

FLACSO - Biblioteca

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
(FLACSO – Ecuador)**

PROGRAMA DE POLITICAS PUBLICAS Y GESTION

**DIAGNOSTICO DE LA SITUACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE
ALIMENTACION DEL GOBIERNO ECUATORIANO Y PROPUESTA DE UN
MODELO DE GESTION**

Catalina Vaca Espín

Quito, Mayo del 2004

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
(FLACSO – Ecuador)**

PROGRAMA DE POLITICAS PUBLICAS Y GESTION

**DIAGNOSTICO DE LA SITUACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE
ALIMENTACION DEL GOBIERNO ECUATORIANO Y PROPUESTA DE UN
MODELO DE GESTION**

Alumna: Catalina Vaca Espín

Directora de Tesis: Econ. Nathalie Cely

Lectores de Tesis: Dra. Betty Espinosa

Econ. Mauricio León

Quito, Mayo del 2004

INDICE

I. INTRODUCCION

II. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

1. El Estado de Bienestar y la Relación Estado Sociedad
2. Estado y Reforma en América Latina¹
3. Los Paradigmas de Bienestar Propuestos en América Latina
4. Gestión de Políticas Sociales
5. ¿Qué hacer en el Ecuador?
6. Hacia un Nuevo Modelo de Atención: Principios Rectores Generales

III. POLITICAS SOCIALES Y PROGRAMAS DE ALIMENTACION Y NUTRICION EN EL ECUADOR

1. Las Políticas Sociales en el Ecuador: Una Visión Panorámica
2. Los Programas de Alimentación y Nutrición en el Ecuador

IV. EL CONTEXTO DE LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN EN EL ECUADOR

1. Características Generales
 2. La Desnutrición en el Ecuador
 3. Marco Jurídico y Otras Iniciativas
-

V. DESCRIPCION Y DIAGNOSTICO DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE ALIMENTACION Y NUTRICION DESARROLLADOS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO

1. Programa Nacional de Alimentación y Nutrición PANN 2000
2. Programa de Alimentación Escolar –PAE-
3. Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario - PRADEC-
4. Programa Comedores Comunitarios del ORI
5. Programa de Desarrollo Infantil
6. El Accionar de los Programas: Fortalezas y Debilidades
7. Sistema de actores involucrados con los Programas de Alimentación y Nutrición del Ecuador

VI. LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN EN ECUADOR Y AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE CASOS REPRESENTATIVOS

1. Los Programas de Alimentación en América latina: Estudio del proceso seguido en Chile, México y Brasil en cuanto casos relevantes de América Latina.
 - 1.1 Políticas y Programas de Alimentación en Chile
 - 1.2 Políticas y Programas de Alimentación en México
 - 1.3 Políticas y Programas de Alimentación en Brasil
2. Análisis Comparativo de los casos de Brasil, Chile y México con el de Ecuador

VII. PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE GESTION PARA LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACION Y NUTRICION DEL ECUADOR

1. Institucionalidad
 - 1.1 Nivel Político
 - 1.2 Nivel Técnico

- 1.3 Nivel Ejecutor
- 1.4 Nivel de Control Social

- 2. Priorización de Audiencias

- 3. Efectividad del Programa

- 4. Componentes Técnicos
 - 4.1 Focalización
 - 4.2 Planificación Operativa Anual
 - 4.3 Evaluación de Impacto
 - 4.4 Educación Nutricional

- 5. Niveles de Eficiencia y Eficacia del Modelo Propuesto

- 6. Factibilidad Política del Modelo Propuesto

VIII. BIBLIOGRAFIA

SINTESIS DEL CONTENIDO

El presente estudio parte de una revisión teórica de la fundamentación del concepto de estado de bienestar, políticas sociales y el debate en torno al estado y a su reforma en América Latina; en cuanto elementos que permitirán orientar el análisis de los principales programas de alimentación y nutrición implementados actualmente en el país. A partir de los criterios planteados, se analizan elementos tales como el modelo de prestación de servicios de alimentación y nutrición utilizado en el país y el rol que el estado ha venido jugando, con el propósito de reflexionar sobre la necesidad de redefinir ciertos criterios fundamentales tales como focalización, articulación de la política social, descentralización y desconcentración de los servicios; y estructuración de un nuevo rol del estado para la prestación de servicios de alimentación y nutrición.

En segunda instancia realiza un diagnóstico de los principales programas de alimentación y nutrición implementados en el país: Programa Nacional de Alimentación y Nutrición -PANN 2000- que atiende a niños de 2 a 5 años, mujeres embarazadas y madres en periodo de lactancia; PRADEC orientado a niños de 2 a 5 años, discapacitados y tercera edad; y, Programa de Alimentación Escolar -PAE que enfoca su atención de niños escolarizados de 5 a 14 años. El mencionado diagnóstico analiza las estrategias de implementación utilizadas en los últimos años por los Programas en sus componentes de focalización, seguimiento y evaluación, educación nutricional, participación, producción y distribución de alimentos, entre otras; elementos que luego son confrontados con las coberturas nacionales y provinciales alcanzadas por los Programas y con el presupuesto utilizado.

En una tercera parte del estudio, los elementos mencionados anteriormente son confrontados con los modelos utilizados por los Programas de Alimentación y Nutrición de Chile, Brasil y México, en cuanto ejemplos representativos del quehacer latinoamericano. La comparación de estos casos con el ecuatoriano, presenta la necesidad de plantear un modelo de gestión

orientado al mejoramiento de la efectividad de los programas de alimentación y nutrición del Ecuador.

La última parte del estudio es el resultado del análisis previo desarrollado y se centra en el planteamiento de un modelo de gestión para los Programas de Alimentación y Nutrición que contempla el establecimiento de cambios a nivel institucional y en la dinámica de los actores involucrados a nivel político, técnico, ejecutor y de control social. Seguidamente se presentan criterios enfocados a la priorización de audiencias, mejoramiento de la calidad del gasto y de la efectividad de los Programas. La propuesta concluye con la presentación de criterios básicos para la definición de los componentes técnicos: focalización, planificación operativa anual, evaluación de impacto y educación nutricional.

A manera de conclusión, el presente estudio culmina con un análisis respecto a los niveles de eficiencia y eficacia directa e indirecta; y de la factibilidad política del modelo propuesto.

I. INTRODUCCION

Investigar no es encontrar “algo” en la mente de una persona, tampoco es poner cosas en la mente de alguien, investigamos para encontrar cosas que no podemos observar directamente.

Al investigar nos colocamos en la perspectiva del otro, hacemos posible que la otra persona nos lleve a su mundo, posibilitando así una interpretación correcta de los datos.

Max Weber

La seguridad alimentaria en el Ecuador se ha convertido en uno de los principales problemas nacionales debido a que revela una situación crítica de deterioro de las condiciones de vida de gran parte de su población. Así, según estimaciones del Ministerio de Salud Pública (MSP)² la mitad de los niños menores de 2 años presenta retardo del crecimiento y consume dietas insuficientes en energía, proteínas, hierro, zinc y vitamina A, la anemia afecta a más de la mitad de las embarazadas y niños menores de 3 años y la carencia de vitamina A compromete a nivel nacional a 200 mil menores de 5 años, situación que obedece a factores vinculados con la baja disponibilidad de alimentos de sectores pobres, estado de salud y a prácticas de alimentación.

La desnutrición es un problema multicausal marcado por los siguientes elementos: la producción de bienes materiales, la incidencia de la crisis y por lo tanto el deterioro de las condiciones de vida; el rol del mercado y los mecanismos de intercambio y distribución. Por otra parte se encuentran los niveles de acceso a educación formal e informal y factores de orden geográfico, lo cual a la vez que denota la segmentación económica del país, permite

² Ministerio de Salud Pública, Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (SISVAN), 1993.

identificar de manera clara los sectores prioritarios de intervención. Fruto de lo anterior, se puede concluir con que los indicadores que permiten identificar a la población de mayor riesgo nutricional están vinculados directamente con factores económicos, sociales y culturales tales como: ubicación geográfica, escolaridad materna, nivel de gasto o consumo per cápita de la familia y etnicidad.

Pese a la existencia de indicadores claros de alimentación y nutrición, las políticas sociales para enfrentar esta problemática centran su accionar en la distribución y consumo de alimentos. Ello en la mayoría de casos obedece a que el estado y sus instituciones vinculadas con la temática, en base a un fuerte carácter homogenizante y principios modernos incluye la variable de alimentación y nutrición dentro de sus políticas, las cuales son impuestas a los segmentos poblacionales carentes de poder dentro de esos estados. Siendo al respecto importante tomar en cuenta, que la subordinación de las sociedades indígenas y mestizas frente al estado hegemónico ha permitido la separación de los ámbitos de poder de los segmentos sociales minoritarios y los ha convertido en "objetos" de la planificación y de las políticas estatales, olvidando su carácter de diferencia, por lo cual no se han constituido en una respuesta eficaz para enfrentar los problemas de seguridad alimentaria por los que atraviesa el país.

En el Ecuador los Programas Sociales de Alimentación se insertan dentro de un modelo de subsidio directo, al transferirse a grupos sociales de mayores necesidades³ productos alimenticios que de otro modo quedarían por completo fuera de su alcance. Sabino define a esta herramienta como limitada debido a que

"el subsidio solo será una forma de hacer menos dolorosa una situación coyuntural y no un mecanismo para revertir problemas estructurales o de largo alcance".

Por esta razón únicamente ha cumplido la función de amortiguar de manera momentánea los problemas de alimentación generados por la crisis económica.

³ Esta situación no se da en todos los casos debido a deficiencias en los sistemas de focalización utilizados.

Siendo muy difícil para el país cambiar de modelo de política social debido a limitaciones políticas, económicas y sociales de tinte estructural, los retos a futuro estarían enfocados a la definición de una política social nacional de alimentación y nutrición, orientada hacia el mejoramiento de los Programas Sociales de Alimentación existentes en cuanto a sus componentes fundamentales de focalización, descentralización y evaluación de resultados. En este sentido, el estudio plantea la necesidad de definir un sistema de gestión que permita incrementar los niveles de eficacia directa⁴, eficiencia⁵ y eficacia indirecta⁶.

Por último, cabe reflexionar que pese a los problemas enfrentados por las políticas sociales, el estado debe seguir asumiendo su obligatoriedad de construir un modelo de ciudadanía a nivel civil, político y social; si se toma en cuenta su responsabilidad de brindar bienestar a sus ciudadanos, de acuerdo con el planteamiento de A. Sen⁷ en cuanto capacidad de realizarse de mejor manera no solamente en el momento actual sino principalmente a futuro.

4 En cuanto capacidad de respuesta a la demanda.

5 Costos.

6 Medición de los niveles alcanzados efectivamente por los indicadores relativos al tema de nutrición y alimentación.

7 Amartya Sen, "Development as Freedom", a Borzoi Book, Alfred A. Knopp, Inc. New York, 1999.

II. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

1. El Estado de Bienestar y la Relación Estado Sociedad

La conformación de los estados nacionales europeos dentro de una perspectiva de institucionalización burocrática, en el marco de sociedades diferenciadas en clases y bajo las secuelas creadas con posterioridad a la segunda guerra mundial, son factores que dan origen a la idea de Estado de Bienestar.

Los postulados del estado de bienestar si bien es cierto proponen una peculiar forma de relación entre estado y sociedad, generan polémica sobre si el estado debe asumir la responsabilidad directa de proveer bienes y servicios básicos al conjunto de la población, o suministrar apoyo y asistencia a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos; al respecto Giddens define al estado de bienestar

“esencialmente como un sistema de gestión del riesgo, diseñado para proteger contra peligros que antes eran considerados disposiciones de los dioses: enfermedad, incapacidad, pérdida de empleo y vejez”⁸.

Al respecto Claus Offe (1994) señala que si bien es cierto el estado de bienestar surge como una “solución política a contradicciones sociales”, al establecer alianzas estratégicas con sectores conflictivos de la sociedad, tanto en la negociación colectiva como en el desarrollo de las políticas públicas: en definitiva este modelo de estado ha generado contradicciones y divisiones políticas al no cumplir con los esquemas de diálogo y equidad que lo motivaron en sus orígenes.

Para una mejor comprensión de lo expuesto, el autor menciona la necesidad de analizar distintas formas de relación entre el estado y los ciudadanos dentro de los estados liberal-democráticos, presentándose los siguientes escenarios:

⁸ Giddens Anthony, Un Mundo Desbocado. Los Efectos de la Globalización en Nuestras Vidas, Editorial Taurus, 2000.

los ciudadanos delegan a sus soberanos la autoridad estatal, el estado maneja ciertos aparatos represivos que pueden generar “coacción organizada” que permite aceptación de las decisiones gubernamentales; y, por último, los ciudadanos dependen del estado para el suministro de servicios básicos. A partir de las formas de interrelación identificadas, se puede apreciar por un lado una relación asimétrica entre estado y ciudadanos, en la cual los ciudadanos son asumidos como receptores de la voluntad política al “no estimularse la expansión de un mundo intersubjetivamente y políticamente compartido” (Habermas), razón por la cual está presente una pugna entre la imposición de la voluntad estatal frente a los derechos y libertades civiles en su intento de poner límites a la autoridad estatal; todo ello conlleva a la construcción de la figura de “clientes que dependen de acciones colectivas suministradas por el estado para asegurar bienestar”(Offe).

Por su parte Pérez Baltodano⁹ plantea que dentro de toda formación social existen diferencias económicas, culturales, sociales, entre otras; frente a las cuales el estado asume un rol de mediador de conflictos, para lo cual debe implementar funciones reguladoras encaminadas a la integración social y a la armonización de las diferencias.

Dentro de este contexto, la materialización de la relación anteriormente enunciada se da a partir del diseño e implementación de políticas sociales. Las cuales estarán mediatizadas por el tipo de relación establecido por el estado y sus ciudadanos. De esta manera las políticas sociales pueden tomar diversas orientaciones:

Pérez Baltodano¹⁰ plantea la necesidad de que las políticas sociales estén orientadas a la construcción de ciudadanía social, concepto corroborado por Offe (1996). Para este propósito el estado deberá estar en capacidad de identificar con claridad a los sectores vulnerables de la sociedad, en tanto “proceso general de construcción política y social de la realidad”, lo cual implica

9 Pérez Baltodano, Andrés; El Futuro de las Identidades Políticas en América Latina, Semanario Confidencial No. 233, Nicaragua, 2001

¹⁰ Pérez Baltodano, Andrés; Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones, Nueva Sociedad, Venezuela, 1997.

el establecimiento de consensos sociales sobre qué personas deben ser atendidas, por qué deben recibir atención especial y cuáles son los límites del beneficio que recibirán. Un aspecto a resaltar es la necesidad de que el consenso establecido se institucionalice, lo cual permitirá generar procesos dinámicos que vayan integrando

“intereses de diversos grupos sociales, los mecanismos institucionales que sirven para procesar y negociar demandas de diferentes sectores de la sociedad e indicadores confiables para el análisis social”.

Dentro de este punto, se hace especial énfasis en la necesidad de contar con información pertinente que permita conocer a profundidad los fenómenos sociales, lo cual facilita el establecimiento de acuerdos y prioridades.

Al respecto Offe (1991) concibe al estado como el ente armonizador que facilita la transformación de demandas sociales en políticas, las cuales son definidas por el autor como “el resultado de la difícil dialéctica existente entre demandas sociales y la intervención estatal”. En este sentido el ámbito de las políticas sociales puede ser muy diverso, ya que pueden oscilar desde una respuesta a demandas sociales muy concretas con el propósito de evitar conflictos y/o a cambios profundos de la estructura social, razón por la cual las políticas sociales pueden ser permanentes o transitorias, dependiendo de la voluntad política que las sustenta.

Los planteamientos de Repetto¹¹, permiten ampliar un tanto el debate al incluir el tema de la gestión pública, el mismo que si bien en su origen está orientado a la utilización de las herramientas empresariales en la implementación de políticas públicas, posteriormente asume a lo público como “una compleja zona gris entre lo estatal y lo societal”. Para este propósito, Evans (1996, 1998) propone el término de “autonomía arraigada, en tanto expresión de coherencia interna y conectividad externa”, elementos orientados a conjugar la gobernabilidad democrática con la gestión pública.

¹¹ Repetto, Fabián; ¿Es Posible Reformar el Estado sin Transformar la Sociedad?. Capacidad de Gestión Pública y Política Social en la Perspectiva Latinoamericana.; Revista Reforma y Democracia No, 16, Venezuela, 2000.

Esta propuesta parte de la necesidad del fortalecimiento de las organizaciones estatales, mediante la dotación de incentivos tales como salarios adecuados, capacitación, etc., en cuanto elementos que permitan el mejoramiento de sus niveles de eficiencia. Posteriormente, será indispensable el establecimiento de mecanismos de interrelación entre el sector público (políticos y funcionarios) y los grupos sociales; para lo cual se propone el mejoramiento de los niveles de representación y participación de la sociedad civil, a través del establecimiento de acuerdos básicos, que pongan especial énfasis en sectores con mínima capacidad de expresar y hacer cumplir sus demandas.

En este sentido, un elemento de gran importancia es el relativo a la identificación de actores vinculados con la definición de política social, tomando en cuenta tanto sus niveles de representación social como su capacidad de articular intereses e intermediación entre estado y sociedad. Entre los que se pueden mencionar a: actores ubicados al interior del estado, agentes de los organismos internacionales, técnicos y formadores de opinión pública con incidencia en los espacios de decisión, líderes de organizaciones sociales con poder material y/o simbólico, entre otros.

El tipo de interrelación generada entre estado y sociedad, irá definiendo varias tendencias en la formulación e implementación de políticas sociales: prácticas clientelares en el caso de que el estado genere relaciones de dependencia con las poblaciones beneficiarias directas; o, prácticas que a la vez que promuevan el fortalecimiento de la capacidad de gestión pública en el área social, generen consensos sobre los grupos y las formas prioritarias de acción.

Otro elemento que enriquece la discusión, es el de la vertiente postulada desde el enfoque de derechos, a través de la cual el Estado orienta su accionar a la creación de oportunidades, principalmente para aquellos sectores que necesitan protección por enfrentar situaciones de riesgo y vulnerabilidad específicas; en este sentido las políticas sociales son asumidas en cuanto mecanismos que permiten en primera instancia el ejercicio de derechos civiles

y políticos, que posteriormente conllevan a la consecución de derechos económicos, sociales y culturales.

2. Estado y Reforma en América Latina¹²

En gran parte de Latinoamérica y una vez que la matriz estado-céntrica estuvo consolidada alrededor de los años 70s, se puede apreciar la presencia de un modelo de estado intervencionista, proteccionista y benefactor que surge como una respuesta a los retos y ajustes planteados por el crecimiento económico, la reestructuración agraria, la industrialización sustitutiva de importaciones, la urbanización creciente y los conflictos ideológicos y políticos que acarrearán periodos que transitan entre el autoritarismo y la democracia.

El eje central se sitúa en la producción para el mercado interno y en algunos casos para la exportación, aprovechándose como ventajas comparativas: la abundancia y bajo costo de la mano de obra, los recursos energéticos, los alimentos y materias primas y el proteccionismo estatal.

Las principales deficiencias presentadas por este modelo de estado radican en su incapacidad de generar un desarrollo integral: crecimiento insuficiente respecto al aumento de la población e incremento de la desigualdad al favorecer la concentración de riqueza y poder. Fruto de lo cual se agudizan conflictos en torno a empleo, ingreso, consumo, seguridad y en definitiva bienestar social.

Dentro de este modelo, el rol del estado se centra en la acumulación de funciones, tareas y poderes al intentar suplir al sector privado; diversificación de las funciones de control social y político, arbitraje y solución de conflictos; regulación de las relaciones internacionales: bilaterales y multilaterales, flujos comerciales y financieros e inversiones extranjeras; y, actualización de su institucionalidad, legitimación y legalidad mediante el desarrollo de reajustes en el régimen constitucional y jurídico.

¹² Kaplan Marcos, Crisis y Reformas del Estado Latinoamericano; Revista Reforma y Democracia No. 9, CLAD, Venezuela, 1997.

Los resultados alcanzados con la implementación de este modelo de estado son modestos, lo que acarrea que la figura del estado presente una imagen desgastada al demostrar su poca capacidad para ejercer su intervencionismo con honestidad, legalidad, eficacia y eficiencia, elementos que se reflejan en la implementación de políticas con resultados negativos.

Como respuesta a esta crisis estatal y social, aparece el modelo de estado neoliberal colocado bajo el signo de la liberalización económica, sustentado hacia los siguientes planteamientos: resolver la crisis de la deuda a través de su pago y renegociación, desarrollo de un nuevo modelo de crecimiento sustentado en políticas de estabilización y ajuste; industrialización orientada a la exportación y a la atracción de inversiones extranjeras con amplia apertura comercial y financiera dentro de una economía transnacionalizada.

En este sentido, las principales finalidades y dimensiones de la reforma del estado han estado orientadas hacia el saneamiento y estabilización de las finanzas públicas en base a la reducción del déficit fiscal a través de la disminución del gasto público y del tamaño del estado, lo que conlleva a la reducción de sus funciones rectoras y promotoras y a la privatización de las empresas estatales; control de la inflación, rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales; renegociación de la deuda externa; reforma fiscal; flexibilización laboral; liberalización de la economía a través de la desregulación de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y la apertura externa hacia lo comercial y financiero.

Las medidas enunciadas conllevan al establecimiento de una figura de estado deslegitimado, situación que abre paso a que las políticas y planes de reforma sean inspirados por gobiernos y empresas transnacionales de los países desarrollados, por instituciones financieras internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de

Desarrollo y las ideas neoliberales promulgadas en el Consenso de Washington¹³.

Cabe recalcar que las políticas y medidas de liberalización económica traen consigo graves implicaciones sociales y políticas, debido a que las rígidas políticas monetarias, financieras y fiscales de control de precios y salarios, inciden de manera directa en la concentración de ingresos y poder de un reducido número de habitantes, situación que conlleva a la construcción de sociedades totalmente inequitativas.

Lo ocurrido en el continente conlleva al reconocimiento de que las sociedades contemporáneas son sociedades complejas, en las cuales la gestación de consensos democráticos y políticas públicas requieren el planteamiento de nuevas formas de estado: ¿estados híbridos o duales que oscilen su accionar entre la desregulación y la liberación económica, el estatismo/empresa privada y mercado, que permitan recobrar la necesidad de una mediación/rectoría del Estado, para brindar equilibrio y continuidad a los sistemas nacionales?; o, ¿sobrepasar la idea del estado mínimo y fomentar la creación de estructuras institucionales capaces de procesar la decisión social a través de "estados sociales alternativos"? (Valdés Ugalde, 1999). Ideas que han sido planteadas por algunos politólogos y que quedan abiertas para su posterior construcción y discusión.

3. Los Paradigmas de Bienestar Propuestos en América Latina

Si bien es cierto los escenarios latinoamericanos no son susceptibles de generalización, presentan elementos comunes tales como la pertenencia a regímenes democráticos y el manejo de economías abiertas al mercado mundial, que han marcado en gran medida su situación social.

13 Término acuñado por John Williamson referido a orientaciones que promueven el capitalismo de libre mercado, políticas macroeconómicas prudentes y la apertura comercial a través de reformas estructurales encaminadas a corregir los desequilibrios fiscal y externo, privatizar los bienes y servicios públicos, liberalizar el comercio, desregular el mercado laboral y financiero, y reformar los sistemas tributario y de pensiones.

En cuanto a la estructura social de América Latina se puede apreciar que desde mediados de los setenta hasta finales de los noventa fruto del estancamiento económico, se produjeron importantes incrementos de desempleo, subempleo y una fuerte reducción de los ingresos; situación que incidió en la profundización de la pobreza estructural.

La llegada del milenio se encuentra con que la situación social latinoamericana presenta un escenario desfavorable que destaca cuatro grandes problemas: crecimiento lento e irregular, pobreza persistente, injusticia social e inequidad. Un claro ejemplo de ello es el hecho de que América es la región más inequitativa del mundo, siendo su estructura de distribución del ingreso la más regresiva internacionalmente ¹⁴, en este sentido América Latina es la región donde el 5% más rico recibe el 25% del ingreso nacional y el 30% más pobre recibe el 7.5%, con lo cual presenta la mayor brecha social de todas las regiones. Situación que se torna extremadamente complicada, si se toma en cuenta que la inequidad afecta a elementos claves de la vida como: acceso a activos productivos, acceso a crédito, educación y salud.

El proceso de conformación de los sistemas de bienestar social en América Latina, si bien es cierto ha sido diverso, ha tenido como punto central el debate en cuanto a quiénes y cómo deben ser asistidos por el Estado en el terreno de la cobertura de las necesidades básicas. Al respecto, se pueden apreciar dos tipos de paradigmas preponderantes (Franco 1997): uno dominante presente durante la década de los 70 que sostiene la necesidad de mantener el principio de acceso universal y papel redistributivo de las políticas sociales; y, un paradigma emergente¹⁵ formulado durante los 80's, que a partir de la agudización de la crisis que enfrentan la mayoría de países latinoamericanos, promulga los siguientes principios:

¹⁴ BID, Informe de Progreso Económico y Social, 1998, Washington.

¹⁵ Duhau Emilio; Política social, pobreza y focalización Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación, en VARIOS; Pobreza, desigualdad Social y Ciudadanía. Los Límites de las Políticas Sociales en América Latina; CLACSO, Asdi, FLACSO, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2001.

- Las funciones de la política social de financiamiento, diseño, puesta en práctica y control pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales (sectores filantrópico o voluntariado, informal y empresarial). Este tipo de modelo a la vez que abre la participación de diversos agentes en el diseño de los programas, brinda apertura para que el sector privado pueda proporcionar servicios sociales a quienes pueden pagar por ellos bajo la modalidad de subrogación.
- Si bien el estado continúa financiando los servicios sociales, se ve la necesidad de que los usuarios de los programas aporten de acuerdo con sus ingresos, estableciéndose de esta manera sistemas de co-financiamiento.
- El estado debe dejar de monopolizar la prestación de servicios sociales y abrir la competencia a diferentes tipos de prestadores, lo cual a la vez que brinda a los usuarios la posibilidad de escoger un servicio, incide en el incremento de eficiencia, mejora de la calidad de los servicios y la reducción de los costos.
- El gasto social del estado deberá estar destinado prioritariamente a atender a los sectores más vulnerables, a partir de la implementación de: sistemas de focalización que permitan identificar con claridad a los beneficiarios; subsidio a la demanda con el propósito de traducir el subsidio en poder de compra; evaluación de impacto que permita conocer los cambios generados a partir de la implementación de los Programas; y, equidad en cuanto compensación de las desventajas a través de la implementación de mecanismos redistributivos.

Por su parte Raczynski¹⁶, amplía la discusión y plantea tres tipos de modelos que se detallan en el siguiente cuadro:

| Cuadro No. 1 | | | |
|---|---|--|--|
| Modelos de Política Social Implementados en América Latina | | | |
| Dimensiones | Viejo Modelo | Modelo neoliberal | Modelo emergente |
| Política económica-política social | Relación débil. Desequilibrio fiscal. | Política social subordinada a la política económica. Equilibrio fiscal alcanzado por recorte de los gastos. | Política social integrada con la política económica y complementaria a ella. Equilibrio fiscal basado en la recaudación y el gasto. |
| Meta, objetivo Función de las políticas sociales. | Construcción del estado-nación, industrialización, integración social. | Alivio de la pobreza, satisfacción de necesidades básicas de los pobres. | Crecimiento con equidad, integración social, reducción de la pobreza. |
| Contenido y orientaciones de la política. | Oferta y cobertura de servicios sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda). Programas y procedimientos estandarizados en todo el país. Poca adaptación a las condiciones regionales o locales. Legislación laboral proteccionista. Subsidios de precios para los bienes de consumo básico. | Oferta de servicios sociales básicos para los pobres. Programas especiales de alivio de la pobreza (red de seguridad). Programas y procedimientos estandarizados. Mínimo de regulación laboral. Máximo de flexibilidad para la firma. Privatización de la seguridad social y los servicios sociales que asisten a la población no pobre. | Equidad y calidad de la educación y la salud. Programas que apoyen las capacidades y oportunidades (formación de la juventud, pequeñas actividades productivas rurales y urbanas, apoyo a las organizaciones comunitarias y la participación social). Adaptación del contenido y la metodología del programa a la diversidad de situaciones de pobreza. Regulaciones laborales que protegen la movilidad laboral. |
| Papeles del estado, el mercado y la sociedad civil | Predominio del estado (formula, regula, financia, presta servicios y programas sociales). Poco espacio para los mercados privados y las iniciativas comunitarias. | El estado diseña, regula y financia programas para los pobres. Privatización de los servicios sociales para los no pobres y administración y prestación de servicios financiados por el Estado para los pobres por parte del sector privado y unidades locales del Estado. | El estado diseña, regula y evalúa los servicios y programas sociales. También contribuye al financiamiento y puede prestar servicios. |
| Centralización/descentralización | Centralización | Centralización de los programas nacionales orientados a los pobres. Desconcentración de los servicios de salud y educación. | Descentralización |
| Lógica de la toma de decisiones | Burocrática Predominio del estado con pesada influencia de los intereses y grupos corporativos. Centralidad de las consideraciones políticas. Toma de decisiones de arriba hacia abajo. | Incorporación de consideraciones técnico-analíticas y económicas. Toma de decisiones de arriba hacia abajo. | Incorporación de consideraciones técnico-analíticas y económicas. Desarrollo de instrumentos de toma de decisiones regionales y locales, participación comunitaria y colaboración público-privada. |

¹⁶ Raczynski, Dagmar; La Crisis de los Viejos Modelos de Protección Social en América Latina: Nuevas Alternativas para Enfrentar la Pobreza; En: Varios, Pobreza y Desigualdad en América Latina, Editorial Paidós, 1999.

| Dimensiones | Viejo Modelo | Modelo neoliberal | Modelo emergente |
|---|---|---|--|
| Financiamiento | | | |
| 1. Orientación general | Impuestos generales y específicos más contribuciones obligatorias de los trabajadores y empleadores a seguridad social y salud. | Impuestos y contribuciones obligatorias de los trabajadores para seguridad social y salud. El estado solo financia los servicios para los pobres. Recuperación del costo. | Impuestos y contribuciones obligatorias de los trabajadores a seguridad social y salud. El estado financia los servicios sociales básicos para la población. Recuperación del costo. |
| 2. Asignación de recursos públicos. | Mecanismos regidos por la oferta. Tendencias históricas de asignación. | Introducción de mecanismos regidos por la demanda. Asignación según índices de pobreza. | Combinación de mecanismos regidos por la oferta y la demanda, que varían según los objetivos de los programas específicos. Asignación según índices de pobreza en algunos programas. |
| 3. Niveles y tendencias en los gastos públicos. | Crecientes | Lo más bajo posibles, según el tamaño de la población pobre y el equilibrio fiscal. | Tendencia no definida. El equilibrio fiscal es central y puede obtenerse por medio de menos gasto y más recaudación. |
| Focalización | Poca preocupación. Énfasis en programas nominalmente universales. | Fuerte preocupación por llegar solo a los pobres. Diseño y puesta en práctica de herramientas de focalización. Preferencia por la focalización según la demanda. | Preocupación fuerte pero no exclusiva. El país exige inversiones en programas no orientados. Combinaciones de diversos mecanismos de focalización. |

Fuente: Basado en Raczynski (1995) y CEPAL (1995).

La diferenciación presentada por Raczynski en el cuadro anterior, denota la presencia de varias posturas en cuanto a la implementación de sistemas de bienestar en la región, lo cual ha dado paso a un debate en torno a puntos controversiales, cuyos elementos principales son planteados a continuación:

Un primer punto del debate gira en torno a que **la relación entre política social y política económica** ha sido en la mayoría de los casos asimétrica, si se toma en cuenta que la política social se ha caracterizado por poca asignación de recursos, vulnerabilidad, limitada incidencia para la toma de decisiones y desjerarquización organizativa, frente a una concepción centrada en aspectos macroeconómicos, en la cual la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales son un subproducto y una consecuencia de los equilibrios y crecimiento generado por la economía de mercado.

La relación política económica-política social se torna conflictiva en el momento en que se trata de medir cuál es de mayor incidencia, frente a lo cual cabe reflexionar que si bien es cierto el crecimiento económico es imprescindible

para un país y requiere de un amplio esfuerzo nacional, ello no resuelve el problema de la pobreza y la inequidad. Frente a este planteamiento, resulta interesante la propuesta de un “crecimiento compartido” que permita el fortalecimiento institucional de las políticas sociales, la consolidación de un sistema democrático con capacidad de dar respuesta a demandas legítimas y un incremento de las posibilidades de integración de la población a un modelo de crecimiento.

Además, si bien existen planteamientos que resaltan el rol de la política social como un prerrequisito del crecimiento económico, si se toma en cuenta que la formación de capital humano es el principal factor productivo ya que permite dotar a la población de destrezas; existen otras propuestas relativas a la formulación de políticas socio-económicas, orientadas tanto hacia la generación de impactos macroeconómicos, como a la rehabilitación de las capacidades productoras de las personas, lo cual conlleva efectos sociales.

Para enfrentar esta dualidad, se ve la necesidad de crear un marco institucional, que permita la coordinación de la política económica y social destinada a compatibilizar sus respectivas prioridades.

Un segundo punto controversial gira en torno a la ***intervención del estado versus la intervención del mercado*** en cuanto elementos reguladores de las desigualdades sociales.

A inicios de la década de los 80, las economías latinoamericanas se ven seriamente afectadas por el cambio del modelo de acumulación a nivel mundial, el mismo que se enmarca en el denominado capitalismo postfordista. Para enfrentar esta situación, los estados latinoamericanos emprendieron serias reformas concebidas dentro de una visión autocentrada para cambiar a las sociedades y que parten de la relación mercado-estado-sociedad. Fruto de ello, nace el estado mínimo neoliberal.

Dentro de este contexto las políticas sociales entran dentro de una lógica de subsidiariedad, ya que el gasto social sufre serias reducciones y a partir de ello

se ve la necesidad de mejorar sus niveles de eficiencia y por lo tanto de renovar los criterios para su diseño y puesta en práctica. Aquí se analiza, por un lado, las relaciones de cada modelo de desarrollo con el papel del estado y con el componente social y, por otro, se describen dos paradigmas de política social (el dominante y el emergente) presentes hoy en América Latina, y que contrastan diversas dimensiones: institucionalidad, lógica de la toma de decisiones, financiamiento, objetivo, criterios de prioridad y expansión, población beneficiaria, enfoque e indicador básico utilizado, trayendo a colación diversos programas sociales que muestran las innovaciones puestas en práctica en la región.

Así, se propone la necesidad de que para corregir las ineficiencias en la prestación de los servicios públicos, es necesario introducir mecanismos de mercado tales como: fijación de tasas o precios, introducción de agentes particulares, transferencia de poder de compra y capacidad de elección a los consumidores; elementos que permiten efectuar una separación entre financiamiento y producción de servicios. Entre las ventajas de esta propuesta se destacan los incentivos a la innovación y a la reducción de costos generados por la competencia, frente a una oferta monopólica o cuasi-monopólica de la prestación directa, así como el otorgamiento a los consumidores de capacidad de elección. Además, la orientación hacia el mercado permite abrir la demanda a favor de una nueva capacidad reguladora, incluyendo la supervisión de los mercados financieros, las relaciones industriales, las empresas privatizadas y el ambiente.

Al respecto, se presentan cuestionamientos sobre la existencia de competencia suficiente y mecanismos de regulación sustentados en una fuerte voluntad política para su operación, la incapacidad del mercado para regular aspectos vinculados con la salud y la educación, donde la inequidad debe ser necesariamente mediada por el estado, en cuanto institución encargada de proporcionar niveles de bienestar mínimos para toda la población. Argumentos que en definitiva destacan el rol del estado en cuanto instancia que permite un buen funcionamiento del mercado, a partir de la implementación de marcos

regulatorios adecuados orientados principalmente a la estabilidad de políticas macroeconómicas.

Un tercer punto del debate se centra en el hecho de que en América Latina a partir de la década de los 80, se da inicio a la implementación de diversas formas de **descentralización**, fruto del agotamiento del modelo de estado **centralista**, caracterizado por generar relaciones sociales excluyentes que le impiden incorporar flexibilidad tanto a sus niveles de gestión como de intervención, a lo que se suman otros factores: en lo económico la crisis de la deuda, en lo social la necesidad de enfrentar la pobreza acrecentada por la crisis y en lo político la necesidad de legitimar la democracia.

A nivel latinoamericano se puede observar gran heterogeneidad en las estrategias y los modelos de descentralización, tanto en lo relativo a las motivaciones iniciales que impulsaron estos procesos, así como la secuencia de instrumentación de las reformas, el nivel territorial y características de las instituciones receptoras de las funciones descentralizadas y grado de autonomía efectivamente delegado. Sin embargo, existen elementos comunes, tales como la dependencia de recursos del gobierno central para el financiamiento de los servicios, el fortalecimiento de su papel regulador y una notable rigidez en la administración.

Dentro de este contexto, la temática vinculada con la descentralización comienza a figurar como un componente esencial de las políticas públicas tanto por razones de tinte político como económicas. A nivel político, la descentralización es vista como una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos y por lo tanto de fomentar y fortalecer los procesos de democratización en marcha, promoviendo de esta forma la participación ciudadana a nivel local a través del traspaso de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales. A nivel económico y partiendo de los procesos de reestructuración del Estado, la descentralización aparece como una forma de incrementar la eficiencia en la provisión de servicios del Estado, especialmente de servicios sociales en cuya prestación no existen economías de escala importantes. Además, la mayor flexibilidad de la gestión y el mayor

acceso a información sobre las preferencias y necesidades de la población a nivel local, refuerzan los argumentos en favor de la eficiencia de la prestación descentralizada de servicios.

Pero, frente a los criterios planteados, también están presentes algunos argumentos que plantean oposición a estos procesos, los cuales provienen principalmente del campo macroeconómico y que hacen relación a la pérdida de control fiscal.

Dentro de esta temática, otros puntos a tomarse en cuenta son que los avances en los procesos de participación ciudadana a nivel local son muy parciales, además de que la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales es limitada y que la descentralización puede dificultar la lucha contra la corrupción. A estos argumentos se agrega uno adicional, según el cual es posible que, sin un adecuado diseño del sistema de transferencias y de apoyo nacional a las regiones más atrasadas, la descentralización pueda acentuar las diferencias interregionales.

Con estos antecedentes, vale la pena reflexionar sobre el concepto de descentralización, la misma que es definida a nivel macro por Rondinelli, Nellis y Cheema (1986), como

"la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus agencias, hacia las unidades de campo de agencias del gobierno, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semi-autónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias".

Además, existen otros enfoques definitorios, se adoptan visiones más reducidas, los cuales hacen referencia a la transferencia de responsabilidades desde el gobierno central a las unidades públicas subordinadas, y a las corporaciones o autoridades públicas semiautónomas o autónomas. Por otra parte, la acepción "devolution" tomada del inglés, se refiere a una forma de descentralización con transferencia total de poder.

Otro acercamiento definitorio en torno a la descentralización es el planteado por Corragio¹⁷, que sustenta el argumento de que esta no puede ser entendida fuera de la lógica de las ideologías y por lo tanto no puede ser única, siendo para ello importante citar la siguiente diferenciación. Por una parte está presente una tendencia formulada a partir del proyecto neoliberal de descentralización que jerarquiza su propuesta desde el eje económico de la privatización y desregulación y una segunda tendencia formulada a partir de un proyecto democratizante, que al centrarse en el eje político plantea una redefinición explícita del estado y sus funciones, apostando a la descentralización territorial del estado y que confía en que la multiplicación de escenas de gestión local es el sustento cultural de la propuesta.

En este sentido, se puede afirmar que la descentralización debe ser concebida en cuanto proceso de instauración a largo plazo, que trasciende a los niveles administrativos y fiscales y que al dar paso a una

“convergencia institucional para la construcción de un modelo homogéneo de Estado, promueve nuevos tipos de institucionalidad, emergentes de un renovado contrato social, cultural y territorial”¹⁸.

Por otra parte, un tema en discusión en el relativo a los mecanismos para potenciar las posibilidades de participación de la sociedad civil en la política social, elemento de gran importancia si se toma en cuenta que el fortalecimiento de capital social contempla el incremento de la confianza interpersonal, la capacidad de asociatividad, la conciencia cívica y los valores éticos, lo cual tiene peso directo en los desempeños macroeconómicos, productivos, políticos y sociales de los países. Dentro de una perspectiva política, se ve la necesidad de que el componente de participación esté orientado a “compartir el poder”, propio de los planteamientos de un sistema democrático, que plantea una relación horizontal entre estado y

¹⁷ Coraggio José Luis, Descentralización: el día después, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 1997.

¹⁸ Barrera Augusto y Ramírez Franklin, Descentralización y Autonomías para un Nuevo Modelo de Desarrollo: Estado Actual del Debate y Algunas Propuestas, Boletín Instituto Científico de Culturas Indígenas, Rimay, 2000.

sociedad civil, la cual a partir de la suma de esfuerzos amplía los recursos reales y maximiza las posibilidades de efectividad.

Como cuarto punto polémico se encuentra la disyuntiva entre ***Focalización vs Universalismo***. De acuerdo con los planteamientos de Rolando Franco (2002), se puede conceptualizar al universalismo como el esfuerzo gubernamental por generalizar una oferta de bienes y servicios para toda la población de manera igual, con el propósito de contribuir a la cohesión social.

En la realidad latinoamericana, pese a sus buenas intenciones el universalismo no ha llegado a cumplir con sus principios conceptuales, al generarse desigualdades en la provisión. Situación que obedece a factores vinculados con status social, niveles de educación, disponibilidad de recursos para hacer frente a costos de transacción (transporte, tiempo) y ubicación en zonas con mayor acceso y disponibilidad de servicios sociales; con lo cual se han llegado a generar formas de universalismo excluyente y estratificado.

A partir de lo anterior, se puede apreciar que las políticas universalistas conllevan costos elevados y de bajo impacto, elementos que han redundado en la reducción de la calidad de las prestaciones y en el deterioro del impacto de los programas sobre los beneficiarios.

Para enfrentar esta problemática, Franco plantea la necesidad de concebir a la universalización de otra manera; y, ello es a partir de la implementación de estrategias que permitan diferenciar sectores con mayores necesidades, quienes deberán ser atendidos de manera universal. Para este propósito se recurre a la focalización como un instrumento adecuado para identificar con precisión a las personas que deben recibir un servicio en especial, tomando en cuenta los recursos de los que se dispone.

En este sentido, la focalización se sustenta en la necesidad de que la acción estatal beneficie únicamente a los más pobres en cuanto discriminación positiva, dirigida a personas que no están en capacidad de hacerse cargo de sus necesidades más urgentes de forma independiente. Los fines últimos de la

focalización son: la generación de oportunidades para que los sectores pobres superen las causas de la pobreza, la reducción del gasto público y al equilibrio del presupuesto fiscal.

Varios autores señalan la necesidad de que pese a las limitaciones económicas que atraviesan los estados, es necesario combinar políticas focalizadas con universales, con el propósito de alcanzar mayores niveles de eficiencia y efectividad, tomando en cuenta además su necesidad en situaciones diferentes. Un ejemplo claro de ello es lo ocurrido en Chile, donde al desarrollar tanto programas de salud materno-infantil y de nutrición universales, como acciones focalizadas para niños y madres en riesgo, se ha llegado a disminuir notablemente las tasas de mortalidad infantil.

En este sentido, si bien es cierto se puede hablar de que la focalización es una opción legítima, no todos los programas sociales deben ser focalizados de la misma manera, para lo cual será necesario estudiar y analizar las características específicas de los Programas y a partir de ello definir cuál es la más idónea.

4. Gestión de Políticas Sociales

De las experiencias desarrolladas en América Latina, se pueden enunciar una serie de mecanismos para la implementación de políticas sociales, tales como transferencias de recursos financieros; medidas reguladoras; distributivas y redistributivas de servicios en las áreas de salud, educación, seguridad social, vivienda, protección laboral y asistencia a las familias, entre otras.

En este sentido, Offe (1999) plantea que los ejes de las políticas sociales pueden variar entre el análisis de las categorías de riesgo y necesidad de los individuos, reconocimiento e inclusión de grupos vulnerables, análisis de los niveles de beneficio; además de ello deben sumarse elementos tales como la superación de las desigualdades socio-económicas a través de la redistribución y el reconocimiento.

Siendo el objetivo final de las políticas sociales la generación de bienestar de las poblaciones, se encuentran dentro de sus competencias la definición de una población meta, la generación de impactos y una utilización adecuada de recursos, para lo cual recurre a la gestión social en cuanto herramienta que permite

“la construcción de la definición social de los problemas y la determinación de sus alcances y límites”¹⁹.

En este sentido, se puede apreciar que el diseño e implementación de políticas sociales, parte de la articulación de instrumentos técnicos/nivel de profesionalización de la administración, voluntad política/estilo de gestión política y actores involucrados/grado de participación de la sociedad, elementos desagregados en el siguiente cuadro:

| Cuadro No. 2 | | |
|---|--|---|
| Elementos para la Implementación de Políticas Sociales | | |
| Instrumentos Técnicos | Voluntad Política | Actores Involucrados |
| Definición de la política Establecimiento de prioridades. Análisis de relevancia. Evaluación y seguimiento. Sustentabilidad del programa. Eficacia y eficiencia de las políticas. Consulta a los posibles beneficiarios de la política. | Determina el grado de apertura y capacidad de integración de la sociedad. Se presentan los siguientes modelos: Gestión centralizada: el que planifica y ejecuta es el estado. Gestión descentralizada: planificación y ejecución a través de Municipios. Gestión asociada: intervienen gobierno central, municipal, organización sociales y en algunos casos los servicios son terciarizados al sector privado. | Poder, estrategias y parámetros de racionalidad. Formas de participación. Niveles de cooperación. Consenso y disenso. Toma de decisiones y direccionalidad que toman los procesos. Identificación de las tensiones entre la racionalidad política, la técnica y la burocrática |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Daniel Arroyo, 2001.

19 Díaz Cristina; El Ciclo de las Políticas Públicas Locales: Notas para su abordaje y reconstrucción"; En: Varios; Políticas Públicas y Desarrollo Local; IDR, CEI-UNR, FLACSO, Argentina, 1998.

Para complementar se puede señalar que el análisis de la capacidad de gestión pone énfasis en los siguientes puntos: disponibilidad de recursos físicos, tecnológicos, humanos y financieros; y a través de las siguientes dimensiones: trabajo (recursos humanos, habilidades, profesionalización, aprovechamiento de estructuras), capital (equipos, materiales, infraestructura) y tecnología (organización interna, estilo gerencial y funciones de planificación, ejecución y evaluación).

5. ¿Qué hacer en el Ecuador?

A partir del marco teórico presentado anteriormente, a continuación se analizarán varios elementos encaminados a establecer una relación entre teoría y práctica, la cual a partir de la realidad nacional permitirá definir su idoneidad o no para la implementación de un modelo de política social de alimentación y nutrición.

Aspectos del contexto nacional a ser considerados dentro del tema de política social:

5.1 Los Programas de Alimentación y Nutrición no benefician a los más pobres.

Los programas sociales financiados por el estado, corren el riesgo de supeditarse a intereses particulares debido a la prevalencia de aspectos políticos, razón por la cual y tomando en cuenta que la situación política no es favorable a los pobres se corre el riesgo de que las clases medias acaparen los

beneficios, debido a la falta de normas claras y sobre todo a la ausencia de transparencia. Para analizar este punto, se presentan los siguientes datos.

| Quintiles | MEC | MSP | MBS | INNFA |
|-----------------|-----|-----|-----|-------|
| 20% más pobre | 38% | 55% | 16% | 15% |
| Segundo quintil | 15% | 12% | 7% | 20% |
| Tercer quintil | 12% | 13% | 0% | 53% |
| Cuarto quintil | 33% | 20% | 77% | 11% |
| 20% más rico | 2% | 0% | 0% | 0% |

Fuente: SIISE 2003 en base a ECV 99.

* El Programa de Alimentación Escolar se encuentra dentro del Ministerio de Educación y Cultura –MEC-, el Programa PANN 2000 es ejecutado por el Ministerio de Salud Pública –MSP-, los Programas PRADEC y ORI pertenecen al Ministerio de Bienestar Social –MBS-; y el INNFA ejecuta el Programa de Desarrollo Infantil –PDI- que incluye un componente de alimentación y nutrición.

En base al cuadro presentado, se puede apreciar que los programas benefician no solamente a los más pobres, sino que incluyen porcentajes importantes de personas a los cuales los programas no intentan beneficiar, presentando por tanto amplios márgenes para mejorar sus sistemas de focalización. Además de ello se puede señalar que existen personas de los dos quintiles más pobres que no reciben el subsidio.

Un hecho de singular importancia es el relativo al caso del Ministerio de Bienestar Social que presenta los porcentajes más altos de inclusión del cuarto quintil, situación que obedece principalmente a que no ha existido un sistema de focalización y por el contrario sus beneficiarios han sido seleccionados por criterios políticos.

5.2 Existen varios modelos de prestación de servicios que no responden a una política nacional de alimentación y nutrición, sino a esfuerzos e iniciativas de varios Ministerios e instituciones.

Los programas de alimentación implementados en el país, tienen características mixtas: son gerenciados por un coordinador nacional dependiente de un ministerio específico, mantienen contratos para la administración de fondos con organismos de Naciones Unidas, los cuales en la mayoría de los casos no explicitan con claridad los derechos y obligaciones de

las partes, elemento que genera fallas en los plazos y en la rendición de cuentas. A su vez el organismo administrador de fondos, establece un nuevo contrato con una empresa privada para la provisión de los alimentos fortificados

y varias empresas para la provisión de canastas de alimentos básicos. Proceso que es descrito a continuación de manera específica para cada uno de los Programas:

| Cuadro No. 4 Modelos de Gestión Implementados por los Programas de Alimentación y Nutrición del Ecuador | | | | | | | |
|--|-----------------------|--------------------------|------------------------------------|---|----------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Programa | Financiamiento | Administración de Fondos | Compra y Distribución de alimentos | Ejecución | Seguimiento y evaluación | Delegación a gobiernos locales | Participación comunitaria |
| PANN 2000 | Estado 70% PMA 30% | PMA | Empresa Privada "Moderna" | Unidad ejecutora nacional y MSP a nivel provincial. | Unidad ejecutora nacional. | No existe | No existe |
| PAE | Estado 90% PMA 10% | PMA PNUD | Empresa Privada "Moderna" y otros. | Unidad ejecutora nacional y MEC a nivel provincial | Unidad ejecutora nacional. | No existe | En la preparación de alimentos. |
| PRADEC | Estado | PMA | Fabricas nacionales. | Unidad ejecutora nacional y MBS a nivel provincial | Unidad ejecutora nacional | No existe | En la preparación de alimentos. |

Fuente: elaboración propia en base a informes de los Programas.

Del cuadro anterior se desprende que el Ecuador maneja una **"vía larga"** (Banco Mundial 2003) de atención en la cual no existe una relación directa entre los usuarios de los Programas y el proveedor del servicio, en este sentido el usuario mantiene una recepción pasiva de un subsidio en especie provisto por el Estado, el cual ha sido definido previamente sin ser en ningún momento consultado con el usuario. Durante el trayecto seguido, no está contemplada la necesidad de incluir mecanismos de rendición de cuentas del proveedor al consumidor, ni tampoco la evaluación de impacto de la intervención, situación que redundo en que el servicio sea interrumpido y de mala calidad.

Además y como se puede observar en el cuadro, la participación de los usuarios está limitada a la preparación de los alimentos, quedando excluidos de mecanismos de participación directa o indirecta en las decisiones respecto

al servicio a recibir. La ausencia de estrategias de participación ha generado una actitud receptiva de los subsidios y la capacidad de los ciudadanos de influenciar en la acción pública ha quedado anulada. Situación que se refleja en que ante la suspensión temporal o definitiva de los Programas no ha existido ningún tipo de protesta o acción colectiva que manifieste su inconformidad o que exija el cumplimiento de sus derechos ciudadanos.

Al respecto es necesario mencionar que si bien es cierto existen Programas de Alimentación y Nutrición como en el caso chileno que no cuenta con una participación directa de sus usuarios, si están sustentados en procesos rigurosos de evaluación de aceptabilidad del servicio recibido, elemento que les permite conocer los niveles de satisfacción e insatisfacción de sus usuarios con el servicio prestado. Para concluir, es necesario reconocer que los Programas del Ecuador adolecen de un proceso de retroalimentación de ida y vuelta que les permita conocer su capacidad de generar eficacia directa en cuanto respuesta adecuada a la demanda.

El tipo de modelo de atención utilizado en el país es muy susceptible de generar algún tipo de clientelismo político²⁰, si se toma en cuenta que la entrega de un subsidio en especie puede llegar a producir un fácil intercambio entre favores políticos y entrega de alimentos, más aun cuando no existen objetivos claros, criterios de focalización estandarizados, ni evaluación de resultados. Con todo ello, el camino de la ruta larga puede estar sujeto a la ruptura de normas y a que se desvirtúen las buenas intenciones iniciales.

Por otra parte, la vía larga puede producir indefinición del tipo de responsabilidades de cada uno de los actores involucrados, debido a que la especificación de las metas son a menudo vagas o inexistentes y no hay claridad en las obligaciones, lo cual sumado a la falta de seguimiento dentro de toda la cadena de atención, conlleva a que las tareas asignadas a cada una

²⁰ Red de resolución de problemas, una de las alternativas más eficientes que poseen los pobres para acceder a recursos que solucionen, al menos coyunturalmente, sus urgentes problemáticas de alimentación o salud, a cambio de brindar respaldo a las decisiones de los políticos (Auyero 1997).

de las partes no se cumplan con efectividad. Todo ello se suma a la apatía por parte del estado, al que no le causa mayor preocupación invertir y no generar resultados.

Un aspecto de singular importancia es el hecho de que si bien el estado financia los Programas de Alimentación y Nutrición, no se encarga de regular su ejecución. Así, los coordinadores de los programas al mantener altos niveles de discrecionalidad, adecuan los recursos existentes a actividades que ellos consideran pertinentes, sin que estén sujetos a sanciones o restricciones por incumplimiento de sus actividades. Un ejemplo de ello es que el Programa PRADEC pese a que en febrero del 2003 recibe el mandato de atender a los niños de 2 a 5 años, a febrero del 2004 no ha atendido a ni un solo niño, contando con el presupuesto para ello.

5.3 El Ecuador pese a ser un país pluricultural y multiétnico, mantiene un modelo homogéneo de atención para toda su población.

Las personas se diferencian por creencias, esperanzas, valores, identidades y capacidades, situación que influye de manera directa en sus hábitos alimentarios, razón por la cual el diseño de políticas de alimentación y nutrición deberá tomar en cuenta que la sociedad ecuatoriana está conformada por grupos heterogéneos, con percepciones, habitus y necesidades diferentes, razón por la cual es necesario proponer alternativas a realidades diversas.

Además es necesario considerar que la heterogeneidad está determinada por las preferencias regionales o comunitarias; por lo tanto, cuanto mayor sea la diferencia entre los deseos de las personas, mayores serán los beneficios de la descentralización de las decisiones.

Un elemento recurrente en el diseño e implementación de políticas sociales, ha sido el hecho de que tanto el estado como otras instituciones oficiales, se han manejado en base a un fuerte carácter homogenizante, siendo al respecto importante tomar en cuenta que la subordinación de las sociedades indígenas y mestizas frente al estado hegemónico ha permitido la separación de los

ámbitos de poder de los segmentos sociales minoritarios y los ha convertido en “objetos” de la planificación y de las políticas estatales, olvidando su carácter de diferencia, por lo cual no se han constituido en una respuesta eficaz para enfrentar los problemas de seguridad alimentaria por los que atraviesa el país. Frente a esta situación será necesario plantear un modelo tendiente a la descentralización y desconcentración de los servicios y que es planteado en el punto 6.4 de este capítulo.

5.4 Rol del Estado

El estado ecuatoriano se ha caracterizado por ser aglutinador y concentrador de poder, razón por la cual ha venido asumiendo el rol de financiador y prestador directo de los servicios, situación que ha incidido en que no existan mecanismos de rendición de cuentas, ni tampoco interés en evaluar el impacto alcanzado por los programas. Todo ello ha conllevado a que los programas aglutinen altos niveles de discrecionalidad y a que la calidad de los servicios vaya deteriorándose debido a la ausencia de normas y/o fallas en su aplicación y carencia de sistemas de sanción frente al incumplimiento.

6. Hacia un Nuevo Modelo de Atención: Principios Rectores Generales

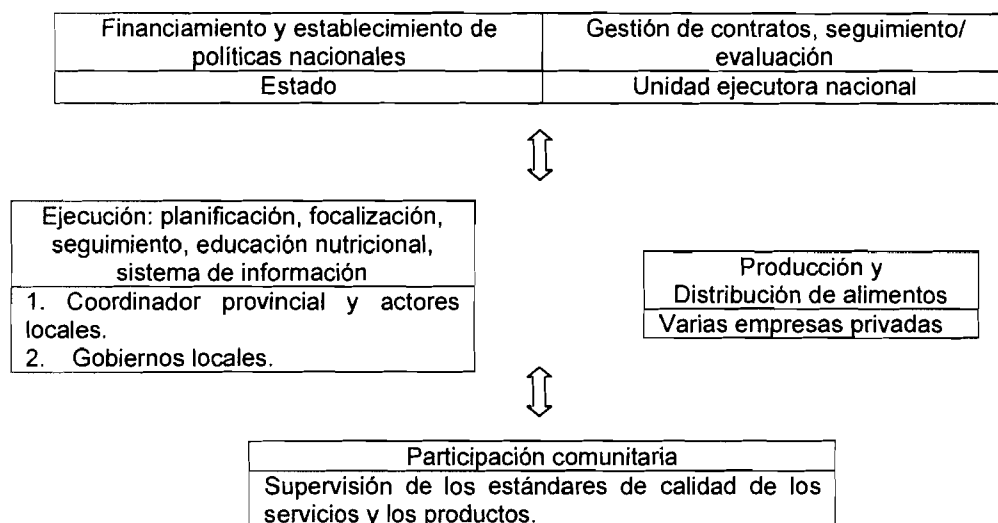
Para enfrentar la situación descrita, considero que el modelo a ser utilizado en el país para la formulación de políticas sociales de alimentación y nutrición deberá sustentarse en los siguientes principios:

6.1 Implementar una ruta corta en la prestación de los servicios

Uno de los principales problemas presentados en la implementación de los programas sociales de alimentación y nutrición es la intervención de varios actores al mismo tiempo, situación que redundo en que la ruta de atención sea demasiado larga y por lo tanto no exista una relación directa entre usuarios y proveedores del servicio, sino que esté presente la mediación de una serie de personas e instituciones que en muchos casos no tienen claridad en las

responsabilidades que deben cumplir, lo que conlleva a que en última instancia no se pueda identificar y sancionar a la instancia responsable de las ineficiencias presentadas.

Para este propósito, se considera conveniente definir con claridad a los actores involucrados, los roles y la priorización de la relación directa entre usuario-proveedor. El modelo propuesto se describe a continuación:



Del cuadro anterior se desprende que el nuevo rol a ser asumido por el estado, deberá estar asociado con el financiamiento y establecimiento de directrices generales. Una segunda instancia es la denominada unidad ejecutora nacional, que tiene como responsabilidad fijar las reglas generales para los proveedores del servicio, haciendo cumplir estándares y las condiciones bajo las cuales se debe trabajar. De esta manera, se puede apreciar que estas instancias no deberán asumir de manera directa la provisión del servicio.

En un nivel intermedio se encuentran los actores locales, quienes son los encargados de difundir información y articular e implementar los componentes técnicos del Programa, con el propósito de que su accionar no se centre únicamente en la entrega de alimentos, sino en la construcción de una estructura técnica sólida.

El eje principal del modelo se centra en el establecimiento de una relación directa entre proveedores y usuarios, en cuanto interacción social que se retroalimenta y va definiéndose continuamente. Para ello es fundamental que se establezcan los mecanismos adecuados para potencializar la participación de los usuarios en los Programas, dejando de lado el modo de operación tradicional en la cual el estado o los políticos son quienes deciden qué es lo más apropiado para los sectores vulnerables, y a su vez los sectores pobres son receptores pasivos de servicios cuya calidad no es buena, periódica, ni oportuna.

En este sentido, será un reto para el país el establecimiento de procesos de rendición de cuentas, sustentados tanto en la difusión de información veraz y oportuna, como en que los ciudadanos cuenten con medios jurídicos, políticos y económicos para formular exigencias al gobierno. Al momento existen en el país incipientes movimientos de participación ciudadana, razón por la cual esta es una tarea que merecerá un gran esfuerzo nacional.

6.2 Definir un nuevo rol del estado

El estado deberá alejarse de la prestación directa de servicios sociales y de su manejo y administración directa y concentrarse en el financiamiento, regulación y vigilancia de lo que ocurre en el sistema, estableciendo mecanismos que aseguren la calidad de los servicios sociales y difundiendo información acerca de los proveedores, entre la población atendida.

En el área de alimentación y nutrición deberá centrarse en:

- Programar y planificar la política nacional de alimentación y nutrición, a fin de dar una solución global a la problemática que vive el país.
- Establecer normas y estándares de control y vigilancia de calidad de los programas de alimentación y nutrición vigentes, a través del establecimiento de un adecuado sistema de evaluación de impacto.

- Recopilar y difundir información al público acerca de los proveedores de servicios de alimentación y nutrición.
- Entregar la potestad de la prestación directa de los servicios alimentarios a las comisiones provinciales de alimentación y nutrición, integradas por el coordinador provincial del programa y actores relevantes de la provincia (ONGs, iglesia, gobiernos locales).

Respecto al financiamiento, es necesario el establecimiento de un sistema que asigne los recursos públicos de acuerdo con los resultados que obtengan los proveedores, una vez que éstos cuenten con una mayor autonomía profesional, administrativa y financiera. Los pagos a estos proveedores deben basarse, en lo posible, en el método de la capitación, es decir, en base al número de personas usuarias de los Programas de Alimentación y Nutrición. El Estado continuaría suministrando los recursos pero los proveedores tendrían autonomía para la utilización de los fondos que se asignan de acuerdo con el número de usuarios. Se trata de iniciar un proceso de separación del financiamiento de la prestación de los servicios, con el propósito de incrementar los niveles de efectividad.

Conjuntamente a lo propuesto, es fundamental que el estado establezca prioridades nacionales que permitan definir con claridad criterios de *focalización/priorización* de beneficiarios en la formulación y ejecución del programa, tanto por consideraciones de eficacia y eficiencia, como de equidad. La focalización apoyada en instrumentos de política que apoyen la demanda más que la oferta de prestaciones, tiene claras ventajas desde la perspectiva de su incidencia redistributiva.

6.3 Política social debidamente articulada

De acuerdo con la experiencia desarrollada en algunos países de América Latina, que parten del principio de brindar una solución integral a las familias pobres; razón por la cual los programas de alimentación y nutrición son parte de un paquete de medidas de protección, entre las cuales se encuentran un

subsidio en dinero, bajo condicionalidades en las áreas de educación y salud. En cuanto lección aprendida, se considera conveniente que el Programa de Alimentación y Nutrición esté dirigido a las mismas familias beneficiarias del bono de desarrollo humano, en cuanto elemento que permitirá dar una respuesta global y articulada a un problema tan complejo como es el alimentario-nutricional, en el cual influyen factores económicos/ingreso familiar, educación de los padres, disponibilidad de servicios básicos, entre otros.

Por otra parte, y también en base a la experiencia latinoamericana, es oportuno que los Programas existentes actualmente se integren en una sola instancia nacional, en cuanto unidad encargada de implementar las políticas nacionales de alimentación y nutrición. Para ello será necesario agrupar a los programas existentes en uno solo, el mismo que se enmarque en un modelo único de atención que atienda a varios grupos etarios.

En concordancia con lo señalado anteriormente y en base a la capacidad actual del estado para invertir en el sector social, se considera apropiado priorizar el tema nutricional antes que el alimentario, dados los niveles de desnutrición, anemia y carencias de vitaminas que presenta el país. Para ello se ve la necesidad de que prevalezca la entrega de alimentos complementarios enriquecidos con vitaminas y minerales a ser consumidos obligatoriamente por los niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y madres lactantes, niños escolarizados, discapacitados y tercera edad. El consumo de alimentos específicos por grupos de edad a la vez que garantiza el mejoramiento de la situación nutricional de las personas, evitará la dilución de los alimentos a nivel familiar.

6.4 Descentralización/desconcentración de los servicios

La sociedad ecuatoriana está marcada profundamente por las características heterogéneas de su población y por las tendencias regionales en sus prácticas sociales, siendo una de ellas los hábitos alimentarios.

Dentro de este contexto, los programas alimentarios deberán tomar en cuenta la incidencia de las preferencias regionales en la definición de prácticas alimentarias, un elemento importante para ello es que la toma de decisiones se realice de una manera descentralizada dentro del ámbito que resulte más oportuno: realidades políticas, decisiones comunitarias, grupos de usuarios, entre otros.

Tomando en cuenta que en el país la descentralización ha sido un proceso largo y con pocos resultados, se considera que no es viable la propuesta de descentralización de los servicios sociales de alimentación y nutrición a solicitud y manejo de municipios o consejos provinciales, si se toma en cuenta que sectores de mayor peso político como educación y salud aún no lo han conseguido.

Por lo enunciado anteriormente y con el propósito de mejorar los niveles de eficiencia del Programa, se ve la necesidad de iniciar con la implementación de "sistemas interactuantes"²¹, los cuales contemplan el desarrollo de los siguientes procesos:

Desconcentración orientada a delegar responsabilidades administrativas a las Direcciones Provinciales de los Ministerios de Educación, Salud y Bienestar Social y/o otros organismos dependientes del poder central, lo que permitirá modernizar su gestión y asumir las funciones directas en la administración del Programa. Una de las principales responsabilidades de estas instancias será la conformación de las comisiones provinciales de alimentación y nutrición, integradas por el coordinador de los Programas y otros actores relevantes de la provincia con el propósito de que elaboren su propuesta de atención que incluya los componentes de focalización, educación nutricional, sistema de información, seguimiento y evaluación, a partir de parámetros generales establecidos por la oficina central del Programa.

²¹ Modelo implementado en Chile con el propósito de llevar adelante sus procesos de desconcentración y descentralización a partir de 1974.

Posteriormente, será necesaria una etapa de transición y ordenamiento de responsabilidades y funciones, la misma que desde la óptica de sistemas descentralizados priorice la participación de gobiernos locales a través de las juntas parroquiales. Para este propósito de llevarán adelante dos procesos:

Por una parte el traspaso de la administración y gestión del Programa a las juntas parroquiales, quienes serán las encargadas de participar activamente en el establecimiento de los sistemas de focalización, para lo cual será de gran utilidad el Sistema de Selección de Beneficiarios –SelBen- que a partir de una amplia encuesta nacional permite identificar con claridad a las familias ubicadas en los quintiles 1 y 2. Además, de que de manera conjunta con actores relevantes de la zona, se encargarán de diseñar y ejecutar los componentes de educación nutricional, participación comunitaria y seguimiento del Programa. De manera complementaria, tendrán la responsabilidad de fomentar la implementación de modelos de cogestión comunitaria orientados a promover la participación activa de los usuarios en la implementación del Programa en cada localidad.

En cuanto a los complementos alimentarios, la oficina central del Programa se encargará de diseñar una gama de alternativas para diversos tipos de gustos alimentarios en base a estudios nacionales de preferencias y aceptabilidad, los cuales serán ofertados a las juntas parroquiales y seleccionados por ellos.

La producción de los alimentos deberá ser encargada a varias empresas, con el propósito de diversificar el servicio, evitar el establecimiento de monopolios y generar procesos competitivos que permitan elevar la calidad técnica del servicio y de los productos. Para este propósito se deberán establecer contratos explícitos que detallen tanto las especificaciones técnicas de los productos, así como los mecanismos de distribución. Además, será necesario que se convoque a un proceso de licitación y que la adjudicación se la haga por un periodo mínimo de tres años, elemento que permitirá estandarizar los periodos de entrega.

Una vez desarrollado el sistema de focalización, los gobiernos locales distribuirán cupones a ser canjeados por alimentos, teniendo la posibilidad de efectuar la transacción con varios proveedores con el propósito de prestar varias alternativas que permitan atender preferencias heterogéneas.

III. POLITICAS SOCIALES Y PROGRAMAS DE ALIMENTACION Y NUTRICION EN EL ECUADOR

1. Las Políticas Sociales en el Ecuador: Una Visión Panorámica

De acuerdo con el estudio desarrollado por el SIISE (2003)²² se puede apreciar que las políticas sociales en el Ecuador han ido de la mano con la implementación de sus políticas económicas, estando además enmarcadas dentro de contextos políticos específicos.

Haciendo una corta recapitulación, el proceso seguido a partir de los años 70 es el siguiente:

La década de los 70 presenta características peculiares vinculadas con el crecimiento de la economía debido al auge petrolero y a condiciones favorables para el acceso a créditos internacionales, coyuntura que incide en que el Estado asuma el rol

“centralizador-planificador, encargado del diseño, financiamiento y suministro de los servicios sociales”²³.

Dentro de este contexto, se puede apreciar la presencia de servicios de tinte universalistas, razón por la cual se puede apreciar un fortalecimiento tanto de los sectores salud y educación, con especial énfasis en “el mejoramiento de la infraestructura sanitaria, de la seguridad social y del desarrollo rural y campesino”.

La década de los 80 está marcada por los siguientes eventos: sucretización de la deuda que incide en la concentración de riqueza en los sectores más pudientes y privilegio de manera particular a la economía del sector bancario; el conflicto bélico con el Perú que reorienta la asignación de recursos a la defensa nacional e incrementa los niveles de deuda externa; la crisis económica

²² Varios; ¿Quién Se Beneficia del Gasto Social en el Ecuador?, SIISE, Agosto 2003.

²³ Varios; ¿Quién Se Beneficia del Gasto Social en el Ecuador?, SIISE, Agosto 2003, pág. 22.

internacional que incide en el incremento de las tasas de interés a nivel mundial; sumándose a todo ello la presencia del fenómeno de El Niño (82-83). Dentro de este contexto, la política social funciona de manera desintegrada, con acciones sectoriales mínimas en educación, salud, vivienda y trabajo; y de manera subordinada y dependiente con los objetivos económicos del país, los cuales están orientados a la liberalización de la economía.

Los inicios de la década de los noventa, están marcados por una política cambiaria sustentada en el establecimiento de devaluaciones y ajustes periódicos al tipo de cambio, apoyada en medidas de liberalización comercial y de flexibilización laboral; a pesar de ello se mantiene un discurso que intenta vincular las políticas económicas con las políticas sociales. Es en el Gobierno de Durán Ballén donde se inicia una reforma hacia el lado del paradigma emergente de política social, con lo cual a través de la Ley de Modernización (1993) se difunde la idea de liberar al Estado de sus responsabilidades sociales a partir de los siguientes instrumentos:

- Privatización de los servicios que abre el ámbito de acción social a las organizaciones no gubernamentales y que con la posterior creación del Consejo Nacional de Modernización –CONAM-, se promueve la idea de la separación de las actividades de financiamiento de las de prestación de servicios y recuperación de costos, principalmente a ser impulsadas dentro del sector salud y aseguramiento.
- Descentralización de servicios sociales que intenta trasladar competencias a unidades subnacionales tales como provincias o municipios, medida mantenida por mucho tiempo en el debate y con pocos resultados.
- Focalización de servicios orientada a la protección de los sectores extremadamente pobres y vulnerables a la reforma económica emprendida.

Para finales de la década de los 90, fruto de la adopción de medidas de ajuste como la reducción del gasto, el congelamiento de los salarios y la eliminación de subsidios al gas y a la electricidad, se da inicio a la modalidad de subsidios

directos a través de la implementación del Bono Solidario, en cuanto herramienta orientada a paliar los problemas sociales y la pobreza extrema.

En cuanto a los programas sociales, se puede apreciar que si bien es cierto el país cuenta con varios programas, no existe una estrategia articulada de protección social a largo plazo

"que incluya la entrega de servicios sociales universales y promueva las reformas institucionales requeridas para mejorar la eficiencia y la equidad de estos servicios"²⁴;

es decir los Programas surgen de manera aislada para enfrentar una serie de problemáticas y promocionados por distintas instancias gubernamentales, sin una visión de las necesidades y prioridades como país, razón por la cual los indicadores de pobreza y desigualdad crecen sin poder ejercer ninguna capacidad de control.

El nuevo milenio trae nuevos retos para el país, puesto que se presentan condiciones favorables fruto de una leve recuperación de la economía originada en el incremento de los precios del petróleo, las remesas de los migrantes y la inyección de divisas generadas por la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados. Dentro de esta coyuntura, se plantea la necesidad de consolidar un Plan Social de Emergencia, liderado por la Secretaría Técnica del Frente Social, en cuanto ente articulador de los Ministerios del Frente Social; a partir de lo cual, se establece la necesidad de priorizar el gasto social dentro del presupuesto estatal; además de definir un conjunto de programas sociales prioritarios para atender a grupos vulnerables.

2. Los Programas de Alimentación y Nutrición en el Ecuador

El proceso enunciado anteriormente sobre el desarrollo de las políticas sociales en el Ecuador, permite analizar la implementación de políticas sociales de alimentación. Al respecto, se puede apreciar que en el país no ha existido

²⁴ Varios; ¿Quién Se Beneficia del Gasto Social en el Ecuador?, SIISE, Agosto 2003, pág. 28.

una política nacional de alimentación y nutrición, sino por el contrario un proceso de desarrollo de ciertas iniciativas entre las cuales se pueden apreciar proyectos y programas de diversa índole, los cuales se detallan a continuación.

A partir de 1950 surgen iniciativas de asistencia alimentaria llevadas adelante por CARE Internacional, Catholic Relief Services y Caritas, consistentes en la entrega de alimentos a escuelas, campamentos vacacionales y sectores pobres; y en algunos casos en periodos de emergencias naturales.

Durante el periodo 1962-1964 se inicia la entrega de alimentos por trabajo en la construcción de caminos vecinales y captación de agua dentro de las actividades desarrolladas por la Misión Andina.

El gobierno inicia a estructurar programas de alimentación a partir de la década de los 70, para lo cual cuenta principalmente con donaciones del gobierno de los Estados Unidos y de algunos estados europeos. Para 1975, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Panamericana de la Salud instalan oficinas en el país e inician el auspicio de programas alimentarios. Los alimentos obtenidos como donación a partir de estas instancias, son distribuidos por el Gobierno a escuelas y subcentros de salud. Al ser una de las primeras iniciativas gubernamentales, este trabajo adquiere características de voluntariado y solidaridad, siendo por ello poco organizado y con un mínimo control, presentándose irregularidades en la entrega de alimentos a sus reales beneficiarios, lo que redundaba en su deterioro y cierre.

Posteriormente, se van presentando una serie de programas manejados por el estado, el cual a través de la nacionalización de donaciones de insumos alimentarios, se convierte en distribuidor de alimentos. Estos programas presentan una clara politización, razón por la cual son irregulares y de corta duración; en algunos casos se mantienen en esencia siendo cambiados únicamente sus nombres, siendo permanentemente manejados dentro de un tinte de clientelismo político. Como consecuencia de ello, se presentan enormes pérdidas, razón por la cual la situación alimentaria del país no sufre grandes mejorías. Dentro de este periodo los principales Programas son el de

Colación Escolar dirigido a niños/as escolarizados que entrega pan y leche y el PACMI que entrega leche avena para beneficio de familias con niños desnutridos, los cuales no responden a criterios de focalización sino a solicitud de las escuelas y de los subcentros de salud.

A partir de los 90 y fruto de repetidas denuncias de corrupción, el gobierno ecuatoriano con el apoyo de organismos internacionales tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD y el Programa Mundial de Alimentos –PMA-, estructuran un nuevo esquema operativo a través del cual el manejo de los recursos se pone en manos de Naciones Unidas y la empresa privada asume la responsabilidad de proveer y distribuir los alimentos, en tanto que toda la ejecución queda a cargo de instancias gubernamentales. Durante estos años, surge la necesidad de proveer alimentos fortificados de acuerdo a los requerimientos nutricionales específicos de cada grupo de edad, siendo un aporte muy importante la creación de la Comisión de Micronutrientes encargada de velar por una adecuada fortificación de los alimentos, fruto de ello aparecen la galleta fortificada y la colada enriquecida con micronutrientes dentro del Programa de Alimentación Escolar, situación que será de incidencia para la futura creación de la papilla enriquecida con minerales y vitaminas para los niños/as menores de dos años. Por otra parte, se ve la necesidad de incluir criterios de focalización en el desempeño de los Programas con el propósito de beneficiar a los sectores más vulnerables.

Esta nueva forma de administración permite que de alguna manera los programas asuman cierta regularidad y se vayan consolidando paulatinamente, pese a ello y hasta la actualidad funcionan de manera aislada, coordinados por diferentes Ministerios: Salud Pública, Bienestar Social, Educación.

Por otra parte, el Ministerio de Salud Pública a través de su Dirección Nacional de Nutrición, ha desarrollado una serie de Programas, ligados con la entrega de suplementos vitamínicos para niños menores de dos años y mujeres embarazadas, educación nutricional, sistema de vigilancia nutricional, entre otros. Uno de los más importantes se inicia en la década de los 80, siendo

Ministro de Salud el Dr. Plutarco Naranjo, que tiene como objetivo central la instalación de una planta procesadora de alimentos, que pese a la gran inversión económica funciona únicamente durante un periodo de 4 años, luego por ineficiencia, intereses políticos e incapacidad en el manejo estatal se paraliza, cierra y nunca más vuelve a funcionar.

Lo anterior denota, que pese a la obligatoriedad del Ministerio de Salud Pública de asumir la rectoría en temas de nutrición y alimentación, los problemas de inestabilidad política e institucionalidad, le han impedido implementar una estrategia nacional a largo plazo que permita al país disminuir sus tasas de desnutrición y deficiencias de micronutrientes.

V. EL CONTEXTO DE LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN EN EL ECUADOR

1. Características Generales

La seguridad alimentaria²⁵ en el Ecuador se ha convertido en uno de los principales problemas nacionales debido a que revela una situación crítica de deterioro de las condiciones de vida de gran parte de su población. Así, según estimaciones del Ministerio de Salud Pública (MSP)²⁶ la mitad de los niños menores de 2 años presenta retardo del crecimiento y consume dietas insuficientes en energía, proteínas, hierro, zinc y vitamina A, la anemia afecta a más de la mitad de las embarazadas y niños menores de 3 años y la carencia de vitamina A compromete a nivel nacional a 200 mil menores de 5 años, situación que obedece a factores vinculados con la baja disponibilidad de alimentos de sectores pobres, estado de salud y a prácticas de alimentación.

Las carencias nutricionales que tradicionalmente han afectado a los grupos más vulnerables de la sociedad ecuatoriana se han agravado por la crisis económica que vive el país. Así, el índice de pobreza para el 2002 asciende a 61.3%²⁷, concentrada principalmente en el sector rural, las tasas de desempleo 9.2% (INEC 2002) y subempleo 57.4% (INEC 2002). A todo ello se suma el hecho de que el servicio de la deuda pública externa representa una proporción creciente del gasto del Estado, lo que ha determinado una disminución del gasto social y un deterioro de los servicios públicos.

De acuerdo con estudios realizados²⁸, se puede apreciar que los hábitos de consumo alimentario se han ido modificando, principalmente a partir de la

²⁵ "La Seguridad Alimentaria es un estado en el cual las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana", Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, FAO, 1996.

²⁶ Ministerio de Salud Pública, Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (SISVAN), 1993.

²⁷ SIISE, 2002.

²⁸ Ibid, pág. 45.

década de los 70. Entre las principales causas a nivel macro se pueden mencionar las siguientes:

- Cambios presentados en la economía que afectaron las relaciones de producción en el campo y la ciudad.
- La era petrolera en cuanto generadora de concentración de riqueza que incidió en la movilidad de la población, el incremento de la pobreza y la indigencia.
- El desarrollo de la industria alimentaria y la modernidad (Lewis T., 1996).

2. La Desnutrición En El Ecuador

De acuerdo con la normativa establecida por la Organización Panamericana de Salud (1997), la desnutrición se mide a través de sus efectos en el crecimiento de los niños/as, para lo cual se compara la talla y el peso del niño/a con las normas de desarrollo aceptables para una determinada población. Se presentan dos formas de medirla: una de ellas es la desnutrición crónica que es el resultado de desequilibrios nutricionales sostenidos en el tiempo y se refleja en la relación entre la talla del niño/a y su edad. La segunda forma es la desnutrición global que se manifiesta en la deficiencia del peso con relación a la edad; representa el resultado de desequilibrios nutricionales pasados y recientes.

Estimaciones estrictamente comparables sobre desnutrición infantil existen a partir del año 1998. En el siguiente cuadro se presenta una evolución de la desnutrición en los últimos años:

| Cuadro No. 5 | | | | | | |
|--|----------------------|-------------|-------------|---------------------|-------------|-------------|
| Evolución Desnutrición Infantil y Crónica 1998-2000 | | | | | | |
| | Desnutrición Crónica | | | Desnutrición Global | | |
| | 1998 | 1999 | 2000 | 1998 | 1999 | 2000 |
| Costa | 22.5 | 19.6 | 20.2 | 14.9 | 13.3 | 10.4 |
| Sierra | 32.9 | 34.7 | 32.4 | 14.7 | 13.8 | 13.3 |
| Oriente | 25.7 | | 31.2 | 9.7 | | 10.7 |
| Ciudad | 22.2 | 17.1 | 18.5 | 11.7 | 10.2 | 8.9 |
| Campo | 33 | 38 | 36 | 18.6 | 17.4 | 15.3 |
| Niñas | 24.4 | 24.9 | 24.2 | 13.6 | 12.2 | 11.1 |
| Niños | 28.8 | 28.8 | 27.2 | 15.5 | 14.9 | 12.1 |
| Pais | 26.7 | 26.8 | 25.8 | 14.6 | 13.5 | 11.6 |

Fuente SIISE, en base a ECVs 1998 y 1999 y EMEDINHO 2000. INEC.

En el cuadro anterior se puede apreciar la presencia de una alta incidencia de la desnutrición infantil en el Ecuador. A nivel nacional uno de cada cuatro menores de cinco años tiene retardo en talla, en tanto que doce de cada cien niños sufren de deficiencias en el peso.

Además, a nivel nacional la desnutrición crónica desciende entre 1988 y 2000 en alrededor de un punto, mientras que la desnutrición global desciende tres puntos. Pese a ellos las tasas presentadas en el Ecuador son unas de las más altas en América Latina.

Las variables que ocasionan mayor probabilidad de prevalencia de desnutrición se detallan a continuación, las cuales están sustentadas en diversas fuentes secundarias:

En función de la estructura demográfica de la población ecuatoriana se estima que las necesidades energéticas son de 2.227 Kcal/persona/día. Las hojas de balance de FAO demuestran que el Suministro de Energía Alimentaria (SEA) por persona se ha incrementado en alrededor del 25% entre 1965 y 1997. Este aumento, a pesar de que superó las necesidades alimenticias en un 3%

durante el mismo lapso²⁹, no incidió en el aumento del acceso a los alimentos en un gran número de familias de bajos ingresos dada la fuerte concentración de riqueza en el país, lo cual se puede demostrar con que el 10% de los hogares de mayor ingreso consumen el 20% del total de alimentos, mientras que el 10% más pobre apenas consume el 3% del total³⁰, lo cual corrobora con el dato de que la desnutrición afecta principalmente a los niños/as que viven en condiciones de pobreza; es por ello que más de la tercera parte (35%) de los niños/as que pertenecen a hogares con consumo inferior a la línea de pobreza sufren de desnutrición crónica (SIISE 2002).

De acuerdo con aspectos geográficos, se puede apreciar que la desnutrición infantil es un problema principalmente del campo, así para 1999 más del doble de los niños/as del sector rural presentan desnutrición crónica 38%, frente a un 17% de la zona urbana (ECV 1999). Además, los mayores problemas de desnutrición se concentran en provincias de la sierra en provincias tales como: Chimborazo, Cotopaxi, Cañar, Bolívar e Imbabura (SIISE 2001).

Fruto de lo anterior, se puede señalar que al ser los indígenas la población que mayoritariamente habita en las zonas de la sierra rural, son el grupo con mayores problemas nutricionales, así el 61% y 22% de los niños/as menores de cinco años de habla indígena presentan casos de desnutrición crónica y global, respectivamente. De esta forma, la población indígena presenta un riesgo 2.4 y 2.3 veces mayor de desnutrición crónica y aguda respecto a la población no indígena³¹.

Otro elemento característico de las zonas rurales de la sierra indígena es la escasa dotación de servicios básicos de agua y alcantarillado, elementos que se convierten en condicionantes para la presencia de casos de desnutrición, debido fundamentalmente a que son los principales causantes de

²⁹ FAO, ODEPLAN; Perfil Nutricional del Ecuador, Lineamientos de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición, Octubre, 2001, pág. 29.

³⁰ SIISE a partir de la ECV de 1999.

³¹ Larrea C, Lutter Ch, Freire W. Situación Nutricional de los Niños Ecuatorianos. Washington DC, 2000.

enfermedades prevalentes tales como la diarrea, información que se presenta en el siguiente cuadro³²:

| Cuadro No. 6 Desnutrición y Dotación de Servicios Básicos de Agua y Alcantarillado | | |
|---|-----------------------------|----------------------------|
| Servicios de eliminación de excretas | Desnutrición crónica | Desnutrición global |
| Excusado y alcantarillado | 15,1 | 6,9 |
| Excusado y pozo séptico | 25,9 | 13,6 |
| Excusado y pozo ciego | 32,8 | 15,5 |
| Letrina | 28,6 | 16,3 |
| Ninguno | 43,4 | 22,8 |
| Agua segura | | |
| No disponen de agua segura | 31,9 | 16,6 |
| Disponen de agua segura | 25,6 | 12,8 |

Fuente: SIISE 2002

Por otra parte, resulta interesante analizar la relación existente entre desnutrición crónica y global con el rol que cumplen padre y madre dentro del hogar. Al respecto, se puede apreciar que el hecho de que la madre asuma el rol de jefa del hogar, incide de manera directa en que decrezcan los niveles de desnutrición como se presenta en el siguiente cuadro:

| Cuadro No. 7 Desnutrición y Sexo del Jefe del Hogar | | |
|--|-----------------------------|----------------------------|
| Sexo del jefe del hogar | Desnutrición crónica | Desnutrición global |
| Hombre | 27,1 | 13,8 |
| Mujer | 24,9 | 11,8 |

Fuente SIISE 2002

Además, es más determinante para la disminución de casos de desnutrición global y crónica el hecho de que la madre pueda acceder a sistemas educativos. Así, la prevalencia de desnutrición crónica es 4 veces mayor en

³² Los cuadros que se presentan en el texto, base del análisis tienen la siguiente fuente: SIISE a partir de la ECV de 1999, elaborados por René Ramírez.

los niños cuyas madres han accedido a 3 o menos años de educación básica con relación a las madres con algún grado de educación superior³³:

| Cuadro No. 8 | | | | |
|--|-----------------------------|-------|----------------------------|-------|
| Desnutrición y Nivel de Instrucción del Padre o Madre | | | | |
| Nivel de instrucción madre/padre | Desnutrición crónica | | Desnutrición global | |
| | Madre | Padre | Madre | Padre |
| Ninguna | 43,8 | 42,6 | 19 | 19,1 |
| Primaria | 23,2 | 24,6 | 12,7 | 13,4 |
| Secundaria | 4,7 | 9,7 | 8,1 | 7,2 |
| Universidad | 0 | 8,8 | 1,7 | 2,7 |

Fuente: SIISE 2002

Variables de peso en la presencia o no de hijos menores de cinco años con desnutrición en los hogares, son las referidas a la categoría de ocupación y sector económico de pertenencia del jefe de hogar, siendo el área más deprimida la de trabajador/a por cuenta propia vinculados principalmente a la agricultura, tomando en cuenta que esta rama de actividad fue en la que mayormente decayeron sus ingresos en la última década, esta información se detalla en el siguiente cuadro:

| Cuadro No. 9 | | |
|--|-----------------------------|----------------------------|
| Desnutrición y Ocupación del Jefe del Hogar | | |
| Categoría de ocupación (jefe hogar) | Desnutrición crónica | Desnutrición global |
| Trabajador/a por cuenta propia | 33 | 14,9 |
| Patrono/a o socio/a activo | 21,8 | 8,3 |
| Asalariado/a | 24,5 | 13,3 |
| Sector Económico (jefe hogar) | Desnutrición crónica | Desnutrición global |
| Agropecuario | 36,2 | 18,1 |
| Industrial | 29 | 13,7 |
| Servicios | 18,3 | 9,6 |

Fuente: SIISE 2002

³³ Larrea C, Lutter Ch, Freire W., Situación Nutricional de los Niños Ecuatorianos, Washington DC, 2000.

3. Marco Jurídico y Otras Iniciativas

El derecho a la alimentación y a la nutrición se expresa en la Constitución del Estado Ecuatoriano en el capítulo 4 de la salud en el que se señala

“el Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de los ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario”.

En el año de 1998 el Ministerio de Salud y el Consejo Nacional de Salud en la publicación titulada Rol del Estado, Políticas Nacionales de Salud y Reforma constitucional, resaltan “el derecho a una calidad de vida que asegure salud, alimentación y nutrición”. De igual manera en el Plan de Gobierno 1998-2002 se prioriza

“mejorar la alimentación, la educación para balancear los alimentos, complementación alimentaria y promoción de la seguridad alimentaria mediante el apoyo a la producción y comercialización y consumo de alimentos de valor nutritivo y su acceso a la población”;

en el Plan Social de mediano plazo 2001-2005 se señala la necesidad de

“disminuir los niveles de inseguridad alimentaria, relacionándola con la insuficiente disponibilidad de alimentos, el adecuado acceso y la adecuada utilización”.

Para la fecha, se encuentra en segundo debate en el Congreso Nacional la Ley de Seguridad Alimentaria y firmado el Decreto Presidencial para la constitución de la Comisión Nacional de Alimentación, entidad encargada de la regulación y conducción de los Programas Sociales de Alimentación, lo que permitirá llevar adelante acciones más integrales y articular una política social de alimentación y nutrición.