

## **Caso de estudio PMA: Políticas de Asistencia Alimentaria**

### **Mayo de 2018**

#### Contexto del PMA

Hasta 2009, la ayuda alimentaria en Ecuador se administraba como un programa autónomo; los ministerios gubernamentales no podían realizar directamente compras públicas, entonces lo hacían a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA), el cual cobraba un 3.5% por organizar la compra y la distribución de la ayuda alimentaria. Sin embargo, con la primera elección a término completo de Rafael Correa sobre una plataforma de mayor soberanía y descentralización, las leyes cambiaron rápidamente para que los ministerios pudieran realizar compras directas, y el gobierno asumió ese papel en 2009. Parte de las consecuencias nocivas de esta rápida transición fue que el Ministerio de Educación tuvo problemas para abastecerse de alimentos para el programa nacional de almuerzos escolares, por lo que se eliminó este programa para reemplazarlo por el suministro a los estudiantes de barras energéticas y bebidas en polvo importadas para el desayuno escolar.

El PMA respondió cambiando su enfoque de acuerdo con la estrategia de planificación de los organismos de las Naciones Unidas, dirigiéndolo hacia los servicios de refugiados en torno a la asistencia alimentaria. Esto se aliaba con el movimiento global de PMA desde la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria en respuesta a las necesidades de los países. Los fondos externos que el PMA utilizaba para trabajar en asuntos de refugiados en las cuatro provincias en la frontera norte de Ecuador fueron destinados parcialmente a financiar un programa de almuerzos escolares donde las asociaciones de productores de las provincias suministran productos para los almuerzos escolares calientes.

La directora del programa en Ecuador durante este período, Deborah Hines, estaba profundamente interesada en la evaluación y en que el programa girara en torno a la compra de alimentos locales. Además, una nueva ejecutiva del PMA en Ecuador, Katherine Shea, acababa de obtener una maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Cornell, donde conoció a Rebecca Nelson, profesora y directora científica del Programa Colaborativo de Investigación sobre Cultivos (CCRP) de la Fundación McKnight. Katherine lideró el proceso de solicitud de una beca de investigación del CCRP que complementara otros fondos que el PMA había recaudado internacionalmente para realizar estudios sobre modelos de compra de alimentos locales para asistencia alimentaria en Ecuador; iniciativas que pudieran aportar información para los cambios en el enfoque del PMA en todo el mundo. Esto llevó a una serie de estudios, entre ellos uno que evaluaba comparativamente qué tan efectivo era para las familias de bajos ingresos y de refugiados en la frontera norte entregarles una ración de alimentos de una compra centralizada desde Quito, entregarles un cupón para la compra de alimentos en las tiendas locales, o darles dinero en efectivo.<sup>1</sup> Las tres modalidades aumentaron significativamente la ingesta calórica y la diversidad de la dieta, pero la opción de los cupones demostró ser la más efectiva y la de menor costo. Todos los participantes también recibieron capacitación en nutrición, lo que, según la evaluación de impacto, contribuyó a aumentar el conocimiento.

El PMA al nivel global estaba probando unos modelos de compras locales (P4P), y la oficina en Ecuador quería explorar aún más el uso de las compras locales para la asistencia alimentaria, y para 2010 la posición del gobierno era que esta responsabilidad de asistencia alimentaria se había descentralizado por completo a los gobiernos provinciales, conocidos como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que ahora tenían directores de cooperación internacional. Por lo tanto, después

---

<sup>1</sup> <https://www.wfp.org/sites/default/files/Final%20report%20%2010%2017%202012.pdf>

de asegurar los fondos para continuar evaluando el impacto de la capacitación nutricional y de la entrega de canastas de alimentos a las mujeres y los niños durante los primeros 1000 días de vida en una iniciativa conocida como CLOSAN, el PMA se acercó a las provincias que tenían los niveles más altos de desnutrición crónica: Chimborazo, Santa Elena, Cotopaxi, Bolívar, y una en la frontera norte para continuar su trabajo con los refugiados: Carchi. La propuesta del PMA fue proporcionar los fondos para la compra de las canastas y llevar a cabo un estudio de impacto de la intervención, financiado en parte por el CCRP. Los GAD, a su vez, debían proporcionar personal que ayudara con la capacitación nutricional, la coordinación y la logística. PMA proporcionaba las temáticas y los materiales para realizar estas capacitaciones y se fortaleció las capacidades de los GAD para que se pueda implementar el modelo de compras. De esas cinco provincias, solo tres participaron en el estudio. Cotopaxi se retiró a raíz de un cambio en su liderazgo y de desacuerdos con la administración nacional, y Bolívar no tenía suficiente infraestructura local para poder cumplir con su parte del acuerdo. La investigación de CLOSAN, realizada entre 2011 y 2013, mostró que la entrega de las canastas de alimentos tuvo un efecto positivo significativo en la diversidad de la dieta, y que recibir capacitación en nutrición no tuvo ningún beneficio adicional significativo durante la intervención. Sin embargo, la PMA siga trabajando fuertemente en el tema de capacitación nutricional y dice que la experiencia de CLOSAN les llevó a revisar, estandarizar y reforzar el proceso. Hoy PMA cuenta con 21 módulos de capacitación y ha desarrollado materiales más dinámicos para su uso durante las capacitaciones. Además, se ha trabajado con los socios con la metodología de formación a formadores.

También del estudio CLOSAN hubo alguna evidencia preliminar de que los agricultores que proporcionaron los alimentos para la intervención también se beneficiaron. Concretamente, el número promedio de agricultores por organización activa en el suministro de alimentos pasó de 67 a 99, para un total de aproximadamente 600 agricultores de las provincias participando en el programa. También aumentó el porcentaje de hombres que participaron, lo que demostró el atractivo de este mercado. Los agricultores producían los cultivos básicos de quinua, cebada y trigo, y también verduras como cebolla, lechuga, brócoli, zanahoria, acelga, coliflor, espinaca, chocho y habas, además de un poco de carne animal.

En este estudio y en los otros dos estudios que se mencionan en este caso, los productores se hallaron a través de listas que tenían los GAD de asociaciones de agricultores en la provincia. Generalmente estas asociaciones se formaron con apoyo del Ministerio de Agricultura a nivel de provincias, tanto en temas administrativos como en producción "limpia". En el caso de Carchi y de Imbabura, se hizo evidente el trabajo realizado durante décadas con pequeños agricultores por parte del FEPP y de otras ONG, con respecto al conocimiento práctico de los agricultores en la producción de vegetales agroecológicos para los mercados locales.

### Contexto nacional

Mientras tanto, las cifras de nutrición resultantes de los primeros cinco años de administración del presidente Correa mostraron que la desnutrición crónica no se ha reducido y que aún se encuentra en el 24% a nivel nacional y en casi el 50% en algunas poblaciones. En 2013, la Ministra de Desarrollo Social y Coordinación, Cecilia Vaca, anunció el objetivo de eliminar para 2017 la desnutrición crónica en los niños menores de 2 años, como parte del "Plan Nacional para el Buen Vivir". Este plan nacional para el buen vivir hace referencia tanto al concepto indígena de *Sumak Kawsay* ("vida en plenitud" en el lenguaje quechua) incluido en la reformulación de la Constitución nacional en 2008, como a un movimiento global dirigido por países como Bután, el cual estaba explorando su "Indicador de felicidad

nacional bruta" en respuesta al paradigma de desarrollo que prevalece, centrado en indicadores económicos cuantitativos para medir el progreso. De hecho, Correa creó un Ministerio del Buen Vivir, cuyos representantes visitaron Bután.

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

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

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

*La desnutrición es un problema de causas múltiples entre las que se encuentran el acceso a los alimentos y su preparación, el acceso a servicios básicos, el poder adquisitivo de la familia, el entorno saludable y el acceso a servicios de salud, así como la generación de capacidades y conocimientos relacionados con la alimentación y la nutrición en los responsables de los menores de cinco años. Por esta razón la desnutrición exige una respuesta de acciones integrales y articuladas por parte del Estado y de la ciudadanía.<sup>2</sup>*

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

En 2015 finalmente se presentaron las conclusiones de la investigación de CLOSAN a los actores gubernamentales; allí el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS) participó activamente y se mostró interesado en ampliar y replicar el modelo de asistencia alimentaria para madres y niños, a través de asociaciones de pequeños productores. Infortunadamente, el gobierno de Moreno elegido en 2017 disolvió el MCDS, y en la actualidad ningún ministerio tiene el mandato de trabajar con las mujeres embarazadas y los bebés en términos de asistencia alimentaria.

### Contexto del caso Imbabura

En 2013 el Fondo de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, que estaba dedicado a ayudar a los gobiernos a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, tenía en Ecuador un saldo excedente que estaba siendo administrado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en colaboración con las Naciones Unidas. Una de las áreas en las que podrían gastarse estos fondos era la seguridad alimentaria, por lo que la ONU decidió que las agencias que deberían participar en la elaboración de una propuesta sobre cómo gastar los aproximadamente USD \$ 1.5 millones, eran la

---

<sup>2</sup> <https://educacion.gob.ec/el-gobierno-del-ecuador-reafirma-su-compromiso-de-erradicar-la-desnutricion-cronica-infantil/>

FAO, el PMA, UNICEF y la Organización Panamericana de Salud (OPS). Con ese mandato, la FAO comenzó a convocar a un grupo que incluía a un técnico de cada agencia, entre ellos Carmen Garlaza, del PMA. Necesitaban además incluir una contraparte gubernamental, que se decidió que sería la Vicepresidencia de la República, así como aprovechar las relaciones que tenían las agencias de las Naciones Unidas con el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS). También se determinó que para pilotear esta iniciativa requerían un aliado por parte de los GAD, y así llegaron al GAD de la provincia de Imbabura porque estaba cerca de la capital de Quito, tenía una población indígena importante, y la mayoría de las agencias gubernamentales tenían allí oficinas, instalaciones y representantes. Además era una de las cuatro provincias del norte que había recibido apoyo del PMA para el almuerzo escolar y el programa de agricultores locales. Un factor del que se ha hablado menos pero que tal vez sea fundamental, fue la calidad del personal provincial del GAD de Imbabura, especialmente el director de cooperación internacional, Carlos Merizalde, quien es un socio dinámico, inteligente y comprometido en la región.

Un grupo central de 5 técnicos de las 4 agencias comenzó a reunirse casi diariamente para trabajar en la propuesta de la AECID, llamada Seguridad Alimentaria y Nutrición (SAN) -Imbabura. El trabajo implicaba integrar en la provincia sus iniciativas antes desarticuladas. La FAO quería incluir su iniciativa de cultivo de quinua y chocho, el PMA la de conectar a los agricultores con el programa de compras públicas, y UNICEF y la OPS se involucraron de algunas otras formas, tratando de conectar plataformas de mujeres e iniciativas de nutrición. Una vez aprobada la propuesta a finales de 2014 se dedicaron un par de meses más en Quito a definir detalles, como por ejemplo la población objetivo para las intervenciones nutricionales; luego el trabajo se trasladó al equipo administrativo de la provincia. El equipo provincial estaba compuesto por unos 20 técnicos que trabajaban a nivel de provincia para las agencias mencionadas anteriormente. Casi todos trabajaban en la misma oficina en Ibarra y se reunían cada 1 o 2 meses para planificar y poner en funcionamiento el marco lógico del proyecto. Una de las principales representantes del PMA era Luis Romero (jefe de la zona), apoyado por Patricia Natividad, quien también era uno de los principales del proyecto financiado por el CCRP, liderado por Luis Fernández.

En los primeros meses de operación en Imbabura en 2015, el gerente que había sido nombrado para manejar el proyecto SAN-Imbabura renunció. La responsabilidad de coordinar el proyecto fue asumida entonces por dos participantes de mayor nivel, la directora distrital del MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social), Paulina Vercoutare, y el director provincial del MAGAP (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca), Juan Pablo Chacón. Esto tuvo implicaciones importantes para la forma como se desarrolló el proyecto, porque tanto Paulina como Juan Pablo asistían y participaban activamente en las reuniones mensuales y tenían la capacidad de tomar decisiones, lo que permitió que los nuevos aprendizajes se incorporaran rápidamente como adaptaciones en la implementación del proyecto. Un ejemplo de este tipo de adaptación fue incluir un componente sobre huertos demostrativos, que alentaba a las familias que recibían la canasta subsidiada que terminaría en marzo 2017 a comenzar a cultivar sus propios alimentos, para que los cambios en los patrones de alimentación fueran más sostenibles. Cada dos meses se reunía el grupo de gestión para la implementación del proyecto en Imbabura, compuesto por aproximadamente 20 técnicos de todos los ministerios provinciales participantes. Estas mesas de diálogo fueron notables por la coordinación entre ministerios.

También fue crucial el papel desempeñado por una persona de tiempo completo del PMA, Patricia Natividad, quien era parte del proyecto del CCRP y cuya responsabilidad consistía básicamente

en utilizar la evaluación para mejorar el programa en tiempo real. Patricia asistía cada mes a las reuniones en cada una de las 11 parroquias de la provincia y observaba y compartía información y puntos de vista con el puesto de salud local, sobre cómo implementar mejor la capacitación en nutrición. Por ejemplo, al principio los capacitadores se mostraban muy impositivos con las mujeres, sin reconocer el conocimiento y la cultura de las madres acerca de los niños y su alimentación. Patricia ayudó a facilitar las conversaciones entre capacitadores, enfermeras y madres en las diferentes parroquias para ajustar esta posición.

Los resultados del proyecto aún se están analizando y se espera que en 2018 sean presentados a la nueva administración de Moreno, en un esfuerzo por convencerlos de expandir el programa SAN a nivel nacional, adaptando el modelo en torno a dos elementos principales: capacitación nutricional y compras locales para la asistencia alimentaria. Pero incluso antes de que estén listos los resultados oficiales, el proyecto ha atraído la atención del gobierno central, ya que el gobierno es un socio principal, involucrado desde el comienzo en su formulación e implementación. La directora de MIES, Gabriela Rojas, visitó el proyecto en 2016 y ha sido una partidaria vocal de un despliegue nacional. En 2017 el MIES y PMA firmaron un convenio de cooperación para los "Centros Infantiles de Buen Vivir" (CIBV) llamado "Protección Social Sensible a la Nutrición", el cual tiene un componente para la entrega a las guarderías de alimentos cultivados localmente. El convenio tiene una vigencia en el marco del Plan Estratégico de País 2017-2021. El PMA tiene fondos de la cooperación coreana para continuar con su programa de almuerzos escolares suministrado por asociaciones de agricultores en las cuatro provincias del norte hasta el 2019, pero se espera desarrollar la estrategia de sostenibilidad y salida de PMA con el Ministerio de Educación, MINEDUC, y que esta experiencia le sirva al Ministerio para la revisión del PAE y como insumo en los ajustes y formulación de políticas públicas en alimentación escolar. El Ministerio de Agricultura también ha invitado al PMA a participar en su comisión sobre Mercados Alternativos. Notablemente, la administración Moreno tiene objetivos de nutrición bajo el nuevo plan "Misión Ternura", los cuales parecen menos ambiciosos y más alcanzables; el plan de desarrollo 2017-2021 exige reducir la desnutrición crónica al 14%, en lugar de cero.

#### Preguntas de revisión

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

#### Preguntas de facilitación

1. ¿De qué manera los resultados de los diversos estudios influyen o no en las intervenciones y las políticas?
2. ¿Caracterizaría usted las políticas presentadas en este caso como recomendaciones más generales o más basadas en principios que podrían contextualizarse de manera diferente? ¿Por qué, o por qué no?
3. ¿Cuál es la principal manera en que las decisiones de trabajar en Imbabura y de no trabajar en Bolívar afectan a las familias que sufren de desnutrición crónica? ¿Qué sugiere esto acerca de la igualdad y la necesidad?

4. ¿Qué ideas aporta este caso para la agricultura en pequeña escala?
5. ¿De qué manera las prácticas nacionales y las más locales facilitaron u obstaculizaron las respuestas integrales para la malnutrición crónica?
6. ¿Qué lecciones se pueden extraer de este caso en términos de la interacción entre subsidios, financiamiento interno y externo y sostenibilidad?