

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **MARÍA VERONICA LOPEZ RODRIGUEZ**, C.I.1716655590 autora del trabajo de graduación intitulado: **“Los programas nutricionales, desde una perspectiva de políticas públicas, como herramienta para la Seguridad Alimentaria en el Ecuador”**, previa a la obtención del grado académico de **SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS A LAS RELACIONES INTERNACIONALES** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 07 de diciembre de 2016

MARIA VERONICA LOPEZ RODRIGUEZ
C.I. 171665559-0



Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Facultad de Ciencias Humanas
Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Disertación previa a la obtención del título de:
Socióloga con mención en relaciones internacionales.

“Los programas nutricionales, desde una perspectiva de políticas públicas, como herramienta para la seguridad alimentaria en el Ecuador: el Programa Aliméntate Ecuador.”

María Verónica López Rodríguez
Quito, 2016

Director de disertación:
Ec. Marco Romero Cevallos

A Yadira y Patricio, por guiarme y brindarme su apoyo.

A Diego y Doménika, por su cariño incondicional.

A Daniel, mi compañero de vida.

A Carmelita, por ser un ejemplo en mi vida.

A Marco Romero, por guiarme en este proceso.

A mis amigas y amigos, compañeros y compañeras:

por dejarme aprender de Ustedes.

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen	6
Palabras claves	7
Introducción	8
Metodología de la investigación	13
Objetivos	15
CAPÍTULO I	
1. Marco teórico: Los regímenes alimentarios internacionales	16
1.1 Régimen Internacional desde el enfoque de Hopkins y Puchala	16
1.2. Los Regímenes Internacionales Alimentarios	22
1.3. La aplicación del régimen internacional alimentario en América Latina	25
CAPÍTULO II	
2. La seguridad alimentaria en el Ecuador	39
2.1. Estado situacional de la Seguridad Alimentaria en el Ecuador	39
2.2. Instrumentos de política	50
2.2.1. El Plan Nacional del Buen Vivir 2013- 2017	51
2.2.2. La Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria	53
2.2.3. El control de precios de alimentos esenciales de la canasta de consumo	53
2.2.4. Subsidios a los insumos agrarios	54
2.2.5. Sustitución de alimentos importados	55
2.3. Programas Alimentarios en el Ecuador con enfoques nutricionales	55
2.3.1. El Programa Nacional de Alimentación y Nutrición PANN 2000	57
2.3.2. El Programa de Alimentación Escolar PAE	63
2.3.3. Desnutrición Cero	67
2.3.4. Sistematización de las etapas de los Programas de Alimentación y Nutrición	68
CAPITULO III	
3. El Programa Aliméntate Ecuador	71
3.1. Historia	74
3.2. Bases y fundamentos del Programa	77
3.2.1. Organización y estructura del Programa	80
3.3. Beneficiarios del Programa	81

3.4.	Socios de implementación del programa	83
3.5.	Proyectos y presupuesto asignado	85
3.5.1.	Proyectos	85
3.5.2.	Presupuesto asignado	94
3.6.	Monitoreo y evaluación	100
3.7.	Análisis crítico del funcionamiento, resultados y recomendaciones	100
	Conclusiones	104
	Bibliografía	110
	Anexos	116

RESUMEN

Esta investigación analiza un programa nutricional creado y aplicado en el Ecuador, como herramienta de política pública, para responder a las necesidades nutricionales y contribuir a la mejor calidad de vida de las personas, en el marco de una crisis alimentaria a nivel mundial, causado principalmente por el incremento de los precios de los alimentos durante el año 2007 al 2013.

Se toma el Programa Aliméntate Ecuador como caso de estudio de una política pública de promoción de alimentos saludables y por ende del derecho a la seguridad alimentaria.

La investigación es trabajada desde el enfoque teórico de los regímenes internacionales, abordando los debates planteados por diferentes organismos internacionales, sobre el tema de la seguridad alimentaria, que se presentan en los informes anuales, foros y políticas impulsadas por organismos internacionales como FAO, IICA, PMA, FIAN entre otros, y también, en los trabajos de varios expertos en el tema, quienes discuten el funcionamiento del régimen internacional de la seguridad alimentaria, que ha ganado relevancia en el mundo contexto de la crisis alimentaria de los últimos años.

Luego de realizar un análisis de las políticas públicas creadas para dar respuesta al problema señalado, podemos concluir que éstas no han influido en gran medida en la calidad de vida de los habitantes. Esto se debe a que la seguridad alimentaria global no está dentro de los intereses prioritarios de los países desarrollados, razón por la cual miles de personas siguen sufriendo las duras consecuencias del hambre y la desnutrición. A pesar de que existen los alimentos suficientes en el mundo, no son accesibles, para ciertos sectores de la población, debido a su alto costo, tomando en cuenta que gran parte de la población del mundo vive en situación de pobreza y pobreza extrema.

Palabras claves: Seguridad alimentaria, programas alimentarios, crisis alimentaria, accesibilidad, hambre, régimen internacional alimentario.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la alimentación es innato a los seres humanos, por lo tanto el Estado está obligado a garantizar el cumplimiento del mismo a las y los ciudadanos. No obstante, la coyuntura de una crisis mundial tanto económica, alimentaria como climática ha conllevado a que varios países en el mundo no logren responder a los requerimientos de las personas en cuanto a sus derechos. Por ello, los gobiernos de turno, organizaciones no gubernamentales (ONG's) nacionales e internacionales han intentado dar respuestas a las problemáticas nutricionales - alimentarias, a través de la creación de políticas públicas.

Este trabajo hablará del derecho alimentario y nutricional, así como también de las políticas públicas estatales, en el marco teórico de uno de los regímenes internacionales, los cuales se crean con el fin de dar las pautas para operar en temas particulares.

El marco teórico basado en la teoría de los regímenes internacionales permitirá comprender las relaciones que se dan entre los diferentes actores del sistema internacional con respecto a un tema específico y las decisiones y acciones que se realizan en base al rol de asesoría que cumple el régimen. En el caso específico de esta investigación, se trabaja con este marco teórico pues los regímenes internacionales al estar conformados de las estructuras del sistema internacional que gobiernan diferentes áreas de las políticas públicas internacionales y que suelen ser legitimadas por los diferentes actores, permiten describir y analizar desde el ámbito internacional la problemática alimentaria para luego aterrizar en un estudio de caso de política pública en el ámbito nacional.

Un régimen internacional se define como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área política internacional. (Krasner, Stephen D. 1983, pág. 2).

Entonces, los regímenes internacionales procuran construir constantemente espacios de cooperación, dotar información y reducir la incertidumbre en los procesos, es decir estimular una buena gobernanza. No obstante, es importante señalar que no existe un régimen

internacional que funcione de manera ideal, dado que los intereses políticos y económicos de los países no siempre apuntan a esforzarse por solucionar ciertas problemáticas debido a que la voluntad y el compromiso político, factores económicos, culturales, entre otros, no siempre lo permiten.

Respecto al tema alimentario, Philip McMichael menciona en su publicación “A Food Regime Genealogy” que el régimen internacional alimentario surgió para explicar el rol estratégico de la agricultura y la alimentación, en la construcción de la economía capitalista mundial, proporcionando las pautas en el contexto de las relaciones de poder, dadas por las condicionadas agrícolas de producción y el consumo de los alimentos entre las Naciones.

Por su parte, Raymond Hopkins y Donald Puchala quienes son referentes del régimen internacional alimentario, exponen en sus publicaciones¹ que los principales actores del sistema internacional de producción, distribución y consumo de alimentos son los Estados, organismos internacionales y el sector privado, quienes tienen poder de incidencia en el escenario internacional. Su función es la de coordinar las políticas entre las instancias estatales para la construcción y ejecución de programas y políticas públicas. Este accionar, se lleva adelante en un contexto de reglas, prácticas y un conjunto de normas que constituyen un régimen alimentario mundial, ejerciendo influencia sobre actores relevantes.

Es por ello que en los capítulos de esta investigación me referiré al Estado Ecuatoriano, a las agencias de Naciones Unidas como: FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, según sus siglas en inglés) y el PMA (Programa Mundial de Alimentos), a nivel multilateral, entre otras; las cuales tienen un dinámico papel a nivel mundial y proponen constantemente buenas prácticas y modelos de políticas públicas, para lograr a cabalidad la seguridad alimentaria, a pesar de los retos y desafíos que se presentan.

¹ Donald J. and Hopkins Raymond F. "Perspectives on the International Relations of Food." *International Organization*, Vol. 32, No. 3; summer, 1978.

En este sentido, la comunidad internacional ha hecho esfuerzos importantes por codificar el derecho alimentario e incluirlo en las legislaciones nacionales, para que pueda garantizarse el derecho de acceso a alimentos adecuados, uno de estos es la Cumbre Mundial sobre Alimentación, que contó con representantes de 186 países.

En este encuentro se definió que la Seguridad Alimentaria se da “*cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos, suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa*”². Adicionalmente, el término implica el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Una oferta y disponibilidad de alimentos adecuados;
- La estabilidad de la oferta sin fluctuaciones ni escasez en función de la estación del año;
- El acceso a los alimentos o la capacidad para adquirirlos;
- La buena calidad e inocuidad de los alimentos libre de contaminaciones que supongan una amenaza para la salud³.

Otro esfuerzo generado, en el marco del régimen internacional alimentario es la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, llevada a cabo en Roma en el año 2002, en la cual se construyeron las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación en apoyo a la realización del Derecho a una alimentación adecuada, las cuales se aprobaron por los Estados miembros de la FAO en noviembre del 2004.

“Las Directrices Voluntarias ofrecen consideraciones y principios a los Estados basados en los DDHH como la igualdad, ausencia de discriminación, participación, inclusión, rendición de cuentas, Estado de Derecho, etc. para la formulación y aplicación de estrategias, políticas públicas, programas y actividades, con miras a la implementación efectiva y progresiva del Derecho Humano a la Alimentación”⁴.

² FAO. Informe de Políticas. Número 2. Seguridad Alimentaria. Internet. ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf Acceso: diciembre 2012.

³ *Ibíd.*

Las directrices son instrumentos que proporcionan a los Estados una orientación práctica a sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del Derecho a la Alimentación y por ende a la seguridad alimentaria, ejemplo de construcción de un régimen internacional.

No obstante, pese a los varios esfuerzos que se han llevado a cabo, Hopkins y Puchala mencionan que los países no están priorizando a la seguridad alimentaria como deberían, pues existe mucha inestabilidad, inseguridad y desnutrición en los países, los cuales son una gran amenaza. Si nos fijamos en el Ecuador, así como en varios países del mundo, no se cumple para todos los ciudadanos el derecho a tener una seguridad alimentaria, debido principalmente a la imposibilidad de un segmento de los habitantes para acceder a los alimentos. Más adelante se señalarán cuadros de la población en extrema pobreza y pobreza del país, según las necesidades básicas insatisfechas, lo cual nos permitirá evidenciar lo mencionado.

Al presentarse gran cantidad de problemáticas en cuanto a la seguridad alimentaria y nutricional, Hopkins y Puchala, señalan en su publicación "Perspectives on the International Relations of Food" que el régimen alimentario mundial está experimentando cambios que responden al mundo globalizado actual, cuyos mercados están interconectados, la demanda de los alimentos y la dependencia tecnológica son cada vez mayores. Por lo tanto, el régimen el debe responder a los requerimientos actuales a través de una reevaluación y una reforma de sus principios macros.

Los Organismos Internacionales como la FAO en reiteradas ocasiones a través de publicaciones, discursos de representantes, artículos, ha señalado la importancia y la necesidad de que los Estados de turno trabajen en estrategias que integren acciones duraderas y estructurales, coordinadas, cuyo financiamiento, seguimiento y evaluación sean adecuados, oportunos y pertinentes al contexto local-regional. En este camino, entre algunos de los esfuerzos para erradicar la desnutrición y el hambre crónica, los Estados construyen políticas

⁴ FIAN Ecuador. El derecho a la alimentación en el Ecuador: Balance del estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de derechos humanos. Informe 2010. Pág. 13

públicas como respuesta a las necesidades de la población, proporcionando recursos monetarios, técnicos, tecnológicos y demás insumos con el objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria para cada uno de los ciudadanos, promoviendo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el caso de esta tesis, se propone el análisis de una de las políticas públicas que el Estado Ecuatoriano puso en marcha, denominado “Programa Aliméntate Ecuador” el cual se creó en el año 2004 y funcionó hasta el año 2012.

La presente investigación se enfoca en conocer los diferentes proyectos que ejecutó el Programa Aliméntate Ecuador, la descripción de sus componentes y se analiza como contribuyó a la Seguridad Alimentaria del país, como una de las herramienta que promueve el régimen alimentario internacional.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Para la elaboración de esta tesis se realizó una investigación desde una perspectiva descriptiva- analítica del Programa Aliméntate Ecuador, como caso de estudio concreto, para analizar su rol para la contribución de la seguridad alimentaria del país, a través de sus diferentes proyectos.

Para ello, en un primer momento se realizaron análisis cualitativos: técnicas de recolección de información primaria (entrevista a profundidad) y por otro lado, técnicas de recolección de información secundaria (publicaciones en la web, datos del Ministerio de Inclusión Económica y Social, textos, informes y evaluaciones de la FAO, Banco Mundial, revistas y tesis).

En un segundo momento, se ordenó la información para categorizarla y de esta manera lograr confirmar la hipótesis de la presente investigación.

El método que se usó en el primer capítulo es sistémico e histórico. El método sistémico hace referencia de los debates, foros y cumbres sobre la Seguridad Alimentaria y se da cuenta de la evolución del término, el cual responde a las necesidades de la población, Estados y Organismos No Gubernamentales e Internacionales y por ende se visibiliza la importancia que actualmente merece la temática, así como también el problema de la inseguridad alimentaria y la crisis que el mundo atraviesa. Es decir se realizó un análisis del contexto y estado situacional del mundo respecto a la seguridad alimentaria.

Por otro lado, el método histórico permite obtener la información mencionada anteriormente, por lo que es a través de este proceso que se maneja la información. Este método nos permite describir por ejemplo las diferentes causas de la crisis alimentaria y por ende conocer más detalladamente el problema alimentario mundial en contexto.

En el segundo capítulo se describió y analizó la situación actual del país en cuanto a la Seguridad Alimentaria. Para ello, se revisaron las Encuestas de la Calidad de Vida del Ecuador, Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición y también se sintetizaron los hitos que

marcaron la historia en la temática alimentaria, los cuales permiten conocer la realidad alimentaria del país en base a la obtención de datos cuantitativos y mediante éstos, obtener información del mayor problema para la población en el acceso a los alimentos.

Así también, se analizaron las medidas adoptadas por diferentes gobiernos de turno en el marco de la crisis alimentaria como son los instrumentos de política y las políticas públicas.

Finalmente, en el capítulo tercero se realiza un estudio de caso en el que se hace una descripción del Programa Aliméntate Ecuador y también un análisis de documentos del Ministerio de Inclusión Económica y Social y entrevistas, que concluye con una mirada crítica del mismo en el marco de la teoría de los regímenes internacionales alimentarios.

OBJETIVO GENERAL

Analizar el Programa Aliméntate Ecuador, como respuesta de política pública, frente a la crisis alimentaria global que se suscitó durante los años 2008 y 2011.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analizar las bases conceptuales de la seguridad alimentaria y su evolución, en el marco de los regímenes internacionales, las tendencias globales y de la dinámica de la crisis alimentaria así como de las respuestas estatales frente al proceso.
2. Examinar la situación del Ecuador frente a la crisis alimentaria y analizar las medidas que el Estado Ecuatoriano ha tomado frente a la crisis alimentaria, enfocándonos en los principales programas públicos nutricionales creados para contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria.
3. Describir en particular el Programa Aliméntate Ecuador como parte de las políticas públicas del MIES: recursos, proyectos y acciones que se llevó a cabo.

HIPÓTESIS

El Programa Aliméntate Ecuador contribuyó a la seguridad alimentaria en el Ecuador, en la medida en que llevó a cabo sus proyectos de promoción de alimentos saludables y de educación nutricional.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1. LOS REGIMENES INTERNACIONALES ALIMENTARIOS

1.1. REGIMEN INTERNACIONAL DESDE EL ENFOQUE DE HOPKINS Y PUCHALA

La Seguridad Alimentaria entendida como el acceso que tienen las personas a los alimentos necesarios que permiten una dieta equilibrada y sana ha sido una de las problemáticas más importantes del mundo, puesto que esta determina las vidas humanas.

El concepto de Seguridad Alimentaria nace en la década de los 70, cuya esencia trata de la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. En los años 80, se incluye el problema de la accesibilidad, tanto económica como física y en la década de los 90, se llegó al concepto actual, el cual incorpora la inocuidad y las preferencias culturales y se reafirma la Seguridad Alimentaria como un derecho humano y el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Así, la temática de la Seguridad Alimentaria va teniendo una connotación cada vez más importante y es vista desde varios enfoques como: el derecho, las políticas públicas, la medicina nutricional y también se construyen los regímenes internacionales alimentarios.

Para introducir el marco teórico, es fundamental indicar que según Puchala y Hopkins, son cinco las características que tienen los regímenes internacionales, las mismas que se nombran a continuación:

1. *“ Los regímenes son principios, normas y reglas que reflejan los códigos legales;*

2. *Un régimen internacional tiene presente los principios sobre los procedimientos apropiados para la toma de decisiones, el cual las normas sirven para proteger y preservar el dominio en la toma de decisiones;*
3. *La descripción de un régimen debe incluir una caracterización de los grandes principios que defiende, así como las normas que prescriben o prescriben ciertas conductas desviadas. Es especialmente útil para estimar las jerarquías entre los principios y las perspectivas para la aplicación de la norma, contemplando los potenciales cambios;*
4. *Cada régimen tiene un conjunto de élites que son los actores principales dentro de él. Los gobiernos de los estados-nación son los miembros principales oficiales de la mayoría de los regímenes internacionales, aunque las organizaciones internacionales, transnacionales y subnacionales, pueden tener un rol legítimo para su actuación, también puede participar la sociedad civil; y,*
5. *Un régimen existe en cada tema de las relaciones internacionales, donde quiera que haya regulación con la conducta, algunos tipos de principios, normas o reglas que existen para dar cuenta de ello. Los principios del régimen internacional vienen a coincidir con los valores, objetivos y procedimientos de decisión de los participantes principales o de los participantes en general, en consecuencia con los regímenes son subjetivos porque existen de conformidad con la comprensión, expectativas o convicciones de los participantes”. (Puchala y Hopkis, 1982. Pág. 247).*

Los regímenes internacionales nacen de las luchas de los movimientos sociales y de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, con la finalidad de generar las pautas y patrones de comportamiento para el establecimiento de reglas que resulten apropiadas para que los Estados y demás actores de la comunidad internacional, alcancen logros comunes en contextos complejos, en el que el poder, los intereses, el uso y el manejo de la información, las diferentes formas de concebir un problema y sus posibles soluciones por parte de los actores del sistema internacional están en juego constantemente. Puchala y Hopkis, 1982. Pág. 249)

Los regímenes internacionales proponen construir constantemente espacios de cooperación, dotar de información y reducir la incertidumbre en los procesos, es decir estimular una buena gobernanza. No obstante, es imprescindible señalar que no existe un régimen internacional que funcione de manera ideal, dado que los intereses políticos y económicos y las ideologías de los países no siempre apuntan a esforzarse por solucionar ciertas problemáticas debido a que la voluntad y el compromiso político, factores económicos, culturales, entre otros, no siempre lo permiten.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la “Estrategia Mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud” aprobada en mayo de 2004 por la 57ava Asamblea Mundial de la Salud, señala algunas características que el régimen debe poseer:

- El rol y compromiso de los gobiernos es fundamental para lograr alcanzar la seguridad alimentaria en los Estados a través de la creación, ejecución y vigilancia de las iniciativas que logren el objetivo a corto, mediano y largo plazo.
- Los Ministerios de Salud de las diferentes naciones deben tener un rol activo en la construcción y consolidación de los regímenes de la seguridad alimentaria, pues es fundamental que las acciones que se realicen con otras instituciones públicas y privadas conlleven a que se sumen los esfuerzos en materia del derecho a la alimentación.
- Cada estrategia que desemboca en políticas, planes, proyectos deben considerar la legislación que le sirva de marco regulatorio y también la estructura apropiada para que tenga pilares fuertes.
- Al hablar de políticas nacionales respecto a la seguridad alimentaria deben tomarse en cuenta los siguientes temas:
 - a) Promover el uso de alimentos saludables.
 - b) Programas alimentarios
 - c) Políticas agrarias
 - d) Políticas fiscales

- Para lograr procesos sostenidos debe mantenerse un enfoque multisectorial de todos los actores del Sistema Internacional, cuyos esfuerzos económicos y los conocimientos logren las sinergias esperadas a nivel mundial.

Respecto al régimen alimentario internacional, me referiré a exponentes como Raymond Hopkins y Donald Puchala en un primer momento y a Philip Mc Michael en un segundo momento, quienes trabajan en la teoría de los regímenes internacionales y enfocan sus estudios en el área alimentaria, explicando el rol estratégico de la agricultura en el desarrollo de la economía capitalista mundial y los elementos que influyen sobre esta dinámica como son: el poder geopolítico, las formas de producción y el consumo de la población, es decir el mercado.

Entonces, Raymond Hopkins y Donald Puchala quienes son referentes del régimen internacional alimentario, exponen en sus publicaciones que los principales actores del sistema internacional de producción, distribución y consumo de alimentos son los Estados, organismos internacionales y el sector privado, quienes tienen poder de incidencia en el escenario internacional. Su función es la de coordinar las políticas entre las instancias estatales para la construcción y ejecución de programas y políticas públicas. Este accionar, se lleva adelante en un contexto de reglas, prácticas y un conjunto de normas que constituyen un régimen alimentario mundial, ejerciendo influencia sobre actores relevantes (Puchala y Hopkins, 1982: 249).

En este sentido, la comunidad internacional ha hecho esfuerzos importantes por codificar el derecho alimentario e incluirlo en las legislaciones de cada una de los Estados para que se garantice el derecho de acceso a alimentos adecuados. Un significativo ejemplo de ello, es la Cumbre Mundial sobre Alimentación, que contó con representantes de 186 países.

En este encuentro se definió que la Seguridad Alimentaria se da “*cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos, suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias*”

alimentarias para llevar una vida sana y activa”⁵. Adicionalmente, el término implica el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Una oferta y disponibilidad de alimentos adecuados;
- La estabilidad de la oferta sin fluctuaciones ni escasez en función de la estación del año;
- El acceso a los alimentos o la capacidad para adquirirlos;
- La buena calidad e inocuidad de los alimentos libre de contaminaciones que supongan una amenaza para la salud⁶.

Otro esfuerzo generado, por los actores del régimen internacional alimentario es la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, llevada a cabo en Roma en el año 2002, en la cual se construyeron las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación en apoyo a la realización del Derecho a una alimentación adecuada, las cuales se aprobaron por los Estados miembros de la FAO en noviembre del 2004.

*“Las Directrices Voluntarias ofrecen consideraciones y principios a los Estados basados en los DDHH como la igualdad, ausencia de discriminación, participación, inclusión, rendición de cuentas, Estado de Derecho, etc. para la formulación y aplicación de estrategias, políticas públicas, programas y actividades, con miras a la implementación efectiva y progresiva del Derecho Humano a la Alimentación”*⁷.

Entonces, las directrices son instrumentos que proporcionan a los Estados una orientación práctica a sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del Derecho a la Alimentación y por ende a la seguridad alimentaria, ejemplo de construcción de un régimen internacional.

⁵ FAO. Informe de Políticas. Número 2. Seguridad Alimentaria. Internet. ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf Acceso: diciembre 2012.

⁶ *Ibíd.*

⁷ FIAN Ecuador. El derecho a la alimentación en el Ecuador: Balance del estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de derechos humanos. Informe 2010. Pág. 13

No obstante, pese a los varios esfuerzos que se han llevado a cabo, Hopkins y Puchala mencionan que los países no están priorizando a la seguridad alimentaria como deberían, pues existe mucha inestabilidad, inseguridad y desnutrición, los cuales son una gran amenaza.

Al presentarse gran cantidad de problemáticas en cuanto a la seguridad alimentaria y nutricional, Hopkins y Puchala, señalan en su publicación “Perspectives on the International Relations of Food. International Organization”, Vol. 32, No. 3. 1978, que el régimen alimentario mundial está experimentando cambios que responden al mundo globalizado actual, cuyos mercados están interconectados, la demanda de los alimentos y la dependencia tecnológica son cada vez mayores. Por lo tanto, el régimen debe responder a estos constantes cambios mediante una reevaluación y una reforma de sus principios macros:

- Estructurar el mercado para que se alcance la seguridad alimentaria de los pueblos;
- Eliminar el hambre crónica y la desnutrición;
- Dotar de recursos económicos;
- Promover en zonas rurales de países subdesarrollados la modernización.

Para ello, varios organismos internacionales, legitimados por las diferentes naciones en el mundo como por ejemplo la FAO, OMS, IICA, entre otros, hacen constantemente hincapié en la necesidad de que los gobiernos de turno forjen las condiciones adecuadas para alcanzar la seguridad alimentaria a través de estrategias con cimientos fuertes que integren acciones duraderas, estructurales y coordinadas, cuyo financiamiento, seguimiento y evaluación sean adecuados y pertinentes. Uno de estos instrumentos son las políticas públicas.

“Las políticas públicas son un conjunto de acciones y decisiones encaminadas a solucionar problemas propios de las comunidades. En el diseño e implementación de las políticas públicas pueden intervenir conjuntamente la sociedad civil, las entidades privadas y las instancias gubernamentales en sus distintos niveles⁸”.

⁸ Pág. Web: http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=390

Visitada en: junio 2015.

Es así que el Estado Ecuatoriano ha desarrollado varios esfuerzos para erradicar la desnutrición y el hambre crónica como respuesta a las necesidades de la población, proporcionando recursos monetarios, técnicos y demás, en el marco de una situación de crisis a nivel mundial.

1.2. LOS REGIMENES INTERNACIONALES ALIMENTARIOS

Philip McMichael hace un gran aporte a la construcción del régimen alimentario ya que realiza un análisis desde un enfoque histórico de las relaciones de producción y consumo de alimentos en el mundo desde la última década del siglo XIX y continúa aportándonos con teorías hasta ahora, a través de los conceptos y la agenda política de la soberanía y seguridad alimentaria.

El autor menciona en su publicación “A Food Regime Genealogy, 2009” que el régimen internacional alimentario surgió para explicar el rol estratégico de la agricultura y la alimentación, en la construcción de la economía capitalista mundial, proporcionando las pautas en el contexto de las relaciones de poder, dadas por las condicionadas agrícolas de producción y el consumo de los alimentos entre las Naciones.

Así mismo, en el texto “Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias (2015)” el cual fue planteado por Harriet Friedmann y Philip McMichael, tratan del *proyecto de régimen alimentarios* al cual lo identifica como una herramienta metodológica que ayuda a comprender cómo se dan las relaciones de poder entre los actores del sistema internacional, sumando variables como: el rol que juega la agricultura y el comercio agroalimentario en el mundo desde las dimensiones nutricionales, de género, ecológicas, financieras, laborales, entre otras.

En este marco, el autor nos explica a través de una retrospectiva, los momentos históricos de los regímenes alimentarios: imperial, intensivo y corporativo y explica cómo éstos han venido construyéndose en base a las relaciones de poder y las dinámicas de los mercados que se han venido desarrollando en un sistema capitalista que impone medidas regulatoria de la producción y de consumo y por ende también el surgimiento de las relaciones económicas y

políticas. Es sobre esta base que analiza la crisis alimentaria actual en la que se enmarca esta tesis y los factores que se atañen a este gran tema como son el clima, la energía, las finanzas.

En su análisis retrospectivo nos invita a mirar cómo la agricultura ha jugado un rol fundamental en las relaciones entre países y cómo ello ha generado diferentes dinámicas tanto entre los actores en base a las coyunturas geopolíticas económicas dadas en cada época.

McMichael indica que para hablar del primer régimen alimentario debemos centrarnos en los años 1870 a 1930 en Reino Unido, territorio en el que la dinámica de comercio se basó en el posicionamiento y estructuración de las relaciones de mercantilización de trabajo a través de políticas de libre comercio, con el objetivo de asegurar la acumulación y la riqueza del Reino Unido. Entonces tuvo un importante rol en la importación de productos procedentes de las colonias, además de ganado y granos que se destinaba hacia los países europeos.

En un segundo momento, el autor nombra a Estados Unidos como actor principal que caracteriza al segundo régimen alimentario, país que desde los años 1950 a 1970 promovió un modelo de acumulación que permitió solventar la demanda de alimentos al interno del país, pero también las necesidades alimentarias de países de América Central y América del Sur, mediante la figura de programas de ayuda alimentaria, debido a los excedentes agroindustriales que la producción intensiva provocó (Friedmann, 2005; 8).

Este hecho, posicionó a Estados Unidos como una hegemonía mundial al ser reconocido como un gran productor de granos y abastecedores de alimentos; y por ende las relaciones internacionales con enfoque de agro negocios tuvo relevancia en el sistema internacional.

En este marco, es importante señalar también que la Guerra Fría es un hito que transversaliza este segundo régimen, por lo que las transferencias de alimentos desde Estados Unidos hacia los países del sur tuvo también una connotación estratégica de ganar aliados para que el bloque capitalista prevalezca ante los soviéticos que promovían una lucha comunista (Friedmann, 1993).

En un tercer período, que se da desde 1980 hasta la época actual, el contexto del régimen internacional alimentario es la globalización neoliberal, espacio en el que los mercados y las

empresas transnacionales están como principio transversal de todas las relaciones. Entonces el tercer y actual régimen alimentario lo denomina como corporativo, haciendo mención de los actores que participan de este periodo: organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), empresas transnacionales y potenciales mundiales. Estos actores del sistema internacional corporativo son quienes ponen las reglas del juego. Entonces, los intereses de empresas transnacionales, los subsidios de productos agrícolas, la centralización de los recursos naturales principalmente como son la tierra y los granos con lo que se pueden producir los agro-combustibles, la multiplicación de los grandes supermercados multinacionales, conllevaron a que las potencias mundiales fortalezcan sus hegemonías ante los países del sur.

El régimen alimentario corporativo se caracteriza por crear estructuras de internacionalización e industrialización de la actividad alimentaria en el que entre toda la cadena de valor, las fases más valoradas son la de transformación y distribución de los productos, es decir en el que los agricultores son subordinados a ser la última rueda del coche del proceso productivo en cuanto a su reconocimiento, y promoviendo el favorecimiento a las grandes empresas transaccionales.

Las grandes corporaciones han tomado como uno de sus activos fijos la incorporación de la tecnología en sus procesos, la cual ha tenido puntos positivos como por ejemplo el tiempo en el que se logran procesar alimentos es menor al que se requería antes, lo cual permite tener mayor oferta para los consumidores. No obstante, en cuanto al tema negativo podemos mirar varios aspectos como son la incidencia que ha tenido la implementación de la tecnología en los territorios de producción de cultivos, el impacto medioambiental y la explotación intensiva de animales.

El autor señala que existe una gran contradicción ya que los productores de pequeña y mediana escala no pueden competir con las grandes transnacionales productoras de alimentos por lo que es el mismo régimen alimentario, es decir la dinámica del comercio agrícola y las relaciones de poder de las naciones y organismos internacionales que promueven la crisis alimentaria. Entonces, es a partir de ésta crítica al sistema que son los movimientos sociales

los que alzan sus voces para promover otro tipo de dinámicas que promueva la inclusión, equidad, igualdad y democratización en todos los espacios del comercio agrícola y es por ello que los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria salen a brote.

Entonces, es en este contexto que nacen organizaciones internacionales especializadas en la materia alimentaria como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO- sus siglas en inglés), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y otros, con el objetivo de reforzar las tareas de la lucha por la seguridad y soberanía alimentaria en todas sus dimensiones. Paralelamente, se ha venido construyendo un régimen internacional que permite responder al fenómeno alimentario: sus retos, desafíos, nuevas propuestas y orientaciones para los países.

1.3. LA APLICACION DEL REGIMEN INTERNACIONAL ALIMENTARIO EN AMERICA LATINA Y EL DESARROLLO DE LA CRISIS ALIMENTARIA DE LOS AÑOS 2006 A 2013

Luego de haber revisado a grandes ponentes de los regímenes internacionales alimentarios como son Raymond Hopkins, Donald Puchala y Philip Mc Michael podemos mirar como la historia de la economía agroalimentaria mundial está directamente relacionada con las relaciones de poder que se suscitan en el sistema internacional, durante todas las fases de la cadena de valor y también nos permiten entender la consolidación de la economía capitalista mundial a partir del rol de la agricultura.

Entonces, para describir cómo se aplican los regímenes internacionales alimentarios en América Latina es necesario partir del régimen mercantil e industrial, que Friedmann lo señala, en el que Estados Unidos se consolidó como hegemonía mundial y construyó un modelo de agroindustria, posicionándolo luego como el gran modelo de desarrollo, legitimado por los otros países, entre ellos Latinoamérica. Este modelo vino acompañado con tres grandes elementos para los países del sur:

- a) el novedoso discurso de la seguridad alimentaria como base para el desarrollo;
- b) además de la distribución de alimentos debido a las grandes cantidades que tenían, las mismas que fueron entregadas con la figura de donaciones, y
- c) también con un componente importante de la revolución verde: la tecnología, fundamental para generar alimentos a grandes escalas.

Esta nueva tendencia promovió que los agricultores de los países del sur se vean afectados debido a que los alimentos estaban siendo importados desde los países que estaban implementando el régimen mercantil e industrial, en el que tenían como principios la apertura de los mercados y por ende diferentes beneficios para los países exportadores.

No obstante, el régimen alimentario agroexportador fue terminando su ciclo debido principalmente a que los países europeos construyeron una política alimentaria que les permitió tener una estabilidad en este tema y a su vez, varios países latinoamericanos mejoraron sus condiciones de abastecimiento alimentario a partir de la tecnología que la revolución verde consiguió.

Es entonces que Estados Unidos a través de la OMC va implementando lo que hoy llamamos la globalización a través de la inserción de nuevas políticas de mercado, como son el libre comercio y la creación de las empresas transnacionales tanto de la industria como del comercio, a lo que Friedmann llama el régimen alimentario corporativo.

Me parece importante presentar el siguiente párrafo, tomado de un artículo de la Revista Global hoy, el mismo que considero recoge lo que significa el proceso globalizante y sus consecuencias:

“La globalización es un proceso económico, político y social que implica la internacionalización del capital financiero, industrial y comercial. Esto ha sido posible gracias a un cambio progresivo en las relaciones políticas internacionales y al surgimiento de las empresas transnacionales que, a su vez, introducen nuevos procesos de producción, distribución y consumo caracterizados por la

deslocalización geográfica, las economías de escala, la concentración del capital y el uso intensivo de la tecnología. Como consecuencia, las economías nacionales se integran en un sistema de producción y transacciones a nivel internacional que crea relaciones de dependencia entre unos países y otros.

Esta integración, transnacionalidad e interdependencia global se canaliza a través de la tecnología de la comunicación, los transportes de bajo coste y alta velocidad, y la liberalización de los mercados en un contexto político-económico que preconiza los dos elementos fundamentales de la doctrina neoliberal: primero, la defensa del mercado como máximo poder regulador de las relaciones económicas y, segundo, la condena de la intervención del Estado a todos los niveles.”⁹

Es en este contexto que el modelo neoliberal puso énfasis en la producción a gran escala y la liberalización de la economía, la privatización y la disminución del rol del Estado en los diferentes espacios, sobre todo en lo social.

La estructura que marcó el neoliberalismo consideró que el mercado por sí mismo debía regular todos los espacios, pero en la práctica el resultado del modelo fue la deflación del gasto público, se indujo a concentrar la riqueza y por ende incrementaron las desigualdades y brechas sociales, ya que se redujo la capacidad del Estado para promover políticas sociales, que permitan superar estos problemas.

La historia permite dar cuenta de que el endeudamiento de los países en vías de desarrollo se da precisamente a partir de los inicios del régimen alimentario corporativo, el cual a su vez da paso al fenómeno de la globalización, lo cual ha provocado que se fortalezcan los cimientos de un sistema de relaciones políticas y económicas caracterizadas por la desigualdad.

Es así que desde los años ochenta, los gobiernos de turno de diferentes países envueltos en la nueva tendencia globalizante, decidieron implementar políticas de ajuste estructural, poniendo énfasis en temas macroeconómicos, la liberalización de la economía y austeridad fiscal.

⁹ Revista Global hoy, Artículo Globalización y seguridad alimentaria. 2014

En los años noventa, los países en desarrollo propusieron la creación de programas específicos focalizados en la protección de los grupos vulnerables, con el fin de reducir el impacto de las políticas de ajustes de los gobiernos de turno¹⁰. Es así que se crean y proliferan las fundaciones y organismos no gubernamentales con el objetivo de dar respuesta a los fondos inyectados por los países desarrollados para ejecutar proyectos de desarrollo social. Estos actores del sistema internacional se fundan en el marco de las pautas y guías que los grandes organismos internacionales sugieren, es decir enmarcan en los regímenes internacionales para generar este tipo de construcciones.

Los programas para el desarrollo social incluyeron acciones en sectores de salud como por ejemplo: medicamentos genéricos, dotación de raciones alimenticias, maternidad gratuita, educación intercultural, entre otros.

En cuanto a las acciones para alcanzar la seguridad alimentaria, tanto los gobiernos de turno como los organismos internacionales y no gubernamentales buscaron alcanzar la seguridad alimentaria desde diferentes enfoques como son: la producción de alimentos y el desarrollo agrícola en los países en desarrollo, el papel clave de los pequeños agricultores y las mujeres, el reto de afrontar una situación de recursos naturales limitados frente al cambio climático, el papel fundamental del estado en programas de desarrollo agrícola y nutricionales, la inversión pública en sectores agrícola, entre otros.

Es así que en medio del discurso neoliberal, en cuanto a la seguridad alimentaria han habido varios intentos de mejorar la situación de la lucha contra el hambre, a través de pautas sugeridas por organismos internacionales y la voluntad política de los gobiernos para tomar decisiones que favorezcan a las personas. Uno de ellos es *La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, organizado por la ONU, llevado a cabo en Copenhague en 1995, espacio en el que se emitieron recomendaciones tendentes a la erradicación del hambre y la pobreza y en pro de un desarrollo sostenible.

¹⁰ Tesis: “Políticas públicas en alimentación y nutrición: eficiencia del gasto en los programas de alimentación social de Ecuador”, César Carranza Barona, FLACSO, Abril 2010. Quito-Ecuador.

Otro ejemplo que viene al caso explicar es que fueron los ciudadanos organizados, es decir la sociedad civil, quienes estaban directamente relacionados con la Vía Campesina¹¹ quienes generaron varias críticas al sistema de mercado neoliberal.

Fue este movimiento que llevó adelante varios debates del tema de la política agroalimentaria con el fundamento de que es la seguridad alimentaria la que conlleva a la soberanía alimentaria, pues los alimentos son primero para alimentar y nutrir a los seres vivos y luego es una mercancía.

Entre los planteamientos que también promueven es una modernización que tome en cuenta los derechos de las comunidades y de las naciones propiamente para asumir sus propias políticas, es decir auto determinarse en temas agrícolas, laborales, alimentarios y demás, sin dejar de lado el buen uso de los recursos naturales y las culturas e identidades de cada territorio.

Es así que en América Latina este posicionamiento va tomando forma y van ganando espacios en varios niveles de toma de decisión.

Así también, en el año 1996 en La Cumbre Mundial de los Alimentos suscitado en Roma, espacio promovido por la FAO, se acordaron líneas de trabajo con la meta de reducir a la mitad el número de personas con hambre para el año 2015. Sin embargo, y pese a que la FAO propende al beneficio de los agricultores más pobres y los cultivos locales, se acogieron los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), instando a los gobiernos a acelerar los procesos de globalización y liberalización de los mercados.

Estas y otras causas han venido presentándose durante los últimos años, causando una crisis alimentaria que tomó fuerza durante el año 2006 y es en el 2008 cuando los precios de los alimentos alcanzaron su máximo valor por lo que en varios países del mundo, incluyendo Latinoamérica se dieron protestas por la especulación causada.

¹¹ La Vía Campesina es un movimiento social que propone la soberanía alimentaria como el marco general para el modelo de desarrollo de los países que propone la inclusión de los pequeños productores y la agricultura familiar.

Además, los movimientos sociales y los organismos internacionales se hacen presentes con fuertes críticas por las contradicciones que presenta el régimen para alcanzar la seguridad y la soberanía alimentaria, los cuales se suponía que estaban legitimados en el marco del plan de desarrollo planteado en el régimen mercantil e industrial y posteriormente en el régimen corporativo.

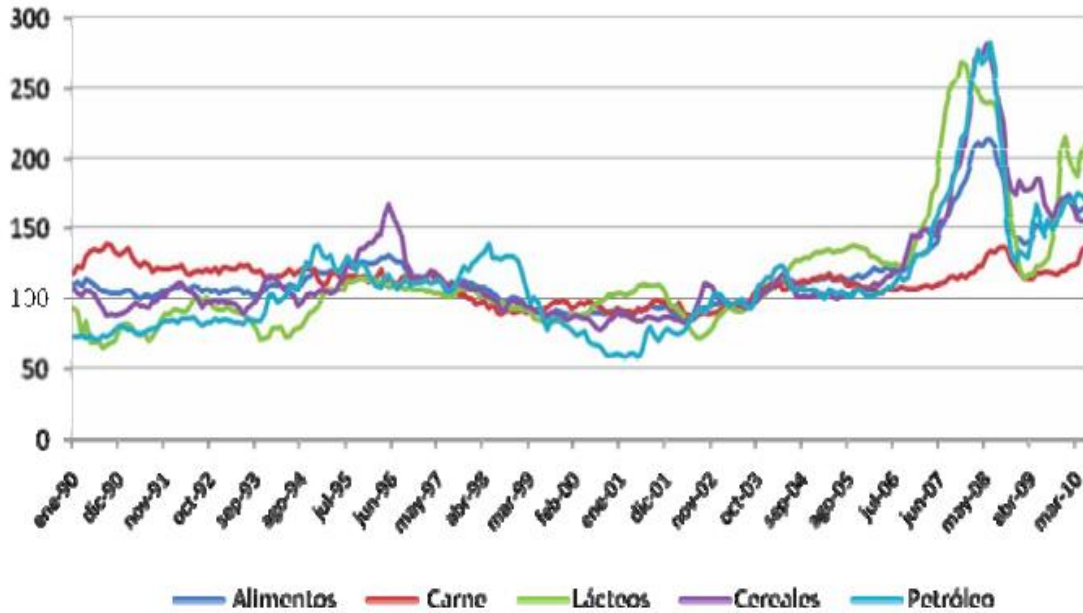
Entonces, al referirnos a la crisis actual de alimentos, el cual es uno de los objetos de estudio de esta tesis para enmarcar la necesidad de la creación de políticas públicas, como una de las pautas que los regímenes internacionales prioriza, es importante mencionar que si bien el derecho a la alimentación de todos los ciudadanos no se ha cumplido a cabalidad a lo largo de la historia, la crisis alimentaria suscitada a partir del año 2006, ha sido denominada como una de las más graves, debido a la coyuntura compleja a nivel mundial en la que se presenta.

En cuanto a las causas, una de las más importantes se debe principalmente a los elevados precios de los comestibles presentados durante los años 2006 a 2013, lo cual sin duda ha sido un foco de atención para el mundo entero ya que muestra las insuficiencias y fragilidad del sistema alimentario global.

En el siguiente gráfico emitido en una publicación por la FAO puede observarse los altos precios alcanzados a nivel internacional a partir del año 2007 hasta el año 2010, ha producido la inaccesibilidad a los alimentos por las personas y por ende la elevación del índice de pobreza ya que las necesidades básicas no están siendo satisfechas.

GRAFICO # 1

INDICE DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS DESDE 1990 A 2010



Fuente: SELA: “La Seguridad Alimentaria y el Precio de los Alimentos en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Perspectivas” 2010, citando datos de FAO.

En este gráfico la FAO da cuenta a través de una línea del tiempo cómo ha sido el proceso de aumento de los precios de los alimentos y también hace hincapié en algunos de los más consumidos como son la carne, los lácteos, los cereales y también muestran el precio del petróleo, el cual está directamente relacionado con la subida del precio de los alimentos.

Si bien el alza de los precios de los alimentos es un factor elemental que conllevó a la crisis, existe la necesidad de entenderla desde diferentes miradas, partiendo del hecho de que como se señaló anteriormente, el mundo atraviesa por una coyuntura compleja en las diferentes dimensiones.

Los informes de la FAO han señalado tres razones fundamentales que diferencian las crisis pasadas de la actual:

1. Esta crisis es de carácter global puesto que lo que ocurre en un país respecto las esferas políticas, económicas, financieras, comerciales, agrarias, etc. influyen en los demás países debido al fenómeno de la globalización e interdependencia de la economía mundial que se ha producido en las últimas décadas.

Generalmente, las crisis pasadas se caracterizaban por suscitarse en un país o región específica, estos optaban por recurrir a las depreciaciones del tipo de cambio para de esta manera facilitar el ajuste a las crisis macroeconómicas.

Las cifras emitidas por la FAO, señalan que la crisis de alimentos en el nuevo siglo iniciaba con 833 millones de personas soportando la inseguridad alimentaria y 10 años después el resultado es de 925 millones (Ver anexo 1).

Para explicar a qué se debe este incremento tan aseverarte, debemos enfocarnos en un gran sistema estructural, la globalización y las repercusiones de la economía mundial, ya que no sólo significa interdependencia global entre las naciones sino también interdependencia sectorial.¹² Es decir, no se puede entender la crisis alimentaria sin tener en cuenta los efectos de la crisis energética y de la crisis financiera sobre los mercados internacionales agrarios y alimentarios.

Para entender de mejor manera la relación directa que existe entre la coyuntura de una crisis alimentaria, energética y financiera, a continuación se mencionan algunas situaciones puntuales.

La relación entre la crisis alimentaria y la crisis energética se basan en dos momentos que se mencionan a continuación:

- a) Los precios de los insumos para la producción utilizados para la agricultura como son fertilizantes, insecticidas, transporte, entre otros, dependen del petróleo.

¹² Universidad Politécnica de Madrid-FAO. La crisis global de alimentos: causas y naturaleza. El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global. Mediterráneo Económico, en: <http://www.fundacioncajamar.com/mediterraneo/revista/me1502.pdf> , pág. 30

Entonces la relación es simple, si el precio del petróleo sube, existe un encarecimiento de los precios de los alimentos.

b) La producción de biocombustibles también genera una alteración en el mercado agrícola ya que al aumentar el precio del petróleo, la producción de biocombustibles mediante productos agrarios empieza a ser económicamente viable.

Respecto a la relación entre la crisis económica, financiera y alimentaria, radican principalmente en la incertidumbre del sistema financiero al generarse inflación y la especulación en torno a los precios de los alimentos. En este sentido, a nivel mundial se suscitan efectos de la desregulación de los mercados de insumos agrícolas y no agrícolas, los producidos por el incremento del precio del petróleo, el drástico abandono del sector productivo agroalimentario en los países en desarrollo, los desequilibrios entre la oferta y la demanda impulsada por los cambios en la dieta de grandes países emergentes, las distorsiones comerciales existentes en el mercado internacional alimentario y finalmente, los efectos del cambio climático en la seguridad alimentaria a nivel local, nacional y global¹³.

En el marco de esta coyuntura crítica de crisis, han sido diversas las políticas y medidas adoptadas por los gobiernos alrededor del mundo para enfrentar la crisis alimentaria provocada por la subida de los precios con miras a aplacar los impactos negativos tanto en la balanza de pagos como en la seguridad alimentaria de las naciones:

a) Políticas orientadas al consumo, enfocadas en proteger a los sectores vulnerables y tomando decisiones en las naciones como por ejemplo disminuciones de impuestos, subvenciones a los precios de los alimentos básicos y diversos tipos de ayuda social.

¹³ Campaña “Derecho a la alimentación. Urgente” e Instituto de Estudios del Hambre... Hacia una nueva gobernanza de la seguridad alimentaria. Mayo 2010.

b) Políticas enfocadas en reducir los precios de los alimentos importados, priorizando el consumo al interno de cada país de los alimentos, eliminando y/o reduciendo los aranceles y también limitaciones e incluso prohibiciones a la exportación de los alimentos, cambiando la dinámica del comercio y del mercado.

c) Con respecto a la producción, las estrategias se basaron principalmente en apoyar a los agricultores para aumentar la producción y distribución gratuita o subvenciones de producción agrarios como semillas, fertilizantes, piensos y más (Universidad Politécnica de Madrid-FAO).

A pesar de todo ello, las dificultades financieras que afrontan los gobiernos de todo el mundo, la inversión en agricultura y las redes de seguridad alimentaria siguen constituyendo partes esenciales de la respuesta eficaz que se debe dar para reducir la problemática alimenticia ahora y en el futuro.

2. Otra de las características que diferencia a la crisis actual de las anteriores es su duración. En este sentido, los expertos coinciden que es una crisis de larga permanencia, entrando en una fase de precios agrarios elevados que duró al menos 5 años.
3. Finalmente, los diferentes factores que explican la crisis demuestra la complejidad de la temática alimentaria, a esto se denomina la multi-factorialidad (FAO: 2009) y entre algunas causas se pueden mencionar las siguientes:
 - ✓ ***Impacto de los biocombustibles:*** Una de las causas por la cual se ha incrementado el precios de los alimentos y por ende ha motivado a que sea más fuerte la crisis alimentaria, se le ha atribuido al uso de cosechas de cereales como el maíz y

oleaginosas para fabricar biocombustibles¹⁴, los cuales vienen a ser una alternativa a los combustibles fósiles como son el carbón y el petróleo.

El interés a nivel mundial por los biocombustibles es cada vez mayor, ya que las reservas de fuentes de energía basadas en el carbón fósil son limitadas.

El rol de los biocombustibles tiene dos puntos de vista, en relación con la problemática de la crisis alimentaria. Por un lado, la preocupación que ha surgido debido a que se ha dedicado tanto la tierra, como el capital y el trabajo, antes destinado a producir alimentos, para la elaboración de biocombustibles, lo cual tiene como consecuencia la reducción de la oferta de alimentos para la población. El problema radica en que los agricultores han dedicado mayor cantidad de tierra, agua y por ende de la cosecha, para la producción de biodiesel que en años anteriores, provocando así la reducción de la oferta de los alimentos disponibles para uso de los seres humanos. En este contexto es imprescindible tomar en cuenta que el petróleo ha jugado un rol importante para que los biocombustibles sean más solicitados, ya que el oro negro ha tenido un alto crecimiento en su precio, por lo que para hacer frente a esta subida, muchos han optado por la producción y consumo de los combustibles renovables.

- ✓ ***Crecimiento de la población mundial:*** “En el año 2008, en el mundo alcanza un hito invisible pero emblemático: por primera vez en la historia, más de la mitad de la población, 3.300 millones de personas, están viviendo en zonas urbanas. Para el año 2030, se prevé que esta cifra crecerá hasta casi 5.000 millones. Muchos de los nuevos habitantes de las ciudades serán pobres, lo cual tendrá repercusiones directas en la seguridad alimentaria” (PNUD/UNFPA, UNICEF, PMA, 2009:1).

¹⁴ Los biocombustibles son combustibles renovables de origen biológico, producidos directa o indirectamente de la biomasa. Los biocombustibles que más uso tienen en la actualidad es el biodiesel y el bioetanol. El biodiesel se fabrica con aceites vegetales, reutilizados o no; mientras que el bioetanol se obtiene del maíz, la caña de azúcar, la remolacha, la yuca, el sorgo, la cebada o el trigo.

Cada nuevo habitante en el planeta es un nuevo demandante de alimentos. La población mundial crece y por ende la necesidad creciente y constante de recursos naturales, así como también la polución en todos los espacios.

El fenómeno de la urbanización radica en el crecimiento desmesurado de las grandes ciudades y la construcción de nuevas urbes.

- ✓ ***Cambio Climático y el incremento del precio de la energía:*** El planeta ha sufrido un proceso paulatino respecto al cambio climático cuyas consecuencias tienen que ver directamente con la afectación al sistema alimentario. Es por ello que es necesario incluir esta temática en este trabajo. Además, es un tema que cada vez toma mayor relevancia y actualmente consta como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (Objetivo 13).

El calentamiento global es un proceso que se está dando desde el siglo XIX y se lo denomina así debido al aumento de la temperatura de la atmósfera, esto produce varios y diferentes cambios de los patrones meteorológicos de los diferentes países del planeta.

Según el Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (2007), señala que la causa del calentamiento global se debe a la acumulación del dióxido de carbono (CO₂) y su concentración atmosférica de gases de efecto invernadero.

Al efecto invernadero se lo denomina al momento que se da cuando los gases que se encuentran en la atmósfera estancan el calor que es emitido por la Tierra, entonces al no ser posible que se liberen hacia el espacio, se produce el mismo efecto que un invernadero, siendo esta la causa vital del calentamiento global.

Según información de diferentes fuentes, los gases de efecto invernadero más habituales emitidos por las personas son el dióxido de carbono y el metano, siendo

éstos los causantes de las alteraciones en el clima y esto a su vez provoca consecuencias como el aumento del nivel del mar, inundaciones, sequías y la difusión y expansión de diferentes enfermedades.

La ONU ha recomendado a través de sus publicaciones respecto a la necesidad impetuosa de que se disminuyan las emisiones de gases de invernadero principalmente de los países desarrollados para evitar desastres.

La seguridad alimentaria de los diferentes países se ha visto amenazada por el cambio climático ya que actividades que están directamente relacionadas con la obtención y el consumo de alimentos como son la agricultura y la pesca, dependen absolutamente del clima por lo que la producción podría tener consecuencias negativas. Es decir, el cambio climático puede traer como consecuencias sequías, inundaciones, extinción de tipos de plantas, huracanes, tormentas, producidos por cambios de temperatura. Es por todo ello que se asegura que la tendencia del aumento de los precios se mantenga de manera permanente.

Sin duda, la población que se verá más afectada de estos acontecimientos serán los países en desarrollo, cuya población se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, entre ellos: niños, mujeres, población que reside en zonas rurales y adultos mayores, quienes no logran acceder a una alimentación de calidad, además de empeorarse su situación por enfermedades generadas por bacterias, el agua y los alimentos.

Por otro lado, con respecto al incremento del precio de la energía es elemental tener en cuenta que los mercados de la energía y la agricultura están íntimamente relacionados y por ende los cambios que se producen en el campo energético afectan al campo agrícola.

El incremento del precio del petróleo ha provocado que los costos de productos básicos agrícolas se eleven ya que dependen de los insumos que consumen grandes cantidades de energía como los fertilizantes y la mecanización.

Así se concluye este primer capítulo, señalando cómo ha manejado el sistema internacional, a través de la lógica de los regímenes internacionales el tema de la seguridad alimentaria y describiendo los factores más relevantes que han provocado la inseguridad alimentaria y nutricional en el mundo. Estos a su vez dan muestra de la necesidad de dar respuestas a una problemática que afecta a millones de seres humanos y que debe ser abordada de manera integral, tomando en cuenta las costumbres de cada población y construyendo políticas internas y externas coherentes y pertinentes en las localidades, sin perder de vista una visión macro desde lo regional hasta lo internacional y del trabajo por la construcción de un marco internacional consolidado y reforzado para que afronte el desafío alimentario, climático y energético, sin perder la mirada de que la Seguridad Alimentaria debe ser considerada como un bien público global.

CAPÍTULO II

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL ECUADOR

2.1. Estado situacional de la Seguridad Alimentaria en el Ecuador

Luego de haber analizado el problema de la inseguridad alimentaria y sus causas respectivas alrededor del mundo de una manera general y global en el capítulo 1, lo que se busca en la presente sección es conocer la realidad que vive el Ecuador en cuanto a la seguridad alimentaria, cómo ha avanzado el país en esta temática en base también a comparaciones que realizaré con otros países y describir las políticas adoptadas por el Estado Ecuatoriano, en el marco de la crisis y la búsqueda de la seguridad y soberanía alimentaria.

Para ello, se iniciará con una breve descripción de lo que ha sido la historia de Latinoamérica con respecto a las políticas alimentarias y luego se aterrizará la temática en base a lo que se ha suscitado en el Estado Ecuatoriano.

En los países de Latinoamérica a mediados del siglo XX, la principal característica es que eran regidos y administrados por grandes élites y grupos empresariales de los países desarrollados imperialistas y las relaciones de producción eran precarias.

Si bien el escenario de los estados de América Latina sufrió un cambio con las reformas agrarias que motivó a erradicar las relaciones precarias de producción, adjudicar las tierras a los agricultores, entre otras, éstas políticas agrícolas se estancaron durante el período neoliberal, ya que se dio un proceso de reconcentración de la tierra en manos de los grandes monopolios y la disminución de la participación del Estado, dando como resultado el sometimiento de las economías campesinas al capital financiero, comercial y agroindustrial y por ende, se elevaron los índices de pobreza principalmente en las zonas rurales y el hambre se incrementó entre los sectores productores de alimentos primarios (Rosero Fernando, Albuja Karen, Regalado Fabián, 2011: 17).

Es en este contexto que las poblaciones indígenas alzaron sus voces con el objetivo de implementar nuevas políticas encauzadas en la seguridad y soberanía alimentaria en varios países Latinoamericanos.

Cabe señalar que los primeros levantamientos se dieron en contextos de gobernanza neoliberal. Las luchas y levantamientos de campesinos y de las comunidades indígenas se dan en un proceso de búsqueda de países democráticos, conscientes de que *“no hay gobernanza democrática sin participación popular y ciudadana, sin el involucramiento de los diferentes sujetos o actores sociales en el ciclo de las políticas públicas”* (Rosero Fernando, Albuja Karen, Regalado Fabián, 2011: 15).

Han sido éstas y otras luchas populares principalmente de campesinos situados en zonas rurales, las que han generado progresos en la lucha por el derecho a la alimentación y las políticas alimentarias en el Ecuador y demás países de América Latina y el Caribe.

La realidad que vive el Ecuador en la actualidad sigue siendo similar a la tendencia histórica mencionada en los párrafos anteriores, ya que a pesar de los levantamientos y luchas de los diferentes sectores y las reformas agrarias elaboradas, aún existen grandes predios de tierra y también concentración de agua que se encuentran en manos de las élites.

En este sentido, la comercialización de los alimentos en manos de los grandes negociantes que concentran esta actividad del mercado, es una problemática agraria que ha venido sometiendo a los pequeños productores ya que la comercialización de los alimentos es el momento final de la cadena de valor que culmina entre el comerciante y el consumidor, actividad que ha sido concentrada en pocas manos, a pesar de que las reformas agrarias han intentado una redistribución de la tierra, el acceso a crédito del pequeño productor, asistencia técnica, tecnología, agua, etc.

Los pequeños y medianos agricultores y productores del país son los proveedores de los alimentos que se consumen en mayores cantidades por los pobladores ecuatorianos como lo es por ejemplo: la leche, el arroz, tubérculos como la papa, granos como el maíz y la quinua, hortalizas y frutas. Sin embargo, los oligopolios y su constante expansión, logran minimizar el

rol de los pequeños productores e incluso los excluyen de los espacios de comercialización, imponiendo sus reglas y condiciones en todos los aspectos que tienen que ver con el mercado. Según datos del III Censo Nacional Agropecuario 2011, la venta de los productos alimenticios desde los campesinos y agricultores familiares hacia los intermediarios es realmente alta, alcanzando entre el 80 y el 85%; mientras que entre el 10 y el 15% de las unidades de producción se destinan a la venta directa al consumidor final. Además, es necesario señalar que la estructura productiva es altamente desigual ya que los productores pequeños y los campesinos generalmente no tienen acceso a suficientes recursos para el proceso productivo ni a espacios de comercialización apropiados a sus condiciones reales.

Esta realidad permite observar que un gran porcentaje del valor del alimento, el cual muchas veces es incluso mayor, se queda el intermediario. Por lo tanto, a manera de conclusión, podemos afirmar que un gran problema que se suscita en el Ecuador, en el marco de la crisis alimentaria, no es la falta de alimentos para la población, sino la dificultad para acceder a ellos.

Según datos de la Encuesta Condiciones de Vida de 2005-2006 (ECV) el 8,7% de hogares ecuatorianos¹⁵ no poseen los medios económicos para obtener una canasta de alimentos que contengan los insumos básicos que permitan estar bien nutridos.

Otro dato importante que arroja la ECV es que casi 3 de cada 10 familias presentan dificultades para pagar sus gastos en alimentación, por lo que con el fin de solucionar las necesidades alimenticias del núcleo familiar, los jefes de hogar emplazan diferentes prácticas que generalmente conllevan a la vulnerabilidad de las personas: fío, chulco, entre otras. (Ver anexo 3).

Por otro lado, entre de las problemáticas que la población ecuatoriana afronta respecto a la seguridad alimentaria es que a pesar de que el país produce suficientes alimentos, sigue manteniendo índices preocupantes de desnutrición y sobrepeso. Es decir, el país sufre de cifras altas en cuanto a problemas alimenticios que pueden ser por un lado la desnutrición o

¹⁵ Esta índice obedece a la población en situación de indigencia o extrema pobreza por consumo. Es decir, aquellos hogares que no cubren ni siquiera el valor de una canasta básica de alimentos. Encuesta Condiciones de Vida 2005-2006, INEC.

sobrepeso, ambas son anomalías en las personas en cuanto a la alimentación. Según la FAO la desnutrición “no significa solo que una persona no es capaz de adquirir alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades dietéticas mínimas diarias en un periodo de un año. La FAO define el hambre como sinónimo de desnutrición crónica” (FAO, 2015). Y por otro lado, otra problemática alimenticia que sufre la población es el sobrepeso, entendida como “una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud” (OMS, 2016).

El restringido acceso y bajo consumo de alimentos saludables de la población ecuatoriana tienen varios determinantes como por ejemplo: el grado de ingresos recibidos, el costo de los alimentos, el nivel de educación y las prácticas nutricionales, entre otros.

No es nuevo que en el Ecuador, así como también en los países de América Latina, se están dando paulatinamente cambios en el uso y consumo de alimentos. Es decir, debido a la gran publicidad y a que suelen ser más baratos, los alimentos procesados están siendo más consumidos que los alimentos tradicionales, los cuales tienden a conservar grandes cantidades de grasas y calorías y contienen menos vitaminas y minerales.

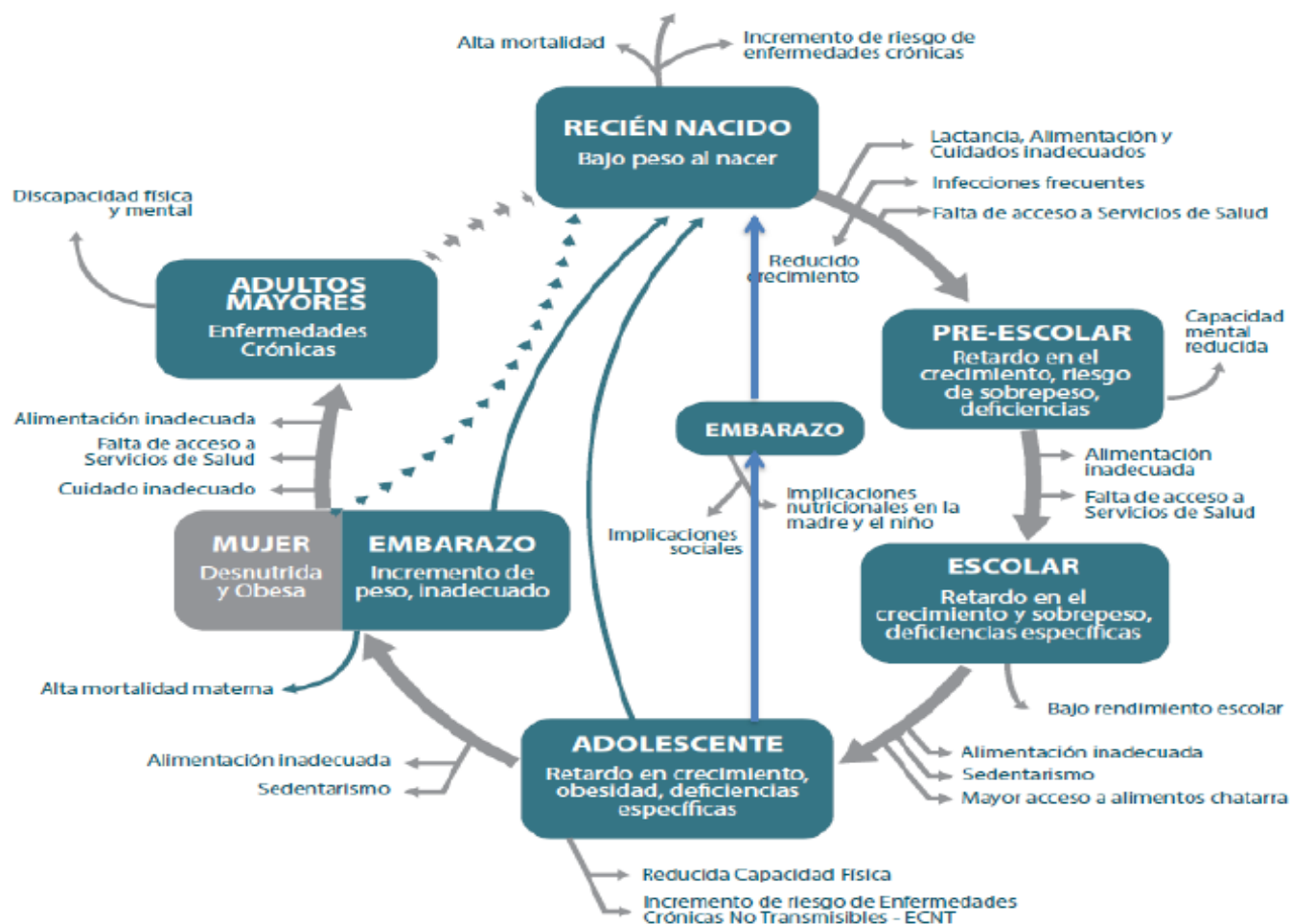
Si miramos datos de la población ecuatoriana con respecto a su salud nutricional, según datos de la FAO un total de 5,8 millones de ecuatorianos son vulnerables a la inseguridad alimentaria¹⁶ en todo el país, el cual representa al 40% de la población (Diario La Hora. 2015).

Por otro lado, según datos expuestos por la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2011-2013 (ENSANUT-ECU), la cual recoge información respecto a la salud y nutrición de los ecuatorianos desde cero a los 59 años de todo el país indica importantes características que se

¹⁶ La inseguridad alimentaria es una situación que se da cuando las personas carecen de un acceso seguro a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales y una vida activa y sana. Puede deberse a la no disponibilidad de alimentos, el insuficiente poder adquisitivo, la distribución inapropiada o el uso inadecuado de los alimentos en el hogar. La inseguridad alimentaria, las malas condiciones de la salud y el saneamiento, y las prácticas de atención y alimentación inapropiadas son las principales causas de un estado nutricional deficiente. La inseguridad alimentaria puede ser crónica, estacional o transitoria" (FAO, 2015)

resume a través del gráfico obtenido de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2011-2013 (ENSANUT-ECU), en el que podemos observar las principales problemáticas que afectan a los ecuatorianos en los diferentes ciclos de vida cuanto a salud nutricional.

FIGURA # 1
PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS QUE AFECTAN A LOS ECUATORIANOS
CICLOS DE VIDA



Fuente: ENSANUT 2011-2013

La figura nos muestra el círculo de los ciclos de vida y nos detalla cómo la problemática nutricional alimentaria se convierte en un problema integral. Entonces, podemos dar cuenta de lo siguiente:

- Cuando hablamos de los inicios de la vida humana, debemos remitirnos al embarazo. En este periodo, si es que la madre no logró por diferentes motivos alimentarse adecuadamente, existen altas probabilidades de un reducido crecimiento del feto y, por otro lado; una madre desnutrida.

Los niños recién nacidos que pasaron por un proceso de mala alimentación de sus madres, tienden a ser parte de los índices de morbilidad o el riesgo de padecer enfermedades crónicas. Además, si miramos en contexto, es muy probable que en condiciones de pobreza, exista un problema de falta de acceso a servicios de salud, lo cual solamente complica el problema.

- En el Ecuador existen varios niños que desde sus inicios de vida tienen problemas nutricionales, los cuales se mantienen durante el crecimiento y se ve afectado a corto, mediano y largo. Entre los factores que determinan los problemas nutricionales parte de las formas de llevar a cabo la lactancia materna y la alimentación complementaria para niños menores a 1 año. *“El inicio temprano de la lactancia materna solo se efectuó en el 54,6% de los niños menores de 24 meses; solo un 43,8% de los niños menores a 5 meses tuvieron lactancia materna exclusiva, casi un 50% de los niños entre cero y un mes estuvieron expuestos a otros líquidos diferentes a la leche materna, y para el rango de edad de 5 a 6 meses el 72% ya consumieron líquidos diferentes de leche materna”* (ENSANUT-ECU 2011- 2013)
- En cuanto a los niños en edad de pre escolar, si continua con esta tendencia de mala alimentación es altamente probable que sufra de un retardo en el crecimiento, capacidad mental reducida y obviamente problemas nutricionales como desnutrición o sobrepeso. En cuanto a cifras, la anemia que se desarrolla en los niños menores de a 11 meses es como consecuencia de la falta de hierro abarca a un 62%, mientras que a niños menores de 5 años el porcentaje es de 25,7% .(ENSANUT-ECU 2011 2013: Pág. 101)

El 25,3% de niños preescolares (menores de 5 años) tienen retardo en la talla (desnutrición crónica), mientras que el 15% de niños en educación escolar sufre de este problema. Respecto a la población adolescente, el porcentaje es de 19,1%. (ENSANUT-ECU 2011 2013).

- Avanzando en el ciclo de vida, en los adolescentes la mala alimentación presenta retardo en el crecimiento, reducida capacidad física, se incrementan los riesgos de padecer enfermedades crónicas. Si a esto se le suman variables como el consumo excesivo de carbohidratos, la Encuesta indica que el 29,2% de la población ecuatoriana presenta un gran consumo de éste. La Encuesta afirma que la población ecuatoriana suscita etapas de cambio nutricional en el que los espacios con menor índice de desarrollo y con menor cantidad de ingresos económico presentan mayor cantidad de consumo de carbohidratos y un consumo minoritario de grasas en comparación con zonas desarrolladas del país (ENSANUT-ECU 2011 2013: Pág. 102).

El consumo de snacks de sal y de dulce, gaseosas y otras bebidas, comida rápida en la población es alto, ya que el 84% de encuestados indicó haber consumido bebidas gaseosas u otras del mercado conocidos como alimentos procesados, cuyos valores nutricionales tienden a ser altos en azúcares, sal, grasas, colorantes, etc.

Adicionalmente, es necesario mirar un factor importante a analizar al referirnos a los hábitos saludables y es el sedentarismo. Una característica que arroja la ENSANU-ECU es que tanto niños, adolescente y adultos llevan una vida sedentaria lo cual pone en riesgo una vida saludable. *“Solo un poco más de la cuarta parte de la población joven ecuatoriana entre los 10 y 20 años cumple con las recomendaciones mínimas de actividad física para su edad, y uno de cada cinco niños de 5 a 10 años, y uno de cada cuatro adolescentes ecuatorianos están expuestos de dos a cuatro horas de televisión o videojuegos por día, en promedio”* (ENSANUT-ECU 2011 2013: Pág. 101).

Respecto a las mujeres embarazadas, los malos hábitos alimenticios y la vida sedentaria conllevan a posibles problemas de salud como la obesidad o la desnutrición, lo cual provoca a nivel de

nuestro país altos índices de mortalidad materna y/o un embarazo inadecuado, conllevando a un círculo vicioso de problemas acarreados por la mala alimentación.

Finalmente, en cuanto a los adultos mayores los problemas alimentarios tienden a agudizarse y se evidencia en enfermedades crónicas como la discapacidad física y mental.

En base a todo lo señalado, la evidencia empírica muestra que la anemia, la desnutrición crónica, el sobrepeso y la obesidad afecta a toda la población, independientemente de su grupo étnico o su condición social.

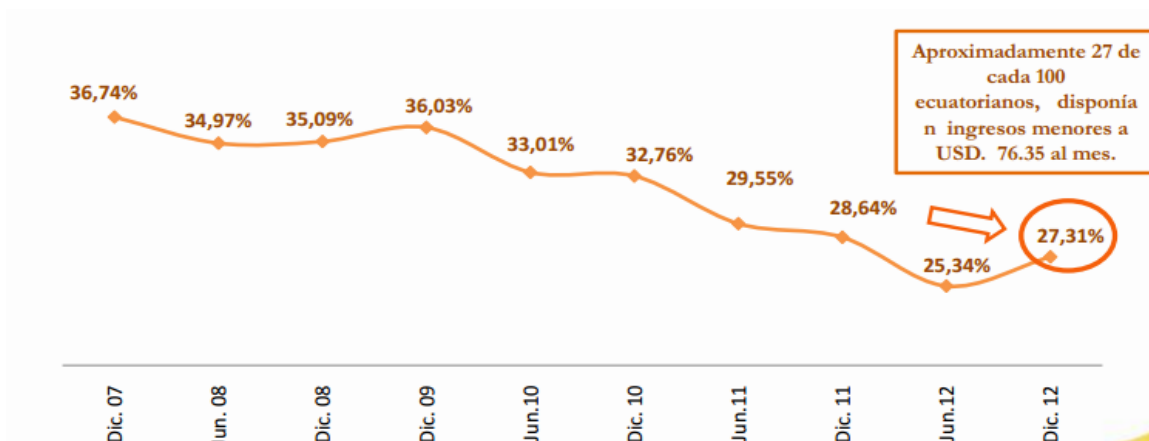
Como se mencionó anteriormente, el principal problema para lograr la seguridad alimentaria en el país está dado por la incapacidad de las personas para acceder a una canasta alimenticia básica, lo cual está directamente relacionado con la dificultad de encontrar un empleo o de que los ingresos no sean suficientes para adquirir los alimentos y que éstos además sean saludables para el ser humano.

Según estadísticas del INEC, calculadas a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006 y actualizadas en función de la variación mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), señala que la fluctuación que ha mantenido la tasa de pobreza a nivel nacional, ha sido tendencialmente decreciente desde diciembre de 2007; ubicándose en el 2012 en 27,31%, es decir 1,3 puntos porcentuales menos que la tasa registrada en diciembre de 2011.

A continuación, la población nacional en condiciones de pobreza, según el INEC:

GRÁFICO # 2

POBLACIÓN NACIONAL EN CONDICIONES DE POBREZA

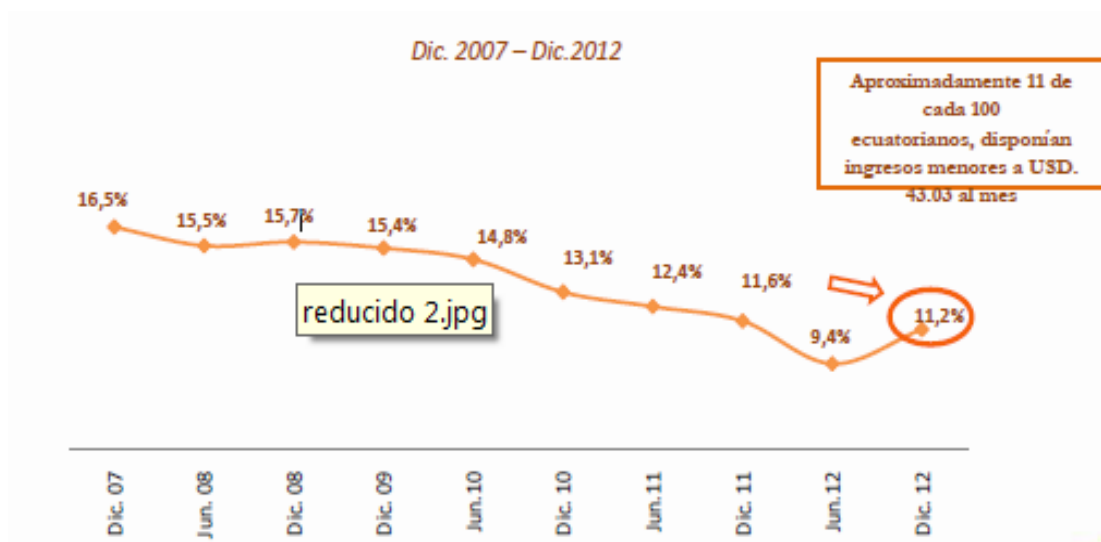


Fuente: ENEMDU, en Reporte de Pobreza, Desigualdad y Mercado Laboral, Banco Central del Ecuador, Dirección de Estadística Económica. Año 2012

Por otro lado, en el gráfico # 4, se observa los índices de la población nacional en condiciones de extrema pobreza, el cual muestra también una tendencia decreciente desde diciembre 2007. En el mes de diciembre de 2012 se ubicó en 11,2% la cifra, es decir que se dio una disminución de 0,4 puntos porcentuales respecto de la tasa registrada en diciembre de 2011.

GRÁFICO # 3

POBLACIÓN NACIONAL EN CONDICIONES DE POBREZA EXTREMA



Fuente: ENEMDU, en Reporte de Pobreza, Desigualdad y Mercado Laboral, Banco Central del Ecuador, Dirección de Estadística Económica. Año 2012.

Por otro lado, se debe mirar que la situación de inseguridad alimentaria no es similar en el interior del país, puesto que existen ciertas zonas geográficas que presentan una mayor concentración de hogares que no acceden a una canasta básica de alimentos.

Según datos de la última ECV señala que el porcentaje de familias para el año 2006 que estaban en estado de inseguridad alimentaria corresponde al 76% y principalmente se encontraba en el área rural y más de la mitad se localizaba en la región Sierra. Entonces, acorde a estas cifras, también puede observarse que esta zona es la que mayor prevalencia de desnutrición crónica muestra en el Ecuador¹⁷.

¹⁷ La prevalencia de desnutrición crónica en la Sierra rural es de 43, 6%; mientras que, en la Amazonía rural es de 37,7% y en la Costa rural de 25, 4 % (Calero y Molina, 2010).

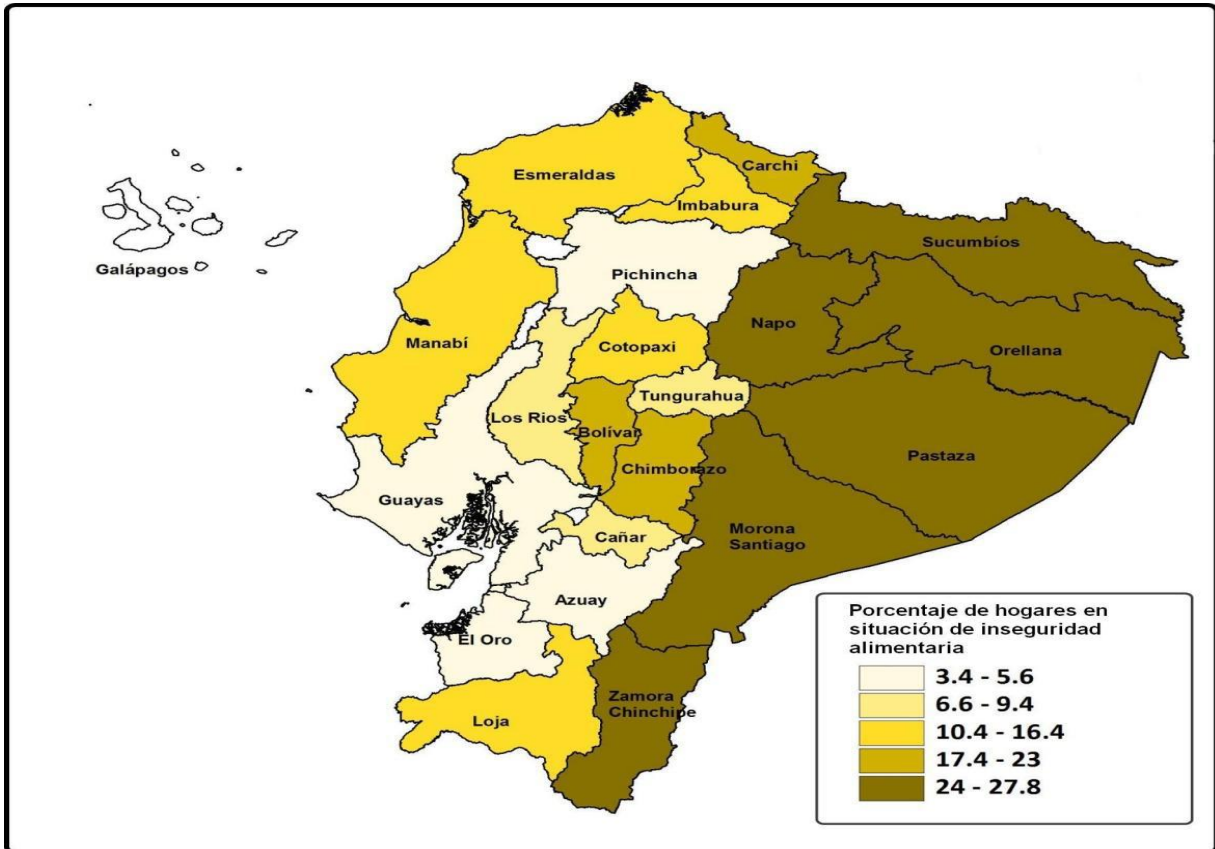
Finalmente, para concluir con el estado situacional del país, en el siguiente gráfico se muestra el mapa del Ecuador en el cual están las diferencias que existen a nivel provincial respecto al resultado de acceso a alimentos de la población. En este mapa muestra que casi todas las provincias despliegan números superiores del promedio país; mientras que, provincias de la Sierra como: Azuay y Pichincha; y provincias de la Costa como: Los Ríos, Guayas y El Oro se encuentran por debajo del de las otras provincias.

Las provincias que se encuentran ubicadas en la Amazonía¹⁸ abarcan la mayor cantidad de hogares en estado de inseguridad alimentaria cuyo porcentaje es el 27, 8% y la provincia de Los Ríos localizada en la Costa tiene el menor valor correspondiéndole un 3,4%.

¹⁸ En la ECV 2005-2006 la Amazonía tiene representatividad como un solo dominio, razón por la cual se asignó el valor de la Amazonía a todas sus provincias.

FIGURA # 2

HOGARES EN SITUACIÓN DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA A NIVEL PROVINCIAL



Fuente: INEC. ECV 2005-2006

Diseño de mapa: SIISE-MCDS

2.2. Instrumentos de política

El marco legal en el Ecuador es representado principalmente por la Constitución de la República, la cual fue aprobada en septiembre del 2008. La Constitución ha manifestado el camino a seguir en torno al tema alimentario desde un enfoque de derechos, deberes y obligaciones de los ciudadanos.

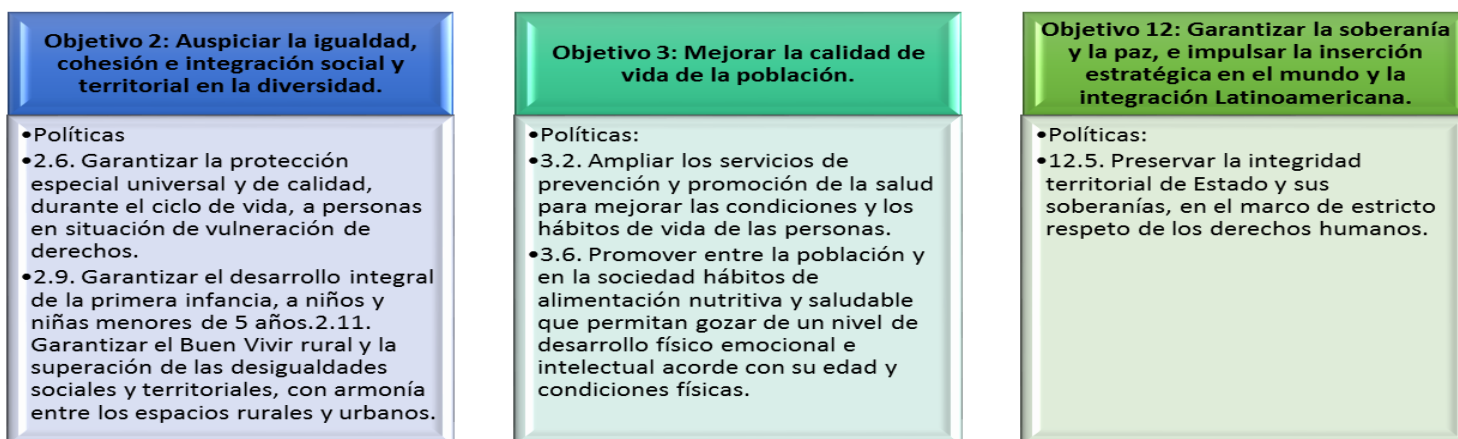
En el artículo 13 reconoce el Derecho a la Alimentación como parte de los Derechos del Buen Vivir y lo define como: *“El derecho que tienen las personas y las colectividades al acceso seguro y permanente de alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales, para lo cual se promoverá la soberanía alimentaria”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

2.2.1. El Plan Nacional para el Desarrollo del Buen Vivir 2013-2017

Por otro lado, además de la Constitución, otro de los instrumentos de política del país es el Plan Nacional para el Desarrollo del Buen Vivir 2013-2017 (PNBV), instrumento del Gobierno que da las pautas para la gestión estatal respecto a su planificación, inversión y articulación de políticas públicas, a través del cual se basan para tomar las decisiones. El plan cuenta con 12 estrategias nacionales, 12 objetivos nacionales y fue elaborado por la SENPLADES en el 2013. Éste hoja de ruta señala dentro de sus objetivos primordiales a la seguridad y soberanía alimentaria para la población ecuatoriana. En el marco del Plan se habla acerca del Derecho a la Seguridad Alimentaria en los Objetivos macro:

FIGURA # 3

**OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR QUE TRATAN EL
DERECHO AL LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**



Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017

El PNVB 2013–2017 propone alcanzar los objetivos planteados sobre la base de las siguientes metas para los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición del Estado:

- 3.3. Erradicar la desnutrición crónica en niños/as menores de 2 años.
- 3.4. Revertir la tendencia de la incidencia de obesidad y sobrepeso en niños/as de 5 a 11 años y alcanzar el 26%.
- 3.6. Aumentar al 64,0% la prevalencia de lactancia materna exclusiva en los primeros 6 meses de vida.
- 9.8. Aumentar en 10 puntos el porcentaje de hogares que cubren la canasta básica.

2.2.2. La Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria

Así también, el Estado Ecuatoriano cuenta con una Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), la cual fue aprobada en febrero del 2009.

La LORSA busca establecer los mecanismos para que a través de éstos el estado ejecute acciones y logre asegurar a los ecuatorianos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente. Los ejes de intervención de la LORSA son: el acceso y uso del agua y a la tierra, la protección de la agro-diversidad, la investigación, asistencia técnica y diálogo de saberes, fomento a la producción, acceso al capital e incentivos, comercialización y abastecimiento agroalimentario, sanidad e inocuidad alimentaria, consumo y nutrición, participación social para Soberanía Alimentaria.

Así la LORSA constituye la ley marco que establece los principios sobre los cuales el Estado normará el régimen de la Soberanía Alimentaria.

2.2.3. El control de precios de alimentos esenciales de la canasta de consumo

Debido al fuerte incremento de los precios de los alimentos durante los años 2007 -2012, la política de control de precios por parte del gobierno fue reforzada a través del establecimiento de precios máximos para varios productos de la canasta familiar (leche, maíz, harina de trigo para panificación, banano, arroz) y la entrega de subsidios, tanto a productores como a consumidores¹⁹.

Con estas medidas los consumidores se beneficiaron de la estabilidad de precios. Sin embargo, si miramos el otro lado de la moneda, una de las consecuencias de este instrumento de política, provocó una disminución en los ingresos de los agricultores resultantes de la venta de sus

¹⁹ Diario Hoy: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-crisis-mundial-de-alimentos-294480.html>

alimentos, generando que quienes se dedican al trabajo de la tierra, se desmotiven a producir más alimentos²⁰.

Haciendo este análisis, se sostiene entonces que las estrategias que el gobierno de turno defina respecto al control de precios, debería ir de la mano con medidas que promuevan el aumento en la producción agrícola y principalmente de asistencia a los agricultores de pequeña escala con el objetivo de que no caigan en situación de pobreza por un lado y por otro lado no exista escasez de alimentos destinado por el consumo de la población.

2.2.4. Subsidios a los insumos agrarios

El gobierno ecuatoriano con la finalidad de combatir la inflación que el país acarrea, estableció por decreto ejecutivo el subsidio a los productos agrícolas. Esta medida vino acompañada de la exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y a los bienes de capital²¹.

Este subsidio se diseñó en el mes de junio del 2008 para beneficiar a los pequeños y medianos productores. La disposición consistió en que estos actores al presentar sus facturas de compras de insumos agrícolas se les devolvía 80 dólares y el 5% del saldo restante, hasta un máximo de 240 dólares.

Con respecto a la exoneración del IVA a todos los bienes de capital e insumos agrícolas, fue un subsidio generalizado a la compra de fertilizantes e insumos agrícolas.

Además, el gobierno dio créditos para fertilizantes y semillas para pequeños y medianos productores del agro con el objetivo de solucionar los problemas dados por las inundaciones del Fenómeno del Niño.

²⁰ International Food Policy Research Intitut, Perspectivas de Políticas alimentarias: El aumento en los precios de los alimentos ¿Qué hacer?, Joachim von Braun. Abril 2008.

²¹ Periódico on-line: Ecuador en vivo. 13 de junio de 2008:
http://www.ecuadorenvivo.com/200806131649/economia/correa_combate_inflacion_con_mas_subsidios.html

2.2.5. Sustitución de alimentos importados

La medida de reducción de los aranceles a la importación de insumos y alimentos reduce el costo de importación del producto importado y debe contribuir a la reducción de los precios internos al consumidor. Las restricciones a las exportaciones, si bien ayudan a frenar los precios internos, pueden generar trabas para expandir la producción y traer problemas a mediano plazo. Además, este tipo de medida incentiva el contrabando de alimentos.

Ecuador optó por establecer barreras a las exportaciones de productos básicos. El Expendio de arroz y aceite a precios más bajos (a través de la lista del Bono de Desarrollo Humano); implementación de Ferias Ciudadanas (productores-consumidor final); Programa Socio Tienda, cuyo propósito es mantener precios estables y de mejorar la capacidad de compra de la población más pobre (Andes Judith Kuan Cubillas, 2008).

2.3. PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN EL ECUADOR CON ENFOQUES NUTRICIONALES

Los programas sociales de alimentación y nutrición en el Ecuador que se crean desde los gobiernos de turno, nacen como políticas públicas en respuesta a las necesidades del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de los ciudadanos.

Este derecho constitucional ratifica lo que se reafirmó por el Estado Ecuatoriano en la Cumbre de Alimentación llevada a cabo en Roma en el año 1996. Es decir, si miramos desde la lógica de los regímenes internacionales, se observa que los modelos que se definen en las cumbres y foros internacionales, impulsados por organismos internacionales como lo es en este caso la FAO, promueven que los tomadores de decisión pongan atención a temas tratados en esos espacios y que se genere la voluntad política para trabajar sobre temas de prioridad mundial, en este caso concreto los programas alimentarios.

En cuanto a temas de asistencia alimentaria, como en muchos otros temas prioritarios, fueron organizaciones privadas e instituciones de la cooperación internacional que apoyaron con la entrega de raciones alimenticias a grupos necesitados de asistencia de manera preferencial. Por ejemplo el Programa Mundial de Alimentos (PMA) con el objetivo de apoyar a los pobladores, ingresó al Ecuador en el año 1968 y donó alimentos a la población vulnerable como niños de escuela, mujeres embarazadas, entre otros.

Es así que el régimen internacional va fortaleciendo su estructura al fundamentar en este tipo de intervenciones y también a través de asistencia técnica en base a estudios, levantamiento de información, etc., que se da la creciente influencia de las relaciones de interdependencia entre diferentes actores.

Entonces, a lo largo de más de cuarenta años ha venido incrementándose los niveles de interconexión e interdependencia entre los diferentes actores del régimen internacional alimentario, a tal punto que al hacer análisis de la seguridad alimentaria y nutricional en el Ecuador, resulta inevitable tomar en cuenta las relaciones de comercio y cooperación con otros países y organismos internacionales .

Así también, los gobiernos ponen en marcha las buenas prácticas de otros países en diferentes temas, que han dado buenos resultados. En el caso alimentario, en Ecuador, los diferentes gobiernos de turno desde 1995 han venido creando y consolidando diferentes programas alimentarios a través de los cuales buscan el aumento en la disponibilidad de alimentos y por ende mantener la ingesta nutritiva y calórica, así como también brindar de información de alimentación saludable a los ciudadanos.

Los programas surgen en el contexto de una Reforma del Estado, el cual por un lado, en los sectores de salud y educación identificó grandes necesidades de intervención, y por otro como respuestas concretas, operativas a los períodos de crisis que afectaron a la población, ya sea por las medidas de ajuste estructural, resultado del de la reforma estatal o como elementos de compensación en momentos de crisis económica.

En cuanto a la realidad del Ecuador, es importante mencionar que es un país de ingresos medios que presenta distinciones en la calidad de vida de la población y en el acceso a oportunidades.

Los avances en la lucha contra la pobreza y la reducción de la inequidad reflejan intensidades diferentes dentro del conjunto de países de la región, los logros alcanzados no son similares y en ciertos casos los problemas se han profundizado; de igual manera, los avances en el Ecuador, para reducirlas han sido fluctuantes, dependiendo del particular momento histórico, de las contracciones de la economía a nivel general, de las definiciones de la política social y de la magnitud de su inversión.

Las políticas construidas con el objetivo de bajar los niveles de pobreza y promover procesos de desarrollo han sido coyunturales y al interno de las instituciones no tienen mayor impulso. De hecho, se han elaborado e implementado distintos planes y programas, sin continuidad, incluso los propios órganos de planificación han cambiado o se han desplazado, en función de los gobiernos (Secretaría Técnica del Frente Social, SENPLADES, entre otros.) paralelamente ha existido un marcado divorcio dentro de la política económica y social. Estos elementos han restado sostenibilidad a los procesos, siendo, por lo general, la política social coyuntural y en la que la eficiencia y eficacia del gasto ha sido poco o nada evaluada y sistematizada.

A continuación se describirán los Programas de distribución de alimentos en el Ecuador:

2.3.1. El programa Nacional de Alimentación y Nutrición PANN 2000

Es un programa del Ministerio de Salud Pública del Ecuador (MSP) creado en el año 1998 y su ejecución inició en el año 2000, es decir en el año en que la crisis económica se agudizó debido a un proceso de dolarización.

Las actividades del programa se hicieron conjuntamente con el apoyo técnico y financiero de organismos nacionales e internacionales y ONGS como UNICEF, PMA, UNICEF y PNUD.

El programa tiene tres grandes objetivos:

1. Prevenir la anemia nutricional y el crecimiento inadecuado y otras deficiencias de micronutrientes enfocado a niños desde los 6 y 24 meses de edad en condiciones de extrema pobreza.
2. Mejorar la calidad de la alimentación de niños en situación de vulnerabilidad a través de la entrega de alimento complementario fortificado con micronutrientes específicos para las necesidades de la edad.
3. Promover en trabajo con el sector privado a través de un proceso competitivo de contratación para la producción y distribución del alimento complementario fortificado. (Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud Pública y Proceso de Ciencia y Tecnología, 2007. Pág. 11).

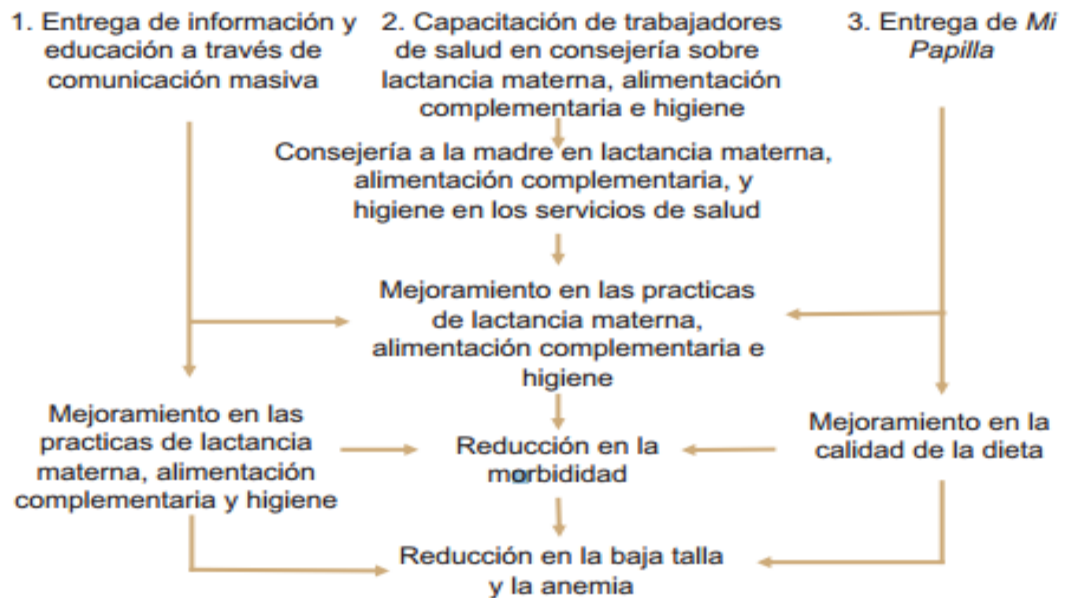
El Programa ejecuta sus actividades en 22 provincias del país, incluyendo Galápagos en 157 cantones y principalmente en parroquias con mayor nivel de vulnerabilidad y pobreza.

Su población objetivo son mujeres embarazadas, personas dedicadas al trabajo en la rama de la salud de diferentes barrios y comunidades y niños que reciben atención médica a través de entidades de salud del estado que tienen hasta dos años de edad.

En cuanto a las estrategias del programa, se presenta a continuación la figura #4 que permite entender gráficamente lo realizado:

FIGURA # 4

ESTRATEGIAS USADAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PANN 2000



Fuente: Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud Pública y Proceso de Ciencia y Tecnología, 2007. Pág. 13.

Como puede observarse en la figura, como primer punto se busca entregar información en temas de nutrición a los trabajadores de salud y a mujeres embarazadas para dar consejería sobre lactancia materna, alimentación complementaria e higiene.

Como segundo punto, a través de procesos formativos se busca capacitar al personal de la salud y también a las madres que se encuentran dando de lactar para informarles de la alimentación complementaria, la lactancia materna, sus mejores prácticas, la reducción de la morbilidad, así como también en la reducción en la baja talla y la anemia y la higiene.

Como tercera estrategia, la entrega de un alimento complementario fortificado (Mi Papilla o Mi Bebida) para niños de 6 a 24 meses de edad con el objetivo de mejorar la dieta y por lo tanto su estado nutricional.

En cuanto a sus componentes, el Programa cuenta con 5 ejes de trabajo que se detallan a continuación:

- a) Información, educación y comunicación: a través de este componente se busca contribuir a mejorar el conocimiento respecto a la importancia de la buena alimentación durante la infancia y niñez.

Mediante la producción y distribución de material edu-comunicacional de manera masiva se buscó que llegue la información formativa nutricional al grupo objetivo. (Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud Pública y Proceso de Ciencia y Tecnología, 2007. Pág. 14)

- b) Capacitación del personal de salud: se formó al personal de salud sobre la alimentación de los lactantes y niños pequeños a través de talleres locales y nacionales en temas de salud, nutrición, comunicación y participación.

En base a este componente se crearon tres módulos con los siguientes temas: a) la lactancia materna; b) la alimentación complementaria; c) monitoreo del crecimiento.

Las capacitaciones fueron facilitadas por el personal del Ministerio de Salud Pública con el apoyo técnico y financiero de UNICEF. (Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud Pública y Proceso de Ciencia y Tecnología, 2007. Pág. 14).

- c) Alimento complementario fortificado: Mi Papilla es el nombre que se denominó al alimento complementario para los niños de 6 y 24 meses de edad y se debe mezclar con agua segura para su consumo. El alimento es pre cocido y está compuesto por cereales, vitaminas, minerales, leche en polvo, soya y grasas.

- d) Participación de la Comunidad: al inicio se promovió que sean los Padres de familia de los comités locales quienes sean los responsables de elegir el lugar de repartición del

alimento y también en la identificación de los lactantes en la edad de 6 a 24 meses para que sean beneficiarios del programa a través de la respectiva inscripción. No obstante, es en el año 2003 que deciden cambiar esta dinámica debido a problemas generados, por lo que la Unidad Operativa del Programa es quien distribuye Mi Papilla.

e) Monitoreo y Evaluación: el estudio para evaluar al PANN 2000 fue realizado por el Instituto de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Salud.

Se construyó un instrumento denominado SIPANN el cual es un sistema de Información y Gestión en Internet que permite dar seguimiento y monitoreo a las acciones del PANN 2000 y con la obtención de los datos y resultados se podía tomar decisiones. El SIPANN recogía indicadores en cuanto a temas de estructura, como son los equipos, el personal, los establecimientos y los recursos; en cuanto a los procedimientos se monitoreaban temas como la organización, el manejo y el funcionamiento y en cuanto a los resultados, se da seguimiento al cumplimiento de procesos, cumplimiento de normas y la calidad. (Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud Pública y Proceso de Ciencia y Tecnología, 2007. Pág. 16).

Respecto a la cobertura del PANN 2000, funciona en 22 provincias del país, incluyendo Galápagos y atiende a 125.000 lactantes y niños pequeños entre 5 y 24 meses de edad y 100.000 mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

El programa funciona en 1607 unidades de salud ubicadas en 622 parroquias más pobres del país. (Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud Pública y Proceso de Ciencia y Tecnología, 2007. Pág. 17).

En cuanto a las fuentes de financiación, el Programa recibe aportes de las siguientes instituciones:

- Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
- El Programa Mundial de Alimentos (PMA);

- El Fondo de Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF)
- La Iniciativa de Micronutrientes (MI). (Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud Pública y Proceso de Ciencia y Tecnología, 2007. Pág. 17).

Según una investigación (Calero, 2010: 58) realizada respecto al impacto de esta política pública, señala que PANN 2000 al ejecutarse en el marco del sistema de salud pública, es necesario partir de que no existe suficiente cobertura y oferta de atención médica en todo el país, es decir es aún difícil que todos los ecuatorianos acudan con frecuencia recurrente o mediana a un centro de salud debido a diferentes motivos (distancia, desinterés, no convicción en la medicina occidental, etc.), entonces a pesar de que la entrega de mi papilla o mi bebida podría ser incentivo padres y madres de familia acudan a los controles de salud, no se ha incrementado las visitas a los espacios de atención médica, sino que sigue siendo muy baja. Por lo tanto, al no existir un número importante de niños de hasta 2 años de edad, tampoco se pide el producto con regularidad y en cantidades suficientes, por lo que el producto no se encuentra disponible de manera continua dentro del hogar. Concluyendo la investigación que los impactos del programa son limitados.

Según la evaluación efectuada en el año 2007 por la Organización Panamericana de la Salud al PANN 2000, señala que entre las ventajas de la puesta en marcha de las actividades es que tanto “Mi Papilla” como “Mi Bebida” tuvieron la aceptación esperada por las madres y también por el personal de salud. En cuanto a la preparación del alimento, la evaluación señala que más del 50% de las madres preparan el alimento fortificado de la manera indicada, es decir no cocinan el alimento, sino que únicamente lo mezclan con agua apta para el consumo humano.

La evaluación indica que entre el 50% y el 70% de los niños consumieron con regularidad el suplemento alimenticio, por lo tanto, se demuestra que existe una ganancia en la talla, peso y hemoglobina, en base a en índices de análisis realizados a niños, logrando así que se reduzca la anemia y deficiencia de peso para la edad del niño.

En cuanto a las desventajas se menciona que el personal encargado de promover el uso de suplementos y de llevar adelante la actividades suele tener sobre carga de trabajo por sus diversas responsabilidades adquiridas con anterioridad de índole curativas a pacientes, lo cual provoca que no exista motivación para realizar tareas adicionales como es la educación y consejería a la población objetivo en un tiempo limitado.

Además, otra de las desventajas es que existió una lenta inscripción de los niños a los que el Programa atendía. Según datos de la evaluación, al cuarto mes de implementación del PANN 200, solamente el 47% de niños estaba inscrito. (Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud Pública y Proceso de Ciencia y Tecnología, 2007. Pág. 51).

Según entrevistas realizadas a las madres de los niños, el programa se enfocó en entregar Mi Papilla y no se preocupó de formar en salud nutricional durante las visitas a los centros de salud.

2.3.2. El Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Esta política pública empieza desde 1985 con el nombre de Programa de Colación Escolar y se llevó a cabo en el marco de las reformas educativas definidas por el Ministerio de Educación y Cultura. En el año en 1995 concluyó la ejecución de actividades.

Así, años más tarde, el Ministerio de Educación con el objetivo de dar continuidad a varias acciones realizadas y de luego de haber recibiendo asistencia tanto técnica como económica por parte del PMA y del PNUD, en el año 1999 inicia la ejecución de Programa de Alimentación Escolar, el cual tiene como objetivo entregar alimentos a niños de educación inicial que asistan a escuelas fiscales y fiscomisionales de zonas rurales y urbano marginales con altos índices de pobreza e inseguridad alimentaria y que pertenezcan a familias en situación de pobreza. Es decir, en cuanto a su objetivo general el PAE busca contribuir al

mejoramiento de la calidad y eficiencia de la educación básica a través de la entrega de alimento suplementario, principalmente en los territorios de mayor vulnerabilidad de pobreza.

En cuanto a sus objetivos específicos:

1. Contribuir a aliviar el hambre inmediata del grupo objetivo,
2. Contribuir al mejoramiento de la asistencia a las escuelas en zonas afectadas por la pobreza,
3. Contribuir a disminuir las tasas de repetición y deserción escolares en las escuelas beneficiarias del Programa,
4. Contribuir al mejoramiento de la capacidad de aprendizaje de los escolares: (atención, concentración y retención). (FAO, ALADI, Plataforma de Seguridad Alimentaria y nutricional-SAN. 2016)

El PAE nace debido a la necesidad de atender a la población que atravesaba la crisis financiera de 1999, por lo que el Ministerio de Educación llevó adelante un programa autónomo de cobertura nacional en los sectores de mayores índices de pobreza.

Durante el año 1999 el Programa se encargaba de entregar un desayuno y un almuerzo. El desayuno estaba compuesto por galletas y colada y para almuerzo se distribuían diferentes alimentos y el menaje respectivo a las escuelas para que preparen el alimento y sea entregado a cada estudiante.

En el año 2004 organismos internacionales como el PNUD y el PMA dejaron de entregar las donaciones para las actividades que llevaba adelante el programa y se ocuparon únicamente de administrar los recursos para adquisición de los alimentos para el desayuno y almuerzo escolar. Finalmente, en el año 2009 el PMA deja esas responsabilidades, la cooperación internacional se retira y se da paso a la creación del Programa de Provisión de Alimentos (PPA), institución que se le responsabilizó de comprar los alimentos para la distribución a niños de las escuelas a nivel nacional.

El Programa estableció como meta ampliar progresivamente su cobertura para beneficiar a mayor cantidad de estudiantes de tal forma que los estudiantes asistan a clases y también se

nutran debidamente. Para ello, es importante señalar que en el año 2010 se dispuso la eliminación del almuerzo como parte del Programa y se concretó la universalización del desayuno escolar, incluyendo esta vez a estudiantes de tres a cinco años y a todas las escuelas municipales urbanas y rurales.

A partir del año 2011, el Programa es llevado a cabo por la Subsecretaría de Administración Escolar del Ministerio de Educación (MINEDUC).

En cuanto a la población objetivo, a partir del año 1999, el programa focalizó su atención a niños de educación básica de entre 5 y 14 años de edad de escuelas fiscales, municipales y fiscomisionales de las áreas rurales y urbanas marginales del país.

En el año 2010, el PAE decidió que se deje de entregar el almuerzo y únicamente se entregue el primer alimento de la mañana, es decir el desayuno y también un refrigerio. Es importante señalar que el Programa amplió su público objetivo a niños de educación inicial, que comprenden los 3 y 4 años de edad.

Respecto a la entrega de los alimentos, durante los años 1999 hasta el año 2009 se entregaban tanto el desayuno como el almuerzo a los estudiantes de las antes mencionadas instituciones educativas. A partir del año 2010 hasta la actualidad se entrega un desayuno o refrigerio para quienes asisten a la educación básica y el desayuno para los estudiantes de educación inicial.

Según el Documento de estudio de caso “La Alimentación Escolar en Ecuador (2012)” señala lo siguiente: *“En 2001, el refrigerio se entregó a 349.461 beneficiarios de 948 escuelas. Los ingredientes del desayuno han sido generalmente materia prima de origen importado (trigo y avena). El almuerzo en cambio constaba de alimentos producidos en Ecuador, especialmente por productores de pequeña escala, como arroz y frejol. En el año 2010 se eliminó el almuerzo y se establecieron metas para alcanzar la universalización en 2013 del desayuno con la entrega a todas las escuelas públicas del país, desde educación inicial hasta 10mo de educación general básica. Esto, entre otras cosas, implicó un incremento de la población beneficiaria entre 2009 y 2010 en alrededor de 87.249 estudiantes más para el año 2010 y 355.212 más para 2011 con respecto a 2009”*.

En cuanto a dos evaluaciones que se realizaron para conocer los impactos del Programa, las cuales se señalan adelante, de la primera²² puedo rescatar lo señalado respecto al éxito que ha tenido el PAE al insertarse en la arquitectura institucional pública ya que ha alcanzado buenos resultados como por ejemplo que es un tema prioritario, por lo tanto existe financiamiento asegurado desde las partidas financieras estatales y ha logrado una amplia cobertura llegando al 89% de niños entre 3 y 14 años de escuelas rurales y urbano marginales. Por otro lado, se menciona que la efectiva participación comunitaria ha permitido que el Programa sea exitoso ya que se promueve la creación de Comisiones de Alimentación Escolar, las cuales son conformadas por directores de escuelas, profesores y padres y madres de familia con el fin de preparar los alimentos y observar que estos se encuentren con la calidad que deben, es decir los involucra en el proceso como actores claves.

La evaluación señala que la eliminación del almuerzo en los niños produjo la insatisfacción de los beneficiarios y principalmente de quienes no almuerzan en casa, además de la reducción de la participación comunitaria quienes preparaban también el almuerzo para los estudiantes.

Mientras que la otra evaluación realizada desde FLACSO²³ indica que al evaluar la eficiencia del programa, entre los elementos que se identificó es que el PAE presenta un problema de filtración de fondos, pues el análisis de sus efectos distributivos señalan un comportamiento progresivo en la asignación de la intervención aunque con una filtración del gasto hacia los tres deciles más altos, lo que limita el efecto de su aplicación.

²² Estudio de caso “La alimentación Escolar en Ecuador”. Producto 2. Análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar de Ecuador. Consultoría RFP-ECU/11/SER/05. Mayo 2012. En: http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp256486.pdf

²³ Evaluación de Impacto Programa de Alimentación escolar. Lenin Cadena Minotta, FLACSO, Quito-Ecuador. Marzo 2004.

2.3.3. Desnutrición Cero

Busca eliminar la desnutrición, así como también mejorar los niveles de atención prenatal en el país. No obstante, a diferencia de Complementación Alimentaria, este proyecto de inversión no tiene el carácter de permanente sino que su duración está establecida para el período comprendido entre el 2011 y el 2013. Adicionalmente, este proyecto no tiene alcance nacional puesto que se diseñó para ser ejecutado únicamente en 303 parroquias y tampoco incluye a madres con niños de entre uno y dos años de edad. Una particularidad interesante sobre este proyecto es que a más del componente de educación nutricional mediante el cual se promueve la utilización apropiada de los alimentos, se incluye un componente que contempla la entrega de incentivos monetarios condicionados.

La transferencia monetaria se encuentra condicionada a la asistencia a controles en centros y subcentros de salud, así como a la institucionalización del parto y posparto con el fin de garantizar que las participantes del proyecto cuenten con asesoramiento y seguimiento médico. Así también, al no ser un proyecto universal, cuenta con un esquema de focalización dirigido a atender solamente a aquellas mujeres que a más de residir en las localidades priorizadas, son beneficiarias del Bono de El Proyecto “Desnutrición Cero”, al estar vinculado a transferencias condicionadas administradas por el Programa de Protección Social del Ministerio de Inclusión Económica y Social, articula las políticas de protección social con las políticas de alimentación y nutrición. De esta forma la demanda de servicios de salud por parte de mujeres gestantes y madres de niños de hasta 2 años de edad se ve incentivada con las condicionalidades asociadas a la recepción del Bono de Desarrollo Humano puesto que quienes no cumplen con las condicionalidades establecidas no reciben el dinero asociado a cada servicio.

No se halló ninguna evaluación referente al Programa Desnutrición Cero.

2.4. Sistematización de las etapas de los Programas de Alimentación y Nutrición

En la figura 4 podemos observar que las formas en las que manejan sus estrategias y los recursos, en términos generales, son similares.

Es necesario analizar que la adquisición de alimentos lo hacen sobre la figura de contratación de empresas privadas encargadas de la elaboración de productos fortificados (en el caso del PANN 2000) o la adquisición, a escala nacional, de los insumos (arroz, granos secos, enlatados, etc.) que se entregaban dentro del almuerzo escolar y del Programa Aliméntate Ecuador. Así también, todo lo respectivo al almacenamiento de alimentos, su movilización-distribución y entrega en los espacios acordados como por ejemplo las escuelas, unidades de salud y Juntas Parroquiales, son contratados de manera centralizada.

Mientras que los beneficiarios de los programas PANN 2000 y AE deben acercarse personalmente a los espacios de entrega de suplementos alimentarios y de las raciones alimenticias para retirarlos desde las Juntas Parroquiales o las Unidades de Salud.

FIGURA # 5

SISTEMATIZACIÓN DE LAS ETAPAS EN LA EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

Periodo	Características en los Programas	Características en la Política Pública
Antes de 1995	<ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de intervenciones aisladas, intermitentes de poco impacto y de marcado carácter asistencial. • Coberturas bajas. • Problemas de diseño 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencial • Poca planificación • Selección discrecional de los sectores a atender • Financiamiento externo
De 1995 a 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevo modelo de gestión, OI (PNUD) administra los recursos públicos y de la cooperación externa, realiza a nombre del gobierno los procesos contractuales de la logística (producción y distribución) • Incorporación de productos fortificados contratados a las empresas privadas. • Intervenciones continuas, enfocadas a resultados. • Criterios operativos y no técnicos de focalización. • Asistencia Técnica externa, varias consultorías. • Unidad de Gestión de Colación Escolar (ente anexo a PNUD) administra el Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de reforma del Estado • Financiamiento mixto (presupuesto nacional y de la cooperación internacional) • Se entrega la administración de los recursos a OI (PNUD y PMA) quienes cobran una tasa administrativa del 3,5 por ciento. Los OI realizan a nombre del Gobierno los procesos de contratación de los recursos humanos, bienes (alimentos) y servicios de los programas (distribución) • Criterios de eficiencia del gasto público. • Unidades de Gestión como entes para la implementación de programas y proyectos, • Poca incorporación de los programas a los ministerios y desarticulados de sus otras intervenciones.
De 2000 a 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de Almuerzo Escolar, surgimiento del PANN 2000 y Comedores Comunitarios • Expansión masiva de los programas (PAE pasa de 500 mil beneficiarios a 1'400.000 escolares atendidos) • Se utiliza el modelo de gestión de PAE para los otros programas. PMA administra los recursos (públicos y donación del USDA) • Utilización política y clientelar de los Programas • Importa atender a más beneficiarios, por ejemplo PAE atiende en promedio a 1'400.000 únicamente entre 40 a 60 de los 120 días programados 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis económica, • Plan Nacional de Emergencia, • Programas aparecen como una red de protección ante la crisis. • No existe planificación • Surgimiento de varios programas PANN 2000 y Comedores Comunitarios • Utilización política y clientelar de los Programas • Funcionarios de los programas designados bajo criterios políticos.
De 2004 a 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en criterios de focalización, AE utiliza SELBEN. • Intentos por realizar estudios de impacto: PANN 2000 evaluación de <i>Mi Papilla</i> (ICT), AE Línea de Base (STFS), PAE evaluación (UNESCO). • Se definen las poblaciones a atender por cada Programa (Ley de Seguridad Alimentaria) • AE se enfoca en preescolares. • Varios intentos (poco efectivos) por armonizar y coordinar intervenciones. • Programas funcionan de manera aislada entre sí y con los ministerios rectores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Condicionantes del BM y BID para integración y armonización de los programas • Definiciones técnicas y programáticas impuestas por OI (BM y BID) • Creación del SIAN y CONASAN • Susceptibilidad a la utilización clientelar en los programas • Incorporación de criterios de focalización en función de pobreza • Programas financiados totalmente por el presupuesto público • Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Periodo	Características en los Programas	Características en la Política Pública
A partir de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Reestructuración de los programas, buscan tener una perspectiva integral de garantía de derecho a la alimentación, se busca orientar la compra a pequeños y medianos productores. • Unidad de Gestión del PANN 2000 es incorporada al MSP. Reestructuración integral de Aliméntate Ecuador • Se busca el desarrollo de productos alternativos • MCDS con el mandato de armonizar y coordinar las intervenciones de los distintos programas. Aparece la propuesta INTI (Intervención Nutricional Territorial Integrada) y la estrategia nacional para la reducción acelerada de la desnutrición • Mayor profesionalización de cuadros técnicos y administrativos dentro de los Programas. • A partir de 2008 Programas administran completamente los recursos públicos y realizan la contratación de bienes y servicios a través del Portal de Compras Públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado como garante de derechos; Estado controla, regula y administra los procesos públicos • Incremento del presupuesto social • Concepción de inversión y no gasto • Mayor planificación • Recursos crecientes • Nueva Ley de Contratación Pública permite la administración de procesos desde los programas. • Se crea la Unidad de Compras Públicas para la Alimentación • La alimentación y nutrición aparecen de manera explícita dentro de los Planes de Desarrollo

Tomado de: Carranza B. Cesar. Políticas Públicas en Alimentación y Nutrición: Eficiencia del Gasto en los Programas de Alimentación Social de Ecuador. FLACSO. Quito, 2010. Pág. 62

CAPITULO III

EL PROGRAMA ALIMENTATE ECUADOR

“Los mercados no logran abordar el problema de la malnutrición cuando las familias no tienen dinero para comprar suficientes alimentos o solventar gastos de atención sanitaria. Se pueden plantear argumentos vinculados a los derechos humanos y la equidad, así como otros relacionados con el rendimiento económico, que justifican la intervención de los gobiernos en ayuda de esas familias. Pero la malnutrición ocurre también en muchas familias que no son pobres, porque la gente no siempre sabe qué alimentos o prácticas de alimentación son mejores para sus niños o para ella misma; también le cuesta darse cuenta de que sus niños comienzan a sufrir problemas de malnutrición (...) La necesidad de corregir estas “asimetrías de información” es otro argumento a favor de la intervención de los gobiernos. Y los gobiernos deberían intervenir porque una mejor nutrición es un bien público que beneficia a todos; por ejemplo, puede reducir la propagación de enfermedades contagiosas y aumentar la productividad económica nacional”

(BM, 2006: 10).

El Ecuador está inserto en la dinámica de un mundo globalizado, cuyo sistema del libre mercado es un pilar importante y por ello es menester velar por la integridad de los seres humanos, mediante el cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos y proveer de atención principalmente a los más pobres, debido a su condición de vulnerabilidad.

Es en este marco que se hace el reconocimiento de la inseguridad alimentaria como un gran desafío que obliga a la comunidad internacional y a diferentes actores sociales a plantearse la necesidad de construir un nuevo paradigma a nivel mundial que promueva la generación de

acuerdos y compromisos regionales, bilaterales y multilaterales que logren parar las consecuencias de la crisis alimentaria que afecta la vida de las personas actualmente y de las generaciones futuras.

La construcción de un nuevo espacio que agrupa a actores sociales y también políticos el cual motiva a analizar y enfrentar la crisis alimentaria, surge a partir del número alarmante de personas en condición de vulnerabilidad al no poder acceder a los alimentos; además de temas estructurales que se han venido visibilizando a lo largo de los años como por ejemplo la mala distribución de la riqueza, de la tierra y del agua, las inequidades que existen entre los pequeños y medianos agricultores con las grandes empresas agrícolas, la incapacidad de las personas para acceder a los alimentos básicos, el cambio climático que provoca pérdidas de alimentos, entre otros.

Todo lo mencionado conllevó a la generación de un espacio de denuncia sobre las decisiones y políticas para solucionar las problemáticas que provocan que millones de personas se encuentren en estado de emergencia. Este espacio lo generan tanto organizaciones nacionales como internacionales, movimientos sociales, la academia y los gobiernos de turno. De ésta manera los Regímenes Internacionales se consolidan; en respuesta a las demandas de la sociedad civil y demás actores, generando nuevos enfoques y posibilidades de administración y manejo, no sólo de los problemas alimentarios sino los problemas del mundo en general.

Es en este marco, en el que uno de los objetivos más significativos es el alcance de la propuesta de la FAO respecto a la agricultura sostenible, lo cual da valor a la agricultura a pequeña escala como es por ejemplo huertos caseros y el construir programas para la población vulnerable que ayude con raciones alimenticias y a través de procesos formativos para que se promueva la salud desde el enfoque de la buena nutrición.

Así, son los programas sociales con enfoque nutricional que forman parte de las propuestas de desarrollo de políticas públicas cuyo gran paraguas son los regímenes internacionales que los proponen, los validan, los recomiendan. En este espacio entra la cooperación internacional como uno de los actores que apoya, en respuesta a los compromisos generados entre tomadores de decisión en Cumbres Mundiales, encuentros, foros, con donaciones, asistencia técnica, entre otros. Un ejemplo concreto que viene al caso es que el Estado Ecuatoriano

recibió una donación del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), en el año 2001²⁴ por un monto de más de \$ 20 millones USD, con el objetivo de motivar la creación de programas con enfoques nutricionales y alimentarios por medio de los cuales se logre dar una respuesta a las necesidades de la población afectada en un contexto de crisis económica y conflictividad social.

Durante el período 1995-2000, en el Ecuador se suscitaron acontecimientos difíciles para la población ya que atravesaba una grave crisis e inestabilidad tanto política como económica, reflejándose en acciones como paros, huelgas, enfrentamientos y por ello se vio la necesidad de asistir a la población que se encontraba en situación de vulnerabilidad. Se crearon diferentes políticas públicas denominadas “Plan Social de Emergencia”, como una propuesta estratégica de protección a la sociedad que buscó ayudar a ante las diferentes consecuencias de la crisis.

Es así que el Estado Ecuatoriano enfocó los esfuerzos para la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional en el Ecuador, y en este capítulo se describirá y analizará al Programa Aliméntate Ecuador (PAE), como una de las respuesta de políticas públicas creadas por el Estado Ecuatoriano para contribuir con la seguridad alimentaria y nutricional del país, alineándose al PNBV.

Primeramente se hablará a cerca de su historia, la base legal de la institución y los objetivos generales y específicos, su misión, visión, valores institucionales y la política de calidad para entender de manera general la propuesta del Estado. Luego se explicarán los componentes del Programa y su estrategia para cumplir los objetivos planteados. Finalmente se hará un análisis crítico del PAE y sus resultados.

²⁴ <http://www.derechoecuador.com/productos/producto/catalogo/registros-oficiales/2001/noviembre/code/17444/registro-oficial-noviembre6-de-noviembre-del-2001>

3.1. Historia

El Programa Aliméntate Ecuador perteneció al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), y sus esfuerzos se dirigieron a promover la alimentación nutritiva y saludable principalmente para quienes se encontraban en situación de vulnerabilidad.

La iniciativa nace en primera instancia como “Programa de Comedores Comunitarios”, el cual estaba adscrito a la Subsecretaría de Recursos Comunitarios del Ministerio de Bienestar Social (actual MIES). Lo que perseguía el Programa era entregar los fondos económicos que a su vez fueron donados por la USDA al Gobierno Ecuatoriano, para la alimentación de la población que atravesaba una fuerte crisis económica, política y social.

A partir del año 2002 el PAE pasa a ser denominado como “Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario” PRADEC, financiado exclusivamente con fondos del Estado Ecuatoriano, ejecutado por el Ministerio de Bienestar Social, los mismos que fueron administrados de acuerdo a las medidas del Programa Mundial de Alimentos. El objetivo de éste era entregar alimentos a asociaciones y comunidades ubicadas en espacios rurales, cuyos miembros se organizaban para llevar a cabo obras en beneficio del desarrollo local como fue por ejemplo poner en marcha los comedores comunitarios dirigidos para las personas de escasos recursos que demandaban de alimentos²⁵.

Lamentablemente, respecto a los recursos destinados para estas actividades se observó que existió mala administración en la distribución de los alimentos, razón por la cual este componente del programa se eliminó en su totalidad.

En mayo de 2003 se definió que la base de datos que sería usada para la entrega de los alimentos sería el padrón del Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN)²⁶. Entonces se propuso que se atendería solamente a quienes estaban calificados y clasificados en esta nómina. Año siguiente, el PRADEC cambió su nombre al actual Programa Aliméntate

²⁵ Datos proporcionados por Mariana Galarza, Ex Presidenta del Programa Aliméntate Ecuador.
<http://www.alimentateecuador.gob.ec/antecedentes/pae>.

²⁶ SELBEN: selección de beneficiarios. Este sistema identifica a las familias y las clasifica según su nivel de bienestar.

Ecuador y se tomó la decisión de prescindir de los Proyectos y Comedores Comunitarios, debido a que no se observó transparencia en el uso de los recursos.

Es a partir de entonces, en año 2004 y 2005 que el trabajo del AE se concentró en trabajar con niños de 2 a 5 años y once meses, adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad pertenecientes a los quintiles²⁷ 1 y 2 de pobreza registrados el SELBEN.

En el año 2006 el Congreso Nacional (actual Asamblea Nacional) aprobó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional y con esta decisión también surgieron cambios en los Programas Alimentarios que se estaban ejecutando. Uno de ellos fue que los niños de 2 y 3 años pasaron a ser público objetivo del Programa PANN 2000 del Ministerio de Salud Pública. Por lo tanto, el AE se enfocó en dar atención a niños de 3 a 5 años y once meses.

“En el año 2007 se plantea algo diferente, basado en niveles de desnutrición y anemia en el país en niños menores de 5 años. Por ello se vio la necesidad de trabajar de forma integral con las familias, es decir que abarque a todos sus integrantes, cambiando así la lógica del clientelismo a un programa de nutrición que tenga un enfoque fuerte de hábitos de nutrición y entregar raciones que permita a la gente que venda sus productos, de tal forma que la cadena de valor promueva la seguridad alimentaria en el país.

*Así, el programa nació en este contexto, convirtiéndose en el impulsor de una seguridad y soberanía alimentaria con enfoque nutricional. Nutricional significa cantidad, calidad y crear hábitos”.*²⁸

Esta modalidad de intervención se mantuvo hasta diciembre de 2010, fecha en la que se realizó la última compra de alimentos para distribución a través de las Juntas Parroquiales. Esto se debió a que una evaluación de los proyectos de inversión llevada a cabo por la presidencia de la República y SENPLADES concluyó que la entrega de alimentos mediante esta modalidad no era la forma más eficiente para tratar el problema de la desnutrición de su población objetivo. Existen múltiples argumentos que sustentan una decisión de esta

²⁷ Quintil: La pobreza en el Ecuador para términos de estudio ha sido dividida en cinco partes. Los quintiles 1 y 2 de pobreza son a los que asiste el Programa Aliméntate Ecuador.

²⁸ Entrevista a Mariana Galarza, Anexo, Pág. 97

naturaleza, siendo el principal el que la entrega de víveres a una familia por regla general resulta en su consumo por parte de todo el núcleo familiar. Dado que el cálculo de las raciones se realizaba tomando en cuenta únicamente la población objetivo sumado al hecho de que los alimentos no se destinaban a miembros específicos de la misma, la entrega de raciones alimenticias genera una alta dilución intrafamiliar de los productos entregados afectando negativamente su posible efecto sobre los niños a quienes estaba destinado.


Finalmente, el Programa Aliméntate Ecuador fue suspendido el 31 de mayo 2012 por la ministra de Inclusión Económica y Social (MIES), Doris Soliz, quien firmó un acuerdo para que el proyecto se dividiera una parte en el MIES y la otra en el INFA, dejando sin efecto el acuerdo de 2007, en el que se establecieron los lineamientos del programa²⁹.

²⁹ Diario La Hora, Sección País. 22 de octubre de 2012. En:
<http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101411115#.UKxPaYfn-So>

3.2. Bases y Fundamentos del Programa

A continuación se detallan las bases y fundamentos del Programa Aliméntate Ecuador, las mismas que tienen mucha similitud respecto a los anteriores Programas analizados, sin embargo es importante señalar que cada uno de ellos tiene un público objetivo a quien atender, además de que también se focalizan en territorios diferentes.

FIGURA N. 6

PROGRAMA ALIMÉNTATE ECUADOR	
	
Misión:	Contribuir a mejorar el nivel de vida de los más pobres y vulnerables de la población ecuatoriana, facilitando la entrega oportuna de productos alimenticios de calidad, nutritivos y pertinentes.
Visión:	Aliméntate Ecuador será una organización de credibilidad y referente válido de gestión pública, por la calidad de los servicios que presta, labor técnica y transparente, e impacto positivo que logra en los proyectos de alimentación para el desarrollo humano.

Objetivos generales:	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir con la erradicación del hambre hasta el año 2015.
	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar al desarrollo humano a través de una alimentación y nutrición adecuada
	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar a los grupos objetivos alimentos de calidad, que ayuden a satisfacer sus necesidades básicas nutricionales, contribuyendo de esta manera a disminuir la desnutrición y la pobreza en el país.
Objetivos específicos:	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la cobertura de la entrega de alimentos, en función de la disponibilidad de los recursos.
	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad de la intervención y atención a los beneficiarios: niños de 2 a 5 años once meses: personas mayores de 65 años y personas con discapacidad.
	<ul style="list-style-type: none"> • Llegar a posicionarnos como un Programa serio que trabaja con transparencia y organización, bajo parámetros técnicos de gestión y en un marco de esquema de procesos.
	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir con un mínimo del 30% del requerimiento diario alimentario y nutricional de la población técnicamente focalizada.
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la educación nutricional de los beneficiarios, con la generación de una cadena multiplicadora de información y capacitación.
	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer procesos estandarizados de calidad, que generen eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión del Programa, continuidad y permanencia en la asistencia alimentaria a los Beneficiarios.
	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener a la ciudadanía totalmente informada de toda la gestión Operativa y Financiera del Programa a través de sistemas de información tecnológica.
	<ul style="list-style-type: none"> • Involucrar a la sociedad e instituciones conformando grupos de veeduría ciudadana, comités de nutrición, en un proceso constante y sincronizado de cooperación y apoyo hacia las personas más necesitadas, que son los sujetos y objetos del Programa.

Política de calidad:	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el nivel de vida de los más pobres y vulnerables.
	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfacer los requerimientos nutricionales de los niños beneficiarios y la expectativa de apoyo alimentario de los adultos mayores y personas con discapacidad.
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el desarrollo profesional del personal.
	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la desconcentración del Programa.
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la red de alianzas estratégicas.
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover una cultura de calidad enfocada al mejoramiento continuo del Sistema de Gestión.
Valores:	<ul style="list-style-type: none"> • Honestidad
	<ul style="list-style-type: none"> • Solidaridad
	<ul style="list-style-type: none"> • Vocación de servicio
	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo en equipo
	<ul style="list-style-type: none"> • Lealtad Institucional
	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto
	<ul style="list-style-type: none"> • Puntualidad

Datos: tomados de Falquez, 2008.

Cuadro: Autora, 2014.

3.2.1. Organización y estructura del Programa

El programa Aliméntame Ecuador trabaja sobre la base de una Coordinación Nacional quien delega las responsabilidades y toma las decisiones de la institución. Subsiguientemente, se encuentra el área de Comunicación Social, quien tendrá un fundamental rol en la ejecución de las actividades del Programa, pues uno de los componentes más fuertes del Aliméntame Ecuador se basa en la formación a las personas en cuanto a salud nutricional, a través de productos edu-comunicacionales. Así también, en el mismo nivel se encuentra el departamento de recursos humanos, encargado de la gestión del talento humano.

Luego, encontramos un escalón más abajo el área de calidad de gestión y monitoreo que se encarga de acompañar en los procesos para que se cumpla con calidad, bajo procedimientos y normas y en el tiempo previsto.

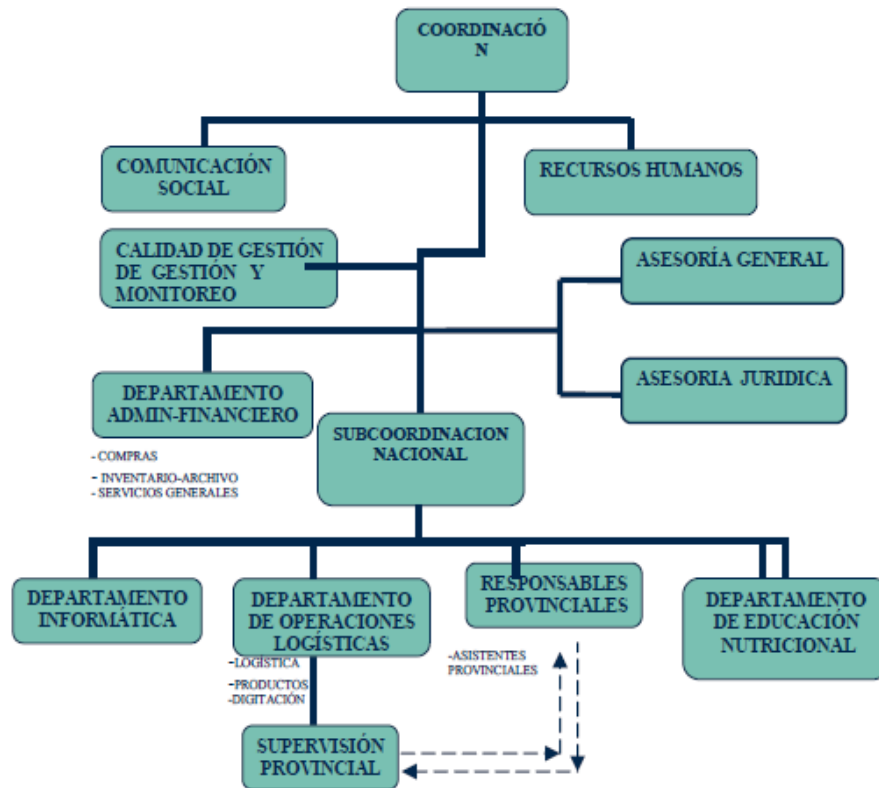
El Programa Aliméntame Ecuador contó con un equipo de Asesoría legal y jurídica, que se enfoca en el cumplimiento de la normativa legal en temas laborales, tributarios, convenios interinstitucionales y con organismos internacionales, entre otros. El programa contó también con el Departamento Administrativo financiero el cual se encargaba de las compras de los alimentos a ser entregados en las Juntas Parroquiales, así como también de los suplementos alimentarios, se encargaban del inventario y archivos.

Por su lado, la Subcoordinación Nacional se encargaba del departamento de informática, de operaciones logísticas, quienes a su vez estaban a cargo de la Supervisión Provincial, y finalmente el Departamento de Educación nutricional.

A continuación un gráfico que permitirá entender la estructura de organizacional del Programa:

FIGURA # 7

ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA



Fuente: tomado de: “Plan de Comunicación Estratégica como herramienta de apoyo y gestión para el Programa Aliméntate Ecuador en procura de optimizar la comunicación con sus Aliados Locales durante el período 2007-2008”.

3.3. *Beneficiarios del Programa*

Como se mencionó anteriormente, los indicadores que permiten saber quiénes son los beneficiarios se obtienen a través de dos herramientas:

SELBEN: el Sistema de Selección de beneficiarios de Programas Sociales es llevado adelante por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. La cobertura del proyecto

es a nivel nacional y se enfoca en focalizar los hogares y personas que se encuentran en territorios vulnerables. Esto se obtiene por medio de una encuesta social, económica, cultural, intelectual, etc., y es calificada con un puntaje entre 0 y 100.

Es a través de esta herramienta que el AE reconoce y focaliza a la población más vulnerable del país, categorizándola en quintiles 1 y 2 de pobreza y pobreza extrema. El quintil 1 agrupa a todas las personas que tienen un puntaje entre 0 y 42.87, y el quintil 2 las que tienen un puntaje entre 42.87 y 50.65³⁰.

SIISE: el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador es ejecutado por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y su objetivo es integrar, resumir y difundir las estadísticas sociales.

El AE usa estas herramientas para tomar decisiones respecto al grupo poblacional que debe ser atendido, los territorios que más requieren ayuda debido a un problema de salud nutricional y demás.

Respecto a las personas atendidas por el AE a continuación incorporo un cuadro en el que se puede observar tanto el presupuesto asignado para el Programa desde el año 2000 hasta el 2007 y la cantidad de beneficiarios asistidos:

³⁰ Observatorio de la Política Fiscal. En: <http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Proyecto-SELBEN.pdf>

FIGURA N. 8

**PRESUPUESTO ASIGNADO PARA EL PROGRAMA ALIMENTATE
ECUADOR VS. LA CANTIDAD DE BENEFICARIOS ENTRE LOS AÑOS
2000 Y 2007**

Programa		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AE	Cobertura (beneficiarios)	58.600	73.299	348.793	203.571	210.054	200.978	237.283	259.326
	Presupuesto (millones US\$)	1,9	4,2	6,1	7,0	7,5	8,0	12,4	17,5

Fuente: Tesis: “Políticas públicas en alimentación y nutrición: eficiencia del gasto en los programas de alimentación social de Ecuador”, César Carranza Barona, FLACSO, Abril 2010. Quito-Ecuador.

Lo que puede observarse es que a medida que el presupuesto ha incrementado, también crece el número de personas participantes del Programa. Desde el año 2000 al año 2007 el número ascendió a más de 200 mil personas, lo cual demuestra que existe gran interés y voluntad política de trabajar en el tema de asistencia alimentaria.

En el año 2000 se observa que el AE inicia el trabajo con una población de 58. 600 beneficiarios, con \$1, 9 millones de dólares. El año siguiente, se incrementan ambas variables, ascendiendo a 73.299 el número de beneficiarios y el presupuesto a \$4,2 millones de dólares. Durante el año 2002, la cifra de beneficiarios asciende más de tres veces que el año anterior, y es el año que mayor cantidad de beneficiarios llega, cuya cifra es de 348.793 y el presupuesto es de 6,1 millones de dólares.

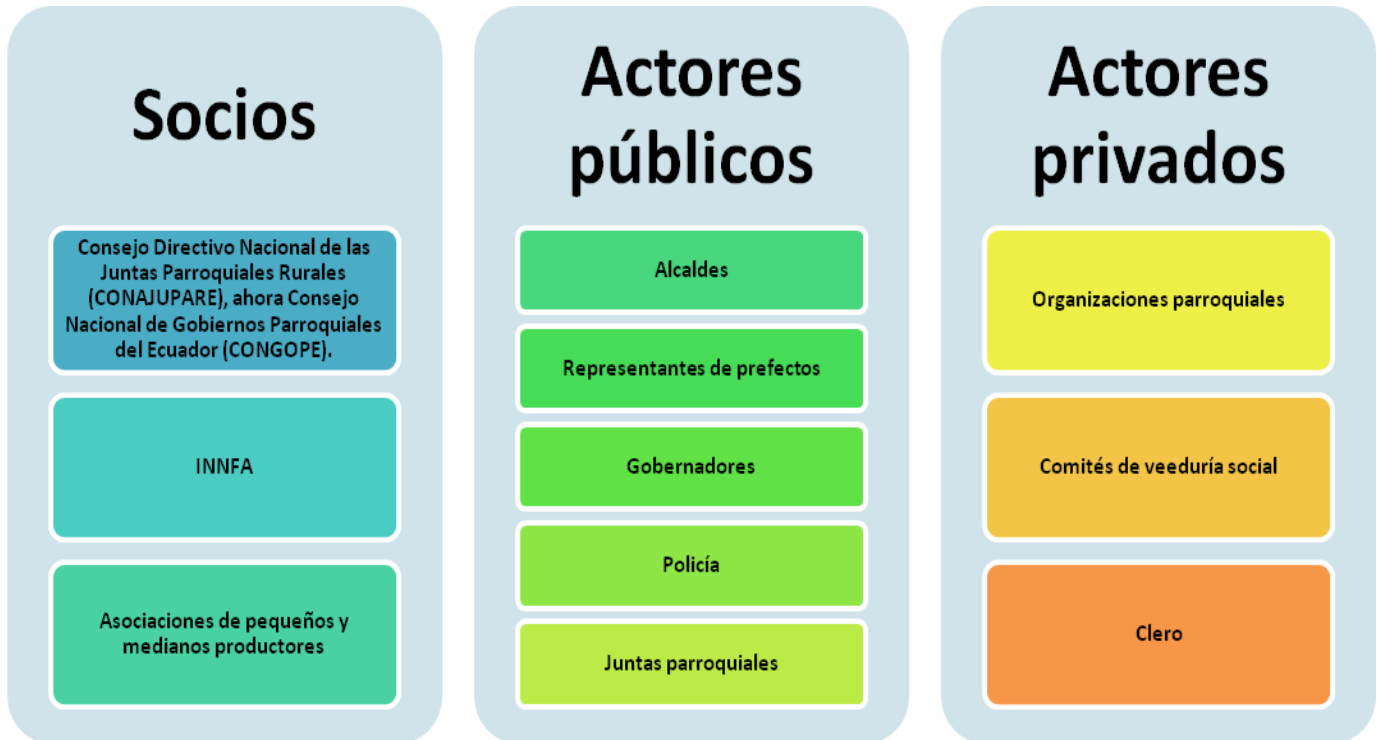
Para los años subsiguientes, vamos a mirar que el promedio de beneficiarios es de 220.000, pero que el presupuesto asciende a 17,5 millones de dólares en el año 2007.

3.4. Socios de Implementación del Programa

Las institucionalidades y organismos con los que trabajó a lo largo de su existencia el Programa Aliméntate Ecuador fueron los siguientes:

FIGURA N. 9

SOCIOS CLAVES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA ALIMENTATE ECUADOR



Elaboración: Autora

Fuente: Ficha técnica Programa Alimentate Ecuador 2000-2007

Entre los socios estratégicos del AE estuvieron el Consejo Directivo Nacional de las Juntas Parroquiales Rurales (CONAJUPARE), actual CONGOPE, a quienes se les entregaban las raciones alimenticias para que sean ellos quienes distribuyan a los beneficiarios.

Así también, el INNFA se encargaba de brindar los suplementos alimentarios a los niños que eran parte de los centros y; por otro lado las asociaciones de pequeños y medianos productores para comprar las raciones alimenticias que serían entregadas al grupo objetivo del AE.

En cuanto a los actores del sector público, las alianzas que se realizaron fueron con Alcaldes, prefectos, gobernadores, la institución policial y juntas parroquiales, quienes tenían el rol de acompañamiento, seguimiento, supervisión.

Finalmente, quienes tenían el rol de veedores de los diferentes procesos eran los actores privados como son las organizaciones parroquiales, los comités de veeduría social y la iglesia.

3.5. *Proyectos y recursos asignados*

3.5.1. Proyectos

Entre los proyectos específicos que el Programa llevó a cabo enlistaré a continuación y luego explicaré cada uno de ellos:

FIGURA N. 10

PROYECTOS EJECUTADOS POR EL PROGRAMA ALIMENTATE ECUADOR



Elaboración: Autora

Fuente: Carranza B. Cesar. Políticas Públicas en Alimentación y Nutrición: Eficiencia del Gasto en los Programas de Alimentación Social de Ecuador. FLACSO. Quito, 2010. Pág. 59

- **Protección Alimentaria**

Este componente tiene como objetivo ayudar a la disminución de la inseguridad alimentaria a través de la entrega de raciones de alimentos a los beneficiarios de las parroquias rurales (niños de 3 a 5 años de edad, adultos mayores y personas con discapacidad de quintiles 1 y 2 de pobreza) registrados en la base del SELBEN.

En cuanto a los pasos que se s que se ejecutaba este proyecto:

- Inicialmente se realizaba procesos de contratación de los alimentos para ser incluidos en la entrega. Entre los alimentos se encontraban no perecibles como: avena, arroz, aceite, azúcar, granos secos, enlatados, entre otros. El Instituto de Compras del MIES era el encargado de las compras de estos productos.

En cuanto a otro tipo de contrataciones fueron realizados por el Programa Mundial de Alimentos hasta diciembre de 2008. Un año más tarde, es el Programa de Provisión de Alimentos (PPA) del MIES quien lleva adelante este proceso de contratación de bienes y servicios.

- En las Juntas Parroquiales se realizaban la entrega de los alimentos 4 veces por año, espacio en los que se acopiaban y se entregaban al grupo objetivo.
- La canasta de alimentos que se entregaba consistía en: 1 litro de aceite, 1 funda de arroz, 1 lata de atún, 1 funda de avena, 1 funda de fideo fortificado, 1 funda de sal yodada, 1 lata de sardina, 1 funda de leche en polvo, 1 funda de panela granulada o azúcar morena y 1 funda de fréjol rojo³¹.

Con el objetivo de ser coherentes con el lineamiento de la economía popular y solidaria que empezaba ya a plantearse en el gobierno, se vio la necesidad de acercar a los consumidores con los pequeños productores que decidieron asociarse para comprar y vender de manera directa en las ferias inclusivas denominadas “Plazas del Buen Vivir”.

- **Proyecto Alimentario Nutricional (PANI)**

³¹ Carranza B. Cesar. Políticas Públicas en Alimentación y Nutrición: Eficiencia del Gasto en los Programas de Alimentación Social de Ecuador. FLACSO. Quito, 2010. Pág. 59

El objetivo de este componente fue reducir los índices de anemia en niños menores de 5 años que acudían a los Centros de Desarrollo Infantil del Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) en sus modalidades: Creciendo con Nuestros Hijos y Centros Infantiles del buen Vivir.

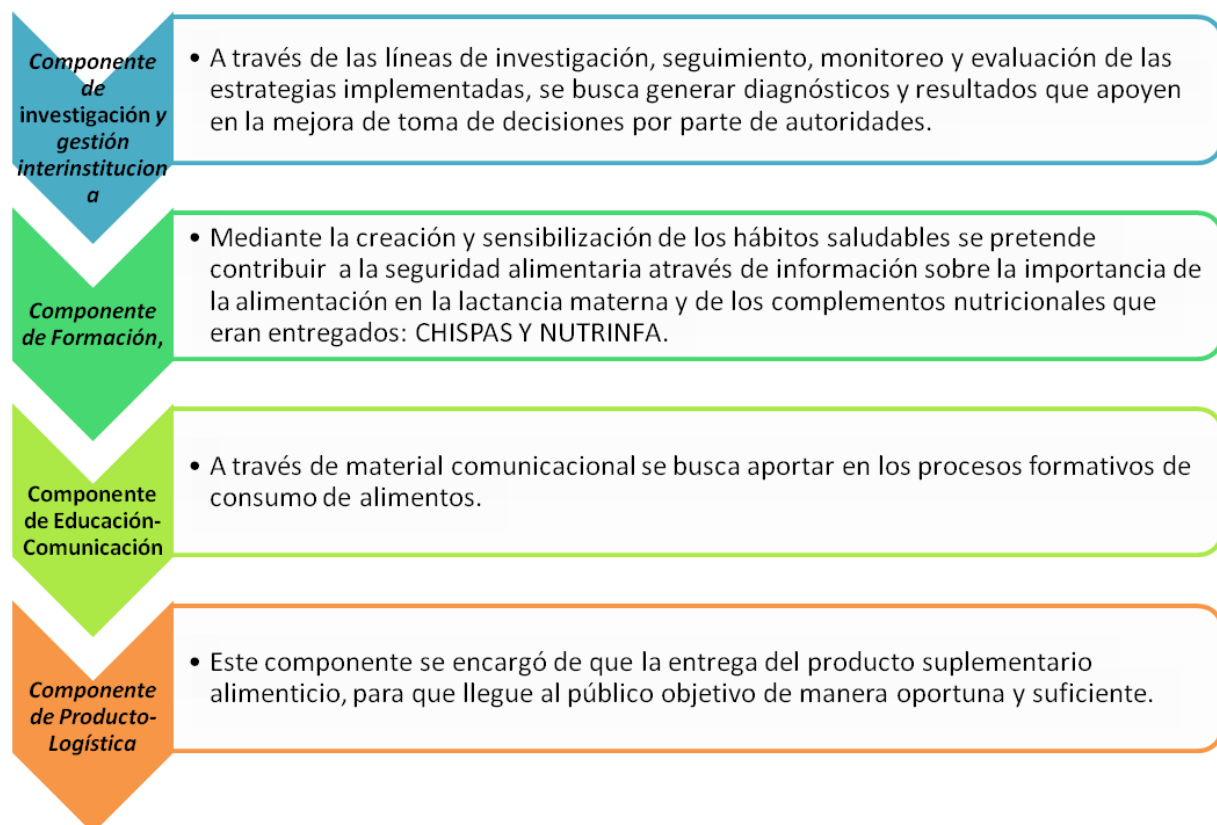
Para ello, en el año 2004 el Programa hizo una alianza estratégica con el INFA a través de un convenio con el objetivo de entregar complemento alimentario para el consumo de niños de edades entre los 2 y 5 años de edad. NUTRIINNFA se denominó a este complemento nutricional alimentario cuya primera y única distribución se realizó en el año 2005. Sin embargo, el PAE dejó de distribuir el producto para llevar adelante otra estrategia: el Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI).

Ambas instituciones públicas, el AE y el INNFA ejecutaron este componente con un nuevo público objetivo: niños de 0 a 5 años atendidos en las unidades de atención de Desarrollo Infantil del INFA y en sectores urbano con el objetivo de prevenir problemas de salud frecuentes en la población: malnutrición y anemias, a través de producto complementario multivitamínico “Chis -Paz”. Se entregaban en cajas de treinta sobres de un gramo cada uno y debían ser incluidos en la sopa de manera diaria por sesenta días. Su uso aseguraba al niño obtener vitaminas, hierro, zinc, ácido fólico. Simultáneamente a la entrega del complemento multivitamínico se propuso la formación y sensibilización de las madres de familia para que tengan más información respecto de los alimentos que dan a los niños, para que de esta manera sea un proceso más integral.

La entrega de “Chis -Paz” era realizada por el Programa Aliméntate Ecuador. El producto cumplía con normas como el registro sanitario y se encontraba en el empaque la respectiva fecha de vencimiento.

En el marco de este proyecto se llevaron a cabo cuatro componentes con diferentes objetivos. A continuación se detallan cada uno de ellos.

FIGURA # 11
COMPONENTES DEL PROGRAMA ALIMENTARIO NUTRICIONAL
INTEGRAL (PANI)



Elaboración: Autora

Fuente: Carranza B. Cesar. Políticas Públicas en Alimentación y Nutrición: Eficiencia del Gasto en los Programas de Alimentación Social de Ecuador. FLACSO. Quito, 2010. Pág. 61

El Programa Alimentario Nutricional Integral inició la ejecución de actividades en el año 2009 en la zona Sierra centro, abarcando a las siguientes provincias: Cotopaxi, Chimborazo, cañar, Bolívar y Tungurahua.

Su cobertura amplió posteriormente, incluyendo a zonas de la Sierra, Costa y el Oriente Ecuatoriano como fueron: Imbabura, Manabí, Pichincha, Pastaza y Guayas.

Finalmente, en el año 2012 se logró que el Programa cubra con a través de sus estrategias a la población a nivel nacional. En ese año se atendió aproximadamente a 456.000 niñas y niños³². Los recursos necesarios para la ejecución del Programa ascendieron a US\$ 2'078,100 para el año 2009.

- **Proyecto de Atención Integral al Adulto Mayor**

El proyecto tuvo como objetivo mejorar la calidad de vida desde un enfoque de la salud nutricional y la reinserción social de los adultos mayores (desde los 65 años de edad) que se encuentran bajo la línea de pobreza de las zonas rurales del país, registrados en el SELBEN en el quintil 1 y 2 de pobreza y que reciben el Bono de Desarrollo Humano.

La propuesta de este componente consistió en entregar un suplemento alimenticio a los adultos mayores. Este producto se llamó “Sopa Vilcabamba” y se otorgaban un total de seis unidades con el objetivo de que sea agregada a la sopa del Adulto Mayor.

Este proyecto previó la necesidad de que se transversalicen enfoques como los saberes ancestrales, por lo que se daban talleres en los que se preparaban recetas de platos que realizaban los ancestros, así como también la medicina natural.

³² MIES. Diagnóstico de Seguridad Alimentaria nutricional en los centros de desarrollo Infantil del Sistema MIES, 2010-2012, Experiencia en Ecuador. En: http://189.28.128.100/dab/docs/6seminario/temas_simultaneos/30/sala2/experiencia_ecuador_san.pdf

- **Promoción de alimentos saludables**

El objetivo de este proyecto es el de mejorar los hábitos alimenticios en los hogares del país, cuyo eje transversal es el respeto a las culturas y su gastronomía local.

Para ello se creó el Área de Educación y Formación Saludable, cuyo esfuerzo se tradujo en la ejecución del proyecto Mantenimiento y Fortalecimiento de las Redes de Seguridad Alimentaria Nutricional (REDSAN), conformadas en todo el país.

REDSAN propuso la construcción de módulos cuyos contenidos abarcaban temas de alimentación saludable y estaban dirigidos a voluntarios interesados en la temática. Se propuso la metodología de formador de formadores, es decir, los voluntarios capacitados a su vez compartían la información en los encuentros comunitarios, los espacios en los que se distribuían las raciones y suplementos alimenticios, así como también en las Plazas del Buen Vivir.

“Por ejemplo, en Ecuador se desperdicia un 60% de frutas y verduras y la OMS recomienda que la dieta ponga énfasis en estos productos, porque elevan defensas, disminuyen las grasas, la sal y el azúcar. Entonces hicimos una investigación formativa sobre frutas y verduras en el país y tenemos ya un resultado de ello y un brief creativo para promover el consumo de estos alimentos y módulos encaminados a lograr cambios de comportamiento. Identificamos los obstáculos, este país tiene fruta y verdura todo el año, pero no come, porque existen unas percepciones de que es caro, de que son golosinas, que son sólo para los niños, que no llenan, son percepciones que existen y que tenemos que enfrentar con una estrategia comunicacional y de capacitación. También hicimos una investigación formativa sobre lactancia materna y alimentación complementaria y ahora estamos haciendo encuestas a adultos mayores en conjunto con otros organismos para conocer las condiciones de vida de ellos, es la primera que se hace, ¡no existe ninguna!

Para mí resulta hermoso a partir de una información, de un conocimiento, plantear estrategias, porque no estamos a ciega.

*Todo eso hemos hecho en dos años y medio. Y con todas estas investigaciones que hemos hecho tenemos todas nuestras propuestas ya listas, no nos quedamos en la investigación nada más*³³.

En la siguiente figura se muestra el procedimiento operativo de cada una de las estrategias de Promoción de Alimentos Saludables:

³³ Entrevista realizada a la Dra. Mariana Galarza, Coordinadora Nacional del Programa Aliméntate Ecuador. Tomado de: http://alimescolar.sistematizacion.org/entretiens/liste-des-entretiens/?tx_panel_

FIGURA # 12

**ESTRATEGIAS PUESTAS EN MARCHA EN EL MARCO DEL PROYECTO
PROMOCION DE ALIMENTOS SALUDABLES**

Feria del Buen Vivir

- Identificar los mercados y ferias libres en las diferentes ciudades
- Selección de mercados
- Presentación y aprobación de proyecto a Municipio o Gobernación
- Aceptación y firma de convenios con Municipio
- Capacitaciones a comerciantes de los diferentes mercados
- Entrega de materiales a comerciantes, e implementación de gráfica en el mercado
- Evento inaugural Feria del Buen Vivir
- Seguimiento y evaluación continuos.

Tiendas

- Investigación de mercado para determinar los puntos de venta total o parcial de frutas y verduras de interés para el proceso.
- Selección de tiendas en Cuenca, Quito, Guayaquil, Ambato y Riobamba.
- Capacitación a vendedores y vendedoras de tiendas.
- Implementación de materiales en tiendas seleccionadas y capacitadas
- Fidelización en tiendas
- Seguimiento y evaluación continúa

Coches

- Presentación y aprobación de proyecto a municipio
- Firma de convenio y obtención de permisos municipales
- Estudio de mercado y factibilidad del negocio
- Acuerdo ministerial para realización proyecto
- Coordinación con PPS para selección de vendedores beneficiarios
- Capacitación a vendedores
- Concurso para la fabricación de coches
- Evento de lanzamiento de coches
- Seguimiento del desarrollo de negocios.

Elaboración: Autora

Fuente: Carranza B. Cesar. Políticas Públicas en Alimentación y Nutrición: Eficiencia del Gasto en los Programas de Alimentación Social de Ecuador. FLACSO. Quito, 2010. Pág. 62

El Programa trabajó en la producción y difusión de varias publicaciones, videos y cuñas radiales sobre alimentación y nutrición, campaña masiva denominada “Alimentos de Verdad”

a partir de investigaciones realizadas por trabajadores del Programa. Estos materiales fueron difundidos en las diferentes localidades del país en los espacios de las Ferias del Buen Vivir y en los medios de comunicación.

El Proyecto fue financiado con recursos del Gobierno del Ecuador, y el monto asignado para el año 2009, ascendió a US\$ 3'311, 443 dólares para la ejecución del Proyecto en 10 provincias del ámbito rural que correspondió a la 1era y 2da fase del Proyecto.

3.5.2. *Presupuesto Asignado*

Con respecto a los recursos asignados, puede observarse que la inversión en los programas de alimentación y nutrición creció de manera sostenida entre el año 2000 y 2008. Como se muestra en el siguiente gráfico, el monto de los recursos transferidos por el Estado ecuatoriano al Programa Mundial de Alimentos para la operación de los programas de alimentación y nutrición (PANN 2000, Programa Aliméntate Ecuador, Programa de Alimentación Escolar).

GRÁFICO # 6

MONTOS EN DÓLARES TRANSFERIDOS AL PMA PARA LA OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN, 2000-2008

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

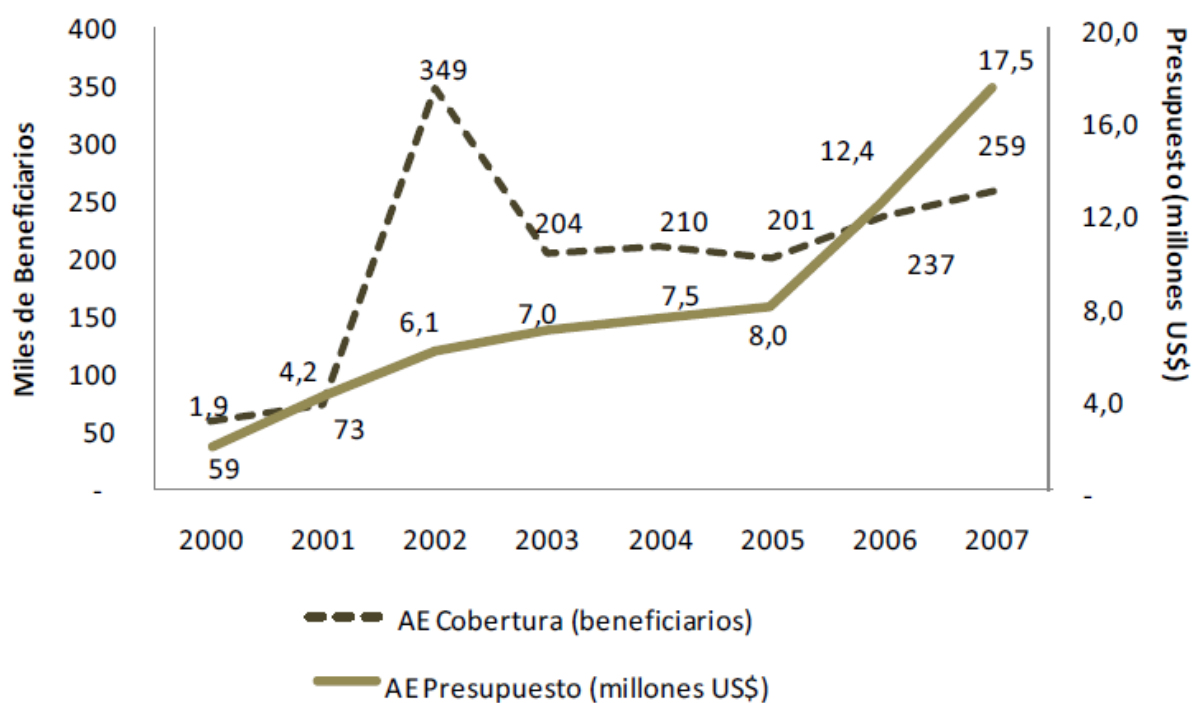
Fuente: Carranza B. Cesar. Políticas Públicas en Alimentación y Nutrición: Eficiencia del Gasto en los Programas de Alimentación Social de Ecuador. FLACSO. Quito, 2010. Pág. 83

Durante la existencia del Programa Aliméntate Ecuador, el Congreso Nacional, (ahora la Asamblea Nacional), dentro del Presupuesto General del Estado aprobó al Ministerio de

Economía y Finanzas, como al Ministerio de Inclusión Económica y Social; los rubros o montos del financiamiento anual correspondientes al Programa, éstos se presentan en el cuadro siguiente:

GRÁFICO # 7

PRESUPUESTOS APROBADOS 2002-2007



Fuente: Carranza B. Cesar. Políticas Públicas en Alimentación y Nutrición: Eficiencia del Gasto en los Programas de Alimentación Social de Ecuador. FLACSO. Quito, 2010. Pág. 86

En este gráfico se muestra la curva de los presupuestos aprobados, indicando un incremento del 60% del año 2003 al 2004. Del año 2005 al 2006 se da un incremento presupuestario del 5% y de éste último año al 2007 también se da un aumento cercano al 5%.

Cabe señalar que del presupuesto anual del programa, el 80% de los recursos se invierten en niños y niñas de 2 a 5 años y el 20% se invierte en adultos mayores y discapacitados³⁴.

A partir de que el Sr. Rafael Correa, actual Presidente de la República tomó el mandato, los presupuestos fueron los siguientes:

GRÁFICO # 8

PRESUPUESTOS APROBADOS 2008-20011

Año	2008	2009	2010	2011
Presupuesto Devengado	16,869,088.76	22,713,126.50	27,301,169.50	5,104,375.87

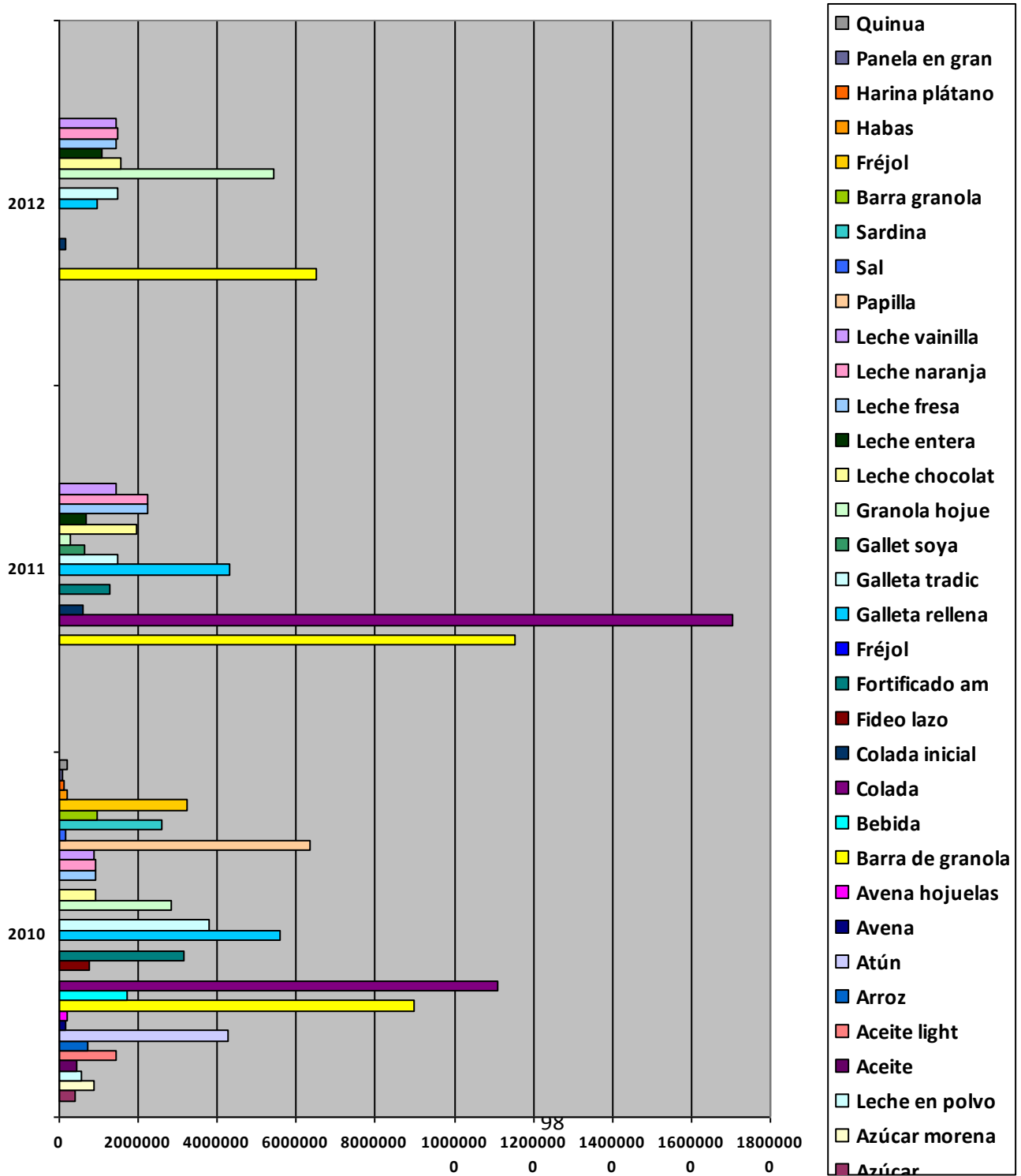
Fuente: Tomado de tesis “La alimentación saludable como pilar fundamental de desarrollo y bienestar- análisis de los programas sociales de alimentación y nutrición de estado ecuatoriano y la forma en que abordan el problema de la desnutrición en el Ecuador”. Noviembre 2012

Respecto a los productos que se entregaron y su valor, a continuación el listado:

³⁴ Ecuador. Diagnóstico de programas alimentarios nutricionales en: <http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/diagnutri/02vol2c.pdf>. pág 294. Consulta: marzo 2014.

GRÁFICO # 9

ALIMENTOS ENTREGADOS POR EL PROGRAMA ALIMENTATE ECUADOR Y SUS PRECIOS EN USD DURANTE EL PERÍODO 2010-2012



Fuente: MIES. Gráfico: Autora

Los datos del MIES, en el gráfico anterior dan cuenta de los productos y su cantidad en USD, que el programa Aliméntate Ecuador adquirió para entregar a los beneficiarios del programa, durante los años 2010 a 2012.

En este gráfico puede observarse que en el año 2010 existió gran variedad de alimentos para ser entregados y en grandes cantidades, como: aceite, arroz, azúcar, leche en polvo, atún, avena, granola en hojuelas, fideo, fréjol, galletas, granola, leche entera UHT de chocolate, leche entera UHT de vainilla, leche entera UHT de fresa, leche entera UHT de naranja, papilla, sardina, habas, harina de plátano, quinua, panela en grano, barra de granola, colada, galletas.

Los productos alimenticios que más se solicitaron en el programa durante este año fueron la colada, las barras de granola y la papilla.

Mientras tanto en el año 2011 puede mirarse que la variedad de productos adquiridos fue menor que el año 2010. No obstante, supera a la cantidad de productos que se adquirió en 2012. Los productos obtenidos fueron: barras de granola, colada, fortificado para el adulto mayor, galletas, granola en hojuelas, leche entera UHT de chocolate, leche entera UHT fresa, leche entera UHT naranja, leche entera UHT vainilla.

En este año, los productos que se adquirieron en mayor cantidad fueron la colada, las barras de granola, seguidas de las galletas rellenas.

Durante el año 2012, las compras bajaron en gran número, a diferencia de los 2 años anteriores. Los productos adquiridos fueron: barras de granola, colada, fortificado para galletas, granola en hojuelas, leche entera UHT de chocolate, leche entera UHT fresa, leche entera UHT naranja, leche entera UHT vainilla.

En el transcurso de este año los productos más adquiridos por su cantidad fueron las barras de granola y la granola en hojuelas.

3.6. Monitoreo y evaluación

“Puedo dar una respuesta al mirar los indicadores. Nosotros bajamos 17 puntos de anemia, según una evaluación externa de CEPAR”.

Mariana Galarza, Ex Directora Programa Aliméntate Ecuador

Uno de los componentes del programa que transversalizaban las actividades de cada proyecto fue el sistema de monitoreo y evaluación, cuyo objetivo fue dar seguimiento periódicamente respecto a los objetivos alcanzados con los objetivos propuestos y mirar posibles contrariedades o retrasos para corregir con medidas y estrategias oportunas.

Cabe mencionar que a estos procesos apoyan los comités de nutrición y las veedurías ciudadanas para que exista transparencia.

Según Mariana Galarza, ex coordinadora del PAE, la evaluación del programa la realizó la CEPAR, investigación que no fue posible obtenerla para fines de esta investigación.

3.7. Análisis del funcionamiento, resultados y recomendaciones

- En base a la investigación realizada se puede confirmar que el Programa Aliméntate Ecuador ha tenido su fortaleza en el componente educativo hacia la población del país. La metodología de la alimentación por colores utilizada en las ferias, medios de comunicación masivos, entre otros, apoya al fomentar el consumo de alimentos saludables y diversos.

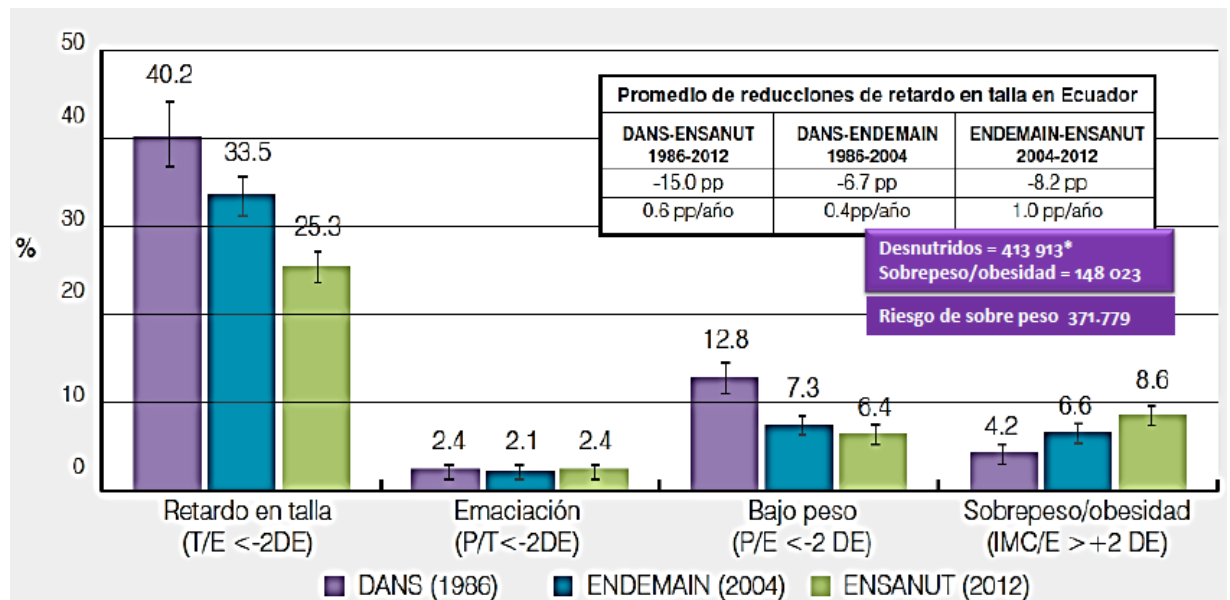
No obstante, no hay que perder de vista de que es necesario llevar adelante un programa eficiente, eficaz y transparente que provea de los componentes necesarios al grupo objetivo, a través del fomento de mejores prácticas, las mismas que pueden tomarse como ejemplo en las esferas internacionales.

- Además, dentro de la planificación de los programas nutricionales es fundamental que apoye la permanencia de los niños/as en las escuelas y además garantiza el acceso a alimentación
- Del 80 por ciento que se destina a niños y niñas, en términos individuales, el programa invirtió aproximadamente US\$17 por niño, en cada entrega alimentaria. Tomando en consideración que se realiza un promedio de tres entregas anuales, se invierten US\$51 anuales, aproximadamente, por beneficiario.³⁵ Según estos datos, debemos mirar que existe prioridad en la atención a niños y niñas, sin embargo, esto debe ir de la mano con la formación a padres y madres de familia para que sea un proceso integral.
- El Programa Aliméntate Ecuador, si bien fue un programa que buscó resolver problemas graves en la población ecuatoriana con la finalidad de mejorar la calidad de vida, le faltó tomar en cuenta los aspectos culturales alimentarios y las posibles resistencias para que no se dé un choque cultural. Esto debido a que los niños y las personas de la tercera edad pusieron resistencia a los suplementos alimenticios que entregaban con los alimentos como lo es “La Sopa Vilcabamba”.
- Debido a los intereses políticos, se suelen realizar cambios de los altos mandos en las instituciones públicas, lo cual, casi siempre, genera una ruptura en los tiempos de las actividades, provocando su discontinuidad de los procesos a través de cambios de decisiones, estrategias, equipos de trabajos y demás.
- Uno de los mayores problemas que el PAE atravesó fue la interrupción en la entrega de alimentos a los beneficiarios debidos principalmente a las limitaciones presupuestarias y la impuntualidad de la entrega de los recursos.
- No es nuevo que una de las dificultades del PAE sea que no logró precisar ninguna coordinación, lo cual limitó la generación de sinergias.

³⁵ Ecuador. Diagnóstico de programas alimentarios nutricionales en: <http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/diagnutri/02vol2c.pdf> . Pág. 294. Consulta: marzo 2014.

- Los beneficiarios de los programas no deben restringirse únicamente a la recepción de alimentos, pues es necesario fomentar la participación activa e integración de los actores en las actividades e incluso pensar en la medida de lo posible fomentar la metodología de formador de formadores para que se repliquen los conocimientos respecto a una vida saludable.
- A partir del gráfico siguiente, el cual recoge las cifras de las diferentes encuestas nutricionales realizadas en el país y hace una comparación en base a cuatro variables: retardo en la talla, emaciación, bajo en peso y sobrepeso en niños menores de cinco años, público objetivo del AE.

GRAFICO # 10



Fuente: ENSANUT 2001-2013

A través de este podemos dar cuenta que desde la Encuesta llevada a cabo en año 2004, año en que el AE ya entró en vigencia y la Encuesta realizada en el 2012 hay ciertos puntos que mirar:

- Respecto a los niños con retardo en la talla se mira que existen 8,2 puntos de diferencia, siendo un cambio positivo.
- Respecto a los niños con emaciación existe un 0,3 puntos de diferencia, siendo beneficioso en la población.
- Respecto a la variable sobrepeso/obesidad se miran una escala ascendente negativa con 2 puntos de diferencia.

CONCLUSIONES

- El concepto de Seguridad Alimentaria nació en los años 70 y su enfoque se basó en temas transversales como la producción y disponibilidad de los alimentos en los países. Una década más tarde, se incluyó como tema de análisis la accesibilidad que tienen las personas respecto a los alimentos; mientras que ya en la década de los 90 se incorporan elementos como la inocuidad y las preferencias culturales. Es así que se construyó el concepto y hoy tiene la figura de Derecho Humano que debe ser asegurado por los Estados, para todas las personas.
- El régimen internacional alimentario está en construcción. Sin embargo, existen esfuerzos de diferentes organismos que trabajan en la temática para institucionalizarlo y tener mayor poder de incidencia y legitimidad en los Estados. Entre los organismos internacionales más reconocidos en el ámbito del derecho a la alimentación están la OMS, FAO, el PMA, el FIAN, el FIDA, los cuales se encargan de estudiar la problemática de la inseguridad alimentaria y se enfocan en buscar las posibles soluciones sobre la base del compromiso político.
- Es fundamental que los diferentes actores del sistema internacional consoliden e institucionalicen desde un marco jurídico el régimen internacional de la seguridad alimentaria de tal manera que generen pactos y compromisos que promueva la lucha contra la pobreza, el desarrollo rural desde el enfoque de la sostenibilidad y equitativo, además de trabajar en políticas integrales que apoyen a mejorar la calidad de vida de las personas.
- No cabe duda de que a pesar de los esfuerzos de diferentes actores de la comunidad internacional, aún falta mucho por hacer como por ejemplo impulsar los compromisos y la voluntad política que se declaran en Convenciones Internacionales para aterrizarlos en estrategias eficaces, intersectoriales, que funcionen articuladamente que permitan mejorar la vida de las personas y disminuir las desigualdades.

- El sistema internacional en cuanto al tema alimentario no cuenta con un ente que sancione ante el incumplimiento de normativas creadas y no aplicadas que promuevan el cumplimiento del derecho a la alimentación para todas las personas, por lo tanto no es vinculante.
- En cuanto a los factores que motivaron la crisis alimentaria de los años 2007 al 2013 se hallaron en esta investigación cinco grandes temas de fondo: el nuevo fenómeno de los biocombustibles; el incremento de la demanda de alimentos en Asia por la población de clase media alta, el cambio climático que se evidencia principalmente por el efecto invernadero; el crecimiento a gran escala de la población a nivel mundial y finalmente una crisis del sistema capitalista, cuya mirada del tema alimentario se basa en el mercado.
- Existen marcadas diferencias que hacen de la crisis alimentaria suscitada entre los años 2007 y 2013 incomparable a las anteriores, las cuales se mencionan a continuación:
 - Su carácter globalizante: los países viven un proceso de interdependencia cada vez más acelerado, en el que las diversas situaciones de unos, tiene repercusiones en otros
 - La larga duración (al menos 5 años) es una característica que diferencia de las otras crisis alimentaria, que han sido menores en cuanto al tiempo.
 - Existen varias causas por las que se ha suscitado la crisis alimentaria, lo cual también responde a la lógica de la globalización. A esta característica se la denomina multi-factorialidad.
- Los problemas alimenticios siguen afectando a varios países del mundo y principalmente a la población más pobre que se encuentra en situación de vulnerabilidad. Esta situación se vio agravada como consecuencia de una coyuntura de crisis financiera, económica y alimentaria experimentadas en los últimos años. En los países en desarrollo, la inseguridad alimentaria estaría vinculada a problemas en el

acceso a alimentos, debido a la falta de ingresos, dado por diversos motivos, para alcanzar el derecho.

- Ecuador, al igual que el resto de países de Latinoamérica no es la excepción, pues a pesar de que la región en conjunto produce alimentos suficientes para alimentar a la población, un total de 5,8 millones de ecuatorianos son vulnerables a la inseguridad alimentaria. El problema no responde a la falta de producción ni tampoco a la disponibilidad, sino a la inequidad y a la mala distribución de la riqueza, lo cual repercute en que los hogares no puedan acceder a suficientes alimentos nutritivos y culturalmente aceptados, para tener una vida sana y productiva.
- A pesar de la existencia suficiente de alimentos en el país, la investigación realizada nos muestra que ello no garantiza que los ciudadanos accedan a una alimentación sana y nutritiva, lo cual no solo se debe a la pobreza, pues también interviene el desconocimiento de las personas respecto a una alimentación saludable.
- Entre los problemas más comunes respecto a la ingesta de alimentos de los ecuatorianos se encuentra la desnutrición crónica y anemia, principalmente en niños. En los adultos es el sobrepeso y la obesidad, enfermedades cuyas causas se ven agravadas paulatinamente pues no existe una cultura de prevención de este tipo de enfermedades.
- En el país, la mayoría de niños, adolescente y adultos llevan una vida sedentaria, debido a que se exponen y abusan de las tendencias tecnológicas, usando televisión, videojuegos y demás durante muchas horas al día/semana, lo cual pone en riesgo una vida saludable.
- El Ecuador cuenta con una serie de instrumentos de políticas y compromisos adquiridos en materia alimentaria, además de una legislación y estructura para la promoción y el cumplimiento del Derecho, cuyo enfoque es la Soberanía Alimentaria. Ejemplos concretos de ello son: la Constitución de la República, el PNBV, LORSA, entre otros.

- El análisis de los programas alimentarios muestra que desde varias esferas de intervención de la política, los gobiernos de turno han buscado incidir en el mejoramiento de la seguridad alimentaria de los hogares ecuatorianos. No obstante, es fundamental que se contrarreste la inequidad en la distribución intersectorial, priorizando asignaciones en grupos poblacionales y zonas geográficas que tienen menos capacidades desarrolladas como son la productiva y por ende la económica, reorientando así la gestión social ecuatoriana. A pesar de los múltiples esfuerzos en ese sentido, no se ha logrado una coordinación intersectorial suficientemente operativa.
- Los programas alimentarios no logran coordinar de manera suficiente con otras instituciones públicas como el Ministerio de Salud Pública o el Ministerio de Agricultura o con los gobiernos locales. El único espacio existente de coordinación que responde al tema de seguridad alimentaria y nutricional, que se evidencia es la estrategia Acción Nutrición, liderada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.
- Es primordial que el Estado garantice oportunamente y de manera suficiente los recursos presupuestarios para los diferentes programas nutricionales, pues esta resulta una de las mayores limitaciones.
- Los programas nutricionales que fueron detallados en la investigación usa como una de sus principales estrategias a la distribución de alimentos, con el objetivo de erradicar la desnutrición, anemia, obesidad, entre otros y de esta manera fomentar la seguridad alimentaria. Lamentablemente, los programas con enfoque nutricional – alimentario se han enfocado y concentrado en cumplir con temas logísticos del proceso de distribución, debido a que les implica gran esfuerzo respecto al desplazamiento de los equipos de trabajo, movilización y entrega de productos alimenticios, control de recursos económicos, etc.

Sin embargo, los programas han tenido enfoques transversales respecto a la promoción de alimentos saludables, a través de información en medios de comunicación masiva, centros médicos, expertos que se han acercado a espacios públicos para informar de

manera práctica las recetas saludables con metodologías participativas como por ejemplo plazas y mercados.

- Es necesario que se planifiquen acciones dirigidas a trabajar por la salud de la población ecuatoriana de manera integral, con enfoques aterrizados a las costumbres culturales de cada población de tal manera que asegure el uso de alimentos, recetas, suplementos y complementos nutricionales.
- Es fundamental que exista un trabajo integral entre las instituciones públicas relacionadas directa o indirectamente con temas de salud en su concepto integral con el objetivo de que los esfuerzos se dirijan a lograr resultados esperados; dejando de lado la falta de comunicación e incluso protagonismos.
- El componente de la educación debe ser transversal en todos los programas nutricionales, pues solo por medio de la formación se podrán mejorar los hábitos alimentarios y los esfuerzos desde las instituciones públicas y privadas se convierten en sostenibles.
- Los beneficiarios de los programas no deben restringirse únicamente a la recepción de alimentos, pues es necesario fomentar la participación activa e integración de los actores en las actividades e incluso pensar en la medida de lo posible fomentar la metodología de formador de formadores para que se repliquen los conocimientos respecto a una vida saludable.
- Los programas de alimentación analizados son o fueron gestionados por unidades técnicas y operativas adscritas a los Ministerios respectivos: PANN 2000 al MSP, AE y el Programa Desnutrición Cero al MIES y PAE al Ministerio de Educación, programas que poseen independencia respecto a toma de decisiones y estructuras institucionales. No obstante, al depender de los tomadores de decisión, en estos casos concretos de los Ministros respectivos y del Presidente de turno y su voluntad para continuar con los procesos pueden verse afectados por que no han tenido continuidad.

- Es fundamental que todos los actores beneficiarios de los Programas (instituciones públicas, unidades de salud, Juntas Parroquiales, padres y madres de familia, escuelas, etc.) participen activamente del proceso: planificación, ejecución y evaluación de tal manera que exista un responsable (las instituciones públicas) y una corresponsabilidad (actores directos participantes). Esto además promueve el rol activo de los beneficiarios directos o indirectos, apropiándose de los procesos y dejando los aprendizajes y buenos hábitos en los territorios.
- Es necesario que en el país se realice periódicamente una Encuesta a nivel nacional de Salud y Nutrición, con el objetivo de que la línea de promueva la toma de decisiones y aterricen en políticas públicas efectivas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto y Ponce, Juan (2010) Pobreza en la revolución ciudadana o pobreza de revolución .FLACSO, Quito
- Ahmed, A., R. Vargas, L. Smith, y T. Frankenberger (2009). "The poorest and hungry: characteristics and causes". En The Poorest and Hungry, ed. Joachim von Braun, Ruth Vargas Hill, y Rajul Pandya-Lorch, 107-115. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Amaza, P.S., J.C. Umeh, J. Helsen, y A.O. Adejobi (2006). "Determinants and Measurements of Food Insecurity in Nigeria: Some Empirical Policy Guide," 2006 Annual Meeting, August 12-18, 2006, Australia: International Association of Agricultural Economists.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002) El papel de los bancos de desarrollo agrícola, en el acceso al crédito rural. Disponible en:
http://www.rIMISP.org/boletin_intercambios/index_boletin.php?id_boletin=91
(Visitada el 10 de abril 2011).
- Banco Mundial (2006). Revalorización del papel fundamental de la nutrición para el desarrollo: estrategia para una intervención en gran escala. Washington.
- Banco Mundial (2009). "Niger Food Security and Safety Nets". Report No. 44072-NE. African Region.
- Banco Mundial. Alerta sobre precios de los alimentos. Agosto 2012. Acceso <http://www.bancomundial.org/temas/preciosalimentos/alerta/agosto-2012.htm>
(Visitada el 30 de marzo de 2014).
- Banco Mundial. Nutritional Failure in Ecuador. Causes Consequences, and solutions. Washington DC, USA. Febrero 2007.
- Barret, C. (2002). "Food security and food assistance programs". En Handbook of Agricultural Economics, Volume 2, ed. B. Gardner and G. Rausser, 2103-2177. The Netherlands: Elsevier Science B.V.

- Bianchi Eduardo, Piñeiro Martín y Uzquiza Laura. Respuestas de política en América Latina al incremento en los precios internacionales de los alimentos y el escenario post-crisis. Parte I. Septiembre. 2009
- Brborich Wladimir (2007) “Evolución de la Pobreza: E2R hasta E5R” Documento preparado para el INEC dentro de la Comisión de Pobreza.
- Calero, C., y A. Molina (2010). Mapa de la desnutrición crónica en el Ecuador. Quito: MCDS/PMA.
- Carla Calero León (2010). “Seguridad Alimentaria en el Ecuador desde un enfoque de acceso a alimentos”, FLACSO, Quito-Ecuador.
- Carranza B. Cesar. Políticas Públicas en Alimentación y Nutrición: Eficiencia del Gasto en los Programas de Alimentación Social de Ecuador. FLACSO. Quito, 2010.
- CEPAL (2009) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social CEPAR:
http://www.cepar.org.ec/endemain_04/nuevo05/informe/lactancia_m/desnutricion.htm
(Visitada el 13 de febrero del 2012).
- Ceron, Rosario. (2010). *El enfoque de género en los programas sociales de superación de la pobreza*. Tesis para la obtención del título de maestría en el programa de estudios de género, FLACSO, Quito.
- Chiriboga et al. (2008) *Diseño de la política nacional de desarrollo rural territorial*. RIMISP, Quito.
- Chiriboga, Manuel & Rodriguez, Lourdes (1998) *El sector agropecuario ecuatoriano tendencias y desafíos*. Quito: CONAM, www.ilsa.org.co
(Visitada el 15 de mayo 2013)
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Ciudad Alfaro: Asamblea Constituyente.
- Coudouel, A., S. Jesko y Q. Wodon (2002) “Medición y análisis de la pobreza”, Banco Mundial, Washington D.C.
- Cumbre Mundial sobre la Alimentación 13-17 de Noviembre 1996. Roma Italia.
http://www.fao.org/wfs/index_es.htm (Visitada el 29 septiembre de 2009).

- Diario La Hora. Ecuador Debate agrario 2015- Productividad agrícola en Ecuador: un largo camino por recorrer. María José Castillo V. http://issuu.com/la_hora/docs/debateagrario (Visitada el 15 de abril 2015).
- Documento Estudio de caso “La Alimentación Escolar en Ecuador” – Producto 2, Análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar de Ecuador – Consultoría RFP-ECU/11/SER/05 - Quito, mayo de 2012. http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp256486.pdf?bcsi_scan_8e1e5ade637cec7f=0&bcsi_scan_filename=wfp256486.pdf
- Donald J. and Hopkins Raymond F. "Perspectives on the International Relations of Food." *International Organization*, Vol. 32, No. 3; summer, 1978.
- FAO, Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma, 2009.
- FAO - El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009. Roma.
- FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (1983). 21ª Conferencia de la FA, 1996.
- Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo- ENEMDU. Marzo 2014. Ecuador.
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición- ENSANUT. 20011-2013. Ecuador.
- “Estrategia Mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud” en: http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_spanish_web.pdf
- Espinel, Ramon (2009) *Ruralidad y Soberanía Alimentaria en América Latina y el Caribe*. Quito: IICA.
- FAO, ALADI, (2016) “Plataforma de Seguridad Alimentaria y nutricional-SAN”. En: <http://plataformacelac.org/programa/41>
- Friedmann, Harriet; McMichael, P. (1987). "Agricultura y el sistema estatal: el ascenso y la caída de las agriculturas nacionales, de 1870 hasta el presente"

- Friedmann y de McMichael (1989) "Agricultura y el sistema estatal: el ascenso y la caída de las agriculturas nacionales de 1870 hasta la actualidad"
- FRIEDMANN, Harriet (2005), "From colonialism to green capitalism: social movements and the emergence of food regimes", in: F.H. Buttel and P. McMichael, eds. "New directions in the sociology of global development", Research in rural sociology and development, Vol. 11, Oxford, Elsevier.
- INEC y CEPAL (2003). Ecuador: Estimaciones y Proyecciones de población 1950-2025. Quito.
- Keohane, Robert O. (1983). "The demand for international regimes" en Krasner. Stephen, International Regimes. Ithaca: Cornell University Press.
- Keohane, Robert O, Joseph S. Nye (1977). Poder e Interdependencia. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano GEL.
- Krasner, Stephen D. (1983). "Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables" en International Regimes. United States of America: Cornell University Press. Pacheco 169
- Krasner, Stephen D. (1983). "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variable" en International Regimes. Ithaca: Cornell University Press.
- Larrea, Carlos (1996) *Geografía de la pobreza en el Ecuador*. Quito: Secretaria Técnica del Frente Social.
- Larrea, Carlos (coordinador) (2008) *Mapas de Pobreza, consumo por habitante y desigualdad social en el Ecuador: Metodología y resultados*. Quito: RIMISP.
- Manuel Chiriboga (coordinador) (1989) *Cimientos de una nueva sociedad*. Quito: Instituto Interamericano para la Cooperación y la Agricultura (IICA).
- León, M., R. Vos, y W. Brborich (2001) "¿Son efectivos los programas de transferencias monetarias para combatir la pobreza" Evaluación de impacto del Bono Solidario en el Ecuador". Quito: SIISE.74
- Loma-Ossorio, F., y C. Lahoz (2006). "El marco conceptual de la seguridad alimentaria". FAO.
- Maluf, R. (2009). Seguridad Alimentaria y Nutricional: un enfoque de derecho y soberanía. Quito: Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales (CAFOLIS).

- MCMICHAEL, Philip (2009a), “A food regime genealogy”, en: The Journal of Peasant Studies, Vol. 36, No. 1. pp. 139-169. MCMICHAEL, Philip (2013), “Historicizing Food Sovereignty: a Food Regime Perspective”, en: Program in Agrarian Studies, Yale University, ICAS, ISS, TNI, Food Sovereignty: A Critical Dialogue. International Conference Yale University (Sep. 14-15). Disponible en: <http://www.yale.edu/agrarianstudies>
- McMichael, Philip (2015), regímenes alimentarios y cuestiones agrarias. Primera edición. - Mexico D. F.: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2015.
- Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud Pública y Proceso de Ciencia y Tecnología (2007), Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, PANN 2000 EVALUACION DE PROCESO E IMPACTO. En: <http://www.unscn.org/layout/modules/resources/files/Programa Nacional de Alimentaci%C3%B3n y Nutrici%C3%B3n, PANN 2000..pdf>
- Pelletier D, Olso C, y Fronguillo E. (2003). “Inseguridad alimentaria hambre y desnutrición”. En Conceptos Actuales sobre Nutrición. Octava edición, pp. 762- 775. Washington: Publicación científica de la OPS/OMS.
- Panorama de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. Roma, FAO. 2005.
- Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina. Ed. Salomón Salcedo Baca. Santiago de Chile, FAO.2002
- Programa Mundial de Alimentos (2009). Manual para la Evaluación de la Seguridad Alimentaria en Emergencias - Segunda edición. Roma: PMA.
- Puchala, Donald J.and Hopkins Raymond F. "Perspectives on the International Relations of Food."International Organization”, Vol. 32, No. 3. 1978.
- Ramírez, R. (2002a). “Desarrollo, desigualdad y exclusión: los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000) desde el enfoque de las capacidades humanas”. 2002
- Revista Glocal hoy, Artículo Globalización y seguridad alimentaria. 2014. En: <http://www.glocal.net/iepala/glocal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=184&opcion=documento>

(Visitada el 23 de agosto del 2014)

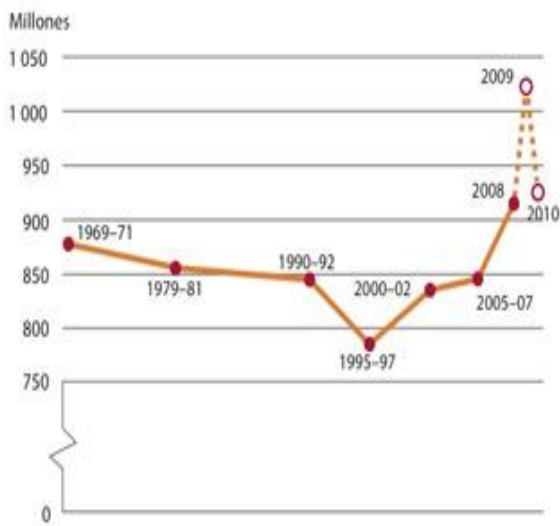
- Universidad Politécnica de Madrid-FAO. La crisis global de alimentos: causas y naturaleza. El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global. Mediterráneo Económico. Pág. 37. Internet.
<http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/15/15-252.pdf> Acceso: Diciembre 2012.
- SELA: “La Seguridad Alimentaria y el Precio de los Alimentos en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Perspectivas” 2010
- Sen, A. (2000). Desarrollo y Libertad. Barcelona: Editorial Planeta S.A.
- Vos, R., J. Ponce, M. León, y J. Cuesta (2003) ¿Quién se Beneficia del Gasto Social en el Ecuador?”: Desafíos para Mejorar la Equidad y la Eficiencia del Gasto Social. Quito: SIISE.

ANEXOS

ANEXO 1

GRÁFICO 1

Número de personas subnutridas en el mundo desde 1969-1971 hasta 2010



Nota: Las cifras correspondientes a 2009 y 2010 son calculadas por la FAO con la contribución del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América.

Fuente: FAO.

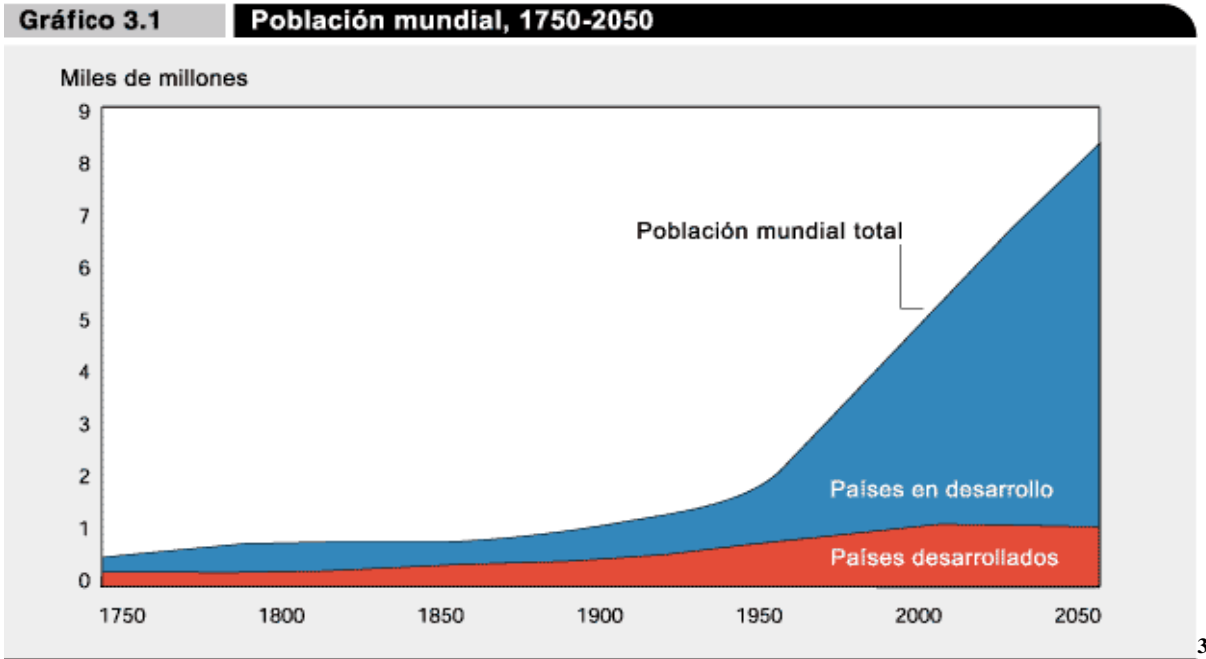
GRÁFICO 2

Proporción de personas subnutridas en los países en desarrollo desde 1969-1971 hasta 2010



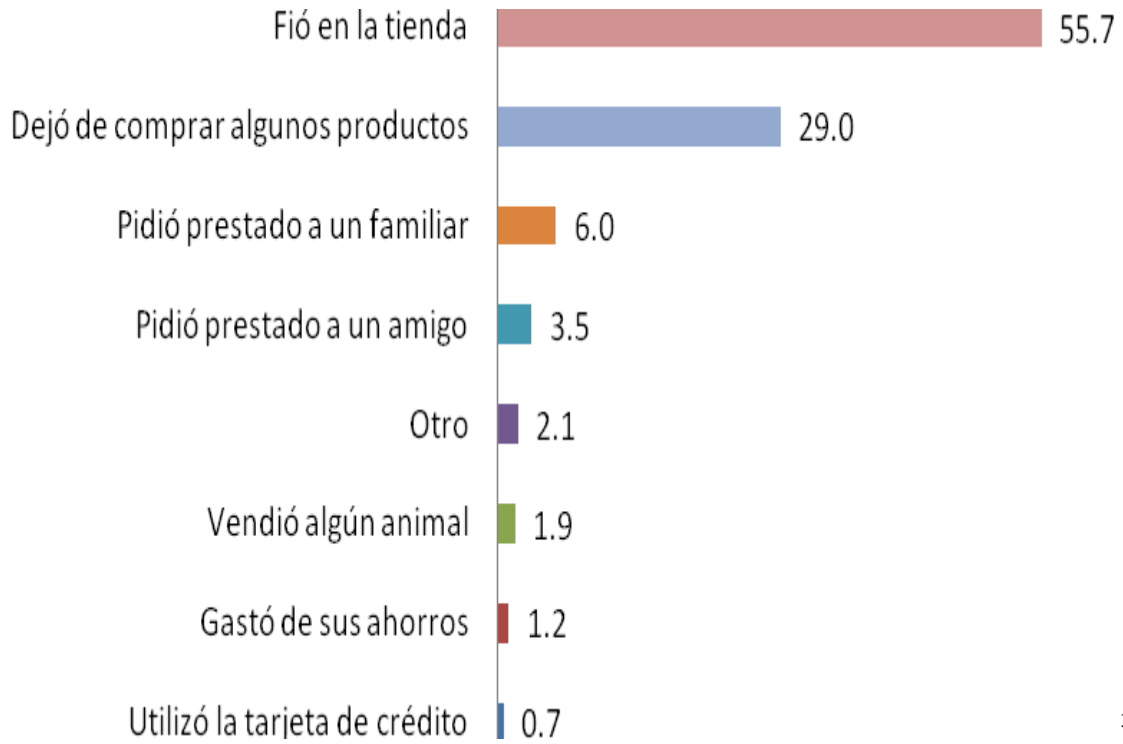
Fuente: FAO.

ANEXO 2



³⁶ Crecimiento de la población mundial, en: <http://www.worldbank.org/depweb/spanish/beyond/global/chapter3.html>

ANEXO 3



37

³⁷ Encuesta Condiciones de Vida 2005-2006.

ANEXO 4

Entrevista a Mariana Galarza

Ex Directora Nacional del Programa Aliméntate Ecuador

Fecha: 20 de agosto 2014

Entrevistadora: Verónica López Rodríguez

1. ¿En qué consistió el Programa Aliméntate Ecuador?

El programa consistió en la entrega de raciones alimentarias a la gente más vulnerable como son familias bajo el nivel de pobreza y adultos mayores. Era como un adicional al bono. La gente recogía sus raciones y eso era todo.

Cuando ingresé al PAE, en el año 2007, a pedido de la Ministra Sánchez, cambiamos la metodología y formamos un equipo multidisciplinario que aportó mucho, entre ello, el equipo comunicacional, para vender una buena alimentación.

Se tuvo la visión de hacia dónde ir y fue un reto al motivar a ser un equipo comprometido.

Entonces se inició a trabajar desde los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Entonces se pensó que había que aprovechar las entregas de alimentos para que la cadena de valor se refuerce: compra a pequeños productores, distribución, etc. Aquí encontramos un gran inconveniente y es que no hay muchos productos.

Otro pilar del PAE es la investigación y en las investigaciones salió que nomás había para comprar, el resultado es que había muy poco. La FAO dice que hay que dar más frutas y vegetales y no habían las cantidades que requeríamos y a la gente no le gustan. Las frutas habían muy pocas en el país. Además era importante los gustos de la gente. La avena por ejemplo es muy común el consumo, pero lamentablemente es importada, entonces se buscó entregar fréjol, chocos, fruta, acompañados de una gran campaña de comportamientos en hábitos de alimentación saludable, la cual tuvo por nombre: Alimentos de verdad.

2. ¿En qué contexto se creó el PAE?

Se creó en el 2004 y tuvo muchos nombres, cuyo concepto era del clientelismo puesto que repartían los alimentos cuando había campañas electorales, para que voten por tal o cual candidato.

En el año 2007, se plantea algo diferente, basado en niveles de desnutrición y anemia en el país en niños menores de 5 años. Por ello se vio la necesidad de trabajar de forma integral con las familias, es decir que abarque a todos sus integrantes, cambiando así la lógica del clientelismo a un programa de nutrición que tenga un enfoque fuerte de hábitos de nutrición y entregar raciones que permita a la gente que venda sus productos, de tal forma que la cadena de valor promueva la seguridad alimentaria en el país.

Así, el programa nació en este contexto, convirtiéndose en el impulsor de una seguridad y soberanía alimentaria con enfoque nutricional. Nutricional significa cantidad, calidad y crear hábitos.

Tuve muchos problemas porque los ministerios creen que les corresponde solo una parte de un programa o actividad pero lo que se debe entender es que las personas no están divididas en pedazos, entonces es fundamental trabajar de forma integral con demás instituciones estatales.

3. ¿A quiénes estuvo dirigido?

Se enfocó a familias de quienes tenían a sus niños en el INFFA y a adultos mayores que estaban en la base de datos de donde se entregaban las raciones. Con ellos se trabajó para que tengan una buena alimentación que les ayude en esa etapa de su vida.

El trabajo tuvo más impacto con los niños porque se pudo trabajar también con padres y madres de familia.

El trabajo estuvo dirigido a áreas rurales y en pocos casos a zonas urbano marginales.

Entonces se preparó un programa en promoción de alimentos saludables. Este no sólo daba información con lenguaje técnico, aburrido, nada de prácticas, siendo un desperdicio. Entonces, la metodología usada fue la vivencial y práctica, motivando así a alimentarse bien dependiendo el color del alimento, aplicando recetas, etc.

Cuando incorporamos a las mujeres adultas mayores en las prácticas tuvo un excelente resultado porque se convirtieron en voluntarias que visitaban a los demás vecinos y los capacitaban. Esto motivó a que las mujeres eleven su autoestima y para nosotros como programa fue efectivo porque logramos formar a formadoras.

3. ¿De dónde se obtuvo el financiamiento?

Del gobierno, el cual tenía fondos que era solo para compra de alimentos. Entonces se planteó a la ministra que el rubro se destine un porcentaje para la compra de alimentos y otro para la promoción de alimentos saludables.

También se tuvo aportes de la FAO.

El presupuesto era interesante porque se tuvo para hacer un programa de educación y contratar al personal.

4. ¿Cuál fue la estrategia usada para dotar de seguridad alimentaria a los ecuatorianos a través del PAE?

1. Ampliar a los componentes del PAE desde el enfoque de seguridad y soberanía alimentaria nutricional.
2. Aprovechar a los niños que están en las guarderías del INFA y sus familias con quienes se podría trabajar constantemente.
3. Establecer una metodología educativa, práctica y vivencial que entren en la cultura de los ecuatorianos.
4. Dotar de fortificadores caseros que muestren resultados.
5. Las ferias de los alimentos saludables fue una excelente estrategia porque permitió que toda la gente de la comunidad se involucre.

La estrategia fue tener una visión más amplia de lo que era la entrega de alimentos únicamente. Entonces, ya que se tenía a un grupo de personas se debía aprovechar su tiempo para que participen de las ferias, las cuales consistían en

Además algo fundamental fue comprar los alimentos a nuestros productores más pequeños. La distribución y la promoción de hábitos de forma adecuada.

Otra de las estrategias que se usó fue el saber más, es decir, la investigación. Conocer los niveles de desnutrición y sobrepeso. Entonces conociendo estos, se trabajó en propuestas de fortificaciones caseras, que no es lo mismo que suplemento.

En base a las investigaciones se creó el fortificante para niños denominado “Chispas”.

5. ¿Cómo la gente recibió los fortificantes y suplementos?

La sopa Vilcabamba es un fortificante y suplemento alimenticio porque hay un alto porcentaje de adultos mayores que no tenían quien les cuide, ni quienes les cocinen.

Al comienzo fue muy difícil porque no había una cultura de poner en la sopa este fortificante, entonces , se trabajó mucho en enseñar paso a paso cómo darle al niño para que coma. Luego, hubo un seguimiento, el cual a través de exámenes de laboratorio se podía mirar los resultados. Esto se encargaba de hacerlo el equipo del Aliméntate Ecuador.

Luego de haberse cerrado el Programa, el fortificante “Chispaz” sigue entregándose a los niños pero ya no se explican los pasos a seguir para que sea aprovechado el producto, ni existe seguimiento en cuanto a la cantidad que se consume por parte de los niños, no hay evaluaciones de laboratorio antes y después.

6. ¿Una vez concluido el PAE, cómo evalúas las estrategias usadas?

Creo que estuvimos muy positivamente en las estrategias pero nos faltó fortalecer más y también el tiempo para implementar. Además faltó seguimiento de políticas desde el Ministerio. Coordinar con demás instituciones

Porque cambiar hábitos y lograr que haya una cultura de alimentación se requiere más tiempo. También se habla de políticas, por ejemplo el MIES trabajó con políticas en las guarderías del INNFA entregando los fortificantes, cambiando hábitos nutricionales, además de una política de educación, todo esto exigía bastante.

En el año 2010 se cambió el PAE al Ministerio de Salud.

7. ¿Cuál era el nivel de clientelismo del PAE?

En sus primeros años era muy alto, pero luego, con este gobierno se cambió la lógica porque se tuvo un cronograma de entrega de alimentos que estaba planificado durante el año y se entregaron también cuando había desastres naturales. No hubo entregas en elecciones.

8 ¿Cuáles fueron las principales dificultades que enfrentó el PAE?

1. Romper el clientelismo por un programa de educación que tenga resultados. Esto contó con el apoyo ministerial.

2. Hacer un programa educativo que tenga metodologías que atraiga a la gente.
3. El PAE no contó con una institucionalidad fuerte, aunque tenía autonomía. El PAE debió haber sido un instituto de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.
4. Faltó mucho compromiso del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social para que permita trabajar en conjunto con otros Ministerios y programas, pues se podían generar sinergias en pro de la población.
5. Hubo mucha corrupción como por ejemplo en concursos de compras públicas. En mi caso, también hubo bulla respecto de que he hecho compras a mi familia y esto fue por una confusión por las mismas siglas de los Programas, ya que mis hijos vendían alimentos al Programa Alimentación Escolar (PAE) y no al Programa Aliméntate Ecuador (PAE)

9. ¿Se logró coordinar con otras instituciones públicas o privadas?

Una de las más importantes fue la FAO, porque fue un apoyo en lo financiero y técnico. El Ministerio de Salud también nos apoyó al visitar a las guarderías del INNFA, pero no con la participación activa que debió, de hecho hubo mucha resistencia porque temían que les quitemos lo que ellos debían hacer.

Con el MAGAP también se logró coordinar en el proyecto de promoción de huertos familiares en las provincias. También se logró vincularse con el Ministerio de Vivienda en algunas actividades y con los municipios a cerca del agua potable, esto se hizo en 5 provincias.

10. ¿El PAE tuvo alguna ayuda de la Ayuda Oficial para el Desarrollo, el Programa Mundial de Alimentos?

Sí, el Ministerio Coordinador trabajaba con la AOD en algunas actividades con el MAGAP. Entonces apoyamos en algunas ocasiones pero no recibimos fondos directamente.

Con el Programa mundial de Alimentos se trabajó en los inicios del PAE, ellos ayudaban con la compra de alimentos que se entregaban al grupo objetivo de ecuatorianos y también con adquisición del fortificante “Chispaz”, luego culminó su ejercicio hasta que se creó el Instituto de compras de alimentos. . EL PMA tenía una metodología muy antigua y no compartíamos ya que nuestro modo de trabajar era

vivencial y participativamente con las personas, mientras que ellos miraban a las consultorías y la publicación de libros como primordial.

11. ¿Por qué no hubo continuidad del Programa Aliméntate Ecuador?

Porque se reestructuraron los Ministerios y considero que faltó decisión política de las Ministras para que el PAE continúe ejecutando los diferentes proyectos.

12. ¿Cómo evalúa a la voluntad política de los gobiernos de turno en el período del Programa Aliméntate Ecuador (2002-2012)?

Inicialmente era un proselitismo político hasta el 2007. A partir de entonces fue un cambio de nueva propuesta enfocada a la seguridad alimentaria nutricional. Fue la voluntad de los primeros ministros que estuvieron muy motivados a trabajar en hacer cambios realmente.

13. ¿Cuál es su evaluación de los programas alimentarios que existen en el país?

Puedo dar una respuesta al mirar los indicadores. Nosotros bajamos 17 puntos de anemia, según una evaluación externa de CEPAR.

Actualmente puedo mirar que las instituciones están trabajando cada una por su lado. Por ejemplo el MAGAP está promocionando ciertos productos pero no va a un paso muy rápido. Actualmente hay la Mesa de Soberanía pero desconozco lo que hace. El Ministerio de Salud está trabajando en el Programa Nutrición Cero y he visto de cerca en las provincias que las mismas nutricionistas con metodología antigua dan las charlas.

Existen diagnósticos realizados y en base a ello deben crearse programas alimentarios con enfoque nutricional que se sostengan y que se abarquen a todos los grupos vulnerables. Los indicadores nos muestran que estamos subiendo los niveles de sobrepeso y la nutrición se mantiene, entonces podemos mirar que las políticas son muy tibias. Entonces podemos dar cuenta que ya no solo es la cantidad de consumo sino también de calidad. El país podría tener una gran propuesta si los productores se dedicarían a entregar y promover una alimentación más saludable. Ya no existen campañas de alimentación saludable como lo tenía el Programa Aliméntate Ecuador.

Debe haber buenas metodologías para llegar a la gente y éstas deben estar acompañadas de políticas para que sea integral.

Existen propuestas interesantes como el que cada producto debe tener el semáforo nutricional en sus etiquetas para la venta al consumidor.

14. ¿Qué recomendaciones se deberían tener en cuenta para crear un nuevo programa de alimentación con enfoque nutricional en el país?

Considero que usaría las mismas metodologías que tenía el AE, pero con más estrategias. Necesitamos un soporte institucional fuerte, con el apoyo respectivo, un equipo interdisciplinario y recursos suficientes para sostener el programa y fundamentalmente partiendo de que sea una política de Estado y no sólo de gobierno, es decir un proceso de de cambio y no sólo actividades sueltas.