ferias inclusivas</td> <td style="text-align: right;">0</td> </tr> </table>	Niños/as 3 a 6 años	220160	Adultos mayores	638868	Personas con discapacidad	177072	Ferias del buen vivir	5	Ferias inclusivas	0	Cobertura efectiva 2009 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>Niños/as 3 a 6 años</td> <td style="text-align: right;">314276</td> </tr> <tr> <td>Adultos mayores</td> <td style="text-align: right;">673551</td> </tr> <tr> <td>Personas con discapacidad</td> <td style="text-align: right;">204305</td> </tr> <tr> <td>Ferias del buen vivir</td> <td style="text-align: right;">5</td> </tr> <tr> <td>Ferias inclusivas</td> <td style="text-align: right;">3</td> </tr> </table>	Niños/as 3 a 6 años	314276	Adultos mayores	673551	Personas con discapacidad	204305	Ferias del buen vivir	5	Ferias inclusivas	3
Niños/as 3 a 6 años	220160																					
Adultos mayores	638868																					
Personas con discapacidad	177072																					
Ferias del buen vivir	5																					
Ferias inclusivas	0																					
Niños/as 3 a 6 años	314276																					
Adultos mayores	673551																					
Personas con discapacidad	204305																					
Ferias del buen vivir	5																					
Ferias inclusivas	3																					
Servicios Ofertados (componentes técnicos)																						
<p>Aportes alimentarios: raciones de alimentos entregadas a personas de parroquias rurales (niños y niñas de tres a 5 años de edad, adultos mayores y personas con discapacidad de quintiles 1 y 2 de pobreza registrados en la base SELBEN)</p> <p>Promoción de alimentos saludables: Familias a nivel nacional</p> <p>Estrategia Integral de Prevención de las anemias y Malnutrición: Niños y niñas menores de 5 años atendidos por INFA a través de sus modalidades CDI y CNH atendidos mediante suplementación casera (chis-paz)</p> <p>Estrategia de Atención Integral al Adulto mayor: entrega de raciones de alimentos (incluye la sopa fortificada Vilcabamaba) a Adultos Mayores registrados en la Base SELBEN, quintil 1 y 2 de pobreza</p>																						
Mecanismos de Atención (esquema operativo)																						

Se realiza procesos de contratación para la provisión de los insumos que integran las raciones (arroz, aceite, azúcar morena, granos secos, enlatados, granola, panela, horchata, etc.). Los productos son distribuidos 4 veces (planificado) por año a las juntas parroquiales rurales, donde son almacenados y entregados a los beneficiarios que acuden a las Juntas Parroquiales. Existen listados de beneficiarios seleccionados a través del SELBEN (quintiles 1 y 2 de pobreza), la Junta verifica los datos del beneficiario y entrega las raciones. Los procesos de contratación de bienes y servicios fueron realizados por PMA a solicitud del gobierno hasta diciembre de 2008. Desde el 2009 la contratación la realiza el Programa de Provisión de Alimentos PPA del MIES, se incluyó modalidades de ferias inclusivas (Plazas del Buen Vivir) para promover la compra directa a pequeños productores asociados.

<p>Tipo de ración / canasta de alimentos ofertada 1 litro de aceite, 1 funda de arroz, 1 lata de atún, 1 funda de avena, 1 funda de fideo fortificado, 1 funda de sal yodada, 1 lata de sardina, 1 funda de leche en polvo, 1 funda de panela granulada o azúcar morena, 1 funda de fréjol rojo.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">Características Nutricionales</th> </tr> <tr> <th>Aporte Nutricional</th> <th>K Cal</th> <th>Proteínas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ración niños</td> <td>21425</td> <td>732</td> </tr> <tr> <td>Ración personas con discapacidad</td> <td>21425</td> <td>732</td> </tr> <tr> <td>Ración Adultos Mayores</td> <td>22265</td> <td>996</td> </tr> </tbody> </table>	Características Nutricionales			Aporte Nutricional	K Cal	Proteínas	Ración niños	21425	732	Ración personas con discapacidad	21425	732	Ración Adultos Mayores	22265	996	<p>Costo de la ración: Variable en función del contenido de la misma</p>									
Características Nutricionales																										
Aporte Nutricional	K Cal	Proteínas																								
Ración niños	21425	732																								
Ración personas con discapacidad	21425	732																								
Ración Adultos Mayores	22265	996																								
<p>Presupuesto asignado 2009 US\$ 18'000.000</p>	<p>Presupuesto Ejecutado 2009 US\$ 16'950.000</p>	<p>Costo Administrativo 22,7 % para el año 2005 (Fuente: BM, 2007) No se encontró dato para el 2009, se estima costo esté en un 12 %</p>																								
<p>Periodo/días de atención (teórica) 365 días</p>	<p>Raciones entregadas 2009 (contenido 4ta. ración entregada durante 2009)</p> <table border="1"> <tbody> <tr><td>arroz (grado 2)</td><td>4 Kg</td></tr> <tr><td>avena hojuelas</td><td>½ Kg.</td></tr> <tr><td>fideo fortificado</td><td>1 Kg</td></tr> <tr><td>leche en polvo</td><td>240 gr.</td></tr> <tr><td>atun aceite enlatado</td><td>340 gr.</td></tr> <tr><td>sardina enlatada</td><td>425 gr.</td></tr> <tr><td>sopa de verduras</td><td>1,5 Kg.</td></tr> <tr><td>azucar morena</td><td>2 kg.</td></tr> <tr><td>frejol rojo</td><td>1 Kg.</td></tr> <tr><td>harina de granola</td><td>½ Kg.</td></tr> <tr><td>panela granulada</td><td>2Kg.</td></tr> <tr><td>sopa de quinua</td><td>1,5 Kg.</td></tr> </tbody> </table>	arroz (grado 2)	4 Kg	avena hojuelas	½ Kg.	fideo fortificado	1 Kg	leche en polvo	240 gr.	atun aceite enlatado	340 gr.	sardina enlatada	425 gr.	sopa de verduras	1,5 Kg.	azucar morena	2 kg.	frejol rojo	1 Kg.	harina de granola	½ Kg.	panela granulada	2Kg.	sopa de quinua	1,5 Kg.	<p>Días atendidos 2009 240 días</p>
arroz (grado 2)	4 Kg																									
avena hojuelas	½ Kg.																									
fideo fortificado	1 Kg																									
leche en polvo	240 gr.																									
atun aceite enlatado	340 gr.																									
sardina enlatada	425 gr.																									
sopa de verduras	1,5 Kg.																									
azucar morena	2 kg.																									
frejol rojo	1 Kg.																									
harina de granola	½ Kg.																									
panela granulada	2Kg.																									
sopa de quinua	1,5 Kg.																									
<p>Sistema de Información Si, www.alimentatecuador.gov.ec</p>	<p>Educación Nutricional SI de manera sostenida El programa tiene un fuerte componente de investigación, educación nutricional y comunicación Se hace énfasis al consumo de frutas y verduras, se realizan ferias educativas “Alimentos de Verdad” en los principales mercados del país</p>	<p>Participación Comunitaria Débil Las Juntas Parroquiales participan de manera instrumental en el almacenamiento y entrega de raciones a beneficiarios, su rol en procesos de planificación y decisión son limitados. Se busca la promoción de actores locales en los procesos de educación, ferias. Se ha iniciado relaciones con asociaciones de productores locales</p>																								
<p>Veeduría y Rendición de cuentas</p>	<p>Sistema de Monitoreo</p>	<p>Evaluación de Impacto</p>																								

Si (débil)	Si Limitado a control de calidad de productos y acompañamiento durante las entregas.	No. Se inició un proceso en 2005 a través del SIISE y STFS, orientado al impacto del producto fortificado, el cual quedó inconcluso por cambio en las prioridades y modalidades de atención del programa
------------	---	---

Fuentes: Página web del programa y Documentos del Proyecto

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, R (2003): *Economic Growth, Inequality and Poverty: Findings from a New Data Set*. Washington, World Bank working paper, February 2003.
- Alderman, Harold and Jere Behrman (2004): *Estimated Economic Benefits of Reducing Low Birth Weight in Low-Income Countries*. Washington, World Bank.
- Atalah, Eduardo (2000): *Ecuador: Análisis de los Programas Nutricionales para la Población Materno Infantil*, Consultoría realizada para el BID. Quito, Enero 2000.
- BID (2008): *Impacto del Incremento de los Precios de los Alimentos en América Latina y El Caribe: La Experiencia de los Países Andinos*. Noviembre 2008.
- Banco Mundial (2000): *Gestión del Riesgo Social en Argentina*, documento elaborado por el Grupo de Protección Social del Departamento de Desarrollo Humano, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 10 de enero de 2000.
- Banco Mundial (2006): *Repositioning Nutrition as Central to Development. A Strategy for Large-Scale*. Washington, WB, 2006.
- Barr, Nicholas (1988): *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press, ISBN: 0-19-877582-2, 3th. Edition, 1998.
- Brindsall, N y M. Sekely (2003): *Poverty, Equity and Social Policy in Latin America*. Center for Global Development, February 2003.
- Bassett, Lucy (2008): *Can Conditional Cash Transfer Programs Play a Greater Role in Reducing Child Undernutrition?*. Social Protection & Labor, World Bank, October 2008.
- Cabieses, Fernando (1994): “Medicinas Tradicionales en el Perú”, Ponencia en el Seminario: Culturas y Salud en el Mundo Andino, Universidad Andina Simón Bolívar Subsede Quito, 23-25 Noviembre de 1994 (fotocopiado).
- Cardoso, E. y E. Faletto (2003): *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, fotocopias Curso de Teoría Social, FLACSO, 2003.
- Carranza, César (2000). *Informe de actividades Octubre 1998 – Marzo 2000*, informe como Consultor Nacional del Programa de Alimentación Escolar, mecanografiado, PMA – PNUD, Quito Abril de 2000.
- CEPAL (2003): “El Hambre en América Latina y El Caribe: Magnitud, Características y Posibilidades de Erradicarla”. En *Panorama Social de América Latina 2002 – 2003*, Santiago de Chile, 2003.

- CEPAL (2005): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una Mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 10 de junio 2005.
- CEPAL (2009): *Panorama Social de América Latina 2009*, Santiago de Chile, 2009.
- CEPAL – UNESCO (2009): *Impacto Social y Económico del Analfabetismo: Modelo de Análisis y Estudio Piloto*, Santiago de Chile, 2009.
- CEPAL y PMA (2004): *Pobreza, Hambre y Seguridad Alimentaria en Centroamérica y Panamá*, Santiago de Chile, mayo 2004.
- Contandriopoulos, André-Pierre (1999): *La Salud entre las Ciencias de la Vida y las Ciencias Sociales*, Universidad de Montreal, 1999; fotocopiado, clases Instrumentos de Política Social I.
- Costa Coitinho, Denise (2003): *Reorganización de los Programas de Alimentación y Nutrición en el Ecuador*, primer informe de Misión, Banco Interamericano de Desarrollo, Quito, Abril 2003.
- Delgado, Ernesto y Fernando Sánchez (2006): *Hacia un nuevo modelo de gestión dentro de un proceso piloto de descentralización en los programas de alimentación y nutrición del Estado ecuatoriano*, Consultoría realizada para PMA, mecanografiado, Quito, Enero de 2006.
- Díaz-Bonilla, Eugenio y Sherman Robinson (2002): “Globalización, reforma de comercio y los países en desarrollo”. En Pinstrup-Andersen, Per y Rajul Pandya-Lorch (editores): *La Agenda Inconclusa Perspectivas para Superar el Hambre, la Pobreza y la Degradación Ambiental*, IFPRI 2002.
- Duclos, Jean-Yves (2001): *Problemas de medición de vulnerabilidad y pobreza para políticas sociales*, Banco Mundial, Serie de informes sobre redes de protección social, Abril, 2001.
- Fabara, Cristina y Reinaldo Cervantes (2008): “La Oferta Pública de los Programas Sociales”. En *Informe de Desarrollo Social 2007. Pobreza, Desigualdad e Inversión Social*, MCDS, mayo de 2008.
- FAO (1996 A): *Plan de Acción de la Cumbre Mundial de Alimentación*, Roma 13 – 17 de noviembre de 1996.
- FAO (1996 B): “Seguridad y Asistencia Alimentarias”. En *Síntesis de los documentos técnicos de referencia*, Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma 13 – 17 de noviembre de 1996.
- FAO (2004): *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, Roma, 2004.

- FAO (2008): *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo: Los Precios Elevados de los Alimentos y la Seguridad Alimentaria*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, Roma, 2008.
- FAO – FIDA – PMA (2002): *La Reducción de la Pobreza y el Hambre: La Función Fundamental de la Financiación de la Alimentación, la Agricultura y el Desarrollo Rural*, Roma, febrero 2002.
- FAO – PMA- FIDA (2005): *Eradication of Poverty and Hunger*, Rome, 2005.
- Fierro – Renoy, V. y M. Naranjo (2003): *Ecuador Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Humano 1970 – 2010*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Quito, 2003.
- Fiszbein, Ariel y Paula Inés Giovagnoli (2003): *Hambre en Argentina*, Banco Mundial, Junio de 2003.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady (2009): *Transferencias Monetarias Condicionadas. Reduciendo la Pobreza Actual y Futura*, Banco Mundial, Washington, 2009.
- Fleury, Sonia (2003): “Reforma del Estado”. En Revista *Instituciones y Desarrollo* No. 14-15 del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España, pp. 81 – 122, <http://www.iigov.org>.
- Freire, Wilma y William Waters (2007): *Marco teórico-conceptual de sustento de la política de seguridad alimentaria y nutricional*, STMCS, Julio 2007.
- Gentilini, Ugo (2007) *Cash and Food Transfers: A Primer*, World Food Programme, 2007 Rome, Italy.
- Giddens, Anthony (2002): *Un Mundo Desbocado. Los Efectos de la Globalización en Nuestras Vidas*, Editorial Taurus, cuarta edición, Madrid, 2002.
- Gillespie, Stuart y Rafael Flores (2001): *El Ciclo Biológico de la Malnutrición*, IFPRI, 2001.
- Haddad, Lawrence y Harold Alderman (2001): “¿Crecimiento de los Ingresos o Programas de Nutrición?”. En IFPRI: *La Erradicación de la Malnutrición. Reporte Anual 1999 – 2000*, IFPRI.
- Hobbes, Tomas (2000): *Leviatán*, FCE, México, 2000.
- Hoddinott, John y Lucy Bassett (2008): *Conditional Cash Transfer Programs and Nutrition in Latin America: Assessment of Impacts and Strategies for Improvement*, IFPRI, November 21, 2008.

- Holzmann, Robert y Steen Jorgensen (2000): *Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá*, febrero de 2000, documento de trabajo sobre Protección Social No. 6, Banco Mundial.
- IFPRI (2003): *Impacto de las políticas comerciales agrícolas sobre los países en desarrollo*, Agosto de 2003.
- Isuani, Ernesto (1991): “Bismark o Keynes: ¿Quién es el Culpable? Notas sobre la Crisis de la Acumulación” En Isuani et al. “*El Estado Benefactor un Paradigma en Crisis*”, Miño y Dávila editores, Buenos Aires 1991, pp. 9 – 26.
- Larrea, Carlos (2004): *Pobreza, Dolarización y Crisis en el Ecuador*, Abya Yala, Quito, 2004.
- Larrea, Carlos, Wilma Freire y Chessa Lutter (2001): *Equidad Desde el Principio: Situación Nutricional de los Niños Ecuatorianos*. OPS, MSP, Washington, 2001.
- Larrea, Carlos y Jeannette Sánchez (2002): *Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador: Perspectiva para el Desarrollo Humano Sostenible*, Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Quito, 2002.
- León, Mauricio (2005): *Diagnóstico del Programa de Alimentación Escolar*, Duke Universty – PMA, 2005, mecanografiado.
- León, Mauricio, J. ROSERO y R. VOS (2008): *El Reto de Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Ecuador. Un análisis de equilibrio general de los requerimientos de financiamiento*. STMCDS, Quito, Marzo de 2008.
- León, Mauricio y Stephen Younger (2005): *Transfer Payments, Mother’s Income and Child Health in Ecuador*, April 2005, mimeografiado.
- Maluf, Renato (2008): *Seguridad Alimentaria y Nutricional. Un Enfoque de Derecho y Soberanía*, Quito, CAFOLIS, diciembre 2008.
- Martínez, Rodrigo (coordinador) (2005): *Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*; CEPAL – PMA, octubre de 2005.
- Martínez, R., A. Palma, E. Atalah y A. Pinheiro (2009): *Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*, CEPAL – PMA, Santiago de Chile, Octubre de 2009.
- Mc Calla, Alex y César Revoredo (2001): *Perspectivas para una Seguridad Alimentaria Mundial: Un Análisis Crítico de Anteriores Proyecciones y Predicciones*, IFPRI, resumen 2020 No. 71, octubre 2001.

- MCDS – STMCD (2007): *Agenda de Acción Social 2007*, Quito, 2007, mimeografiado.
- MCDS (2008): *Agenda Social 2008. Por la equidad y mejora de los servicios sociales*, Quito, Abril de 2008.
- MCDS – PMA (2009): *Mapa de la Desnutrición Crónica Infantil en Ecuador*, Quito, documento final revisado previo a su publicación, Quito, 2009.
- MCDS (2009): *Informe de Gestión 2008*, Quito 2009.
- MCDS (2010): *Nuestro Desarrollo Social*, Revista No. 1 del MCDS, Quito, Enero de 2010.
- Medellín Torres, Pedro (2004): *La Política de las Políticas Públicas: propuesta Teórica y Metodológica para el estudio de las Políticas Públicas en Países de Frágil Institucionalidad*, CEPAL, Santiago de Chile, Julio de 2004.
- Medrano, Pedro (2009): *La Crisis Internacional y el Costo del Hambre*; 8 de agosto de 2009, comunicado de prensa del PMA.
- Merezman, Sergio (1999): *Estudio Regional Sobre Salud y Nutrición Escolar En América Latina y el Caribe* (Informe Preliminar: Colombia y Ecuador), Abril 1999, Banco Mundial, Organización Panamericana de la Salud.
- Ministerio de Bienestar Social, Secretaría Técnica del Frente Social, Ministerio de Economía y Finanzas (2003): *Juntos Podemos – Una Agenda Social Básica para Combatir la Pobreza*, Documento Preliminar, fotocopiado, Quito 2003.
- Monteir, Carlos (2009): *Causes for the decline in child undernutrition in Brazil, 1996-2007*, Brasil, 2009.
- MSP – CONASA (1998): *Rol del Estado, Políticas Nacionales de Salud y Reforma Constitucional*, Quito, 1998.
- Naciones Unidas (2008): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Progresión hacia el Derecho a la Salud en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Noviembre de 2008.
- Naranjo, Mariana (2008): *Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los objetivos del Milenio*, CEPAL, Junio de 2008.
- ODEPLAN – FAO (2001): *Perfil Nutricional del Ecuador. Lineamientos de Política sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición*. Octubre, 2001.

- Offe, Claus (1994): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Editorial, España, 1994.
- OPS – OMS (1997): *Plan de Acción Regional de Alimentación y Nutrición*, OPS, Washington.
- OPS (2008): *La Desnutrición en Lactantes y Niños Pequeños en América Latina y El Caribe: Alcanzando los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Washington, 2008.
- Paraje, Guillermo (2009): “Desnutrición Crónica Infantil y Desigualdad socioeconómica en América Latina y el Caribe”. En *Revista CEPAL # 99*, Santiago de Chile, Diciembre de 2009.
- Perez Baltodano, Andrés (1997): *Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- PMA (1972): *Informe sobre la marcha del Proyecto ECU – 433 Promoción del desarrollo de la comunidad y alimentación de grupos afectados entre los indígenas de los Andes*, octubre de 1972.
- PMA (1975): *Resumen del Proyecto ECU 2182 Programa de Alimentación Materno – Infantil para los grupos de los ingresos más bajos*, Septiembre de 1975.
- PMA (1999): *Informe resumido de la Evaluación del Proyecto de Desarrollo Ecuador 4463.00 Atención primaria de salud y mejora del saneamiento básico*, 6 de Abril 1999.
- PMA (2003): *Manual de Alimentación y Nutrición*, Programa Mundial de Alimentos, Unidad Técnica de Nutrición, Roma.
- PMA (2005): *Fomento de la capacidad en Apoyo de los Programas de Protección Social Basados en la Ayuda Alimentaria*, Documento del Proyecto 10411.0
- PMA – MCDS – CEPAL (2010): *Impacto Económico de la Desnutrición Infantil en Ecuador. Costo del Hambre*, Quito, documento final revisado previo a su publicación.
- Ponce, Juan y otros (2003): *Informe de Consultoría Refocalización PANN 2000*, STFS – PANN 2000 – PMA, Primer Borrador, Marzo de 2003, mecanografiado.
- Ponce, Juan y otros (2004): *Informe Final de Consultoría para la Refocalización PANN 2000*, STFS – PANN 2000 – PMA, Quito, 2004.
- Quisumbing, Agnes et al. (2000): *La Mujer: Clave de la Seguridad Alimentaria, Informe Sobre Política Alimentaria*, IFPRI, 2000.

- Ramírez, René (2002): “Desarrollo, desigualdad y exclusión: los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000) desde el enfoque de las capacidades humanas”. En *Versiones y aversiones del desarrollo*, SIISE-CIUDAD/EZE, (2002).
- Ramírez, René (2002): *Distribución Alimentaria y Problemas Nutricionales en el Ecuador*, SIISE, 2002.
- Ravallion, Martín (2002): “¿Una red automática de protección social?”. En *Revista Finanzas & Desarrollo*, Junio de 2002, pp. 21 – 23.
- Rawlings, L. y G. Rubio (2003) *Evaluating the Impact of Conditional Flow Transfer Programs Lessons from Latin America*, World Bank, August 2003.
- Reyes, Santiago (2003): *Informe Ejecutivo de la Asesoría Proporcionada al Programa de Alimentación Escolar*, UNDP, Quito, Julio de 2003, mimeografiado.
- Rivadeneira, Guido (2003): *Informe de Actividades octubre 2001 – enero 2003*, como Coordinador Nacional MEC – PAE, Quito, 2003, mimeografiado.
- Rogers, B. y J. Coates (2002): *Redes de protección alimentaria y programas relacionados*, Banco Mundial, Serie de informes sobre redes de protección social, 2002.
- Rogers, B., J. Wirth, P. Wilde, y K. Macias (2007 A): *Introducción a Evaluación de la Prevalencia de Desnutrición mediante Estimados de Áreas Pequeñas utilizando el Programa de Mapa de Pobreza (Pov Map Program)*. Universidad Tufts (mimeografiado)
- Rogers, B., J. Wirth, K. Macías y P. Wilde (2007 B): *Mapeo del Hambre en El Ecuador: Informe sobre Mapeo de Prevalencia de Desnutrición* Facultad de Ciencias y Políticas de Nutrición, Universidad Tufts – PMA, 19 julio 2007.
- STFS – SECRETARÍA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL (2003): *Avance de Metas y Ejecución Presupuestaria de los Programas Sociales Prioritarios del Frente Social*, Quito Abril del 2003.
- STFS – SECRETARÍA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL (2003): *¿Por qué Invertir en la Gente?*, Boletín Informativo N° 3, Quito, 2003.
- STFS – SECRETARÍA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL (2004 A): *Políticas Sociales para la Reducción de la Pobreza*, Frente Social, Quito, 2004, mimeografiado.

- STFS – SECRETARÍA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL (2004 B): *Tendencias del Desarrollo Social en el Ecuador. Informe de Desarrollo Social 2004*, Frente Social, Quito, Noviembre de 2004.
- SEN, Amartya (1987): *Food and Freedom*, Sir John Crawford Memorial Lecture, Washington D.C, october 29, 1987.
- SEN, Amartya (2003): *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, 2003.
- SENPLADES (2009): *Recuperación del Estado de Bienestar para Alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007 – 2009*, Quito, Septiembre de 2009.
- SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DEL ECUADOR SIISE, Versión 4.5, Secretaría Técnica del Frente Social.
- SIISE (2002): *El Desarrollo Social en la Década de 1990*, Estudios e Informes del SIISE, Secretaría Técnica del Frente Social, Quito, 2002.
- SIISE – STFS (2004): *Tendencias del desarrollo Social en el Ecuador*, Secretaría Técnica del Frente Social, Quito, 2004.
- SIISE – STMCDs (2008): *Mapa de Pobreza y Desigualdad en Ecuador*, Quito, Abril de 2008.
- Stiglitz, Joseph E (2000): *La Economía del Sector Público*, Antoni Bosh editor, tercera edición, 2000.
- Stiglitz, Joseph E (2003): *El Malestar en la Globalización*, editorial Punto de Lectura, Madrid, segunda edición, 2003.
- Tabor, Steven (2002) *Transferencias directas en efectivo*, Banco Mundial, Serie de Informes sobre Redes de Protección Social, 2002.
- Tejerina, Luis (2008): “Focalización del Gasto Social en Ecuador”. En *Informe de Desarrollo Social 2007. Pobreza, Desigualdad e Inversión Social*, MCDS, mayo de 2008.
- Tenti Fanfani, Emilio (1991): “Pobreza y Política Social: Más Allá del Neosistencialismo”. En: *El Estado Benefactor un Paradigma en Crisis*, Isuani et al. Miño y Dávila editores, Buenos Aires 1991, pp. 89 – 136.
- Tönnies, Ferdinand: *Hobbes*, Alianza Editorial, fotocopiado curso de Teoría Política del Estado de Bienestar, FLACSO 2004.

- SNUE – Sistema de las Naciones Unidas Ecuador (2003): *Evaluación Común de País: CCA*, Quito, 2003.
- UNDP (2002): *Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador. Perspectivas para el desarrollo Humano Sostenible*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDP, 2002.
- UNICEF (1998): *Estado Mundial de la Infancia 1998, Tema: Nutrición*, UNICEF, 1998.
- UNICEF (2008): *Lineamientos Estratégicos para la Erradicación de la Desnutrición Crónica Infantil en América Latina y el Caribe Guías para Líneas de Acción*, UNICEF, Panamá, Enero de 2008.
- UNICEF (2009): *Tracking Progress son Child and Maternal Nutrition. A Survival and Development Priority*, November 2009.
- UNICEF (2009): *Estado Mundial de la Infancia. Edición especial por la conmemoración de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Noviembre de 2009.
- Vásconez, Alison, Susana Córdoba y Pabel Muñoz (2003): *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los 80 y 90: sentidos, contextos y resultados*, FLACSO, Quito, Noviembre de 2003.
- Varian Hal, R (1999). *Microeconomía Intermedia: Un Enfoque Actual*, quinta edición, Antoni Bosch Editor, Colombia, 1999.
- Villatoro, Pablo (2004): *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 87.
- Villatoro, Pablo (2005): “Los Programas de Protección Social Asistencial en América Latina y sus Impactos en las Familias: Algunas Reflexiones”. Ponencia presentado en el seminario *Políticas hacia las familia, protección e inclusión sociales*, Santiago de Chile 28 – 29 de junio de 2005.
- Von Braun, Joachim y otros (2005): *Agricultura, Seguridad Alimentaria y Nutrición y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, IFPRI, 2005.
- Vos, Rob, et al. (2000), *Crisis Económica y Protección Social*, Estudios e Informes del SIISE No. 1, Quito.
- Vos, Rob (Coordinador) (2003) *¿Quién se Beneficia del Gasto Social en el Ecuador?*, Estudios e Informes del SIISE, Secretaría Técnica del Frente Social, Quito, 2003.

- Vos, Rob et al. (1999), “Los efectos económicos y sociales de El Niño: ¿Qué medir y cómo?” En *El Fenómeno de El Niño en el Ecuador, 1997-1999. Del desastre a la prevención*, CISP, SEDEH-SIISE, ECHO, Quito.
- Vos, Rob y LEÓN, Mauricio (2003a), *Dolarización, dinámica de exportaciones y equidad: ¿cómo compatibilizarlas en el caso de Ecuador?*, Estudios e Informes del SIISE No.5, Quito.
- Vos, Rob y Mauricio León (2003b): “Tendencias en el gasto social”. En *¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador?*, Estudios e Informes del SIISE No. 4, Quito.
- Waterlow, John (1996): *Malnutrición Proteico – Energética*, OPS – OMS, Publicación Científica No. 555, Washington.
- Webb, Patrick (2003): *Los Alimentos como Ayuda: Tendencias, Necesidades y Retos en el Siglo XXI*, Documentos Especiales PMA, N° 14.
- Younger, S., J. Ponce y D. Hidalgo (2008): *El Impacto de Programas de Transferencias a las Madres de Familia en la Seguridad Alimentaria de los Niños: Un análisis comparado de los casos de México y Ecuador*, FLACSO, Diciembre 2008.