

**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

VI. DESCRIPCIÓN Y DIAGNÓSTICO DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN DESARROLLADOS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO

1. Programa Nacional de Alimentación y Nutrición PANN 2000

Es ejecutado por el Ministerio de Salud Pública desde agosto del 2000.

Objetivo General:

Prevenir la malnutrición proteico calórico de los niños y niñas menores de dos años y contribuir a mejorar el estado nutricional de las mujeres embarazadas y de las madres en periodo de lactancia.

Población Objetivo:

Niños y niñas de 6 a 24 meses.

Mujeres embarazadas y madres en periodo de lactancia

Focalización:

Las estrategias de focalización del Programas han ido variando desde el inicio de su implementación de acuerdo con sus niveles de cobertura. Así, en un inicio se plantea la necesidad de atender a las parroquias rurales del primer quintil de pobreza, para luego ampliarse a las parroquias urbanas y rurales con pobreza superior al 90%. Posteriormente, la focalización se centra en la atención a libre demanda a todos los usuarios de los centros y subcentros de salud del Ministerio de Salud Pública.

Funcionamiento:

Las comunidades locales organizan una Comisión PANN conformada por un representante de la organización comunitaria, otro de la Unidad de Salud y una

delegada de las madres comunitarias. La Comisión PANN selecciona a las familias beneficiarias de la comunidad.

Las madres de las familias seleccionadas acuden a las Unidades de Salud para inscribirse y para que el personal de salud realice controles médicos a los beneficiarios del Programa, a la vez que se le entrega un cupón a ser canjeado por producto.

La empresa privada fabrica los alimentos y los distribuye a los lugares de entrega establecidos en acuerdo con la Comisión PANN. Las madres se acercan a estos sitios a canjear el cupón por el producto.

Componentes Técnicos:

Educación, capacitación y comunicación

Impulsa un proceso de comunicación que incluye la investigación de conocimientos, actitudes y prácticas y análisis de comportamientos en torno a la alimentación de los niños menores de dos años; alimentación y cuidados de la embarazada; producción de materiales educativos y comunicación interpersonal.

Para ello se han desarrollado productos comunicacionales tales como afiches, trípticos, videos, que permitan tanto la difusión del Programa como el desarrollo de actividades educativas.

Capacitación y educación continua

Facilita procesos educativos con los diferentes actores (madres de familia, líderes, personal de salud) a través de la realización de talleres locales y nacionales sobre salud, nutrición, comunicación, participación, con el propósito de promover comportamientos saludables y el mejoramiento de la cobertura en los servicios.

Al respecto se ha desarrollado una estrategia de capacitación que incluye el diseño de varios módulos educativos. Este material ha servido de base para la realización de talleres relativos a temas de lactancia materna, alimentación complementaria y cuidados y alimentación de la mujer embarazada y de la madre en periodo de lactancia.

Participación comunitaria

El Programa se sustenta en la activa participación de la comunidad, equidad y reconocimiento de la diversidad. Genera procesos para la búsqueda de un legítimo empoderamiento local, lo cual permitirá su sostenibilidad a través de acciones de autogestión y de provisión de alimentos alternativos locales que mejoren sus condiciones de vida.

Sistema de información –SIPPAN-

El SIPPAN es un sistema de información que sirve como herramienta para la planificación, seguimiento, control, monitoreo y evaluación del PANN 2000. Este sistema permite y asegura que toda la información llegue veraz y oportunamente a todos los actores y niveles del Programa de modo que permita el seguimiento de manera oportuna.

Alimentos

El Programa contempla la distribución de dos alimentos:

La papilla es un producto elaborado a base de cereales, leguminosas, leche en polvo descremada, grasas vegetales y azúcar, fortificado con vitaminas y minerales. Es un producto pre-cocido y de reconstitución instantánea, que requiere exclusivamente la adición de agua hervida tibia para su preparación.

La papilla está diseñada para ser consumida en porciones de 65 gramos diarios en 2 o más ingestas, de manera que aporte los nutrimentos esenciales para un correcto desarrollo infantil.

Mi bebida es un alimento para mujeres embarazadas y madres en periodo de lactancia, elaborada con cereales, leche en polvo, soya, grasas y fortificada con vitaminas y micro nutrientes. Debido a que es precocida únicamente debe ser mezclada con agua hervida fría y tomarla en dos ingestas diarias.

Bajo las mencionadas especificaciones técnicas, los productos son elaborados por la empresa privada y distribuidos a los sitios de entrega definidos por cada comunidad.

2. Programa de Alimentación Escolar –PAE-

La mayor parte de su intervención es ejecutada por el Ministerio de Educación y Cultura con una transferencia de 2 años al Ministerio de Bienestar Social. Su periodo de funcionamiento es el siguiente:

Colación escolar: mayo de 1995

Almuerzo escolar: mayo de 1999

Objetivo general: A apoyar el mejoramiento de la calidad y la eficiencia de la educación básica, mediante la entrega de un complemento alimenticio, principalmente en las zonas con mayor incidencia de la pobreza.

Población objetivo y focalización:

Niños y niñas escolarizados de 5 a 14 años de escuelas públicas de zonas urbanas, urbano-marginales y rurales y sus profesores.

La focalización está orientada a la atención de todas las escuelas públicas que soliciten atención a través del Programa.

Además, el Programa cuenta con la colaboración de 14.000 asociaciones de padres y madres de familia.

Funcionamiento:

Los Directores de las escuelas realizan una solicitud al Coordinador Provincial del PAE para ser incluidos dentro del Programa, quienes evalúan la solicitud y visitan la escuela.

Posteriormente, los padres de familia de las escuelas se organizan y conforman un Comisión de Alimentación Escolar y se procede a la firma del convenio de participación social PAE-CAE.

Componentes Técnicos:

Estructura y gestión: corresponde a las actividades de organización, estructuración administrativa y técnica, cobertura y funcionamiento del Programa Alimentación Escolar, responsabilidades de cada una de las partes y procedimientos para las diversas áreas del funcionamiento.

Administración de productos: es la gestión para la adquisición de productos alimentarios y no alimentarios, el control de calidad, condiciones técnicas de las bodegas y los procedimientos para la recepción y la aplicación de las normas de calidad.

Preparación de alimentos: se refiere a las normas de preparación (higiene, condiciones ambientales), procedimientos para la elaboración de los menús, los valores y características alimentarias y las posibles acciones complementarias para mejorar las dietas.

Participación de la comunidad: comprende las actividades vinculadas a la movilización y participación de la comunidad en el PAE, establecimiento de relaciones de cooperación con instituciones, programas locales tendientes a mejorar la atención a los niños y niñas y a optimizar los recursos existentes en las comunidades, así como a dinamizar sus actividades productivas que permitan mejorar el Programa de Alimentación Escolar.

Capacitación: diagnóstica, define, organiza y planifica las actividades de capacitación para adiestrar y mejorar las capacidades de los diversos responsables técnicos y comunitarios del Programa. Actualmente se prepara una estrategia de auto capacitación a las Comisiones de Alimentación Escolar CAEs.

Sostenibilidad: establece los mecanismos y actividades vinculadas a la comercialización, elaboración y gestión local e incorpora estrategias que fomenten la producción local para facilitar la permanencia y eficiencia del Programa.

Monitoreo: El monitoreo y seguimiento se realizan mediante inspecciones visuales de existencia y uso de productos, aplicación de instrumentos de control técnico, de bodega, monitoreo y evaluación de calidad; se examina el proceso de preparación de alimentos, en el que se mide el desempeño de la gestión interna (Unidad Operativa) y el de cada uno de los actores del programa: comunidad educativa y empresas.

Propuesta alimentaria: El desayuno escolar comprende una ración diaria por niño de 30 gr. de galletas y 35 gr. de colada enriquecida que contiene: vitaminas A, B1 (Tiamina), B2 (Riboflavina), ácido fólico, hierro (el 50 % del requerimiento diario), calcio (el 30 % del requerimiento diario). Esta formulación suple hasta el 15% de la necesidad nutricional de los escolares.

El almuerzo escolar comprende una ración diaria de 100 gr. de cereal (arroz), 20 gr. de lenteja, 20 gr. de fréjol, 20 gr. de atún enlatado, 6 ml. de aceite vegetal, 12 gr. de azúcar, 5 gr. de sal y 5 gr. de avena.

La compra de los alimentos se realiza a través de licitación pública desarrollada por el PMA. La empresa seleccionada será contratada y encargada tanto del transporte como de la distribución de los alimentos.

3. Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario - PRADEC-

Es ejecutado por el Ministerio de Bienestar Social.

Objetivo: mejorar el nivel de alimentación de los sectores vulnerables de la comunidad apoyando las iniciativas de desarrollo locales.

Modalidades de Atención:

Comedores Comunitarios

Objetivo: Asegurar la alimentación de la población en riesgo por la pobreza extrema.

Población objetivo:

- Discapacitados
- Niños no escolarizados
- Tercera edad
- Jóvenes y adultos en situaciones de riesgo por pobreza extrema

Focalización:

A partir del establecimiento de líneas de cooperación con los gobiernos seccionales y organizaciones representativas de la sociedad civil son identificados sectores vulnerables de acuerdo al mapa de pobreza extrema y a parámetros de prioridad alimentaria.

Funcionamiento:

Cada comunidad debe conformar una organización legalmente constituida, la que realiza una solicitud del servicio a la Coordinación Provincial del PRADEC,

la misma que evalúa la solicitud y visita la comunidad, lo que da paso a su aprobación y al establecimiento de un convenio.

En cada comedor comunitario se crea la Comisión de Alimentación del Comedor –CAC- conformada por los destinatarios y auspiciantes, la cual es capacitada por el Programa en los procedimientos que deben seguirse.

Las CACs tienen como responsabilidad la correcta administración de los comedores y la elaboración de informes de asistencia de los destinatarios, de la recepción y uso diario de los productos entregados por el Programa.

El PRADEC monitorea permanentemente los comedores para supervisar su funcionamiento.

Propuesta alimentaria:

Dentro de esta modalidad el apoyo alimentario consiste en la entrega de 9 productos: arroz, aceite, atún enlatado, azúcar, avena, fideo, sal y fréjol cada cuarenta días laborables.

Comedores para el Desarrollo:

Objetivo: Asegurar la alimentación de las familias gestoras del desarrollo.

Población Objetivo:

El Programa entrega raciones alimenticias a las familias que participan en los proyectos de desarrollo que buscan mejorar la calidad de vida de la comunidad. Se entregan alimentos por trabajo al amparo de convenios suscritos para la ejecución de proyectos específicos con Municipios, Consejos Provinciales y Organizaciones de Base.

Focalización:

A partir del establecimiento de líneas de cooperación con los gobiernos seccionales y organizaciones representativas de la sociedad civil, se identifican sectores potenciales para la implementación de proyectos locales de desarrollo.

Los proyectos presentados son referidos a temas de: sistemas de riego, agua potable, vialidad, alcantarillado, electrificación, inversión en turismo, conservación, forestación y capacitación para la producción.

Funcionamiento:

- Identificación de aliados locales: gobiernos locales y organizaciones de segundo grado y presentación de los formatos de los proyectos.
- Presentación de la propuesta.
- Calificación de proyectos y firma de convenios.
- Entrega de alimentos y seguimiento a los avances de los proyectos.
- Seguimiento y evaluación

Propuesta Alimentaria:

Dentro de esta modalidad se entregan raciones de arroz, atún, aceite, azúcar, fréjol cada cuarenta días laborables, únicamente si se constatan los avances en las obras.

El PRADEC determina los requerimientos de compras. El PMA convoca a concurso de ofertas a los proveedores registrados para cada producto, selecciona y firma los contratos con los proveedores y realiza los pagos correspondientes por los productos y el transporte.

Componentes Técnicos:

Los componentes técnicos están homogenizados para las dos modalidades de atención del Programa, siendo estos los siguientes:

Compras Locales

Compra a los pequeños productores de arroz y fréjol para las dos modalidades de atención del Programa. Para lo cual realiza las siguientes actividades:

- Identificación de zonas de mayor producción
- Elaboración de criterios de compra: calidad, cantidad, precio y cobertura
- Análisis de factibilidad de la compra
- Identificación de respaldos locales para firmas de convenios
- Presentación de la propuesta a la CNA

Capacitación:

Está orientada a que los responsables del Programa en cada localidad, manejen con eficiencia y claridad tanto los comedores como los alimentos mediante la organización de las Comisiones de Alimentación Comunitarias – CAC-.

Se ha producido material de apoyo a la capacitación.

Monitoreo

Las actividades de monitoreo están dirigidas al desarrollo de un proceso de certificación con la modalidad de censo provincial de los comedores a nivel nacional, para lo cual se visita a todas las provincias.

Hasta el momento se ha realizado un monitoreo a nivel nacional, el mismo que permitió detectar ciertos problemas en la implementación del Programa, conocer el número real de usuarios e introducir correctivos necesarios.

4. Programa Comedores Comunitarios del ORI³⁴

Es ejecutado por el Ministerio de Bienestar Social, a partir de septiembre del 2000.

Objetivo General: Contribuir al desarrollo integral de niños y niñas de 2 a 5 años con la participación organizada de la familia y la comunidad mediante alimentación complementaria y educación inicial.

Población Objetivo y Focalización

La focalización considera los siguientes aspectos:

Niños y niñas de 2 a 5 años de edad de los sectores más pobres del país, ubicados en los deciles 7 y 10 de pobreza, que quedaron al margen de la atención de los CCDI's³⁵. Atienden a programas a cargo de la sociedad civil organizada con población cautiva para generar un grupo de beneficiarios.

Los criterios de selección contemplan a población infantil con riesgo nutricional, alianzas entre el estado y la sociedad civil, posibilidades de impulsar la desconcentración y descentralización de acciones para facilitar el fortalecimiento de las capacidades y redes locales de servicio.

³⁴ Los Programas del ORI e INNFA fueron tomados en cuenta inicialmente porque pese a brindar atención integral de cuidado diario y educación preescolar, mantienen un fuerte componente de alimentación y nutrición.

³⁵ Centros de Cuidado Diario implementados por el ORI que ofrecen servicio de guardería y alimentación.

Funcionamiento:

Los comedores funcionan de 2 a 3 horas diarias, 5 días a la semana en un local comunitario donde el Comité de Participación Social recibe productos básicos para la preparación del almuerzo, los que sirven de complemento a los alimentos que aporta la cooperación de los padres de familia, voluntarios del sector y otros organismos locales seccionales o privados. Los comedores infantiles reciben entre 20 y 100 niños y niñas, de acuerdo con la capacidad y condiciones físicas e higiénicas del local.

En la comunidad se conforman Comités de Participación voluntarios para el funcionamiento y administración de los comedores infantiles, apoyados por los padres de familia. Estos comités se encargan de la preparación de los almuerzos, administración y cuidado de implementos y menaje de cocina, almacenamiento y custodia de productos, así como de suministrar los productos necesarios para la preparación del almuerzo. Además proporciona los utensilios de alimentación (plato, cuchara, vaso, taza).

En base a una serie de convenios, esta modalidad complementa programas impulsados por otras instituciones, tales como fundaciones o gobiernos locales, las mismas que prestan servicios de salud, atención y educación a niños menores de 6 años, logrando de esta manera ofrecer un servicio más completo, al incorporar el componente alimentario.

Componentes técnicos:

Capacitación

Dirigida a coordinadores, técnicos/as, madres educadoras, familias, comités de participación social, brigadas de estimulación y recreación, comunidad en general en temas vinculados con el funcionamiento del comedor, manejo de los alimentos, medidas higiénicas y control del crecimiento.

Monitoreo

Se realiza en todos los comedores infantiles con el propósito de dar seguimiento a las actividades realizadas en temas vinculados con la gestión del comité de participación y autogestión, control de asistencia y antropométrico de los niños/as usuarios del Programa y la verificación de datos registrados en las matrices de reporte y logros elaboradas por el Programa.

Propuesta Alimentaria

El Programa contempla la entrega de los siguientes productos: arroz, azúcar, fideo, aceite, fréjol, sal, atún, lenteja, avena.

Los alimentos son licitados y comprados a través de contratos realizados por el Programa Mundial de Alimentos. Las empresas contratadas son las encargadas de distribuir los productos directamente a cada uno de los comedores.

5. Programa de Desarrollo Infantil

Ejecutado por el INNFA

Objetivo: Contribuir al cumplimiento de los derechos de los niños y niñas menores de 6 años, en especial en lo referido a su estado nutricional, su salud y su educación inicial, apoyando los esfuerzos que realizan las familias y rescatando sus propias formas de crianza.

Población Objetivo:

Niñas y niños de 0 meses a 6 años de edad.

Criterio de focalización:

- Número de niños/as que requieren atención.

- Condiciones y calidad de vida, a la luz de los criterios técnicos establecidos para medir la pobreza.
- Organizaciones comunitarias fortalecidas.

Funcionamiento:

Tomando en cuenta que el Programa funciona a partir de la demanda, el primer paso consiste en la conformación del Comité Ciudadano Local, que se constituye en el elemento central de las acciones que desarrolla el PDI. Posteriormente, se desarrolla un diagnóstico que permite a la comunidad reflexionar sobre su realidad, elegir las alternativas de acción que respondan a sus necesidades y expectativas.

Componentes Técnicos:

Atención Socialmente Compartida

- a. Prestación directa de servicios a través de los que ya se ejecutan y de los que se espera impulsar.

Los servicios en ejecución con los Centros de Desarrollo Infantil y los Centros de Apoyo Escolar en los cuales se brindan los siguientes servicios: promoción, prevención y difusión de la salud; asistencia alimentaria nutricional; y, educación inicial y preescolar.

- b. Proveedores de Servicios:

Ampliar coberturas bajo el principio de universalidad, para lo cual, se plantea seleccionar y transferir a organismos no gubernamentales y organizaciones populares los paquetes técnicos metodológicos de los servicios mencionados y/o recursos financieros, fortaleciendo las capacidades de la sociedad para atender a la infancia.

Participación y Movilización Ciudadana

Para hacer posible la instalación de los proyectos – servicios, se requiere concretar un proceso organizativo que incluye la conformación de los Comités Ciudadanos Locales, las alianzas estratégicas en Redes Institucionales y la presencia de una institución u organización que actúe como promotor de la idea, como líder local.

a. Los Comités Ciudadanos Locales

Son instancias organizativas conformadas por los diferentes sectores sociales que comparten una necesidad común en torno al tema de la infancia y han acordado una orientación similar para resolverla. Principalmente son: juntas parroquiales, organizaciones territoriales, organizaciones gremiales, organizaciones barriales de mujeres/jóvenes/otros, organizaciones creadas a partir de la pastoral de las iglesias.

b. Redes Institucionales

Son instancias de acuerdo o de cooperación entre diferentes instituciones, inspiradas en el espíritu de la corresponsabilidad social, asumida desde la integración de diferentes especialidades y recursos.

c. Institución líder local

Es la institución u organización que motiva, dinamiza y garantiza el proceso de constitución del Comité Ciudadano Local y de la Red de Instituciones y, más adelante asesora la ejecución del Plan de la Infancia. Este compromiso lo asume desde la comprensión y convencimiento de la necesidad de contribuir para generar una cultura de coordinación local.

Fortalecimiento Institucional

El proceso organizador requiere que, paralelamente, se promocióne el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones participantes con el

propósito de potenciar sus capacidades y habilidades para contribuir al ejercicio de los derechos de las niñas y los niños.

Este proceso requiere de la voluntad explícita de las organizaciones e instituciones participantes, las que solicitarán a quien consideren conveniente la asesoría necesaria para impulsarlo.

6. El Accionar de los Programas: Fortalezas y Debilidades

A partir de la información sobre los Programas presentada en el punto anterior, a continuación detallo el respectivo diagnóstico:

El proceso vivido por el país en torno al tema de la alimentación y nutrición, ha permitido ir avanzando poco a poco dentro de esta temática; así la inversión ha ido aumentando lo que ha permitido que los programas en algunos casos incrementen sus coberturas y por lo tanto beneficien a mayor número de ecuatorianos. Con ello, además se ha expandido el mensaje de la importancia de la alimentación y nutrición en cuanto motor del desarrollo y posibilidad de mejoramiento de las capacidades de las futuras generaciones de ecuatorianos.

Se puede apreciar que existen Programas más fuertes que otros, como por ejemplo el PAE y el PANN 2000, que han recibido mayor impulso tanto a nivel gubernamental como de los organismos internacionales; y, otros como el PRADEC y el ORI que surgen de una manera politizada y por lo tanto de manera improvisada, razón por la cual no están concebidas con claridad sus estrategias, sus objetivos y su presupuesto. Otros programas como el de Desarrollo Infantil del INNFA, ha acumulado experiencia fruto de su mantenimiento durante varias décadas, situación que si bien le ha permitido el desarrollo de componentes que le brinden sustentabilidad, mantiene coberturas muy bajas que le restan incidencia.

Pese a la experiencia acumulada, los principales problemas detectados se detallan a continuación:

6.1 Los Programas presentan deficiencias en cuanto al desarrollo de acciones orientadas hacia la consecución efectiva de los objetivos del programa (impacto), la atención de los sectores más vulnerables (focalización) y las posibilidades de proyección de los programas (sustentabilidad). Elementos que son fundamentales para la institucionalización de los Programas y para que se justifique su implementación.

En este sentido, la mayoría de los Programas no disponen de una base de datos digitalizada y sistematizada y en los casos en que disponen de ellas, la información no da cuenta de los avances desarrollados.

La deficiencia en cuanto a claridad de los criterios de selección redundante en que por una parte las coberturas de los Programas se cruzan, razón por la cual se ve la necesidad de delimitar de manera conjunta las zonas de intervención, evitando que dos instituciones trabajen en la misma zona. Por otra parte, y de acuerdo con investigaciones desarrolladas por el SIISE³⁶, se puede apreciar que los Programas no llegan a los sectores más vulnerables del país, sino que por el contrario existen errores en la selección, lo cual se refleja en los siguientes datos:

El PAE concentra sus beneficios en el cuarto quintil, mientras que los niños/as pertenecientes a los dos quintiles más pobres no reciben el subsidio, razón por la cual el 40% más pobre solo captura el 53% de total de beneficios y por lo tanto incluye un porcentaje considerable de niños pertenecientes a grupos de ingresos a los que el Programa no intenta beneficiar. Los Programas de Alimentación del INNFA y ORI presentan la mayor concentración de beneficios en la clase media, la misma que llega a acumular el 64 y el 77% del beneficio. Por su parte el PANN 2000, a pesar de que es el Programa que llega de mejor manera a los quintiles 1 y 2, (67%), aún le falta mejorar su sistema de focalización.

³⁶ Varios, ¿Quién se Beneficia del Gasto Social en el Ecuador?, SIISE, 2002.

No existen criterios técnicos para la priorización de las audiencias a ser atendidas. Un resumen de la población atendida y el porcentaje que representa con relación a la población total de ese grupo específico estimada para el 2003, se muestra en la siguiente tabla. La mayor cobertura se observa en el PAE que atiende a 2 de cada 3 niños que asisten a centros de educación básica. Si la cobertura se calcula en función de los niños que asisten a escuelas públicas, la proporción se acerca al 90%. Destaca en cambio, que esta fluctúa alrededor del 20% para los grupos de mayor vulnerabilidad nutricional, lo que significa que sólo se alcanzaría a cubrir el primer quintil de consumo, si todo el esfuerzo del estado se concentrara en ese grupo.

Cuadro No. 10				
Población Atendida por Programas Gubernamentales en Relación con la Población Total del País por Grupos Etarios				
Grupo	Con Programa		Sin Programa	
	N (miles)	%	N (miles)	%
Embarazadas (PANN 2000)	50	17,1	242	82,9
Menores de 2 años (PANN 2000)	125	22,4	432	77,6
2 a 5 años (INNFA, ORI, Nuestros Niños)	150	13,6	950	86,4
6 a 14 escolarizados (PAE)	1.420	66,7	708	33,4
Total	1745	42,8	2.332	57,2

Fuente: Informe de Consultoría Dr. Eduardo Atalah, 2003.

6.2 Un problema común a casi todos los programas es su debilidad respecto al monitoreo y seguimiento, por lo cual no se cuenta con información básica sobre el número real de beneficiarios, aceptabilidad de los alimentos, a porte real por ración, número de días de funcionamiento del programa.

Además, los Programas Sociales de Alimentación no han sido evaluados sistemáticamente³⁷, ni con metodologías que den cuenta de su impacto tanto a nivel provincial como nacional, situación que ha impedido que se pueda conocer cuáles han sido sus resultados reales, los cambios producidos, la rentabilidad social de la inversión y a partir de ello reorientar o mantener sus

³⁷ Únicamente el Programa de Alimentación Escolar ha sido evaluado por una oportunidad por una misión del Banco Mundial en 1996.

acciones, a ello se suma la inexistencia en la mayor parte de los casos de una línea base que facilite la medición del impacto del programa.

6.3 La institucionalización de los Programas en cuanto política de alimentación y nutrición es muy débil: no existe una visión integral de política social de alimentación y nutrición sino la presencia de varios programas que trabajan de manera aislada y que al no ser manejados por una sola institución sino por varios Ministerios, mantienen bajos niveles de coordinación y alta discrecionalidad en sus acciones. Situación que conlleva a la duplicación de esfuerzos, impide aprender de la experiencia de otras instituciones, dificulta entregar una atención más integral a los beneficiarios y con todo ello se limita la eficiencia y eficacia de las intervenciones.

6.4 Existe una inconsistencia entre las metas planificadas y los recursos financieros disponibles, lo que crea expectativas difíciles de cumplir y reduce la credibilidad de los programas. Un ejemplo de ello es el Programa de Alimentación Escolar que a pesar de conocer que no cuenta con los fondos necesarios, ha ido ampliando su cobertura a todas las escuelas públicas, situación que ha incidido en que la periodicidad en la entrega del beneficio sea muy baja, un ejemplo de ello es que para el año 2003 el Programa atendió un promedio del 30 días, en lugar de los 180 días que tiene la obligatoriedad de brindar el servicio por año.

6.5 En cuanto a la asignación/entrega de fondos gubernamentales, un aspecto que limita la atención es la demora en la realización de transferencias por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, las mismas que en la mayoría de los casos se efectúan durante el segundo semestre del año. A ello se suma la presencia de problemas en la gestión de recursos, dada la imposibilidad de algunos Programas de generar procesos precontractuales para la compra de alimentos.

6.6 No existe una preasignación presupuestaria de acuerdo con resultados/impacto. Es por ello que los presupuestos deben estar sujetos a negociación anual lo que genera inestabilidad, presentándose casos en que

pese a que un programa no ha generado resultados favorables, ha sabido negociar sus fondos a través de “palancas” en el Congreso o en el Ministerio de Economía y Finanzas, lo que le ha permitido recibir una asignación presupuestaria considerable.

6.7 No existe una instancia que genere políticas nacionales de alimentación y nutrición. A pesar de que se encuentra constituida la Comisión Nacional de Alimentación encargada de apoyar a los Programas de Alimentación, ésta no cuenta con el suficiente peso político, lo que le impide ejercer su derecho de controlar y velar por un manejo eficiente de los Programas.

6.8 La capacitación y educación son componentes muy débiles, debido a que los Programas se han orientado principalmente a la entrega de alimentos y a la existencia de serias limitaciones de personal y de recursos económicos para el desarrollo de estas tareas. En este sentido se puede apreciar que los Programas destinan un 90% de su presupuesto a la compra y distribución de alimentos, mientras el 10%³⁸ restante es distribuido entre gastos administrativos y otros, entre los que se incluyen las actividades educativas. En este sentido, el componente que podría brindar sustentabilidad a futuro es asumido de una manera relegada y secundaria.

6.9 Los Programas se enmarcan dentro de una óptica centralista, es por ello que tanto las decisiones, como el manejo de los recursos son manejados por los directores nacionales sin tomar en cuenta las necesidades ni las opiniones locales. Es por ello que las direcciones provinciales de los Programas carecen de recursos, personal y espacios de decisión, a pesar de que conocen a profundidad la situación local.

6.10 Existe una gran deficiencia de sostenibilidad política, razón por la cual los Programas se presentan frágiles frente a los cambios políticos, muy susceptibles en países como el Ecuador. De esta manera, los problemas vinculados con la gerencia interna de los Programas están relacionados con la

³⁸ Datos obtenidos en los presupuestos de los Programas de Alimentación y Nutrición

alta incidencia política en su manejo, razón por la cual las actividades desarrolladas son coyunturales, planificándose en virtud de la duración del gobierno o del Ministro de turno, por lo que no existen archivos completos, ni planes o expectativas a largo plazo. Por las razones expuestas, la politización de los Programas ha logrado convertirse en uno de los ejes centrales de su accionar, lo que ha incidido en que se descuiden aspectos vinculados con el nivel técnico profesional de los Directores Nacionales. Frente a esta situación y en cuanto “manejo social del riesgo”, algunos autores recomiendan el

“establecimiento de un mecanismo adecuado de autocompromiso, mayor transparencia y responsabilidad más rigurosa”³⁹.

Además, los bajos niveles de estabilidad de los programas, con frecuentes cambios en base a decisiones políticas y no técnicas, que llegan a incidir en el número de beneficiarios y el tipo de beneficio entregado, impide la consecución de impactos. Los numerosos cambios políticos en el país en los últimos años, se traducen también en cambios tanto de los Ministros como de los responsables de los programas, perdiéndose en muchos casos, parte importante del esfuerzo realizado y de la experiencia acumulada.

6.11 Han existido pocos esfuerzos por mantener nexos de interrelación entre los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición, pese a que presentan problemas similares y su trabajo se enfoca a la misma temática. En este sentido, se presenta la necesidad de que la propuesta de alimentación del gobierno sea concebida en tanto sistema integrado de servicios alimentarios, enmarcado dentro de una política nacional de alimentación y nutrición.

6.12 Los niveles de participación comunitaria dentro de los Programas Sociales de Alimentación son en la mayoría de casos muy bajos, existe la concepción de que la participación se sustenta en la conformación de comisiones, pero la mayoría de ellas funcionan únicamente en tanto requisito

³⁹ Holzmann Robert y Jorgensen Steen, Manejo Social del Riesgo: Un Nuevo Marco Conceptual para la Protección Social y Más Allá, 2000, Pág. 28.

para el la concesión del Programa y como dotación de mano de obra barata, mientras que al nivel de toma de decisiones no ejercen ninguna función.

Fruto de lo anterior, el control social de los programas es débil y casi inexistente. La diversidad de programas genera dificultades operativas en el nivel local en este ámbito. Casi todos los programas crean comités específicos para el control social, sin coordinación local, y por tanto lejos de un real fortalecimiento de la participación y del control ciudadano.

6.13 Si bien es cierto que el accionar de los Programas ha concentrado la mayoría de sus esfuerzos en la entrega de alimentos, la falta de continuidad les ha restado credibilidad y legitimidad. En este sentido todos los Programas sufren suspensiones temporales durante el año, llegando a atenderse en algunos casos únicamente durante el 50% del tiempo programado, lo que conlleva a que no se utilice todo el presupuesto destinado para este propósito y a restarle credibilidad en relación con sus usuarios. La falta de continuidad se debe a cambios de personal técnico, demora en la entrega de recursos por parte del estado, niveles de gestión ineficientes, deficiencias en la planificación, licitaciones que toman demasiado tiempo y a la falta de empoderamiento comunitario que impide que los Programas sean asumidos en cuanto derecho ciudadano.

6.14 En cuanto al consumo de los alimentos, se ha podido detectar que los alimentos entregados por los Programas no han generado aceptación uniforme por parte de todas sus audiencias debido a la falta de estudios del consumo de alimentos por zonas; a ello se suma la presencia de ciertos alimentos mantenidos por periodos muy extensos como es el caso de la galleta incluida en el desayuno escolar que luego de 6 años consecutivos de consumo ha generado saturación y aún así continúa entregándose a las escuelas .

6.15 Organismos internacionales tales como el PMA, UNICEF, OPS, y PNUD participan de los actuales programas de nutrición en diferentes ámbitos. Al respecto, no existen adecuados niveles de coordinación interinstitucional e interagencial para la asistencia técnica-financiera, que permitan definir líneas

de participación oportunas y ámbitos específicos de acción de estos organismos.

6.16 En cuanto a las coberturas por Programa, de acuerdo con las cifras presentadas a diciembre del 2003, se presenta el siguiente análisis:

Cuadro No. 11 Coberturas por Programas a Diciembre del 2003				
Población atendida	No. de beneficiarios	Total de población que deberá atender	Porcentaje en relación a la población total	No. de días de atención al año.
PANN 2000				
Niños 6-24 meses	124.807	238.727	52.28%	360
Embarazadas y lactantes	99.788	194.611	51.27%	360
PAE				
Niños 5-14 años	1'450.000	869.470	40.04% más de lo que debería atender	Almuerzo/régimen sierra: 30 días Almuerzo/régimen costa: 40 días Desayuno/régimen costa: 40 días
PRADEC				
Niños 2-5 años		450.000	0%	
Adultos mayores	117.555	69.291	58.94%	365 días
Discapacitados	57.165	28.729	50.25%	365 días
Comedores Comunitarios	248.088	0		365 días

Fuente: Elaboración propia en base a informes de los Programas

A partir de enero del 2003 se establece la necesidad de que dadas las restricciones económicas para la implementación de los programas sociales prioritarios del gobierno, las audiencias seleccionadas deben pertenecer necesariamente a los quintiles 1 y 2 identificados por la base de datos del SelBen, por ser los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana.

En base a este criterio, los datos presentados en el cuadro anterior denotan serias diferencias entre el número de beneficiarios actuales de los Programas y el número de usuarios que de acuerdo al SelBen deberían ser atendidos, a lo cual se suma el hecho de que un importante número de los beneficiarios

actuales de los programas, debido a errores de focalización, no pertenecen a los quintiles 1 y 2⁴⁰.

En relación a la cobertura específica por Programas, se puede apreciar en el cuadro que el Programa de Alimentación Escolar incrementó su cobertura a tal extremo que actualmente ha asumido la atención de un 40% más de lo que en realidad le correspondería atender, lo que revela su tendencia a convertirse en un programa universalista para todas las escuelas públicas, pese a sus limitaciones presupuestarias.

La cobertura del PANN 2000, a pesar de que no llega a atender al universo de la población ubicada en los quintiles 1 y 2 es importante, si se toma en cuenta que es un Programa relativamente nuevo y que ha ido incrementando sus usuarios dentro de parámetros básicos de focalización.

El Programa PRADEC presenta serios problemas debido a que a partir del 2003 recibe el mandato de modificar su esquema de atención, privilegiando la atención de los niños de 2 a 5 años. Pese a ello su cobertura se centra en el viejo modelo de atención en comedores comunitarios focalizados en base a la demanda; razón por la cual no llega a atender a niños menores de 5 años, discapacitados y adultos mayores bajo criterios de focalización SelBen.

⁴⁰ Varios, ¿Quién se Beneficia del Gasto Social en el Ecuador?, SIISE, 2002.

6.17 En relación con los presupuestos manejados por los Programas, se presentan los siguientes datos:

Cuadro No. 12				
Presupuestos de los Programas				
PROGRAMAS	PERIODO	Codificado	Ejecutado	% Ejecutado
PANN 2000				
	2001	2.488.507,00	2.488.507,00	100,00
	2002	2.722.174,00	1.191.244,00	44,00
	2003	1.280.000,00	1.280.000,00	100,00
PAE				
	2001	25.491.020,00	25.445.388,00	99,82
	2002	25.697.612,00	23.752.361,00	92,43
	2003	17.041.555,00	15.196.517,00	89,17
PRADEC				
	2002	10.000.000,00	5.353.426,00	53,53
	2003	10.000.000,00	6.981.377,00	69,81

Fuente: Sistema Integrado de Análisis Presupuestario/ Secretaría Técnica del Frente Social, 2003.

En el cuadro anterior se presenta la información de los presupuestos manejados por los Programas durante los tres últimos años. En los datos observados se puede apreciar que en la mayoría de Programas existe una clara diferencia entre el presupuesto codificado a través del Ministerio de Economía y Finanzas y el presupuesto ejecutado, situación que en la mayoría de casos obedece a que los desembolsos realizados por el MEF sufren demoras, iniciándose su entrega en el mejor de los casos en el mes de abril. A ello se suma, el hecho de que algunos Programas tienen niveles bajos de gestión y no llegan a negociar la compra de alimentos con pagos post fechados. Es por esta razón que durante los primeros meses del año la mayoría de los Programas sufren suspensiones.

A nivel específico por Programa se pueden apreciar los siguientes detalles:

El PANN 2000 es el Programa que tiene mejores niveles de gasto en los periodos 2001 y 2003, únicamente en el año 2002 presenta deficiencias en el gasto, debido a problemas de gerencia interna. Este Programa es el que recibe mayores fondos provenientes de la cooperación internacional para el 2003, situación que pone en riesgo el 2004 debido a que si el PMA deja de

donar recursos, el MEF no está en capacidad de subir de manera brusca la asignación presupuestaria para el Programa, de tal manera que le permita cubrir con todos sus requerimientos.

El Programa de Alimentación Escolar es el que mayor presupuesto recibe tomando en cuenta que es el más antiguo de todos y el que tiene mayor número de beneficiarios. En el 2003 el Programa sufre un serio recorte presupuestario, pese a ello no llega a gastar todo, ejecutando únicamente el 83.6% de su presupuesto total, por estas razones un número considerable de escuelas dejan de recibir el servicio.

El Programa de Alimentación Escolar presenta una característica peculiar, ya que en documentos escritos define como su meta anual la atención de 1'450.000 niños y niñas durante 160 días que es el periodo escolar promedio a nivel nacional, pese a ello tanto las limitaciones presupuestarias, las paralizaciones del Ministerio de Educación y los problemas políticos, repercuten en que los periodos de atención sean mucho más cortos, presentándose los siguientes datos para el 2003:

Cuadro No. 13		
Días de Atención del PAE Durante 1993		
Modalidad	Régimen	Días de atención
Almuerzo	Sierra	30 días
Almuerzo	Costa	40 días
Desayuno	Costa	40 días

Fuente: Informe PAE 2003

De los datos presentados se puede observar que el Programa de Alimentación Escolar es sumamente inestable, situación que redundará de manera directa en los resultados obtenidos, elemento que se puede observar en el hecho de que pese a que la ingesta del desayuno es muy importante para el rendimiento de los escolares, no fue recibida durante todo el año lectivo 2003 en la sierra y únicamente por 40 días en la costa.

El PRADEC por ser un Programa que nace de manera improvisada, sin objetivos ni audiencias claras y que responde principalmente a objetivos de

tinte político, mantiene niveles de ejecución presupuestaria sumamente bajos. Así por ejemplo para el año 2003, factores tales como el cambio de coordinador nacional, indefinición en el modelo de atención, falta de personal técnico/designación de puestos por criterios políticos, etc., inciden en que pese a recibir el mandato de atender a niños de 2 a 5 años, no llegan a atender a esta audiencia.

Dentro de esta temática no se ha desarrollado ningún estudio de eficiencia y por lo tanto no existen datos que permitan comparar series de tiempo, establecer minimización de costos o alternativas de adecuación del sistema de financiamiento. De fuentes secundarias se conoce⁴¹, que los costos unitarios por beneficiario de los Programas son similares a los manejados en Programas de iguales características de la región.

41 Informe Técnico de la Misión de visita de la Comunidad Europea para definir su apoyo a los Programas de Alimentación, marzo 2003.

7. Sistema de actores involucrados con los Programas de Alimentación y Nutrición del Ecuador

El desarrollo e implementación de los Programas de Alimentación y Nutrición en el Ecuador, comprende la participación de varios actores, los cuales son analizados a continuación:

Diversos Ministerios del Frente Social son los encargados de ejecutar los Programas. El Ministerio de Salud Pública del Programa PANN 2000, el Ministerio de Educación y Cultura del Programa de Alimentación Escolar y el Ministerio de Bienestar Social del Programa de Alimentación para el Desarrollo –PRADEC–, este elemento dificulta el establecimiento de una política de alimentación integrada e integral, en muchos de los casos el hecho de que los Ministros pertenezcan a partidos diferentes, dificulta la coordinación interinstitucional y por lo tanto un mejor desempeño de los Programas. Dentro de esta institucionalidad se puede apreciar la primacía del incentivo político, debido a que la designación de directores responde a factores políticos (miembros del partido gobernante, favores políticos, amistad/familia con los Ministros o el Presidente de la República) antes que a perfiles técnicos; además, de que la concepción misma de los Programas ha obedecido en muchos casos a objetivos políticos, un ejemplo de ello es el incremento acelerado de coberturas sin un fundamento técnico adecuado, o la visita a escuelas o centros de atención en ciertos periodos electorales.

La instancia de coordinación central –Comisión Nacional de Alimentación– funciona como una dependencia de la Secretaría Técnica del Frente Social, tiene funcionamiento regular pero su concepción no es adecuada para una efectiva coordinación ejecutiva y operativa. Sus objetivos no están definidos para cumplir con un rol ejecutivo sino más bien orientado para apoyar a la sostenibilidad de los programas a través de:

- Apoyo político para lograr que los programas sociales de alimentación sean una prioridad nacional.

- Gestión para la asignación de recursos de los programas.
- Asesoría para lograr la óptima utilización de los recursos del gobierno y de la cooperación internacional.
- Apoyo en el establecimiento de un marco legal y regulatorio de los programas.
- Promoción de procesos de participación social que permitan el empoderamiento de la sociedad civil en los programas.
- Apoyo a procesos de planificación y evaluación técnica de manera articulada y participativa.

Dentro de esta perspectiva y de acuerdo con la Agenda Social Básica, propuesta por el Gobierno del Ing. Lucio Guitiérrez, se propuso la creación del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición –SIAN- en cuanto condicionante básico para la consecución de fondos en calidad de préstamo por parte del BID y del Banco Mundial, con el objeto de que los programas sociales de alimentación y nutrición coordinen sus acciones sobre la base de una política de seguridad alimentaria debidamente articulada. Ante esta situación, se evidencia un conflictivo escenario político en donde los Ministerios encargados de la coordinación de los programas, al defender intereses particulares de los Ministerios, demuestran una debilidad institucional/falta de peso político del Frente Social para la definición de una política social de alimentación y nutrición.

Los Coordinadores Nacionales de los Programas son designados directamente por los Ministros respectivos. Dentro de estos actores hay una primacía de asuntos políticos debido a que en la mayoría de los casos no responden a un perfil técnico adecuado, sino a designaciones por razones partidistas o de gobierno. Además, se pueden apreciar incentivos económicos, debido a que los salarios recibidos al no depender de los Ministerios, sino de los organismos internacionales administradores de los fondos son altos (oscilan entre los 2.500 y los 3.500 dólares), a lo que se suma el hecho de que al manejar estos Programas fuertes sumas de dinero, se han presentado casos de corrupción al exigir porcentajes para la concesión de contratos para la compra de alimentos. Los incentivos técnicos han sido mínimos, si se toma en cuenta que en casos

excepcionales se han realizado concursos públicos para la contratación del personal técnico que trabaja en los Programas, la mayoría de veces este responde a amistades o a personas con algún tipo de recomendación.

Los Coordinadores Provinciales de los Programas son empleados directos de los Ministerios, razón por la cual su remuneración es mucho más baja que la de los funcionarios del Programa a nivel central, razón por lo cual su incentivo no es necesariamente económico, pese a que se pudieron registrar algunas denuncias de negociados entre los coordinadores y las personas encargadas de la distribución de alimentos. En algunos casos, se presentan incentivos políticos debido a que la entrega de alimentos es utilizada para difundir mensajes a favor de candidatos a dignidades de mandato popular⁴². Al ser funcionarios de carrera de los Ministerios, tienen un conocimiento adecuado del funcionamiento de las unidades de atención de los Programas: escuelas, subcentros de salud, etc. Su rol directo está orientado a implementar las disposiciones de planta central de los Programas. Pese a lo enunciado anteriormente, también se han registrado casos en que estos funcionarios mantienen un alto incentivo técnico, debido a que en sus manos está la real implementación del Programa, siendo para ello necesario realizar actividades de gestión, ejecución directa, capacitación y supervisión, las cuales en la mayoría de los casos dependerán de una motivación proactiva propia.

Organismos de Naciones Unidas tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- y el Programa Mundial de Alimentos -PMA-, son los encargados de la administración de los fondos de los Programas, por lo cual son remunerados con el 3.5% sobre el gasto total. En una mínima proporción estos organismos brindan asistencia técnica. En este sentido el máximo incentivo de este sector es el económico, dado que el monto total que manejan los Programas es muy elevado.

El Programa de las Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF-, centra su accionar en el apoyo de procesos educativos dentro de los Programas. Su

⁴² Talleres con representantes de los Programas de Alimentación y Nutrición.

mayor aporte ha sido brindado al PANN 2000, con quienes ha ido implementando una estrategia educativa que contempla tanto el desarrollo de talleres como la producción de materiales en tema nutricionales. En este sentido, se puede apreciar el dominio de un incentivo técnico debido a que es interés de esta agencia, aportar con metodologías y profesionales a las iniciativas gubernamentales. Cabe destacar el interés de UNICEF por mantener un alto perfil dentro de la esfera pública de la labor desarrollada por ellos, elemento que incide en que muchas veces con una baja inversión en los Programas, se resalte su accionar y se mejore su imagen a través de las estrategias de comunicación financiadas por esta agencia.

La empresa privada es la encargada de producir y distribuir a nivel nacional los alimentos fortificados tales como papilla, bebida y colación escolar. Los incentivos para este sector son económicos, si se toma en cuenta que los Programas manejan una importante cantidad de dinero al año.

Los usuarios de los Programas son actores pasivos al tener una mínima participación en la implementación de los Programas a través de las comisiones de apoyo, las cuales en la mayoría de los casos son simplemente nominativas. Por esta razón han asumido el rol de receptores de los Programas, sin posibilidad de expresar su conformidad o no con el servicio recibido. Para este caso estaría presente un mínimo incentivo social, en cuanto posibilidad de recibir un subsidio para paliar la situación de crisis en la que viven, lo que les convierte en receptores de políticas estatales.