

1
1
2
3
4

Estudio de caso: Asistencia Alimentaria

Programa Mundial de Alimentos, Ecuador¹

2018

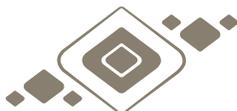
5Contexto del PMA

6 Hasta 2009, la compra y distribución de alimentos para los programas sociales en
7Ecuador se administraba como un programa autónomo. Los procesos de compra de los
8ministerios gubernamentales demandaban mucho tiempo (4-5 meses) a través de compras
9públicas; entonces, lo hacían a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA), que cobraba
10una tarifa de 3.5% de los valores transferidos, por organizar y monitorear la compra y la
11distribución de la ayuda alimentaria. Sin embargo, con la primera elección a término completo
12de Rafael Correa sobre una plataforma de mayor soberanía y descentralización, las leyes
13cambiaron rápidamente para que los ministerios pudieran realizar compras directas, y el
14gobierno asumió directamente ese papel en 2009. Parte de las consecuencias de esta rápida
15transición fue que el Ministerio de Educación suspendió el programa nacional de almuerzos
16escolares por falta de presupuesto, priorizando únicamente el “desayuno escolar” que
17corresponde a la entrega a los estudiantes de barras energéticas y bebidas en polvo.

18 El PMA, que desde 2003 venía trabajando en la atención a personas refugiadas, en 2009
19cambió su enfoque de acuerdo con la estrategia de planificación de los organismos de las
20Naciones Unidas. Los fondos externos que el PMA utilizaba para trabajar en cuestiones de
21refugiados y su integración local en las cuatro provincias de la frontera norte de Ecuador, fueron
22destinados para la entrega de asistencia alimentaria, capacitación en seguridad alimentaria, y
23para financiar un programa de almuerzos escolares, en el que las asociaciones de pequeños
24productores de las provincias proporcionaron verduras, frutas, cereales y otros alimentos
25básicos.

26 La directora del programa en Ecuador durante este período, Deborah Hines, estaba
27profundamente interesada en la evaluación y generación de evidencia, y en que el programa
28girara en torno a la compra de alimentos locales. Además, una nueva ejecutiva del PMA en
29Ecuador, Katherine Shea, acababa de obtener una maestría en Políticas Públicas de la
30Universidad de Cornell, donde conoció a Rebecca Nelson, profesora y directora científica del
31Programa Colaborativo de Investigación sobre Cultivos (CCRP) de la Fundación McKnight.
32Katherine lideró el proceso de solicitud de una beca de investigación del CCRP que
33complementara otros fondos que el PMA había recaudado internacionalmente para realizar
34estudios sobre modelos de compra de alimentos locales para asistencia alimentaria en Ecuador

21 Escrito por Claire Nicklin en base a entrevistas con Carmen Garlaza, Luis Fernández y Patricia Natividad de PMA,
3Cesilia Arciniegas, directora de Creciendo con Nuestros Hijos de MIES Imbabura, y Oswaldo Noques, vicepresidente
4de la Asociación de Pequeños Productores Frutos de la Pachamama.



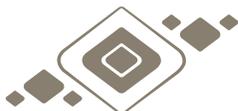
7

35u otras iniciativas que pudieran aportar información para los cambios en el enfoque del PMA en
36todo el mundo. Esto llevó a una serie de estudios, entre ellos uno que evaluaba
37comparativamente qué tan efectivo era para las familias de bajos ingresos y de refugiados en la
38frontera norte recibir una canasta de alimentos, un cupón para la compra de alimentos en las
39tiendas locales, o dinero en efectivo². Las tres modalidades aumentaron significativamente la
40ingesta calórica y la diversidad de la dieta, pero la opción de los cupones demostró ser la más
41efectiva y la de menor costo. Además, todos los participantes recibieron capacitación en
42nutrición, lo que, según la evaluación de impacto, contribuyó a aumentar el conocimiento.

43 El PMA quería explorar aún más el uso de las compras locales para la asistencia
44alimentaria, y para 2010 la posición del gobierno era descentralizar por completo esta
45responsabilidad en los gobiernos provinciales, conocidos como Gobiernos Autónomos
46Descentralizados (GAD), que ahora tenían directores de cooperación internacional. Por lo tanto,
47después de asegurar los fondos para continuar evaluando el impacto de la capacitación
48nutricional y de la entrega de canastas de alimentos locales a familias en extrema pobreza con
49niños y niñas de entre 6 meses y 3 años en una iniciativa conocida como Fortalecimiento de
50Capacidades Locales en Seguridad Alimentaria y Nutricional (CLOSAN), el PMA se acercó a las
51provincias que tenían los niveles más altos de desnutrición crónica: Chimborazo, Santa Elena,
52Cotopaxi, Bolívar y Carchi, en la frontera norte, para continuar su trabajo con los refugiados. La
53propuesta del PMA fue proporcionar los fondos para la compra de las canastas a pequeños
54productores y llevar a cabo un estudio de impacto de la intervención, financiado en parte por el
55CCRP. Los GAD, a su vez, debían proporcionar personal que ayudara con la capacitación
56nutricional, la coordinación, el monitoreo y la logística. De esas cinco provincias, solo tres
57participaron en el estudio. Cotopaxi se retiró a raíz de un cambio en su liderazgo y desacuerdos
58con la administración nacional, mientras que Bolívar no tenía suficiente infraestructura local
59para cumplir con su parte del acuerdo. La investigación de CLOSAN, realizada entre 2013 y 2014,
60mostró que la entrega de las canastas de alimentos tuvo un efecto positivo significativo en la
61diversidad de la dieta, y que más bien recibir capacitación en nutrición no presentó diferencias
62significativas entre los grupos de estudio. Además, hubo alguna evidencia preliminar de que los
63pequeños agricultores que proporcionaron los alimentos para la intervención también se
64beneficiaron. Concretamente, el número promedio de agricultores por organización activa en el
65suministro de alimentos pasó de 67 a 99, para un total de aproximadamente 600 agricultores de
66las provincias participantes del programa. También aumentó el porcentaje de varones que
67participaron, lo que demostró lo atractivo de este mercado. Los agricultores producían los
68cultivos básicos de quinua, cebada y trigo, y también verduras como cebolla, lechuga, brócoli,
69zanahoria, acelga, coliflor, espinaca, chocho y habas, además de un poco de carne animal.

70 En este y los otros dos estudios mencionados en este caso, los productores fueron
71hallados a través de listas que tenían los GAD de asociaciones de agricultores en la provincia.

82 <https://www.wfp.org/sites/default/files/Final%20report%20%2010%2017%202012.pdf>



11

72 Generalmente estas asociaciones se formaron con apoyo del Ministerio de Agricultura a nivel de
73 provincias, tanto en temas administrativos como de producción "limpia". En el caso de Carchi y
74 de Imbabura, se hizo evidente el trabajo realizado durante décadas con pequeños agricultores
75 por parte del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)³ y de otras ONG, con respecto al
76 conocimiento práctico de los agricultores en la producción de vegetales agroecológicos para los
77 mercados locales.

78 Contexto nacional

79 Mientras tanto, las cifras de nutrición resultantes de los primeros cinco años de
80 administración del presidente Correa mostraron que la desnutrición crónica no se había
81 reducido y que aún se encontraba en el 24% a nivel nacional y en casi el 50% en algunas
82 poblaciones rurales. En 2013, la Ministra de Desarrollo Social y Coordinación, Cecilia Vaca,
83 anunció el objetivo de eliminar para 2017 la desnutrición crónica en los niños menores de 2
84 años, como parte del "Plan Nacional para el Buen Vivir". Este plan nacional hacía referencia
85 tanto al concepto indígena de *Sumak Kawsay* ("vida en plenitud" en el idioma quechua),
86 incluido en la reformulación de la Constitución nacional en 2008, como a un movimiento global
87 dirigido por países como Bután (Himalaya), el cual exploraba su "Indicador de felicidad nacional
88 bruta" en respuesta al paradigma de desarrollo centrado en indicadores económicos
89 cuantitativos para medir el progreso. De hecho, Correa creó un Ministerio del Buen Vivir, cuyos
90 representantes visitaron Bután.

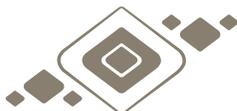
91 La tensión entre tratar de mejorar las dimensiones cuantitativas y cualitativas de la salud
92 se puede ver en la declaración de la ministra Vaca en 2013:

93 *"Nuestro propósito es eliminar el 24% de desnutrición crónica de niños y niñas menores*
94 *de 2 años. Una adecuada nutrición incide directamente en el crecimiento, en el*
95 *fortalecimiento del sistema inmunológico y en el mejoramiento de la capacidad*
96 *cognitiva de los niños y niñas... Brindar una buena nutrición a los niños y niñas hace*
97 *posible que durante la niñez se mejore el rendimiento escolar y que, en lo posterior, en la*
98 *edad adulta, se cuente con personas activas, capaces y productivas".*

99 Del mismo modo, el comunicado de prensa emitido por el Ministerio de Educación sugiere un
100 enfoque más holístico de la nutrición:

101 *"La desnutrición es un problema de causas múltiples entre las que se encuentran el*
102 *acceso a los alimentos y su preparación, el acceso a servicios básicos, el poder*
103 *adquisitivo de la familia, el entorno saludable y el acceso a servicios de salud, así como*
104 *la generación de capacidades y conocimientos relacionados con la alimentación y la*
105 *nutrición en los responsables de los menores de cinco años. Por esta razón, la*

123 El Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) es una fundación privada con finalidad social, sin fines de
13 lucro y ecuménica, auspiciada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.



16
106 *desnutrición exige una respuesta de acciones integrales y articuladas por parte del*
107 *Estado y de la ciudadanía⁴”.*

108 Tal como presagiaban estos anuncios sobre políticas a nivel ministerial, para 2012 el
109 gobierno había decidido dar un paso atrás. De la posición de descentralización extrema que
110 había promovido unos años antes, pasó a otra donde asuntos como nutrición y asistencia
111 alimentaria se manejaban centralmente y la responsabilidad se compartía entre varios
112 ministerios como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social,
113 el Ministerio de Salud y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

114 En 2015, finalmente, se presentaron las conclusiones de la investigación de CLOSAN a los
115 actores gubernamentales. Allí, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS)
116 participó activamente y se mostró interesado en ampliar y replicar el modelo de asistencia
117 alimentaria para madres y niños, a través de asociaciones de pequeños productores.
118 Lamentablemente, el gobierno de Moreno elegido en 2017 disolvió el MCDS. En la actualidad, el
119 Ministerio de Salud Pública (MSP) tiene el mandato de trabajar con las mujeres embarazadas y
120 el MIES realiza el seguimiento a niños menores de 3 años en términos de asistencia alimentaria,
121 a través de los Centros de Desarrollo Infantil.

122 Contexto del caso Imbabura

123 En 2013, el Fondo de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, que estaba dedicado a
124 ayudar a los gobiernos a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, tenía en Ecuador un
125 saldo excedente que estaba siendo administrado por la Agencia Española de Cooperación
126 Internacional para el Desarrollo (AECID), en colaboración con las Naciones Unidas. Una de las
127 áreas en las que podían utilizarse estos fondos era la seguridad alimentaria, por lo que la ONU
128 decidió que las agencias que debían participar en la elaboración de una propuesta para invertir
129 en el área social aproximadamente USD \$ 1.5 millones, fuesen la FAO, el PMA, UNICEF y la
130 Organización Panamericana de Salud (OPS). Con ese mandato, la FAO convocó a un grupo que
131 incluía a un técnico de cada agencia, entre ellos Carmen Garlaza, del PMA. Necesitaban,
132 además, incluir una contraparte gubernamental, que se decidió sería la Vicepresidencia de la
133 República, además de aprovechar las relaciones que tenían las agencias de las Naciones Unidas
134 con el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el
135 Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS). También se determinó que para
136 pilotear esta iniciativa requerían un aliado por parte de los GAD (gobiernos provinciales), y así
137 llegaron al GAD de la provincia de Imbabura, que tenía una población indígena importante y
138 donde la mayoría de las agencias gubernamentales tenían oficinas, instalaciones y
139 representantes. Además, era una de las cuatro provincias del norte que había recibido
140 asistencia del PMA para el almuerzo escolar vinculado a los agricultores locales. Un factor del

174 <https://educacion.gob.ec/el-gobierno-del-ecuador-reafirma-su-compromiso-de-erradicar-la-desnutricion-cronica-18infantil/>



21

141que se ha hablado menos, pero que tal vez sea fundamental, fue la capacidad técnica del
142personal provincial del GAD de Imbabura, especialmente el director de cooperación
143internacional, Carlos Merizalde, que fue un socio dinámico, inteligente, con mucha experiencia y
144compromiso en la región.

145 Un grupo central de 5 técnicos de las 4 agencias comenzó a reunirse casi diariamente
146para trabajar en la propuesta de la AECID, llamada Seguridad Alimentaria y Nutrición (SAN) -
147Imbabura. El trabajo implicaba integrar en la provincia sus iniciativas, antes desarticuladas. La
148FAO quería incluir su iniciativa de cultivo de quinua y chocho, el PMA la de conectar a los
149agricultores con el programa de compras públicas, mientras que UNICEF y la Organización
150Panamericana de Salud (OPS) se involucraron de otras formas, tratando de conectar
151plataformas de mujeres e iniciativas de nutrición. Una vez aprobada la propuesta a finales de
1522014, se dedicaron un par de meses más en Quito para definir detalles, como, por ejemplo, la
153población objetivo para las intervenciones nutricionales. Luego el trabajo se trasladó al equipo
154administrativo de la provincia. El equipo estaba compuesto por unos 20 técnicos que trabajaban
155a nivel de provincia para las agencias mencionadas anteriormente. Casi todos trabajaban en la
156misma oficina en Ibarra y se reunían cada 1 o 2 meses para la programación, la
157operacionalización del marco lógico del proyecto y la revisión de ejecución del Plan Operativo
158Anual. Luis Romero asumió el rol por parte de PMA y Patricia Natividad le apoyó, liderando ella
159el proyecto financiado por el CCRP.

160 En los primeros meses de operación en Imbabura en 2015, renunció el gerente que
161había sido nombrado para manejar el proyecto SAN-Imbabura. La responsabilidad de
162coordinación del proyecto fue asumida, entonces, por dos participantes de mayor nivel: la
163directora distrital del MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social) y el director provincial
164del MAGAP (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca). Esto tuvo implicancias
165importantes para la forma como se desarrolló el proyecto, porque los delegados de los
166ministerios asistían y participaban activamente en las reuniones mensuales y tenían además la
167capacidad de tomar decisiones, lo que permitió que los nuevos aprendizajes se incorporaran
168rápidamente como adaptaciones en la implementación del proyecto. Un ejemplo de este tipo
169de ajustes fue la inclusión de un componente sobre huertos demostrativos, que alentaba a las
170familias que recibían la canasta subsidiada por PMA (que terminaría en 2017) a cultivar sus
171propios alimentos, para que los cambios en los patrones de alimentación fueran sostenibles. El
172grupo de gestión para la implementación del proyecto en Imbabura, compuesto por
173aproximadamente 20 técnicos de todos los ministerios provinciales participantes, se reunía cada
174dos meses. Estas mesas de diálogo fueron notables justamente por la coordinación que se
175consiguió entre los ministerios.

176 También fue crucial el papel desempeñado por una persona dedicada a tiempo
177completo al PMA, Patricia Natividad, quien era parte del proyecto del CCRP y cuya
178responsabilidad consistía básicamente en utilizar la evaluación para mejorar el programa en

22

23



24

179 tiempo real. Patricia asistía cada mes a las reuniones en cada una de las 11 parroquias
180 participantes de la provincia y observaba y compartía información y puntos de vista con el
181 puesto de salud local sobre cómo implementar mejor la capacitación en nutrición. Por ejemplo,
182 al principio los capacitadores se mostraban muy impositivos con las mujeres, sin reconocer el
183 conocimiento y la cultura que ellas tenían acerca de los niños y su alimentación. El PMA, con la
184 unidad de nutrición y aplicando la metodología de formador de formadores, ayudó a ajustar
185 esta posición, facilitando las conversaciones entre capacitadores, enfermeras y madres de las
186 diferentes parroquias.

187 En términos de impacto y sostenibilidad con los consumidores, Cesilia Arciniegas, quien
188 trabaja con el MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social) en Imbabura desde 2005,
189 informa que el proyecto SAN (Seguridad Alimentaria y Nutricional) trajo dos cambios notables y
190 duraderos en la provincia: 1) capacitación nutricional para los educadores que ofrecen visitas
191 domiciliarias y talleres a madres con hijos menores de 3 años, además de una buena cantidad
192 de material didáctico para su trabajo; 2) la coordinación entre el gobierno provincial en
193 Imbabura. Antes de 2015 y del proyecto SAN, no había prácticamente ninguna coordinación.
194 Cuando empezaron a reunirse para el proyecto, también comenzaron a hablar de las
195 redundancias en sus programas (por ejemplo, el que técnicos de diferentes agencias trabajen
196 con las mismas familias, lo cual era no solo ineficiente sino también pesado para las propias
197 familias). Esto se nota especialmente a nivel parroquial.

198 El proyecto SAN comenzó con "Centros Interculturales" en las tres parroquias principales
199 en las que trabajaban; allí las familias se reunían una vez al mes con técnicos provenientes de
200 los diversos ministerios, para recibir talleres sobre temas como nutrición e higiene. Ahora, un
201 año después de finalizado el proyecto SAN, el gobierno provincial, junto con los gobiernos
202 parroquiales, están replicando este modelo en otras parroquias, con el aporte de fondos de
203 cada ministerio. Cesilia también siente que las familias más pobres de la región, quienes fueron
204 seleccionadas para la intervención de SAN en base a sus niveles de desnutrición y quienes
205 durante un año recibieron canastas de alimentos suministradas por los pequeños agricultores,
206 han cambiado positivamente sus hábitos alimentarios a raíz de la intervención, y ahora
207 consumen más alimentos locales y completos, ya sea comprados o cultivados en huertas
208 caseras. El proyecto tendrá datos más sistemáticos sobre eso.

209 En términos de impacto y sostenibilidad de los agricultores, Oswaldo Noques,
210 vicepresidente de la Asociación de Pequeños Productores de Frutos de la Pachamama (uno de
211 los principales proveedores del programa de la Canasta), informa que en 2011 la Asociación
212 empezó a vender productos de manera informal en una plaza municipal, así como a cultivar más
213 vegetales. Esto se hizo primero con la ayuda de la ONG local Maqui Purashun y más tarde con la
214 de Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, una organización internacional con fuerte presencia
215 en Imbabura, que los apoyó también a convertirse en una asociación legalmente constituida y a
216 vender en mercados formales. Sin embargo, muchos miembros de la asociación sintieron que se

25

26

6



27

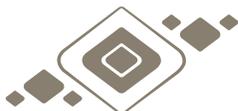
217los estaba presionando para que votaran de determinada forma en las elecciones, por lo que
218dejaron de ser miembros formales de la asociación, aunque continuaron siendo miembros
219informales y vendiendo en el mercado de los agricultores. El mercado del programa Canasta les
220ofrecía un espacio adicional para vender sus productos, pero ni su aparición ni su desaparición
221significaron un cambio drástico en los medios de vida de los agricultores. Sus conexiones
222generales con el mercado local desde 2011 los han alejado de un monocultivo de cultivos
223básicos como el maíz y la papa, para llevarlos a una producción mucho más diversificada que
224también incluye arvejas, habas, olluco, mora, tomate de árbol y curuba. La mayoría de estos
225nuevos cultivos, con excepción del tomate de árbol, requiere mucho menos agroquímicos que la
226producción de papa o maíz, y menos contratación de mano de obra externa, ya que el trabajo
227no se concentra únicamente en unas pocas veces al año, sino que se disemina. El Ministerio de
228Agricultura ha capacitado a los agricultores sobre cómo usar abonos naturales, que se usan
229hasta cierto punto. Lo que Oswaldo más apreció de los esfuerzos del PMA fue que la asociación
230proporcionaba almuerzos escolares, porque él tiene hijos que estudian en las escuelas locales y
231es consciente de que eso marcó una gran diferencia en su nutrición.

232 Los resultados del proyecto aún se están analizando y se espera que en 2018 sean
233presentados a la nueva administración de Moreno, en un esfuerzo por convencerlo de expandir
234el programa SAN a nivel nacional, adaptando el modelo en torno a dos elementos principales:
235capacitación nutricional y compras locales para la ayuda alimentaria a mujeres en periodo de
236gestación o con niños menores de 1 año. Pero incluso antes de que los resultados oficiales estén
237listos, el proyecto ha atraído la atención del gobierno central, ya que el gobierno fue socio
238principal, habiendo sido involucrado desde el comienzo en su formulación e implementación. La
239directora de MIES, Gabriela Rojas, visitó el proyecto en 2016 y desde entonces ha sido partidaria
240de un despliegue nacional. En 2017 el MIES firmó un acuerdo con el PMA para los "Centros
241Infantiles de Buen Vivir" (CIBV) llamado "Protección Social Sensible a la Nutrición", el cual tiene
242un componente para la entrega a las guarderías de alimentos cultivados localmente. El PMA
243tiene fondos de la cooperación coreana para continuar con su programa de almuerzos escolares
244suministrado por asociaciones de pequeños agricultores en las cuatro provincias del norte hasta
245el 2019, pero espera que el Ministerio de Educación asuma el programa en esa región y luego a
246nivel nacional, en coordinación con los GAD. El Ministerio de Agricultura también ha invitado al
247PMA a participar en su comisión sobre Mercados Alternativos. Notablemente, la administración
248Moreno tiene objetivos de nutrición bajo el nuevo plan "Misión Ternura", los cuales parecen
249menos ambiciosos y más alcanzables; el plan de desarrollo 2017-2021, por ejemplo, exige
250reducir la desnutrición crónica al 14% en lugar de cero.

28

29

7



30
251

PROGR
COLAB
DE INV
SOBRE
LA FUND

Preguntas de facilitación

252 Preguntas de revisión

- 253 1. ¿Cómo reaccionó el PMA a los cambios de política nacional?
254 2. ¿Cuál fue el papel o la voz de los agricultores y consumidores en este proyecto? ¿Qué
255 evidencia existe sobre la forma como se han beneficiado de las diferentes políticas y
256 programas presentados en el caso?
257 3. ¿Cómo describe este caso la práctica de la investigación en nutrición y el concepto de
258 buen vivir?

259

260 Preguntas de reflexión

- 261 1. ¿De qué manera los resultados de los diversos estudios influyen (o no) en las
262 intervenciones y las políticas?
263 2. ¿Caracterizaría usted las políticas presentadas en este caso como recomendaciones más
264 generales o más basadas en principios que podrían contextualizarse de manera
265 diferente? ¿Por qué?
266 3. ¿Cuál es la principal manera en que las decisiones de trabajar en Imbabura y de no
267 trabajar en Bolívar afectan a las familias que sufren de desnutrición crónica? ¿Qué
268 sugiere esto acerca de la igualdad y la necesidad?
269 4. ¿Qué ideas aporta este caso para la agricultura en pequeña escala?
270 5. ¿De qué manera las prácticas nacionales y las más locales facilitaron u obstaculizaron las
271 respuestas integrales para la malnutrición crónica?
272 6. ¿Qué lecciones se pueden extraer de este caso en términos de la interacción entre
273 subsidios, financiamiento interno y externo y sostenibilidad?