

**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. 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.

Al desarrollar un análisis histórico de las políticas de alimentación y nutrición en América Latina, se puede apreciar que éstas surgen de manera temprana en algunos países como Chile, Brasil y México, siendo muy interesante conocer sus modalidades de implementación, así como sus principales fortalezas y debilidades, en cuanto elementos que brindarán aportes para el diseño del modelo de gestión a ser desarrollado en este trabajo.

1.1 Políticas y Programas de Alimentación en Chile

La política de alimentación del gobierno chileno se remonta a 1928, a partir de la creación de la Dirección General de Educación Primaria y las Juntas Comunales de Auxilio Escolar –JUNAE-, las cuales asumen la responsabilidad de promover y organizar los servicios de alimentación escolar. A partir de la década del 60 las condiciones sociales del país presentan nuevas necesidades y urgencias, es por ello que en 1964 se crea la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB, que amplía y modifica las atribuciones y estructura de JUNAE, a partir de lo cual se consolida la Red Nacional de Apoyo al Estudiante que tiene como objetivo neutralizar la influencia negativa de los factores socioeconómicos sobre el cumplimiento de la obligación escolar y prevenir la deserción del sistema escolar.

A partir de ello, la política de alimentación en Chile prioriza su accionar al ámbito educacional, en cuanto elemento de apoyo que fundamenta las actividades educativas y centraliza todos sus Programas en una sola institución: JUNAEB, que asume de manera integral y única el manejo de todos los Programas, estandarizando todos los mecanismos de funcionamiento.

Los Programas de Alimentación en Chile a partir del año 1980, funcionan a través de empresas concesionarias del área privada, con las cuales JUNAEB establece contratos de cinco años, situación que ha sido muy provechosa debido a que mantiene precios y permite dar continuidad a su accionar.

Con la finalidad de asegurar una adecuada selección de las empresas concesionarias que entregan raciones alimenticias en los establecimientos educacionales, JUNAEB ha desarrollado un modelo de licitación pública que cuenta con la participación de expertos en nutrición de varias instituciones chilenas vinculadas con el área de educación, salud y nutrición. Así mismo, se trabaja con el concurso de organismos en el área legal y económica, con el objetivo de conformar un equipo multidisciplinario de profesionales, que contribuyan a entregar un mayor grado de confianza en la selección de las empresas de alimentación y que aseguren el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan los procesos de licitación.

La propuesta de JUNAEB ha sido concebida dentro de los lineamientos de la planificación estratégica, enmarcada en el proceso de modernización de la gestión pública. Esta última se encuentra orientada al servicio al cliente y tiene como meta entregar una óptima atención a los ciudadanos que utilizan los servicios del Estado.

En cuanto al manejo de los Programas, si bien es cierto que la JUNAEB los maneja de manera central, existen instancias tales como las Direcciones Regionales quienes trabajan de manera descentralizada en focalización, formación de redes con instituciones públicas y privadas, desarrollo de alianzas estratégicas y control de calidad.

Los procesos de supervisión en los programas de JUNAEB son periódicos y sistemáticos y se manejan a través de dos vías: la supervisión directa en terreno por parte de JUNAEB (profesores y laboratorios especializados) y por contratos a empresas especializadas.

En este sentido, el modelo chileno tiene muy avanzada la identificación de los parámetros de evaluación, orientados principalmente a brindar un servicio de

calidad tanto en los alimentos a consumir como en el servicio de preparación y consumo, siendo estos:

- Control de calidad de productos, equipamiento y condiciones de higiene en cocina y vajilla del servicio de alimentación de la escuela. Mediante este control también se califica el vestuario adecuado e higiene de manipuladoras de alimentos.
- Control de calidad de la composición nutricional, química y microbiológica, presencia de parásitos, evaluación física y sensorial de los alimentos que se entregan.
- Control de ración servida que verifica la cantidad de nutrientes contenidos en la porción que se sirve a los alumnos y examina la posible existencia de contaminación. Se efectúa mediante el análisis de laboratorio del contenido de la bandeja servida.
- Control respecto a la aceptación o rechazo de los productos y preparaciones de alimentos por parte de los alumnos, información proporcionada por los mismos estudiantes o por el profesor encargado del PAE en la escuela.

Además, el Programa contempla parámetros secundarios de seguimiento y evaluación orientados a obtener información sobre:

- Aprovechamiento de la cobertura asignada al establecimiento, dentro de cada programa.
- Calidad de desempeño de la entidad a la que JUNAEB contrata la implementación del programa.
- Oportunidad en la entrega del servicio, que corresponda al inicio del año escolar, para la mayoría de los programas.
- Correcta focalización del programa, esto es, que el alumno que reciba el servicio cumpla con los requisitos establecidos por los modelos de selección, de manera que este llegue al estudiante que realmente lo necesita.
- Cumplimiento de las normas técnicas exigidas por JUNAEB para cada servicio, por parte de la entidad contratada.

- Condiciones de la infraestructura donde se atiende a los alumnos, que deben ser adecuadas al tipo de programa asistencial y cumplir con los requisitos exigidos de seguridad e higiene.
- Aceptabilidad y grado de satisfacción de los usuarios, alumnos y comunidad escolar en general, respecto del servicio que se entrega.

El esquema de atención utilizado contempla tres tipos de actores:

Cuadro No. 14		
Esquema de Atención Programas de Alimentación de Chile		
Institución	Responsable	Función
Establecimiento Educativo	Director	Disponibilidad de infraestructura básica apropiada para el consumo de los alimentos.
Establecimiento Educativo	Director	Sumillar el certificado mensual de haber recibido el servicio de alimentación.
Establecimiento Educativo	Profesor encargado del PAE	Certificación diaria de raciones servidas/no servidas. Calidad del servicio entregado: control de la forma de preparar las raciones. Selección de niños que participan en el Programa.
Empresa	Gerente	Entregar las raciones alimenticias de acuerdo con el contrato, enmarcadas dentro de normas de cantidad, calidad e higiene.
Laboratorios	Gerente	Control y verificación que las raciones cumplan con las condiciones nutricionales ofertadas y que cumplan con las especificaciones técnicas en las normativas y en la oferta contractual.

Cobertura e Inversión de los Programas de Alimentación

Cuadro No 15		
Cobertura e Inversión de los Programas Chilenos de Alimentación		
Programas con Cobertura Diaria	Cobertura	Inversión Anual (MM\$ pesos)
Programas de Alimentación	1.360.875	104.574 139'(dólares)
A. Alimentación Regular JUNAEB:	1.218.085	82.095
1. Pre-kinder	35.500	2.204
2. Zinder	65.000	4.023
3. Enseñanza básica	879.228	58.440
4. Enseñanza media	214.899	14.012
5. Educación para adultos	12.003	402
6. Hogares y universidades	11.455	3.014
B. Apoyo Alimenticio a Programas Externos	142.790	22.478
1. Programas regulares JUNJI	72.595	16.186
2. Programas regulares INTEGRA	70.195	6.293
Programas con Cobertura Anual	Cobertura	Inversión Anual (MM\$)
Otros Programas Alimentación:	208.277	2.266 3.23'(dólares)
1. Programas de vacaciones	158.277	2.001
2. Refuerzo educativo	50.000	265

Logros Alcanzados

A partir de evaluaciones realizadas tanto a nivel interno como externo⁴³, se pueden mencionar los siguientes logros generados a través de la implementación de una serie de medidas para el mejoramiento de la gestión:

- Incorporación de la atención a nivel preescolar y aumento de la cobertura de alumnos de kinder.
- Aumento importante de cobertura en los niveles de educación básica, media y de adultos.
- Mejoramiento en la calidad de la alimentación, incorporando en 2/3 del país, los aumentos de calidad resultantes de las licitaciones del 2000, los

⁴³ Balance de Gestión Integral JUNAEB, 2001.

que se reflejaron en menor consumo de grasas, mayor frecuencia de leche y otros lácteos, mayor frecuencia de ensaladas y vegetales frescos, incorporación de cereales y frutas, y frecuencia semanal de carnes, especialmente blancas.

- En cuanto a la evaluación de calidad de la alimentación de parte de los usuarios, el 88,3% la evaluó con nota superior o igual a 5.5, lo que significó un aumento de 5 puntos porcentuales en relación al año 2000.
- Como apoyo a la prevención de la deserción escolar, se mejoró la calidad de las raciones destinadas a los alumnos del Programa Liceo para Todos, entregando raciones de almuerzo de 650 calorías.

1.2 Políticas y Programas de Alimentación en México

México⁴⁴ a partir de 1922 inicia una larga historia de implementación de programas y políticas orientados a mejorar la nutrición de grupos vulnerables. Los programas de distribución de alimentos han probado una serie de modalidades que van desde un sistema de subsidio a los consumidores (desayuno escolar, creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares CONASUPO), hasta un sistema de subsidios a los productores, los cuales llegaron a beneficiar principalmente a las poblaciones urbanas. Posteriormente, se desarrollan otros programas importantes como el Programa Nacional de Solidaridad –Pronasol-, programas de subsidios alimentarios y amplias acciones en educación y salud. Pronasol implementado durante el periodo 1989-1994 fue objeto de duras críticas vinculadas con la consecución de fines políticos más que compensatorios, alta discrecionalidad y falta de transparencia en la asignación de recursos, ausencia de mecanismos claros de focalización y evaluación de impacto; y, en definitiva la falta de una estrategia de inversión integral y prioridades claramente identificadas.

En 1994 como respuesta a una profunda crisis económica, agravada por la caída de los precios del petróleo, fue necesaria la adopción de medidas de

⁴⁴ Varios, Políticas y Programas de Alimentación en México, Revista Salud Pública de México, vol. 5, México, 2001.

ajuste estructural buscando una disminución importante del gasto público. Para ello, el gobierno diseñó un programa social integral denominado **Progresá**⁴⁵ –Programa de Educación, Salud y Alimentación-, que al ser de carácter interinstitucional alberga a las Secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública, Salud y Hacienda.

Para Progresá la educación es el componente central del Programa, debido a que como país se prioriza la inversión en la generación de activos productivos, la formación de capacidades básicas y el consumo de bienes prioritarios. Aunque la salud básica y la nutrición representan también activos productivos, de acuerdo con las condiciones del país, no constituyen directamente una restricción tan relevante como la educación y con ello, el acceso a mejores oportunidades productivas.

Este Programa está orientado a beneficiar a poblaciones marginales de bajos ingresos, principalmente del sector rural. Para lo cual ofrece los siguientes servicios y transferencias en sus tres componentes de educación, salud y alimentación:

El componente educativo incluye becas y útiles escolares, se ofrece a todos los menores de 18 años en las familias beneficiarias, que asistan del 3er. grado de primaria al 3ero. de secundaria en escuelas públicas primarias y secundarias de modalidad escolarizada.

El componente de salud tiene tres sub-componentes. El primero ofrece de manera gratuita un Paquete Básico de Servicios de Salud, que incluye 13 beneficios:

- Saneamiento básico a nivel familiar
- Planificación familiar
- Atención prenatal, del parto, puerperio y recién nacido

⁴⁵ Scout John, Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas, RIMISP-FAO-CIDE, México, 1999.

- Vigilancia nutricional y de crecimiento infantil
- Inmunizaciones
- Manejo de casos de diarrea en el hogar
- Tratamiento antiparasitario en las familias
- Manejo de infecciones respiratorias agudas
- Prevención y control de la tuberculosis pulmonar
- Prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus
- Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones
- Capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud
- Detección y control del cáncer cérvico uterino.

El segundo sub-componente es de prevención y atención de la desnutrición, e incluye un programa de vigilancia nutricional por medio de medidas antropométricas y educación alimentario-nutricional en visitas programadas al centro de salud, y la entrega gratuita de suplementos alimenticios para niños y niñas de entre 4 y 24 meses de edad, y de entre 2 y 4 años que presenten algún grado de desnutrición, y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

El tercer sub-componente de salud es un programa de 25 sesiones educativas para las titulares de las familias beneficiarias, que complementan los mensajes educativos durante las consultas.

El componente alimentario es una transferencia monetaria mensual fija por familia beneficiada, condicionada a la asistencia a las visitas programadas y sesiones informativas de salud, pero no al gasto de esta transferencia en alimentos u otros bienes básicos.

Uno de los puntos fundamentales para garantizar eficiencia radica en el desarrollo de rigurosos procesos de focalización basados en los siguientes parámetros: selección de localidades marginadas, identificación de hogares pobres dentro de estas localidades y depuración del padrón por parte de las mismas comunidades en asambleas locales.

En cuanto a la estructura administrativa, Progresá es un programa federal interinstitucional coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la Coordinación Nacional de Progresá (CONPROGRESA). A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas son responsables de 16 servicios de educación básica y atención a la salud de la población abierta, por lo que lo son también de la oferta que utilizan los componentes respectivos de Progresá. La participación de Progresá en las entidades se formaliza por medio de Acuerdos de Coordinación entre los Gobiernos Estatales y el Gobierno Federal. A nivel municipal, las autoridades municipales nombran una persona adscrita a la presidencia municipal como enlace entre el municipio y Progresá. La burocracia empleada directamente por Progresá es mínima tomando en cuenta la escala de sus operaciones, con aproximadamente 380 empleados de tiempo completo a nivel nacional. Entre los otros trabajadores que participan en la implementación del programa se encuentran los enlaces municipales que son empleados de los gobiernos municipales, las promotoras elegidas a nivel comunitario que participan en forma voluntaria, y el personal docente y de salud que son empleados de las dependencias responsables de estos servicios. Finalmente, los pagos monetarios están subcontratados a una empresa privada.

En cuanto a la distribución presupuestaria, se puede apreciar que la transferencia monetaria directa absorbe la mayor parte, distribuida de la siguiente forma: apoyo educativo 37%, apoyo alimentario 31%, transferencias en especie 23% que incluye útiles escolares, medicamentos y alimentos fortificados. Los costos operativos del programa absorben 8.4% del presupuesto, de estos, los costos destinados a focalización del programa constituyen la parte más importante.

De acuerdo con los resultados de una evaluación desarrollada por el International Food Policy Research Institute⁴⁶ se puede apreciar el siguiente impacto de PROGRESA:

⁴⁶ IFPRI, Progresá: Rompiendo el Ciclo de la Pobreza, 2.002, EE.UU., <http://www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib6sp.pdf>

- Reducción de aproximadamente un 10% del número de personas con nivel de ingresos por debajo del nivel de pobreza.
- Efecto positivo en la inscripción tanto de niños como de niñas en escuelas primarias y secundarias.
- Aumento de los logros educativos de individuos pobres en 0.66 años adicionales de educación escolar.
- Disminución de las tasas de abandono de estudios y aumento de la reiniciación de estudios entre aquellos que dejaron esta actividad.
- Reducción de la participación de los niños en el mercado laboral.
- Una mejor nutrición y cuidado preventivo han permitido que los niños más pequeños sean más resistentes a las enfermedades.
- Aumento significativo en el crecimiento infantil y en la reducción de la probabilidad de atrofiar el crecimiento en el rango de edad crítico de 12 a 36 meses.
- Aumento de la adquisición general de alimentos y mejoramiento en la calidad dietética.

1.3 Políticas y Programas de Alimentación en Brasil

Para el caso de Brasil⁴⁷, se puede apreciar que a partir de la década de los 40 se crean un conjunto de programas federales de alimentación, orientados a reducir los riesgos del hambre y la desnutrición principalmente en grupos de trabajadores fabriles y sus familias. Posteriormente, la modalidad de atención más generalizada se concentró en la distribución de canastas de alimentos a sectores vulnerables en épocas de emergencia, iniciativa que a través de los

47 Varios, *Combinando Compensatório e Redistributivo: O Desafio das Políticas Sociais no Brasil*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –IPEA-, Brasil, 2000.

años llegó a consolidar el Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA-, el mismo que para 1998 llega a atender a 29.8 millones de habitantes.

Al final de la década de los 90, se puede apreciar otro tipo de intervención pública en esta área, como es el caso de la colación escolar (merenda escolar) o la provisión de alimentos para la red de salud y asistencia escolar.

A partir del 2000, se genera en este país un debate sobre cuál es la modalidad de beneficio más eficiente, fruto de lo que y a partir de evaluaciones de impacto de los principales programas de entrega de subsidios en especie desarrollados en el Brasil, se llega a la conclusión de que este tipo de Programa mantiene una dimensión asistencial-de emergencia, que impide promover la equidad de forma eficiente.

Por las razones señaladas se diseña un nuevo Programa denominado Bolsa Alimentação⁴⁸, hoy denominado Fome Cero, que consiste en apoyo financiero para mujeres embarazadas, madres lactantes, niños de 6 meses a 6 años con riesgo nutricional, pertenecientes a familias con una renta inferior a 90 reales per capita. Este bono en dinero deberá ser invertido en alimentos y estará bajo la condicionalidad de atención en el sistema de salud local.

El Gobierno Brasileiro sustenta que las ventajas de este tipo de Programas son: flexibilidad en la adquisición de alimentos, fomento de actividades económicas locales, mejoramiento de los sistemas de focalización, refuerzo del principio de corresponsabilidad, evita trámites burocráticos para las licitaciones en la compra de alimentos; además de que abarata costos de personal, almacenamiento y distribución de productos.

El Programa es manejado de manera descentralizada, a través de los Secretarías Municipales de Salud que son las encargadas de identificar a los beneficiarios, proveer las acciones de salud y monitorear su cumplimiento.

⁴⁸ Ministerio de Saúde, Coordenação Geral da Política de Alimentação y Nutrição, Programa Bolsa Alimentação, Brasil, enero 2003.

Además, existe una Coordinación Municipal del Programa encargada de implementar y evaluar el impacto del Programa a nivel municipal.

Tomando en cuenta que el Programa es relativamente nuevo no existe una evaluación de impacto; sin embargo, de los resultados de actividades de monitoreo desarrolladas se puede apreciar que los principales alimentos comprados con el subsidio son leche, frutas, verduras, arroz, fréjol y carnes, situación que responde a las amplias actividades de educación nutricional desarrolladas. Con relación al acceso al Programa, el 85.9% de personas manifestaron no haber tenido ninguna dificultad y con el manejo de la tarjeta magnética, únicamente el 2.1% de la muestra afirmó haber tenido algún tipo de dificultad. Por otra parte, el 83.8% manifestó preferir la recepción de dinero en lugar de alimentos.

La propuesta de Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente Electo de Brasil, denominada Fome Zero⁴⁹ da un giro radical a la política de seguridad alimentaria implementada en el país, tomando en cuenta que las anteriores intervenciones tuvieron un carácter localizado, entregando un suplemento de renta para familias pobres, con valores insuficientes para eliminar el hambre. De esta manera, la nueva propuesta parte de que una política de seguridad alimentaria integral debe enfrentar problemas tales como concentración excesiva de renta, bajos salarios, niveles elevados de desempleo y bajos índices de crecimiento, especialmente de los sectores que podrían expandir el empleo; los cuales son inseparables del modelo económico vigente.

La propuesta avanza más, al enunciar que controlar definitivamente la cuestión del hambre en Brasil exige un nuevo modelo de desarrollo económico que dé prioridad al crecimiento acompañado por distribución de la renta, de modo que se amplíe el mercado interno del país dando lugar a la creación de empleos, aumento de los sueldos y, en especial la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo.

⁴⁹ www.fomezero.gov.br

En este sentido, las nuevas políticas están orientadas a la intervención del Estado, a través de políticas estructurales dirigidas a la generación de empleo y aumento de la renta, intensificación de la reforma agraria y mantenimiento de los programas de beca escolar y renta mínima, citados anteriormente.

En cuanto políticas específicas se plantea la implementación de los siguientes Programas: Programa Cupón de Alimentación cuyo objetivo es conectar a los consumidores sin poder adquisitivo con los pequeños productores de alimentos, para lo cual se utilizarán tarjetas para la compra de alimentos en supermercados o a productores agrícolas registrados; Programa Materno-Infantil para la provisión de productos alimentarios fortificados para niños y mujeres embarazadas; y, el Programa Merienda Escolar con servicio de colación a escuelas y guarderías.

Lo anterior se complementa con el desarrollo de políticas locales orientadas a que tanto los estados como los municipios, en asociación con la sociedad civil, puedan implementar proyectos que respondan a necesidades específicas.

La nueva propuesta de Lula está en proceso de implementación, razón por la cual aún no se pueden enunciar resultados positivos o negativos.

2. Análisis Comparativo de los casos de Brasil, Chile y México con el de Ecuador

De lo expuesto anteriormente, se puede apreciar la existencia de serias diferencias entre el caso ecuatoriano y los desarrollados en Chile, México y Brasil.

Por una parte, se puede apreciar que los casos mencionados de Chile, Brasil y México presentan un patrón similar de implementación, iniciando con programas asistenciales, hasta llegar a programas integrales de coordinación intersectorial, razón por la cual Ecuador se encuentra en una fase inferior de desarrollo de sus programas.

Fruto de lo anterior, Chile, México y Brasil han ido desarrollando modelos de política social a largo plazo, situación que les ha permitido generar un proceso de institucionalización que ha facilitado la consolidación de sus propuestas. Para el caso del Ecuador, el proceso ha sido diferente debido a que no se ha podido trazar un marco general de objetivos y planes a largo plazo, sino más bien responder a situaciones emergentes, estando por lo tanto caracterizada su política por un conjunto de acciones dispersas con objetivos no complementarios y en algunos casos contrapuestos.

Chile, México y Brasil insertan su política alimentaria dentro de una estrategia integral de apoyo al mejoramiento y acceso a la educación y a la salud, se orienta hacia el modelo de inversión en lo social con el propósito de que

“los problemas sociales vayan superándose por la acción misma de quienes los padecen”⁵⁰.

En este sentido el apoyo alimentario permite un mejor rendimiento educativo y de salud preventiva, lo cual a su vez promoverá un mejor desempeño laboral a futuro. Por su parte, para el caso del Ecuador y pese a que uno de sus Programas se inserta dentro del sistema educativo, pero al no ir de la mano con una reforma educativa que brinde calidad al sistema, se enmarca dentro del modelo de subsidio directo, al transferir de manera directa a grupos sociales de mayores necesidades⁵¹ 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,

⁵⁰ Sabino 1994.

⁵¹ Esta situación no se da en todos los casos debido a deficiencias en los sistemas de focalización utilizados.

sin mejorar la situación nutricional de las familias y menos aún mejorar la situación de económica de sectores vulnerables.

Los modelos de gestión utilizados en Chile, México y Brasil mantienen una estrategia conjunta de atención que vincula los componentes de educación, salud y alimentación, elementos que permiten enfrentar con integralidad los problemas de pobreza y vulnerabilidad social. En este sentido se prioriza la entrega de subsidios en dinero para apoyar actividades educativas y de consumo familiar, en ninguno de estos países se entregan canastas de alimentos (algo muy usual en el Ecuador); mínimamente se entregan alimentos fortificados para grupos extremadamente vulnerables como niños con desnutrición crónica.

Uno de los elementos en los cuales se ha invertido mayores esfuerzos para el caso de Chile, Brasil y México es el de focalización, razón por la cual los grupos atendidos son identificados con claridad, un ejemplo de ello es que en Chile no se focaliza la atención a escuelas sino que por el contrario dentro de una escuela se escoge únicamente a un grupo de alumnos que responden a criterios de vulnerabilidad, o el hecho de que en México únicamente se focalice dentro del área rural, dada su mayor concentración de pobreza.

Cabe destacar que tanto en Chile, México y Brasil se ha trabajado bastante en la institucionalización de políticas sociales a largo plazo. Para ello, por una parte se centra el manejo de los Programas en una sola institución que es la encargada de dar los lineamientos generales de gestión; y, a partir de ello se manejan diferentes modelos descentralizados principalmente a través de los Municipios. El caso de Ecuador es diferente ya que no existe una institución que aglutine a todos los Programas de Alimentación, sino que estos pertenecen a diferentes Ministerios que manejan altos niveles de discrecionalidad; instituciones que conducen los Programas de una manera altamente centralizada, sin existir ninguna propuesta de descentralización para los Programas de Alimentación.

Elementos tales como la terciarización de servicios, la descentralización y la evaluación constante del impacto de los Programas, brinda peculiaridad a las experiencias en programas de alimentación desarrolladas en Chile, México y Brasil, todo ello aterrizado en un amplio consenso nacional que impide que decisiones de tipo político afecten de manera directa al desarrollo de este tipo de iniciativas. Para el caso ecuatoriano, el tema político requiere de una respuesta emergente que permita eliminar elementos clientelares y se oriente hacia una propuesta estable y a largo plazo.

Como complemento de lo anterior, los casos de Chile, México y Brasil presentan diferentes formas de intervención estatal, caracterizada por la presencia de un estado regulador-financiador de los programas de alimentación; situación que difiere en gran medida en el Ecuador, en donde el Estado financia y ejecuta de manera directa los Programas.

VII. PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE GESTION⁵² PARA LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACION Y NUTRICION DEL ECUADOR

El análisis y reflexión previo desarrollado en este trabajo, presenta la necesidad de plantear un nuevo modelo de gestión, orientado al mejoramiento de la efectividad de los programas sociales de alimentación y nutrición del Ecuador y con ello a contribuir a mejorar la situación nutricional de sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana.

1. Institucionalidad

De acuerdo con los factores observados en el diagnóstico, se puede apreciar que la institucionalidad de los programas ha sido una de sus mayores debilidades, debido a factores de diverso orden que han sido explicados en los capítulos anteriores. Para enfrentar esta situación en primera instancia se plantea la definición de diferentes niveles con roles específicos que permitan asumir responsabilidades expresas:

Cuadro No. 16	
Niveles de Actores Involucrados en la Implementación del Modelo	
Nivel político	Estado a través de: Comisión Nacional de Alimentación que cuenta con la participación de los Ministros del Area Social y está coordinada a través del Frente Social.
Nivel técnico	Unidad técnica nacional que conciba un programa nacional de alimentación y nutrición denominado Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición con servicios diferenciados para varios grupos de edad de poblaciones vulnerables.
Nivel ejecutor	Varias empresas privadas contratadas para brindar la provisión de alimentos.
	Coordinaciones provinciales: conformadas por actores y gobiernos locales encargada del diseño de los componentes técnicos e implementación del sistema operativo de atención del Programa.
Nivel de control social	Supervisión del cumplimiento de estándares de calidad de los servicios y los productos ofrecidos por el Programa.

⁵² La gestión social implica la manera en que se estructuran los diversos componentes del programa y la dinámica de los actores, funciones y procesos que buscan dar cuenta de las metas de ejecución e impacto planteadas.

A continuación se definen las responsabilidades de cada uno de estos niveles:

1.1 Nivel Político

La Comisión Nacional de Alimentación es la instancia de nivel político que constituye el SIAN y que está conformada por delegados de los Ministerios de Bienestar Social, Educación, Salud Pública, Agricultura y Ganadería y los Directores de los Programas de Alimentación y Nutrición que tiene como funciones:

- Contribuir a la definición de las políticas sociales de alimentación y nutrición del país.
- Conocer y aprobar los planes y presupuestos operativos anuales de cada uno de los programas sociales de alimentación y nutrición.
- Gestionar la asignación de los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de los Programas.
- Disponer que los Programas Sociales de Alimentación ejecuten los siguientes componentes:
 - Refocalización de los beneficiarios de los programas a los dos primeros quintiles de la población más pobre y vulnerable identificada por el SELBEN.
 - Educación nutricional promoviendo prácticas de alimentación y nutrición saludables.
 - Sistema único de información sobre la cobertura de beneficiarios y los procesos de atención de los programas.
 - Sistema de vigilancia alimentaria/nutricional.

- Evaluación de impacto de los Programas con el apoyo del SIISE y Organismos Internacionales de Cooperación.
- Promover el diálogo con los diferentes sectores sociales sobre temas de alimentación, nutrición y seguridad alimentaria.
- Promover procesos de participación ciudadana, desconcentración y descentralización de los Programas.
- Gestionar y promover alianzas interinstitucionales para la consolidación del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición.
- Expedir las normas que contribuyan al cumplimiento del objeto de creación del SIAN.

El **Frente Social** está integrado por los Ministerios de Bienestar Social, Educación y Cultura, Salud Pública, Trabajo y Recursos Humanos, y Desarrollo Urbano y Vivienda; teniendo como roles principales: articular la política social del Gobierno, apoyar su implementación y desarrollar estrategias de coordinación para optimizar los esfuerzos y la inversión del sector social.

La Secretaría Técnica del Frente Social -STFS- es una unidad técnica autónoma, adscrita al Ministerio de Bienestar Social, cuyo fin es viabilizar las resoluciones adoptadas por los integrantes del Frente Social y apoyar técnicamente a las instituciones responsables de la ejecución de la política social. La STFS es responsable del apoyar en la formulación de políticas sociales, lo que incluye el facilitar las herramientas para el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de los programas, tales como la focalización de beneficiarios, la auditoría social, el componente educativo y la comunicación.

1.2 Nivel Técnico

El Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición estará orientado hacia el mejoramiento del estado nutricional de los sectores vulnerables de la sociedad

ecuatoriana. Este será el eje central para la implementación de un nuevo modelo de gestión que integre en un solo Programa al PANN 2000, PRADEC y PAE, en cuanto cadena de servicios alimentarios que permita abordar la problemática de alimentación y nutrición de manera global e interrelacionada. Los Programas de Comedores Comunitarios del ORI y de Desarrollo Infantil del INNFA descritos en el capítulo V del presente trabajo, no han sido incluidos dentro de la propuesta debido a que si bien es cierto brindan servicios de alimentación y nutrición se enmarcan dentro de un servicio de atención integral que incluye prestaciones de cuidado diario y educación preescolar; y, que dentro de la política social del Gobierno Ecuatoriano propuesta a partir del 2003 pasan a ser parte del Fondo de la Infancia y se enmarcan dentro de la propuesta del Plan Decenal para la Infancia y la Adolescencia.

El nivel técnico tendrá como sus responsabilidades:

- Desarrollo de licitaciones públicas competitivas orientadas a la selección de las empresas encargadas de la provisión y distribución de los alimentos.
- Diseño y aplicación del plan de seguimiento del programa.
- Concurso público y selección de una organización encargada del desarrollo de la evaluación de impacto del Programa.

Para la administración de los recursos económicos que financian el Programa, se creará el Fondo Nacional de Alimentación, el cual se operativizará mediante la constitución de un fideicomiso mercantil. Para este propósito, el Ministerio de Economía y Finanzas –MEF- transferirá cada año al fideicomiso del Fondo Nacional de Alimentación el valor correspondiente al presupuesto destinado a todos los grupos de edad: niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y madres lactantes, niños escolarizados, discapacitados y tercera edad.

La Comisión Nacional de Alimentación será la encargada de normar el funcionamiento del mencionado fondo, para lo cual tendrá las siguientes competencias:

- Establecer periódicamente los montos, plazos, valores e instituciones en que se realizarán las inversiones de los recursos del fondo, cuando los flujos de caja lo permitan.
- Establecer los parámetros de priorización de gasto y destino de los recursos que conforman el patrimonio del fondo.
- Designar a los miembros del Comité Técnico para la evaluación y seguimiento de Programas.

1.3 Nivel Ejecutor

Para la ejecución del Programa se constituirá la Comisión Provincial de Alimentación y Nutrición, integrada por actores representativos de la provincia y de sus gobiernos locales vinculados con la temática de alimentación y nutrición. Los miembros de la Comisión, de manera consensuada elegirán un Coordinador Provincial, quien de manera conjunta con un equipo técnico diseñará los componentes relativos a focalización, participación, educación nutricional, sistema de información, entre otros.

Con el propósito de viabilizar la operación del Programa en cada una de las provincias, el SIAN deberá considerar la asignación de presupuestos provinciales, sujetos a las normas financieras de gasto de los organismos administradores, los cuales deberán responder a una planificación provincial anual.

Además, se considera apropiada la conformación de coordinaciones cantonales del Programa, integradas de igual manera que las coordinaciones provinciales con actores locales relevantes, quienes al conocer de manera directa la realidad local, disponen de información de primera mano y pueden dar mayor seguimiento a las actividades emprendidas.

1.4 Nivel de Control Social

La participación activa de las comunidades/familias beneficiarias del Programa es el sustento del modelo de atención a ser implementado. El aporte de este sector estará orientado a:

- Complementar la información de los proveedores de servicios en relación con necesidades , satisfacciones e insatisfacciones.
- Participar de las decisiones en la producción y financiamiento de los servicios.
- Elegir libremente entre diferentes proveedores de servicios.

Este proceso debe estar acompañado por un esfuerzo sistemático para adecuar las estructuras locales, otorgarles los recursos financieros de los que carecen, desarrollar sus recursos humanos y modificar prácticas comunes, por lo general vinculadas al clientelismo político, que socavarían cualquier política de descentralización. Para ello de deben estructurar planes de desarrollo local para el mejoramiento y fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para realizar sus propias tareas de planificación, formulación de proyectos, ejecución, seguimiento y evaluación.

2. Priorización de Audiencias

La situación nutricional de la población ecuatoriana refleja las siguientes evidencias empíricas:

- Existe una alta prevalencia de desnutrición materna e infantil en mujeres embarazadas y niños de 5 años.
- La prevalencia se ha ido reduciendo muy lentamente, lo que implica esperar muchos años para disminuir la desnutrición a la mitad de las cifras actuales.

- La mayor incidencia de desnutrición global y crónica se produce durante el segundo año de vida, lo que refleja la necesidad de actuar precozmente y en forma preventiva, para evitar el daño.
- El riesgo de desnutrición más que se duplica en las familias pobres, lo que indica que esta variable es una excelente herramienta de focalización en las intervenciones nutricionales.
- La anemia por carencia de hierro es un importante problema de salud pública, que afecta negativamente la inmunidad y el desarrollo cognitivo en los niños y niñas.

Con estos antecedentes, se ve la necesidad de priorizar programas de naturaleza nutricional, es decir que atiendan a niños menores de 5 años y a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, orientados a prevenir efectos irreversibles en el desarrollo intelectual y físico de los niños y niñas.

En este sentido, la actual labor en temas de alimentación y nutrición en el país es contradictoria con las necesidades de la población, situación que se demuestra a partir de los siguientes datos:

El principal esfuerzo del Estado se orienta a la atención alimentaria de niños escolarizados, con una cobertura casi universal en las escuelas básicas del sector público. Según la encuesta de condiciones de vida de 1999 este programa atendía cerca de 450 mil niños, de los cuales el 53% pertenecía a los dos primeros quintiles de consumo, lo que refleja una buena focalización. Sin embargo con la importante expansión del programa en los últimos años, que casi triplicó sus beneficiarios, se hizo casi universal, atendiendo un número significativo de beneficiarios de los dos quintiles de mayor ingreso.

Inversamente, el esfuerzo que actualmente hace el estado en los grupos más vulnerables (embarazadas, niños menores), es significativamente menor. En estos grupos la cobertura no supera al 20-25% de la población, es decir que en

el mejor de los casos sólo se cubriría el primer quintil, siempre que los programas estuvieran muy bien focalizados.

Con estos antecedentes, los criterios de priorización de audiencias y gasto se presentan a continuación:

a. Para asegurar que los recursos asignados para esta área sean focalizados por criterios de pobreza, se concentrará gradualmente la inversión en nutrición en los quintiles 1 y 2, según SelBen⁵³. Para ello, los planes de focalización de los Programas deberán contemplar las siguientes metas:

Cuadro No. 17			
Porcentaje de beneficiarios a ser atendidos ubicados en los quintiles 1 y 2 según SelBen			
Programas	2003^{54*}	2004	2005
PANN 2000	67%	80%	100%
PAE ⁵⁵	53%	60%	100%
PRADEC	N.D.	80%	100%

Fuente: SIISE, SelBen, STFS.

b. Para asegurar que los recursos sean focalizados por criterios de vulnerabilidad nutricional, se priorizará gradualmente la inversión en nutrición según el siguiente cuadro:

Cuadro No. 18				
Porcentaje destinado a grupo de beneficiarios del total de la inversión en Programas de Alimentación y Nutrición				
Grupo de Beneficiarios	2003	2004	2005	2006
0-4.11 años	15.7%	33 %	40%	50%
5-14 años	69.2%	51.9%	47%	39%
Discapacitados	4.9%	4.9%	4%	3%
Tercera edad	10.2%	10.2%	9%	8%

Fuente: SIISE, SelBen, STFS.

⁵³ El Sistema de Identificación de Beneficiarios –SelBen- es una base de datos desarrollada por el Gobierno Ecuatoriano, orientada a identificar núcleos familiares según su caracterización socioeconómica, que permita una mejor focalización de actuales y futuros programas sociales.

⁵⁴ Fuente: SIISE 2003.

⁵⁵ En el caso de niños escolarizados, la focalización individual por alumno no es socialmente aceptable, por lo que esta meta deberá procurarse alcanzarse por medio de la focalización por planteles educativos. Es decir, el 100% de los planteles atendidos deberán presentar una composición de alumnos provenientes de hogares que pertenecen al quintil 1 y 2 según SelBen.

Con estos antecedentes, se proponen los siguientes niveles de cobertura por grupo etario con su respectivo presupuesto:

Cuadro No. 19								
Cobertura por Grupo Etario y Presupuesto								
Periodo 2003-2006								
	2003		2004		2005		2006	
Población atendida	No. Benefic.	Presup.	No. Benefic.	Presup.	No. Benefic.	Presup..	No. Benefic.	Presup.
Niños 6-23	159.225	2.388.375	198.976	5.969.280	238.727	7.161.810	238.727	7.161.810
meses		(6.9%)		(9.0%)		(9.9%)		(9.4%)
Madres Emb. y lactantes	128.093	1.921.395	161.352	4.840.560	194.611	5.838.330	194.611	5.838.330
		(5.5%)		(7.3%)		(8.1%)		(7.6%)
Escolares	1.229.834	28.761.848	1.041.059	32.380.583	869.470	31.296.896	869.470	31.296.896
		(83.2%)		(48.9%)		(43.2%)		(41.0%)
Adulto Mayor			117.555	8.463.960	117.555	8.463.960	117.555	8.463.960
				(12.8%)		(11.7%)		(11.1%)
Discapacitados			57.165	4.115.880	57.165	4.115.880	57.165	4.115.880
				(6.2%)		(5.7%)		(5.4%)
Niños de 2 – 5 años			160.000	8.000.000	240.000	12.000.000	300.000	15.000.000
				(12.1%)		(16.6%)		(19.6%)
Familias PAD		1.487.880		2.487.880		3.487.880		4.487.880
		(4.3%)		(3.8%)		(4.8%)		(5.9%)
Total		34.559.498		66.258.143		72.364.756		76.364.756

Como criterio general se debe tomar en cuenta que el destino de los recursos deberá regirse a las siguientes orientaciones:

El costo operativo* en relación a la inversión de cada uno de los Programas no deberá superar el 8% del presupuesto total del Programa, valor que incluirá todos los gastos corrientes/administrativos tales como:

- Sueldos de personal
- Contratos por servicios profesionales y consultorías (con excepción de trabajos sobre evaluación de impacto y focalización)
- Viáticos y movilización
- Realización de eventos
- Adquisición de bienes y servicios de consumo
- Alquileres
- Equipos y suministros de oficina
- Adquisición de vehículos

*Este costo no incluye la distribución de los alimentos.

Asignar entre el 0.5% y el 3% del presupuesto total de cada uno de los Programas a tareas de evaluación de impacto, cuya rigurosidad metodológica deberá ser certificada por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador –SIISE/ STFS.

3. Efectividad del Programa

De acuerdo con las necesidades nutricionales y alimentarias de las audiencias identificadas, se ve la necesidad de que el Programa brinde asistencia alimentaria de las siguientes características:

Cuadro No. 20	
Productos Adecuados por Grupo de Beneficiario	
Grupo de Beneficiarios	Tipo de Alimentos
0-5 años	Alimentos fortificados enriquecidos con vitaminas y minerales.
Mujeres embarazadas y madres lactantes	Alimento fortificado enriquecido con vitaminas y minerales
5-14 años	Desayuno: alimentos fortificados enriquecidos con vitaminas y minerales. Almuerzo: canasta básica de alimentos.
Discapacitados	Canasta básica de alimentos.
Tercera edad	Canasta básica de alimentos y/o alimento fortificado enriquecido con vitaminas y minerales.

Fuente: Atalah Eduardo, Consultoría PMA, 2003.

El Programa tendrá la obligación de detallar ante la Comisión Nacional de Alimentación, instancia encargada de la definición de políticas de alimentación y nutrición, el tipo de alimento y en nivel de fortificación (especificación técnica) requeridos para la compra de cada uno de los productos.

En referencia a los estándares mínimos de calidad de los alimentos a ser distribuidos por el Programa, se estipula que todos los alimentos deberán cumplir las normas del Instituto Nacional de Normalización –INEM-; además, los alimentos procesados deberán tener el registro sanitario correspondiente.

b. El Programa deberá garantizar una cobertura en tiempo no menor al 90% de las metas en días estipuladas a continuación:

Cuadro No. 21	
Días de Atención por Grupo Etario	
Grupo etario	No. de días de atención
Niños menores de 5 años	365 días
Niños escolarizados	180 días
Mujeres embarazadas y madres lactantes	180 días
Discapacitados y tercera edad	365 días

c. El Programa deberá entregar informes trimestrales a la Unidad de Análisis de Información –SIISE-, instancia que en cuanto responsable del manejo de indicadores sociales a nivel nacional, esté en capacidad de realizar análisis consolidados sobre los indicadores agregados de la inversión en alimentación y nutrición. Dichos informes deberán contener al menos la siguiente información:

- Cobertura por grupo etario
- No. de beneficiarios atendidos
- No. de beneficiarios atendidos ubicados en los quintiles 1 y 2 según SelBen.
- No. de raciones entregadas
- No. de escuelas atendidas (niños escolarizados)
- No. de subcentros de salud participantes (niños menores de dos años, mujeres embarazadas y madres lactantes)
- No. de juntas parroquiales participantes.
- Distribución de beneficiarios por parroquia
- Costos por ración y por parroquia

d. Los requisitos técnicos y económicos para la adquisición de bienes y servicios serán determinados por el nivel técnico dentro del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición, para lo cual se deberán realizar procesos transparentes y competitivos, que garanticen precios de mercado y, calidad en los bienes y servicios a adquirirse, que se enmarquen dentro de la Ley de Contratación Pública o por medio de los acuerdos que se suscriban o se hayan suscrito con Organismos Internacionales, que estén en posibilidad de proveer estos servicios y que garanticen el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Programa y la transparencia de los procesos. La licitación de alimentos podrá hacerse a nivel central o por medio de compras locales sujetas a estrictos procesos de supervisión.

4. Componentes Técnicos

Con el propósito de racionalizar la inversión del programa, evitando la dispersión y fragmentación, se considerarán como imprescindibles cuatro tipos de acciones específicas, de acuerdo a las directrices enunciadas a continuación:

4.1 Focalización

Para alcanzar las metas de priorización de audiencias, las herramientas técnicas a emplearse son las siguientes:

- Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SelBen), el cual mide la pobreza a través de encuestas que identifican las condiciones de vida de las familias.
- Mapa de pobreza elaborado sobre la base del Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE e INEC y validado por la Secretaría Técnica del Frente Social.

Se considera necesario establecer dos mecanismos de focalización, uno dirigido a los niños escolarizados y otro que permita atender al resto de poblaciones.

Para la focalización de niños **menores de 5 años, mujeres embarazadas y madres lactantes**, cuya atención requiere la realización de seguimiento a través de los servicios del Ministerio de Salud Pública, se considera necesario sustentarse en el desarrollo de las siguientes actividades:

- Análisis de las bases de datos del SIISE, Censo 2001 y SelBen.
- Análisis de la relación entre oferta de servicios de salud (MSP) y demanda, de acuerdo con las fuentes de información enunciadas anteriormente.
- Análisis y propuesta de modalidades alternativas de atención en sectores ubicados en los quintiles 1 y 2 que no cuenten con unidades del Ministerio de Salud Pública.
- Realización de ejercicios de simulación que permitan identificar los niveles de inclusión y exclusión generados por cada escenario simulado, lo que conlleve a escoger la modalidad más adecuada.

Para el caso de tercera **edad y discapacitados** su sistema de focalización se centrará en la atención de personas ubicadas en los quintiles 1 y 2 identificados por el SelBen, lo que garantiza una focalización exclusiva en los hogares correspondientes a los 2 quintiles más pobres.

Para el caso de los **niños/as escolarizados** su focalización deberá estar orientada no en términos de redistribución de gasto de un quintil a otro, sino en términos de establecer líneas de corte precisas para la cobertura (e.g. cubrir exclusivamente al primer y segundo quintil) que minimicen el riesgo de desvío de fondos a familias no pobres, bajo los siguientes criterios generales:

Cobertura universal en las escuelas unidocentes, en las escuelas del sistema intercultural bilingüe y en las escuelas a las que asisten mayoritariamente los niños provenientes de hogares pertenecientes al primero y segundo quintil según SelBen. Respecto a este último grupo de escuelas, tentativamente, las escuelas con más del 50% de niños de los quintiles 1 y 2 (respecto al total de matriculados) recibirán desayuno y almuerzo, en tanto que escuelas con una proporción entre el 30% y el 50% de niños de los quintiles 1 y 2 solo recibirán desayuno. Por otra parte, deberá realizarse un cruce de la base de datos del SelBen con la del SINEC (Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador), para posteriormente desarrollar simulaciones que garanticen que la metodología de focalización propuesta es la más adecuada.

Para obtener el porcentaje de niños de los quintiles 1 y 2 respecto del total de niños que asisten a cada escuela, se cruzará información del SelBen, que brinda información respecto al plantel al que asisten los niños de los quintiles 1 y 2, con información del SINEC, base en la cual se registra el total de niños matriculados en la escuela. El cruce de dichas bases permitirá generar una lista de planteles calificados como beneficiarios legítimos del Programa.

4.2 Planificación Operativa Anual

El Programa deberá desarrollar un Plan Operativo Anual –POA- en el cual se detallará la ejecución de las actividades, el presupuesto anual, los calendarios de ejecución y los desembolsos.

El Plan Operativo deberá incluir un cuadro sinóptico de avance del programa por actividades y resultados y también según los rubros financieros por fuente de financiamiento.

El Plan Operativo Anual será presentado y aprobado por la Comisión Nacional de Alimentación hasta el 15 de abril de cada año, en vista de la programación establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas; y, será el referente para los desembolsos que se deban realizar desde el fideicomiso mercantil.

La Comisión Nacional de Alimentación de manera conjunta con la STFS y los organismos financieros (MEF y Cooperación Internacional), desarrollarán una revisión semestral de la ejecución del POA, con el propósito de analizar los avances y retrasos en el cumplimiento de las actividades.

4.3 Evaluación de Impacto

El Programa estará sujeto a un constante proceso de evaluación dirigido a la medición de impactos y a proporcionar información que permita, mejorar la funcionalidad de los procesos y acciones; y, en general, aumentar la efectividad y el uso eficiente de los recursos asignados para el logro de las metas específicas, conteniendo como mínimo los indicadores enunciados en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 22		
Indicadores de Ejecución y de Evaluación de Impacto para los Programas		
Grupo Etario	Indicadores de Ejecución del POA	Indicadores de Impacto
Niños menores de 5 años	No. de raciones distribuidas mensual y anual vs. programación. Costo-eficiencia. Verificación de la implementación de un sistema de calidad. Verificación de pertenencia de los beneficiarios a los quintiles 1 y 2 de pobreza. No. de sesiones de educación nutricional desarrollados. No. de asistentes a las sesiones de educación nutricional.	Peso/talla Peso/edad Enfermedades prevalentes Cambio de conocimientos, actitudes y prácticas relacionados con educación nutricional.

Grupo Etario	Indicadores de Ejecución del POA	Indicadores de Impacto
Niños escolarizados	No. de raciones distribuidas mensual y anual vs. Programación. Costo-eficiencia. Verificación de la implementación de un sistema de calidad. Verificación pertenencia de beneficiarios a los quintiles 1 y 2 de pobreza. No. de sesiones de educación nutricional desarrollados. No. de asistentes a las sesiones de educación nutricional.	Tasa de deserción escolar. Tasa de repitencia. Cambio de conocimientos, actitudes y prácticas relacionados con educación nutricional.
Tercera edad Discapacitados	No. de raciones distribuidas mensual y anual vs. Programación. Costo-eficiencia. Verificación de la implementación de un sistema de calidad Verificación pertenencia de beneficiarios a los quintiles 1 y 2 de pobreza No. de sesiones de educación nutricional desarrollados. No. de asistentes a las sesiones de educación nutricional.	Índice de masa corporal. Niveles de bienestar: desarrollo de actividades cotidianas.

Todos los procesos vinculados a la evaluación de impacto del Programa deberán contar con una calificación satisfactoria, tanto para la rigurosidad técnica como de la utilización de una metodología adecuada, otorgada por la STFS a través del SIISE, en cuanto instancia responsable de realizar los procesos de concurso público para la selección de las instituciones o personas responsables de la realización de las evaluaciones de impacto del Programa.

Las mencionadas evaluaciones deberán ser realizadas por instituciones o personas independientes del Programa.

La evaluación de impacto tendrá como objetivo estimar el beneficio directo e indirecto en las familias beneficiarias, derivado de la entrega directa del subsidio en especie, determinando el cumplimiento de los objetivos. Además, permitirá identificar la integralidad de las acciones entre las familias beneficiarias, los efectos sinérgicos con los componentes educación y salud; así como el análisis de los efectos no deseados o no anticipados, que pudieron influir en los resultados del Programa.

Además, el desarrollo de evaluaciones de impacto permitirá identificar si se alcanzaron los resultados esperados, las causas y factores que contribuyeron o perjudicaron al proceso. En este sentido, se podrá reflejar la relación entre la correcta interpretación de los resultados a través del seguimiento continuo e identificación de la problemática en la operación.

Para el desarrollo de las evaluaciones de impacto se deberán utilizar diversas aproximaciones metodológicas, que comprendan técnicas cuantitativas como cualitativas, que permitan una clara apreciación de resultados e impactos del Programa en los individuos, familias beneficiarias, localidades atendidas y distintas regiones, lo que conducirá a una aproximación de análisis multinivel para el estudio de los factores que intervienen en cada uno de los ámbitos señalados.

Una vez desarrolladas las evaluaciones de impacto, la Comisión Nacional de Alimentación, tendrá la potestad de tomar decisiones orientadas al mejoramiento de la efectividad del Programa de acuerdo con sus objetivos generales y en relación a los siguientes puntos:

- Alimentos y raciones entregadas
- Focalización
- Componentes técnicos: educación nutricional, capacitación, participación comunitaria, entre otros

- Modelo operativo del Programa
- Monitoreo y seguimiento
- Asignaciones presupuestarias

En caso de que el Programa no cumpla con sus objetivos generales y específicos deberá ser reformulado, para lo cual la Comisión Nacional de Alimentación, nombrará una comisión integrada por expertos que presentarán una propuesta de reformulación del Programa a ser validada por la STFS.

4.4 Educación Nutricional

La educación nutricional es uno de los componentes más débiles, debido a que los Programas se han orientado principalmente a la entrega de alimentos y a que han existido serias limitaciones de personal y de recursos económicos. Al respecto, se considera importante reactivar este componente, debido a que brindará sustentabilidad a largo plazo a los Programas.

En este sentido se deberá priorizar como audiencia principal al personal comunitario: familias, líderes comunitarios y personas que reciben los alimentos, y deberá estar orientada principalmente a la adopción de comportamientos saludables que integren como ejes temáticos principales tanto a la alimentación como la salud, a partir de una visión integral de tipo preventivo y sustentada en la participación comunitaria. La misma que deberá estar acompañada de la capacitación a las personas encargadas de suministrar el servicio.

Para este propósito, el componente de capacitación deberá contar con un presupuesto específico y con una estrategia clara definida tanto a nivel metodológico, como técnico y operativo.

5. Niveles de Eficiencia y Eficacia del Modelo Propuesto

De acuerdo con los criterios presentados en el punto anterior, el modelo apunta a alcanzar importantes niveles de eficacia directa e indirecta y eficiencia, los cuales se describen y sustentan en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 23			
Niveles de Eficacia Directa e Indirecta y Eficiencia contemplados por el Sistema de Gestión Propuesto			
<i>Principio</i>	<i>Definición</i>	<i>Aporte del Modelo para el cumplimiento del principio</i>	<i>Grado de factibilidad</i>
Eficacia directa	Capacidad de respuesta a la demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Partir del conocimiento de las necesidades, satisfacciones e insatisfacciones de los usuarios. • Participación de los usuarios de las decisiones en la producción y financiamiento de los servicios. • Libre elección de los usuarios entre diferentes proveedores de servicios. • Involucramiento de los usuarios en la supervisión del cumplimiento de estándares de calidad de los servicios y los productos ofrecidos por el Programa. 	Alto.
Eficacia indirecta	Medición de los niveles alcanzados efectivamente por los indicadores relativos al tema de nutrición	<ul style="list-style-type: none"> • La interrelación propuesta para la implementación del sistema de focalización, planificación y evaluación de impacto permitirán conocer con claridad la evolución de los indicadores relativos a la situación nutricional de los ecuatorianos. • Las metas planteadas en relación con la calidad del gasto están orientadas a verificar con claridad su real cumplimiento. 	Alto.

<i>Principio</i>	<i>Definición</i>	<i>Aporte del Modelo para el cumplimiento del principio</i>	<i>Grado de factibilidad</i>
Eficiencia	Costos	<p>Optimización de recursos debido a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al dejar de existir tres programas y aglutinarlos en uno solo se disminuyen los costos de operación. • La normativa respecto a gastos administrativos limita su expansión. • La contratación de varias empresas proveedoras de alimentos, a la vez que permite la ruptura de monopolios y la generación de procesos competitivos, implica una reducción de costos de personal administrativo. • El manejo de sistemas descentralizados de gestión permite una reducción de personal de planta central y con ello de costos de viáticos y transporte. • La implementación de sistemas de focalización, planificación y evaluación aseguran mejorar en gran medida la calidad del gasto. 	Alto.

6. Factibilidad Política del Modelo Propuesto

Uno de los elementos de mayor peso para la implementación del modelo propuesto es el político, si se toma en cuenta que se torna imprescindible reformar el rol tradicional que ha venido cumpliendo el estado en la implementación de Programas de Alimentación y Nutrición.

En este sentido, se pueden identificar como **factores a favor** los siguientes:

La implementación de un solo Programa de Alimentación y Nutrición representará una importante optimización de recursos, si se toma en cuenta que los costos administrativos y de transporte disminuirán considerablemente. Este elemento será de gran peso para una decisión política de un gobierno con serios problemas presupuestarios y con muchas necesidades dentro del sector social.

El Gobierno Nacional a través de la Secretaría Técnica del Frente Social en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas diseñaron y

suscribieron dos préstamos con organismos financieros internacionales: un préstamo programático social financiado por el Banco Mundial; y, un préstamo sectorial social con el Banco Interamericano de Desarrollo. Estas dos operaciones tienen como condicionantes para importantes desembolsos anuales una profunda reforma del sector social, siendo uno de los compromisos la reorganización de los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición. Este elemento se convierte en un importante aliado para la implementación del modelo planteado, debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas ejercerá presión sobre el Ejecutivo para que se tomen decisiones oportunas para la conformación del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición, y de esta manera poder recibir recursos económicos que permitan alivianar la presión existente sobre la caja fiscal.

La Secretaría Técnica del Frente Social ha conformado una Unidad de Alimentación y Nutrición que cuenta con la participación activa de expertos sectoriales en el tema de políticas sociales de alimentación y nutrición. Ello ha permitido el desarrollo de investigaciones y el planteamiento de propuestas vinculadas con temas de focalización, evaluación de impacto, alimentos fortificados complementarios, educación nutricional, etc.; elemento que ha permitido ir sistematizando información cualitativa y cuantitativa relevante para la formulación de políticas sociales y para la toma de decisiones políticas

Los elementos enunciados anteriormente, han permitido ir generando espacios de reflexión y debate en torno a los Programas de Alimentación y Nutrición, lo cual ha facilitado romper con los amplios niveles de discrecionalidad tradicionalmente mantenidos por los coordinadores de los Programas e ir transparentando paulatinamente su accionar. Este proceso permitirá ampliar el espacio de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas.

Los **factores en contra** para la implementación del modelo son:

Si bien es cierto el actual gobierno ha llegado a identificar un conjunto de programas sociales prioritarios para el país, la agenda social no es una prioridad para el gobierno por lo que no se han institucionalizado sus objetivos

y estrategias. Es por esta razón, que se manejan una serie de acciones aisladas que no llegan a concretarse por falta de decisiones políticas oportunas, dentro de Ministerios renuentes a renunciar a protagonismos institucionales.

Históricamente, el modelo de política social manejado en el país ha sido centralista, razón por la cual ha creado pocas capacidades de delegación y transferencia de roles y responsabilidades a organizaciones públicas y privadas.

Por otra parte, los programas de alimentación y nutrición al sustentar su accionar en la entrega de un subsidio en especie tienden al asistencialismo. Es por ello que en muchos casos los programas son utilizados por los políticos para la generación de clientelismo, orientado a asegurar niveles mínimos de aceptación ciudadana del régimen, dejándose de lado criterios técnicos.

Un factor de peso es la politización en la designación de coordinadores de los programas, quienes en algunos casos al tener una relación estrecha con las autoridades políticas, hacen prevalecer intereses personales a través del "palanqueo". Situación que ha repercutido en que algunos programas tengan mayor poder político que las instancias destinadas al diseño e implementación de políticas sociales.

La constante inestabilidad del gabinete social se convierte en una amenaza a la implementación del modelo, debido a que el cambio de autoridades implica tanto un retroceso en la toma de decisiones, así como la necesidad de establecer repetidos procesos de información sobre el tema de alimentación y nutrición a las nuevas autoridades, elemento que impide avanzar en la implementación de la reforma.

VIII. BIBLIOGRAFIA

- APPENDINI, Kirsten; El Papel de las Instituciones en Contextos Locales, CEPAL, Chile, 2002.
- ARFUCH, Leonor; Los Lenguajes de la Entrevista en: La Entrevista, Una Invención Dialógica, Piados, Barcelona, 1995.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004, Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004, Washington D.C, 2003.
- BERMEJO, J.; Arteología: Investigación Cualitativa, España, 1998, en: <http://iponet.es/casinada/arteolog/270.htm>.
- BLANCHET, Alain; Entrevistar; Varios en: Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales, Narcea S.A. de Ediciones, Madrid, 1987.
- BOURDIEU, Pierre; Razones Prácticas: sobre la teoría de la acción social, Editorial Anagrama, España, 1997.
- CARRETON, Manuel Antonio; Cambios Sociales, Actores y Acción Colectiva en América Latina, CEPAL-ECLAC, Chile, 2001.
- CARROL, Thomas F.; El Capital Social, Capacidad Local de Construcción y Reducción de Pobreza, Social Development Papers No. 3, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, 2001.
- CASTAGNIMO, Ernesto; Reformas del Estado y Políticas Públicas en el Area Social: ¿Contraposición o convergencia?, CLAD, Portugal, 2002.

- CELI, Natalie; Agenda Social: Víctima de la Inestabilidad y Huérfana de Apoyo Político, Revista Gestión, Marzo 2004, Ecuador.
- COHEN, Ernesto; Retos y Obstáculos de la Modernización de la Gestión Social en América Latina, www.clad.org.ve.
- CORZO, Susana; El Clientelismo Político como Intercambio, Universidad de Granada, España, 2002.
- DELGADO, Ana; Formulación Participativa de Políticas Sociales en la Gestión Distrital y Local, CLAC, Portugal, 2002.
- DIAZ, 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.
- ENRIQUEZ PEREZ, Isaac; El Proceso de Desarrollo, el Estado y las Transformaciones de las Políticas ante la Globalización, Revista Diálogos, México 2002.
- EQUIZA, Fran; Amartya Sen y sus aportaciones a la Teoría del Desarrollo: Algunas reflexiones, Editorial Amalgama, España, 2003.
- FAO, ODEPLAN; Perfil Nutricional del Ecuador, Lineamientos de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición, Octubre, 2001.
- FLEURY, Sonia; Reforma del Estado, Instituto Internacional de Gobernabilidad, España, 2003.
- FRANCO, Rolando; Principios e Instrumentos para la Gestión Social, CLAD, Portugal, 2002.
- FRANKEL, Daniel; Entre políticas públicas y programas sociales: ¿un olvido histórico: la subjetividad negada?, Siglo Veintiuno, México, 1978.

- GARRETON, Manuel Antonio; La Transformación de la Acción Colectiva en América Latina, CEPAL, Chile, 2002.
- GIDDENS, Anthony; Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas, Madrid, Taurus, 2000.
- GIDDENS, Anthony; Trabajado en Sociología: Métodos de Investigación, Alianza Editorial, España.
- GUZMAN, Julio; Inequidad, Desarrollo Humano y Política Social; INDES, Chile, 2002.
- HICKS, Norman; Protección Social para los Pobres en América Latina, CEPAL, Chile, 2001.
- KAPLAN, Marcos; Crisis y Reformas del Estado Latinoamericano, Revista Reforma y Democracia No. 9; CLAD, Venezuela, 2000.
- KLIKSBERT, Bernardo; Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos, www.clad.org.ve.
- HAGGARD, Stephan; La Reforma del Estado en América Latina, Revista Reforma y Democracia No. 11; CLAD, Venezuela, 2000.
- HERNANDEZ S., Roberto; Metodología de la Investigación, Mc GRAW-HILL, Colombia, 1991.
- HEYNIG, Klaus; Equidad: Un Desafío para la Gestión Social en América Latina, CLAD, Portugal, 2002.
- HUAYLOPO, Juan Alberto; Las Políticas Públicas en un Contexto de Privatización de la Práctica Social del Estado, Revista Mexicana de Sociología No. 4, México, 1999.

- JUNAEB, Manual de Apoyo Metodológico a las Direcciones Regionales: Un Nuevo Instrumento para Impulsar la Modernización y Descentralización Institucional de JUNAEB, Chile, 2002. www.junaeb.cl
- LARREA C, LUTTER Ch., FREIRE W.; Situación Nutricional de los Niños Ecuatorianos, Washington DC, 2000.
- MATEO, Miguel Angel; Las contribuciones de Amartya Sen al estudio sobre la pobreza, Universidad de Alicante, 2003 España.
- MARTINIC, Sergio; Interacciones y Transacciones en las Reformas Sociales en América Latina, CIDE, Chile, 1999.
- MIRALLES, Joseph; El estado de bienestar, debates y perspectivas; Empúries, Barcelona 1986.
- OFFE, Claus; Contradicciones en el Estado del Bienestar, Alianza Editorial, España, 1994.
- PANDO, Diego; La Problemática Social Contemporánea en América Latina, Biblioteca Virtual, Instituto Interamericano de Gobernabilidad, España, 2002.
- PAYNE, Mark; Instituciones Políticas e Instituciones Económicas: Nueva Visión sobre las Relaciones entre el Estado y el Mercado, Revista Reforma y Democracia No. 13; CLAD, Venezuela, 2000.
- PEREZ BALODANO, Andrés; Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones, Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- PEREZ BALODANO, Andrés; El futuro de las identidades políticas de América Latina, Semanario Confidencial No 233, Nicaragua, 2001

- PRATS, Joan; *Ética del Oficio Político*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, 2002.
- 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.
- RAMÍO, Carles; *Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional*, Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, Venezuela, 2001.
- RAWLS, John; *Justicia como Equidad*, Editorial Paidós, Barcelona 1990.
- RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- 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; CLAD, Venezuela, 2000.
- SANCHO, David; *Regulación y agencias reguladoras independientes : elementos clave para la consolidación de su diseño institucional*, CLAD, Panamá 2003.
- SEN, Amartya; *Capital Humano y Capacidad Humana*, Cuadernos de Economía, Clarendon, Oxford, 2002.
- SEN, Amartya; *El Futuro del Estado de Bienestar*, Conferencia pronunciada en el "Círculo de Economía" de Barcelona, publicado en "La Factoria" nº 8, 1999 <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/amartya.htm>

- SUBIRATS, Joan; Las Políticas Contra la Exclusión Social Como Palanca de Transformación del Estado, CLAD, Portugal, 2002.
- THWAITES, Mabel; De la regulación residual a la participación de los ciudadanos-usuarios, CLAD, Venezuela, 2001.
- TORRES, Pablo José; Clientelismo Político y Ayuda Social, Argentina, 2002, www.argentinaobs.org
- TOURAINE, Alain; El Sistema y Los Actores; Revista Reforma y Democracia No. 18; CLAD, Venezuela, 2000.
- VARIOS; Políticas Públicas y Desarrollo Local; IDR, CEI-UNR, FLACSO, Argentina, 1998.
- VARIOS, La Experiencia del Proceso de Desconcentración y Descentralización en Chile, Chile, 1993. www.piie.cl
- VARIOS, Una Nueva Gestión Pública para América Latina, CLAD, Venezuela 1990.
- VARIOS, Los Desafíos de la Reforma del Estado en los Programas Sociales: tres estudios de caso, CEPAL-ECLAC, Chile, 2001.
- VARIOS, Desafíos de la Gerencia Social en el Siglo XXI: La Construcción de Sociedades Equitativas, INDES-IADB, Chile 2000.
- 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.
- VARIOS; Capital social: las relaciones sociales afectan al desarrollo, España, 2001.