

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

FICHA TÉCNICA

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN ECUADOR

Programa de Alimentación Escolar (PAE)	
Año de inicio	1999 ¹
Institución responsable	Ministerio de Educación
Objetivos	<p>Objetivo General:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir al mejoramiento de la calidad y eficiencia de la Educación Inicial y Educación General Básica mediante la entrega de un complemento alimenticio. <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir al mejoramiento de la asistencia a las escuelas en zonas afectadas por la pobreza. • Contribuir a disminuir las tasas de repetición y deserción escolares en las escuelas beneficiarias del Programa. • Contribuir al mejoramiento de la capacidad de aprendizaje de los escolares (atención, concentración y retención). <p>Objetivos complementarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a mejorar el nivel de nutrición de las niñas y niños atendidos por el Programa. • Consolidar la organización y participación responsable de la comunidad en el proceso educativo.
Focalización	Hasta diciembre de 2011 el PAE atendió las escuelas fiscales, fisco-misionales ² y municipales rurales y urbano marginales con un desayuno escolar dirigido a niños de primero a séptimo de básica (de cinco a 14 años). A partir del año 2011 se incluyeron por primera vez en la historia del Programa los niños de educación inicial (de tres a cuatro años). El PAE también atendió desde el año 2000 a establecimientos urbanos.
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • En la década de los ochenta, los recursos se entregaban a las escuelas directamente para que éstas a su vez compraran alimentos locales y prepararan un refrigerio. • Entre los años 90 y 93 los insumos alimenticios donados por el PMA eran enviados a panificadoras, centrales lecheras o escuelas para que éstas fabriquen pan, galletas y leche reconstituida. • A partir de 1994 el nivel central del gobierno compra y entrega los alimentos a las escuelas.
Modalidad	<p>Desayuno para educación inicial (niños de entre tres y cinco años).</p> <p>Desayuno para educación general básica de primero a décimo año de educación básica (niños de entre cinco y 14 años)</p> <p>Refrigerio escolar (en general para escuelas urbanas que no reciben el desayuno).</p>
Cobertura	Hasta diciembre de 2011, el PAE atendió a 1.788.414 niños y niñas que representa el 89% de los niños matriculados para ese año (2010-2011) desde educación inicial hasta 10mo año de educación general básica de las escuelas fiscales, fisco-misionales y municipales, rurales y urbano marginales.
Presupuesto anual	El presupuesto del PAE en el año 2011 fue de USD 70,9 millones (<i>Fuente: presupuestos PAE</i>) ³ , lo cual representó el 17% del presupuesto del Ministerio de Educación.
Fuente del financiamiento	La totalidad de los recursos proviene del Presupuesto del Estado.

¹ Año en que el PAE se crea formalmente mediante el Acuerdo ministerial No. 1960, con base en la fusión de los programas de Colación Escolar y Almuerzo Escolar, como un programa autónomo. Desde la década de los ochenta existieron diversas intervenciones en alimentación escolar apoyadas por el gobierno ecuatoriano y por el PMA.

² Las escuelas fiscales son manejadas íntegramente por el gobierno central, las municipales por los gobiernos cantonales y las fisco-misionales son administradas por la iglesia con recursos del Estado.

³ La economía ecuatoriana está dolarizada desde el año 2000.

ÍNDICE GENERAL

FICHA TÉCNICA

SIGLAS

ANTECEDENTES

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

METODOLOGÍA

RESUMEN EJECUTIVO

CAPÍTULO 1: PERSPECTVA HISTÓRICA DEL PROGRAMA

- 1.1 Los inicios de la alimentación escolar en Ecuador: período 1980 - 1998
- 1.2 El nacimiento del Programa de Alimentación Escolar: período 1999 – 2004
- 1.3 El retiro paulatino de Naciones Unidas: período 2005 – 2008
- 1.4 La consolidación del PAE como un programa manejado enteramente por el gobierno ecuatoriano: 2009 – hoy

CAPÍTULO 2: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

- 2.1 Contexto general
- 2.2 Evolución de las políticas

CAPÍTULO 3: EVOLUCIÓN DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

- 3.1 Objetivos del programa
- 3.2 Descripción de la población beneficiaria
- 3.3 Modalidad de entrega de los alimentos
- 3.4 Modelo de provisión de alimentos y logística
- 3.5 Implementación del programa a nivel local

CAPÍTULO 4: EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL, RELACIÓN CON NACIONES UNIDAS Y COORDINACIÓN

- 4.1 Período 1980 - 1998
- 4.2 Período 1999 – 2004
- 4.3 Período 2005 – 2008
- 4.4 Período 2009 - hoy

CAPÍTULO 5: CAPACIDAD FINANCIERA

- 5.1 Evolución histórica del presupuesto y fuentes de financiamiento

CAPÍTULO 6: PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

SIGLAS

CAE	Comisión de Alimentación Escolar
EGB	Educación General Básica
EI	Educación Inicial
GADs	Gobiernos Autónomos Descentralizados
INCOP	Instituto de Compras Públicas
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MCDS	Ministerio Coordinador del Desarrollo Social
MinEduc	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Plan Nacional del Buen Vivir
PPA	Programa de Provisión de Alimentos
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
UOCE	Unidad Operativa de Colación Escolar

ANTECEDENTES

El Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA), el Banco Mundial y el PCD (*Partnership for Child Development*) se encuentran realizando estudios de caso de diferentes programas de alimentación escolar en América, África y Asia, con el objeto de lograr una mejor comprensión de las características de este tipo de programas, sus vínculos con la producción agrícola local y el proceso de transición mediante el cual muchos de ellos pasaron de tener su cadena de abastecimiento gestionada por organismos como el PMA a ser administrados por los gobiernos nacionales.

Con ello, se pretende además: rescatar la importancia de este tipo de programas como redes de protección social para niños y niñas que viven en la pobreza y su capacidad de impulsar las economías locales; extraer lecciones aprendidas para mejorar los programas en estudio; y destacar buenas prácticas que puedan servir de guía para replicar en otros países cuyos programas se encuentran en fases iniciales de desarrollo.

Ecuador fue seleccionado como uno de los países a ser analizados puesto que su Programa de Alimentación Escolar (PAE) cuenta con más de 20 años de evolución y ha alcanzado un importante nivel de institucionalización: hoy es completamente manejado y financiado por el Gobierno de Ecuador.

El análisis del caso ecuatoriano se realiza con base en una metodología establecida para todos los países, como el resto de estudios, a través de los cinco estándares de calidad definidos por el PMA, el BM y el PCD en el estudio *Rethinking School Feeding*, Bundy et al., 2009:

- Marco legal y de política pública
- Capacidad institucional y coordinación
- Capacidad financiera
- Diseño y modelo de gestión
- Participación comunitaria

El primero de diciembre de 2011 se realizó el lanzamiento de este estudio ante las instituciones ecuatorianas relacionadas con el tema y se conformó un Comité Técnico Asesor integrado por representantes de las principales entidades vinculadas con la alimentación escolar en Ecuador. Dicho Comité validó los términos de referencia del estudio, y se comprometió a proporcionar la información necesaria para su realización y a validar los tres productos que lo integran.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Este estudio busca describir y analizar el PAE y los procesos históricos que permitieron que el programa funcione con las características actuales. Sus objetivos específicos son:

- Reconstruir la evolución histórica del programa analizando los eventos clave que definieron su trayectoria.
- Describir la evolución del programa de acuerdo con los cinco estándares previamente definidos.
- Describir el proceso de traspaso de la cadena logística del programa administrada por el PMA al gobierno, el rol de los socios externos y la sostenibilidad de la nueva modalidad de funcionamiento.
- Levantar lecciones aprendidas y buenas prácticas del proceso.

METODOLOGÍA

Para la elaboración de este estudio fue necesario diseñar una metodología que permitiera obtener información confiable y oportuna de fuentes primarias y secundarias. Dicha metodología estuvo compuesta de cinco fases, de las cuales las dos primeras fueron diseñadas por el PMA y el resto definidas por el equipo consultor contratado para formular el estudio.

La primera fase consistió en una visita por parte de oficiales del PMA y del equipo consultor a actores⁴ relacionados con la alimentación escolar en Ecuador, con el objetivo de socializar el alcance del estudio y solicitar apoyo en la recolección de información.

La segunda fase consistió en la organización de un taller de lanzamiento del estudio con el propósito de socializar los alcances del mismo, discutir sus términos de referencia, conocer las perspectivas del Gobierno sobre alimentación escolar, conformar un Comité Técnico Asesor para el seguimiento y revisión del trabajo y establecer una hoja de ruta para la elaboración del documento en cuestión. En este taller participaron representantes de las instituciones previamente visitadas además de representantes de gobiernos provinciales.

La tercera fase consistió en la consolidación del Comité, para lo cual el PMA solicitó a las principales autoridades involucradas la delegación de un representante y la selección de las provincias en donde se recogería información primaria para el estudio. Para la selección de las provincias se consideraron los siguientes criterios: contar con representatividad en la diversidad geográfica, diversidad socio cultural, disponibilidad de producción local campesina y obtener una muestra variada en relación a la gestión del PAE. En este contexto, las provincias seleccionadas para el levantamiento de información primaria fueron: Esmeraldas, Santa Elena, Carchi, Cotopaxi, Sucumbíos y Azuay. Se incluyó además la provincia de Tungurahua por pedido de la coordinación central del PAE.

La cuarta fase consistió en la recopilación y sistematización de información relevante de fuentes primarias y secundarias. La información secundaria se recolectó de entidades públicas como el Ministerio de Educación, el PAE, el Ministerio de Inclusión Social (MIES) y el Programa de Provisión de Alimentos (PPA), de estudios relativos a los programas de alimentación escolar en el país, de documentos proporcionados por el PMA y de publicaciones en internet. La información primaria se obtuvo de entrevistas realizadas a informantes clave y beneficiarios, y discusiones provenientes de grupos focales. Las entrevistas se condujeron con base en guías previamente diseñadas por el grupo consultor y los grupos focales se organizaron siguiendo una metodología adaptada al tema y a la localidad.

La quinta fase consistió en la validación de la información para lo cual una primera versión del trabajo fue enviada al Comité Técnico Asesor, con el objeto de obtener correcciones y retroalimentación. Las sugerencias de los integrantes del Comité fueron incorporadas en el documento, el cual se presentó al Comité Técnico Asesor en una reunión de trabajo para la validación final del producto.

⁴ Los actores seleccionados fueron representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y del Programa de Provisión de Alimentos (PPA).

RESUMEN EJECUTIVO

Capítulo 1: Perspectiva histórica

En Ecuador, las primeras iniciativas de intervenciones organizadas en alimentación escolar se remontan a finales de los sesenta, cuando el PMA empezó a entregar al gobierno donaciones de alimentos. Estas iniciativas se formalizaron en 1980 con la creación del Programa de Desayuno Escolar (después llamado Colación Escolar) dentro del Ministerio de Educación. Con el objeto de administrar mejor las donaciones, el gobierno creó la Unidad Operativa de Colación Escolar en 1989, la cual manejó el Programa de Colación Escolar hasta 1999, para lo cual contó con el apoyo del PMA y del PNUD.

En 1999, y como parte de la respuesta del gobierno ante la severa crisis socio-económica por la que atravesaba el país, se fortaleció el programa, se incorporó una nueva modalidad -el almuerzo escolar- y se amplió la cobertura a nivel nacional. Es así que en 1999 nació el que ahora se conoce como Programa de Alimentación Escolar (PAE). En los siguientes cuatro años, el PMA y el PNUD se hicieron cargo de los aspectos técnicos, logísticos y de la administración de contratos del PAE, el PMA en lo relacionado al almuerzo y el PNUD con el desayuno.

El año 2004 marcó un hito: tanto el PNUD como el PMA dejaron de aportar recursos al programa y se dedicaron exclusivamente a administrar los fondos públicos del PAE por delegación de éste. A partir del año 2005, el programa fue enteramente financiado por el gobierno ecuatoriano y el PMA pasó a manejar la totalidad de los recursos destinados a la compra y distribución de los productos del desayuno y del almuerzo escolar.

Tras su creación en 2009, el Programa de Provisión de Alimentos (PPA) se hizo cargo de las compras de alimentos y los servicios de logística, con lo cual concluyó la cooperación formal del PMA. A finales de ese año, la presidencia dispuso la eliminación del almuerzo y la universalización del desayuno. Hoy, el PAE es manejado por la Subsecretaría de Administración Escolar del Ministerio de Educación y ha sido declarado como proyecto prioritario.

Capítulo 2: Evolución de las políticas sociales

El proceso de institucionalización del PAE como parte de la arquitectura pública ecuatoriana fue posible gracias al apoyo político, la promulgación de planes que impulsaron el acceso a la alimentación de la población vulnerable, y la formulación de diversos instrumentos jurídicos que permitieron afianzar su sostenibilidad.

En los últimos cinco años, la consolidación de las políticas sociales ha permitido dar una mayor sostenibilidad al PAE, declarado como programa emblemático y prioritario. Además, Ecuador promovió las compras públicas de alimentos a partir de 2009, lo cual permitió una retirada ordenada de la cooperación internacional.

Capítulo 3: Diseño e implementación

Si bien los objetivos de la alimentación escolar han variado a lo largo de los años, siempre han estado relacionados con la educación por un lado y con la alimentación y nutrición por el otro, siendo el primero el principal la mayor parte del tiempo.

Desde su nacimiento formal en 1999, el PAE ha estado orientado a atender a niños de educación inicial y básica de las escuelas fiscales, municipales y fisco-misionales de las áreas

rurales y urbano-marginales. Sin embargo, a partir de 2010, aumentó su cobertura a estudiantes de educación inicial de tres a cinco años e incluyó a todas las escuelas municipales urbanas y rurales. La cobertura pasó de 500.000 estudiantes en 1995 a 1.788.414 en 2011.

A partir de su creación formal, el PAE entregó un desayuno -compuesto en los primeros años por pan y una bebida nutritiva y después por galletas, barras y una colada- y un almuerzo integrado por leguminosas, arroz, atún, sardinas, carne, azúcar, sal y aceite, y eventualmente quinua y avena. La composición del almuerzo permitió el acceso a algunos pequeños productores, principalmente de frejol, arroz y en menor grado quinua. La súbita suspensión del mismo en 2010 provocó pérdidas para los productores que habían planificado su siembra según la demanda del PAE y malestar en los beneficiarios.

La composición del desayuno, por el contrario, no favoreció la inclusión de productores de pequeña escala debido a que sus ingredientes siempre han sido en su mayoría importados y su elaboración ha requerido tecnología no accesible a empresas pequeñas.

Respecto al modelo de provisión, mientras el desayuno estuvo a cargo del PNUD, las compras de alimentos se realizaron a una sola empresa, pero cuando la administración pasó al PMA se reclutaron nuevos proveedores. El PMA era además el responsable de la administración del transporte de los alimentos, de su almacenamiento y de la verificación de su calidad mediante procesos competitivos en los que se invitaba a proveedores previamente registrados. Hoy, el PPA realiza todas estas funciones a través de procesos de contratación pública.

El manejo transparente y eficiente de recursos por parte del PMA en lo relacionado con la administración de contratos para la compra, producción y distribución de los alimentos fue clave para el funcionamiento del programa y abonó el camino para la entrada del PPA.

Capítulo 4: Evolución del marco legal e institucional, relación con Naciones Unidas y coordinación

El Programa de Colación Escolar en las décadas de los ochenta y noventa y el PAE a partir de 1999 han estado siempre a cargo del Ministerio de Educación. En un inicio, su capacidad institucional y financiera era limitada, por lo cual recurrió al apoyo de las agencias de Naciones Unidas. Pero ya desde la mitad de los años noventa el gobierno, el PMA y el PNUD pusieron especial énfasis en trabajar en su fortalecimiento institucional y en la capacitación del personal nacional y local del PAE. Hoy, una de las principales fortalezas del PAE es contar con un equipo de trabajo de calidad, que se ha mantenido estable a lo largo de los años.

Por otra parte, el rol del PMA y del PNUD en la consolidación del PAE ha sido fundamental. Estas agencias acompañaron el proceso con asistencia técnica y recursos a lo largo de los años hasta que hoy el PAE y el PPA funcionan de manera independiente.

En cuanto a los mecanismos de coordinación institucional del PAE, éstos han experimentado importantes variaciones, lo cual denota la inestabilidad política e institucional histórica de Ecuador. Han existido varios intentos de crear instituciones que coordinen los programas de alimentación en Ecuador, pero en la práctica éstas no han logrado ser operativas.

Capítulo 5: Capacidad financiera

En los primeros años, la alimentación escolar se financió de manera conjunta entre el gobierno de Ecuador y el PMA, siendo las donaciones de alimentos proporcionadas por el PMA la principal fuente de recursos. Cuando se inició la asistencia formal del PMA en los noventa, el

aporte de este organismo y el del gobierno eran casi equivalentes, en alrededor de USD 8 millones cada uno. Pero a partir de mediados de los noventa y hasta el año 2004, el aporte del gobierno ecuatoriano representó en promedio el 80% del presupuesto total mientras que el del PMA un 20%.

A partir del año 2005, y una vez que concluyó el proyecto del PMA, el gobierno se hizo cargo de la totalidad del financiamiento del PAE, con recursos del presupuesto general del Estado. Desde entonces, el presupuesto del programa registró un sostenido crecimiento, al pasar de USD 24,3 millones en 2006 a USD 70,9 millones en 2011. Sin embargo, la entrega de fondos no fue siempre regular, lo cual ocasionó interrupciones en diversas ocasiones de la distribución de alimentos a las escuelas. En los últimos cinco años, el flujo de recursos ha sido más constante, gracias al énfasis dado a la política social del último gobierno.

Capítulo 6: Participación de la comunidad

Uno de los principales logros del PAE ha sido la promoción de la participación comunitaria alcanzado a lo largo de su historia, a través del mecanismo de las Comisiones de Alimentación Escolar (CAE), integradas por padres, maestros y directores. No obstante, el tipo y grado de participación ha sido diverso según las regiones y las épocas. La decisión del gobierno de eliminar el almuerzo escolar en 2009 afectó esta variable, ya que estaba en gran medida articulada alrededor de la preparación del almuerzo más que de la colada. La medida resultó además en la desaparición de los huertos escolares que funcionaban en algunas escuelas.

La participación de las madres ha sido clave, tanto por su aporte en productos frescos para variar la dieta como por la mano de obra que aportan para la preparación de la comida escolar. La participación de los profesores es otro aspecto importante para el buen funcionamiento de la alimentación escolar, a pesar de que su rol ha quedado disminuido en los instructivos de operación del PAE.

Por otra parte, antes de 2010 la gran mayoría de escuelas contaba con cocinas equipadas recibidas a través de donaciones de otros países e incluso de los propios gobiernos locales. Hoy, esta infraestructura se ha deteriorado en varios casos.

Capítulo 7: Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones sobre la institucionalización histórica del PAE

- Se puede considerar a la inserción del PAE en la arquitectura institucional pública ecuatoriana como exitosa, lo cual se refleja en los resultados alcanzados hasta la fecha:

- Se trata de un programa prioritario para el gobierno.
- Su financiamiento está enteramente asegurado por el presupuesto general del Estado.
- Su manejo es de total responsabilidad de dos ministerios públicos.
- Es reconocido como un programa que cumple de manera eficiente con la entrega de alimentos nutritivos en escuelas.
- Ha logrado una amplia cobertura: en 2011 benefició al 89% de los niños de entre tres y 14 años de las escuelas rurales y urbano-marginales fiscales, fisco-misionales y municipales del país.

Este éxito se debe principalmente a los siguientes aspectos:

- La estabilidad institucional en relación al manejo del programa y su autonomía: la alimentación escolar se manejó siempre desde el Ministerio de Educación. El haberle otorgado en 2005 un régimen propio permitió además lograr estabilidad y calidad del personal.

- Un importante sustento legal y político que ampara al programa y el apoyo del último quinquenio a las políticas de desarrollo social.
- El ser un instrumento útil de combate a la pobreza y desnutrición que permitió paliar la crisis de finales de los noventa.
- La estabilidad política y el crecimiento económico permitieron al gobierno ser capaz de financiar el programa en su totalidad a partir de 2005 e ir incrementando su presupuesto. En 2011, el PAE ejecutó el presupuesto más alto de su historia: USD 70 millones.
- La efectiva participación de padres, profesores y directores de escuelas ha asegurado el consumo adecuado de los productos por parte de los niños.
- El apoyo financiero y técnico de las agencias de Naciones Unidas. El rol del PMA y del PNUD, que brindaron cooperación al gobierno en este tema por más de tres décadas, fue determinante: esta cooperación permitió la construcción de un sistema eficiente de abastecimiento, transporte, almacenamiento y control de calidad, la inclusión de nuevos proveedores, la innovación de productos y el desarrollo de un sistema de monitoreo y seguimiento efectivo, sustentado en un sistema informático de información (SIPAE).
- Una transición de funciones planificada y acompañada: el PMA y el PNUD pusieron énfasis desde el inicio en la asistencia técnica y en la formación de capacidades del personal local, con miras a que pueda hacerse cargo del manejo del programa. El proceso de traspaso de las funciones del PMA al PPA tomó alrededor de dos años y se hizo por medio de capacitaciones, asistencia técnica, seguimiento directo, sensibilización de los proveedores y transferencia de protocolos bien establecidos, lo cual permitió asegurar una transición exitosa.

Recomendaciones generales para la implementación de un programa de alimentación escolar en otros países y recomendaciones específicas para el caso del PAE en Ecuador

Generales:

- Es importante tomar en cuenta que la institucionalización de un programa como el PAE no es un proceso de corto sino de mediano y largo plazo.
- Es necesario “anclar” desde el inicio al programa en una entidad pública, que sea la que vaya asumiendo su manejo y fortaleciendo sus capacidades.
- Se debe formular de manera muy clara los objetivos de un programa de alimentación escolar, para evitar confusiones o falsas expectativas posteriores.
- Se debe tomar en cuenta aspectos educativos, nutricionales y alimenticios al mismo tiempo, procurando favorecer procesos de inclusión de pequeños productores.
- El desarrollo institucional a nivel nacional y local es posible si viene acompañado de un marco de política pública y legal que lo respalde.
- Es importante posicionar a los programas de este tipo como verdaderos instrumentos de apoyo en la lucha integral contra la pobreza, a fin de darles mayor sostenibilidad.
- Un aspecto clave de la institucionalización de un programa de alimentación escolar es la participación comunitaria, la cual asegura su correcta operación a nivel local.
- Para asegurar la sostenibilidad financiera de estos programas se requiere de un cierto crecimiento o estabilidad macroeconómica.
- Es clave contar no solo con financiamiento externo sino con asistencia técnica especializada.
- Es importante implementar desde el inicio un sistema de información y seguimiento que permita dar un adecuado seguimiento a la gestión del programa.

Para el PAE de Ecuador

- El PAE se ha enfocado en la entrega eficiente de alimentos nutritivos que permitan mejorar la calidad del aprendizaje, dejando un poco de lado que se desarrollen más otros aspectos alimentarios y que se estimule de manera más directa la vinculación de

pequeños productores con la provisión de alimentos. Se debe evaluar si el PAE debería mantener el enfoque actual o impulsar los aspectos alimentarios y de inclusión.

- Al momento, más del 50% de las materias primas que componen los productos del desayuno escolar son importadas y los procesos de fabricación de estos productos requieren de un nivel tecnológico avanzado, por lo cual no se favorece particularmente la inclusión de pequeños productores. El PAE está trabajando en la inclusión de nuevas materias primas que posibiliten esta inclusión.
- Con el objeto de universalizar la cobertura del desayuno escolar, el gobierno decidió suspender el almuerzo escolar (entregado de 1999 a 2010). Si bien se amplió la cobertura, la eliminación del almuerzo produjo problemas de insatisfacción de los beneficiarios, reducción de la participación comunitaria, abandono de huertos escolares y reducción de la vinculación con pequeños productores. Por tanto, es importante evaluar los beneficios y costos de esta decisión.
- A pesar de los múltiples esfuerzos en ese sentido, no se ha logrado una coordinación intersectorial suficientemente operativa. El PAE y el PPA podrían analizar nuevos mecanismos que mejoren la coordinación interinstitucional.
- Si bien cuenta con un reconocido sistema de información, el PAE requiere la elaboración de un estudio integral que le permita avalar la toma de decisiones futuras y que no se ha realizado en el pasado.

CAPÍTULO 1: PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL PROGRAMA

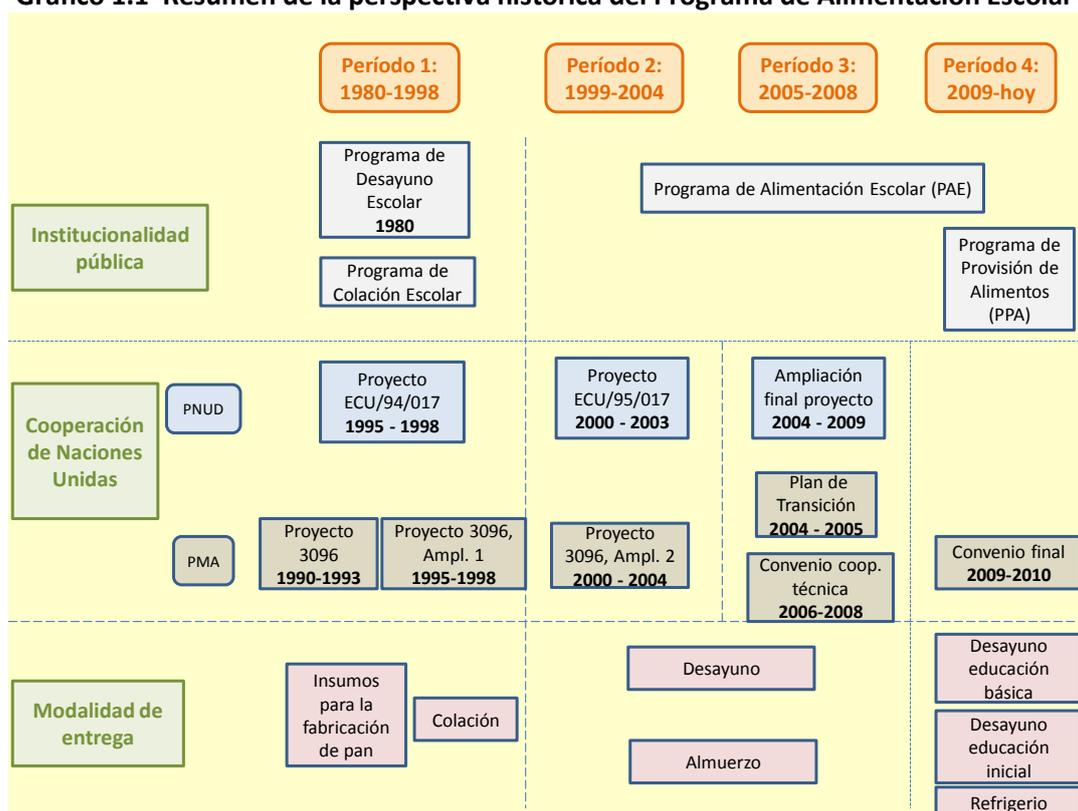
Los programas de alimentación escolar en Ecuador no son recientes: forman parte de un proceso que nació hace más de cinco décadas y que ha madurado a lo largo de los años al punto de contar hoy con un Programa de Alimentación Escolar (PAE) institucionalizado dentro del Ministerio de Educación, con autonomía operativa y financiera, cuyo presupuesto ha crecido de manera sostenida a lo largo de los años y que proviene enteramente del Presupuesto del Estado.

Como se observa en el gráfico 1.1 y con el objeto de facilitar el análisis, este estudio ha dividido la historia del programa en cuatro períodos principales:

- 1) Los inicios de la alimentación escolar en Ecuador: período 1980 - 1998
- 2) El nacimiento del PAE: período 1999 – 2004
- 3) El retiro paulatino de Naciones Unidas: período 2005 – 2008
- 4) La consolidación del PAE como un programa manejado enteramente por el gobierno ecuatoriano: 2009 – hoy

Este estudio no realizará un análisis detallado de la primera etapa: se centrará en las tres siguientes.

Gráfico 1.1 Resumen de la perspectiva histórica del Programa de Alimentación Escolar



A continuación se presenta un resumen de los principales hitos ocurridos en cada período.

1.1 Los inicios de la alimentación escolar en Ecuador: período 1980 - 1998

Principales características del período

- Las actividades en alimentación escolar empiezan con donaciones internacionales.
- El financiamiento del programa depende en gran medida de recursos internacionales.

- La capacidad del gobierno es limitada.
- El programa proporciona una canasta de alimentos reducida.
- Las iniciativas se formalizan con la creación de unidades dentro del Ministerio de Educación.
- El Gobierno firma convenios con el PMA.

Las primeras iniciativas de intervenciones organizadas en alimentación escolar se remontan a finales de los sesenta, cuando el PMA empezó a entregar al gobierno las donaciones de alimentos que recibía de varios países, principalmente EE.UU y Canadá.

Estas iniciativas se formalizaron, aunque de manera intermitente durante la primera década, en 1980, con la creación del Programa de Desayuno Escolar (después llamado Colación Escolar) dentro del Ministerio de Educación (MinEduc)⁵.

Sin embargo, el PMA mantuvo las donaciones de alimentos durante toda la década y, con el objeto de administrar mejor las mismas, el gobierno creó dentro del MinEduc la Unidad Operativa de Colación Escolar (UOCE) en 1989. Esta Unidad estuvo a cargo de manejar el Programa de Colación Escolar hasta el año 1999.

El gobierno solicitó la ayuda del PMA para manejar dicho Programa, lo cual se materializó en la firma de un convenio (Programa de Colación Escolar para Mejorar la Enseñanza Básica en Zonas Prioritarias ECU 3096) con este organismo internacional para apoyar la alimentación escolar, cuya vigencia fue de 1990 a 1993. El PMA entregó insumos (harina de trigo, leche en polvo y aceite vegetal) a panaderías y centrales lecheras para que éstas fabriquen pan, galletas y leche reconstituida, para distribuirlos a los niños.

Tras la terminación del anterior convenio con el PMA, el gobierno volvió a solicitar su cooperación y se firmó una ampliación (Programa de Colación Escolar para Mejorar la Enseñanza Básica en Zonas Prioritarias ECU 3096 Amp. 1) cuya vigencia fue de 1995 a 1998. El gobierno buscó además el apoyo del PNUD, con el cual firmó el convenio ECU/94/017/A/01/99 "Programa de Colación Escolar para Mejorar la Educación Básica del Ecuador".

Se instauró entonces una nueva modalidad del Programa: se empezó a entregar una galleta y una colada fortificadas con micronutrientes a partir de 1995 con una cobertura de alrededor de 490.000 niños de 5.500 escuelas fiscales del país y se contrataron empresas privadas encargadas de producirlas y distribuir las a las escuelas.

Mientras el PMA entregaba las donaciones de alimentos que recibía, el PNUD se encargó de la administración del Programa y de los procesos de licitación de las empresas proveedoras.

1.2 El nacimiento del PAE: período 1999 – 2004

Principales características del período

- El PAE nace como respuesta del gobierno a la crisis financiera de 1999. Es un instrumento que forma parte del plan estatal de emergencia y que busca paliar los efectos de la crisis en los sectores más pobres.
- Se amplía la cobertura y se incluye el almuerzo escolar.
- Se consolida la colaboración con el sistema de Naciones Unidas.
- Se mejora la eficiencia del sistema de compras y se amplía la lista de proveedores.

⁵ Hasta 2003 se denominó Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), de 2003 a 2007 Ministerio de Educación y Cultura (MEC), y actualmente Ministerio de Educación (MinEduc)

- Aumentan paulatinamente los recursos del gobierno aunque de manera irregular.
- El gobierno no tiene todavía una estructura para compras ni para logística pero incrementa su capacidad institucional.
- Existe inestabilidad política: se sucedieron en el poder tres presidentes.

A finales de la década del noventa, Ecuador vivió una severa crisis económica y social que desencadenó quiebras masivas de empresas y bancos, desató la inflación, reduciendo el acceso de la población a los alimentos de la canasta básica, incrementó la pobreza, aumentó la migración, en especial de las áreas rurales, y desembocó en la adopción del dólar como la moneda nacional en el año 2000. Con el objeto de paliar los efectos de la crisis sobre la situación económica y nutricional de la población, el gobierno decidió fortalecer el Programa e implementó dos cambios sustantivos: la incorporación de un almuerzo escolar y la ampliación de la cobertura a nivel nacional.

Es así que en 1999 nació dentro del Ministerio de Educación lo que ahora se conoce como PAE, un programa autónomo de alcance nacional, que entregaba desayuno -compuesto por la galleta y la colada antes mencionadas- y almuerzo, que consistía en la entrega de insumos distribuidos a las escuelas: aceite, arroz, atún, sardinas, carne enlatada, leguminosas, azúcar, avena, sal y fideos. Además, se realizó la compra de artículos no alimentarios como cocinas, ollas y calderos industriales, tanques de gas, platos, jarros, cucharas y demás menaje de cocina.

En el año 2000, el gobierno firmó una nueva ampliación del proyecto con el PMA - Programa de Colación Escolar para Mejorar la Enseñanza Básica en Zonas Prioritarias ECU 3096 Amp. 2-, vigente hasta el año 2004, y una ampliación del convenio con el PNUD - PNUD 95/017- vigente hasta el año 2003. Se acordó que ambos organismos se harían cargo de los aspectos técnicos, logísticos y de la administración de contratos, el PMA en lo relacionado al almuerzo escolar y el PNUD en lo referente al desayuno escolar. A inicios de 2004, el PMA inició la contratación del desayuno.

1.3 El retiro paulatino de Naciones Unidas: período 2005 – 2008

Principales características del período

- El gobierno consolida su política social y en este contexto al PAE como un instrumento para las áreas de educación y nutrición.
- El país se empieza a recuperar de la crisis del período anterior: el PIB per cápita sube paulatinamente y el gobierno adquiere la capacidad de financiar el programa en su totalidad. Sin embargo, hay aún irregularidades en la entrega de recursos al PAE.
- Puesto que la capacidad gubernamental para compras y logística todavía es limitada, se crea un fondo fiduciario manejado por el PMA para realizar todas las compras y mecanismos de logística, con fondos gubernamentales.
- A inicios de 2009 nace el PPA como la última pieza que faltaba para que el gobierno tome total control del programa.
- El retiro del PMA se planeó mediante un acuerdo de transición.

Tal como había sido acordado con el gobierno, al final del año 2004 tanto el PNUD como el PMA dejaron de aportar recursos al programa y se dedicaron exclusivamente a administrar los fondos públicos del PAE por delegación de éste. A partir del año 2005, el programa fue enteramente financiado por el gobierno ecuatoriano.

El Gobierno firmó con el PMA un convenio de cooperación (2004-2005) y en agosto de 2006 un último convenio, con vigencia hasta diciembre de 2008 con el objeto de delinear la transición

hacia la adopción integral del programa por parte del gobierno ecuatoriano. En el 2008 se firma el Plan de Transición con vigencia hasta junio de 2009.

En este período, el PMA administró la totalidad de los recursos destinados a la compra, control de calidad, almacenamiento y distribución de los productos del desayuno y del almuerzo escolar. El PNUD, en cambio, se encargó principalmente de administrar la contratación de personal hasta el año 2010.

Es importante destacar que con el objeto de unificar en una sola institución las adquisiciones de alimentos de todos los programas públicos de alimentación, entre fines de 2008 e inicios de 2009 nació el Programa de Provisión de Alimentos (PPA), un programa autónomo adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) que cumpliría con la gestión que hasta la fecha llevaba el PMA.

En noviembre de 2008 arrancó formalmente la transferencia de competencias del PMA al PPA en el proceso de compras. El primero entregó al segundo toda la documentación disponible, el inventario de existencias en bodegas y realizó además talleres y capacitaciones para facilitar la transición.

El PMA realizó las últimas compras de alimentos en diciembre de 2008. Ese año, este organismo inició la compra, control de calidad y logística de la leche Tetrapack.

Con el objeto de que no se rompa la cadena de distribución, el PMA siguió manejando durante el primer semestre de 2009 el stock existente de los alimentos adquiridos el año anterior, y fue responsable de su almacenamiento, transporte y control de calidad.

1.4 La consolidación del PAE como un programa manejado enteramente por el gobierno ecuatoriano: 2009 - hoy

Principales características del período

- Se registra una mayor estabilidad política y un fuerte apoyo por parte del gobierno hacia el sector social.
- Aumenta de manera significativa y sostenida el presupuesto para el PAE y se lo declara programa prioritario.
- Se elimina el almuerzo a favor del desayuno escolar y del refrigerio para aumentar así la cobertura y universalizar el programa.

En junio de 2009 el PPA inició, con asesoría del PMA, las primeras compras de alimentos y a partir de 2010 lo hizo de manera totalmente independiente.

A finales de 2009, se dio un importante giro para el PAE: la presidencia de la república dispuso la eliminación del almuerzo escolar y la universalización⁶ del desayuno. A partir del año 2010 se implementó, además del desayuno para educación básica, una nueva modalidad de entrega: el refrigerio, compuesto por una leche UHT de 200 ml de varios sabores, y un desayuno para educación inicial.

A partir de 2011, el PAE es manejado por la Subsecretaría de Administración Escolar del MinEduc y ha sido declarado como proyecto prioritario por el gobierno, con lo cual afianza su sostenibilidad en el mediano plazo.

⁶ Entrega del desayuno a todas las escuelas fiscales, fisco-misionales y municipales urbanas y rurales del país.

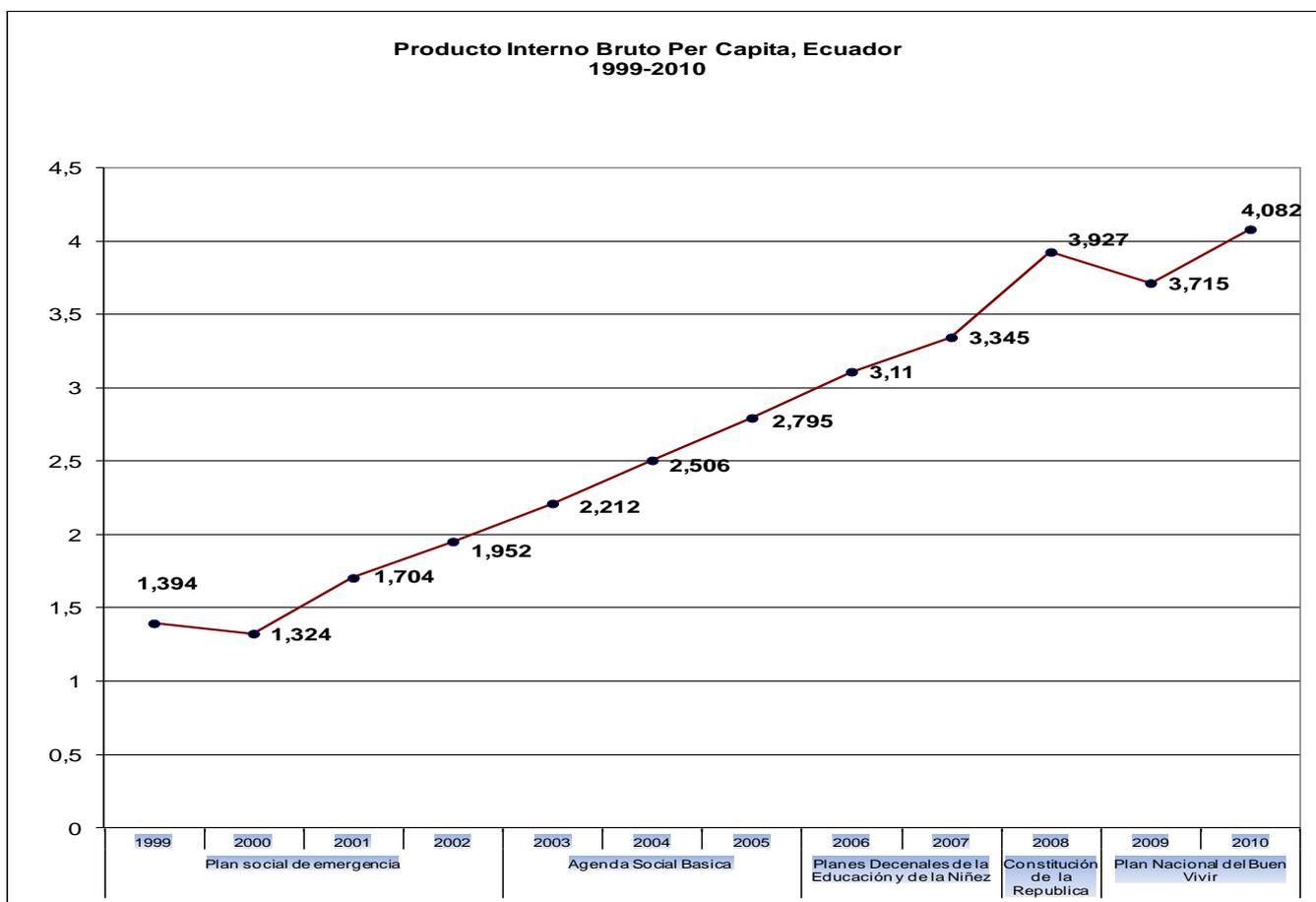
CAPÍTULO 2: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

2.1 Contexto general

En la década de los noventa, Ecuador experimentó una crisis económica y social sin precedentes en cuanto a su complejidad y fuerza. Sus causas inmediatas incluían el desastre natural de El Niño, de 1997-98, la caída del precio mundial del petróleo durante 1998 y el débil manejo fiscal y monetario de la década. A principios de 1999, el agotamiento de la reserva monetaria y un fuerte aumento del déficit fiscal sirvieron de detonante para un ataque especulativo contra la moneda nacional que culminó en una brusca devaluación del sucre, una severa inflación y una crisis bancaria generalizada. El PIB del primer semestre de 1999 fue 5,5% más bajo que el del mismo período del año anterior y se estimaba que la economía decrecería en 7,3% durante 1999. Durante los primeros seis meses de 1999, los precios se incrementaron en el 56%, y a diciembre de 1999 la inflación anual llegó al 60,7% (Vos, 2000).

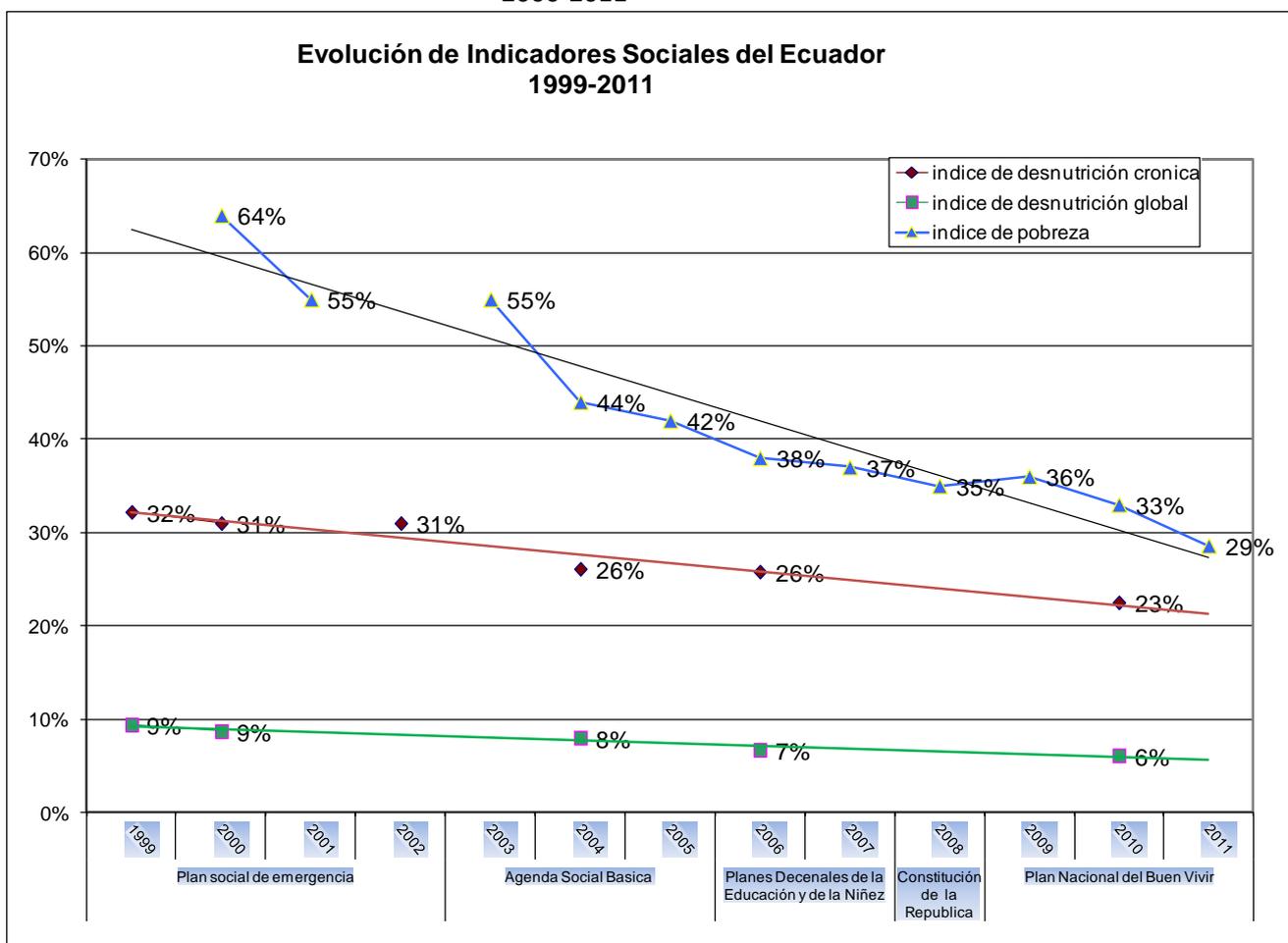
A partir de la década del 2000, el panorama general mejoró. Como se observa en los gráficos 2.1 y 2.2, varios indicadores económicos (PIB per cápita) y sociales (desnutrición y pobreza) mostraron una marcada tendencia de mejora. Es así que el PIB per cápita pasó de USD 1.394 en 1999 a USD 4.082 en 2010. De 1999 a 2011, el índice de pobreza medido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) cayó drásticamente de 64% a 29%, y los índices de desnutrición crónica también mostraron un comportamiento a la baja.

Gráfico 2.1: Evolución del PIB per cápita - 1999-2010



Fuente: Banco Central del Ecuador

**Gráfico 2: Evolución histórica de la pobreza y desnutrición
2000-2011**



Fuente: ODNA, Situación de la Infancia en el Ecuador: a 21 años de la Convención de los Derechos del Niño. INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.

En este contexto, los programas de alimentación escolar lograron mantenerse en funcionamiento desde sus inicios en los ochenta. A partir de 1999, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) se consolidó dentro de la arquitectura institucional del Ministerio de Educación y fue incrementando su cobertura llegando a cubrir hoy casi al 100% de su población meta.

Esta consolidación se explica en parte por el respaldo con que contaba el PAE en las políticas de educación y en los planes nacionales de desarrollo que se fueron esbozando con los años y que amparaban su accionar. Este marco político se fortaleció a partir de la llegada al poder del gobierno de Rafael Correa en 2007, lo cual dotó de mayor sostenibilidad al PAE. En estos últimos cinco años se ha priorizado el gasto del sector social y se han definido políticas con una visión más integral e incluyente.

2.2 Evolución de las políticas

En Ecuador, las políticas de protección social y alimentación han estado históricamente dirigidas a reducir la pobreza, mejorar el acceso a la alimentación para la población vulnerable y promover procesos de desarrollo (ver en el anexo 8 los principales instrumentos de estas políticas en los últimos 15 años). Sin embargo, muchas de éstas políticas han respondido a las estrategias de los gobiernos de turno y por lo tanto no han tenido mayor continuidad. A pesar

de ello, el PAE ha sobrevivido a los vaivenes políticos y se ha ido fortaleciendo con los diferentes planes y agendas de desarrollo definidos en el país, convirtiéndose en una verdadera estrategia para combatir los efectos de la crisis de finales de los noventa en la pobreza y en la situación nutricional de la población.

En los años 2006-2007 el PAE recibió un mayor apoyo político, con un incremento en la asignación de recursos financieros, y se lo consideró como una parte clave de las políticas de educación y de seguridad alimentaria, al promover a la pequeña y mediana producción campesina a través de la compra de productos alimenticios.

A continuación se muestra una síntesis más detallada de las principales políticas que han influenciado en el accionar del PAE en sus últimos 12 años de existencia.

Período 1999 – 2004

En general, los años 1999-2000 se caracterizaron por una baja cobertura de los programas sociales la cual se debía, en parte, a la falta de recursos económicos estatales. La participación de los programas de protección social en el presupuesto de 1999, excluyendo a la seguridad social, fue del 29% y en el año 2000 del 39%. No obstante lo anterior, el gasto presupuestado en 1999 para los programas de protección social apenas equivalía al 1,7% del PIB y al 5,8% del gasto público (Vos, 2000).

Todos estos factores promovieron la formulación del Plan Social de Emergencia y del Plan Social de Mediano Plazo 2000 – 2005, los cuales crearon un conjunto de programas sociales nuevos y fortalecieron algunos de los ya existentes, como el PAE. Este se definió como una acción que influiría en el sector de alimentación y nutrición (ver anexo 9).

En el año 2003, el gobierno suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial dos préstamos de libre disponibilidad que incluían acciones específicas de los programas de alimentación y nutrición. Uno de los principales cambios fue la creación, mediante decreto, del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN), el cual estaba enmarcado dentro de la institucionalidad de la Comisión Nacional de Alimentación (CNA), creada con el objetivo de que los programas sociales de alimentación coordinen sus acciones. Otra condicionante relacionada directamente con el programa de alimentación escolar fue la adopción del mapa de pobreza como instrumento de focalización del PAE.

Pese a las limitaciones presupuestarias, el gobierno dio prioridad al gasto social. Programas como el de alimentación escolar, integrantes del Plan Social de Emergencia, pasaron a formar parte de la Agenda Social Básica para Combatir la Pobreza “Juntos Podemos”, promovida por la Secretaría Técnica del Frente Social.

El período 2003-2006 se caracterizó por la entrada en vigencia del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia -desde julio de 2003- y la aprobación del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (PNPINA) 2006 -2015. Este último definió metas nacionales para los próximos diez años en materia de políticas dirigidas a la niñez y adolescencia, y planteó la universalización de la cobertura de los programas escolares de alimentación y nutrición y mejoramiento de la calidad de los mismos

Período 2005 – 2008

Este período se caracterizó en sus primeros años por un desarrollo de los marcos legales en los temas de seguridad alimentaria y de salud, con una consolidación de las políticas dirigidas a la

niñez y la adolescencia. A partir de 2007, con el Gobierno de Rafael Correa, se incrementaron las asignaciones presupuestarias a los programas sociales. La política social, tal como se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo, dio un giro sustancial, pasando de una política residual, focalizada y asistencial a una política social integral, universal e incluyente, que promovía el desarrollo de capacidades, en particular de la población antes excluida, a través de la provisión de servicios de alimentación, nutrición, salud y educación.

En este período existió una visión del estado de definir políticas y estrategias que promuevan los programas de reactivación productiva, especialmente de pequeños productores enfocados al cultivo de productos tradicionales, articulados a los programas nacionales de alimentación y nutrición. Ello se evidenció en varios de los textos de la Constitución de la República de 2008 y en el Plan de Desarrollo de ese entonces.

En el año 2006 se promulgaron dos leyes con importante influencia sobre el PAE: la Ley Orgánica de Salud (22 de diciembre), según la cual el Estado debía establecer una política intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional; y la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (27 de abril), que buscaba regular los programas de alimentación y nutrición del Estado. Esta última creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), dependiente del Ministerio de Salud, que entre otras cosas definió las características de las poblaciones que debían atender los mencionados programas. En este marco, se estableció que el PAE atendería únicamente a niños pobres de cuatro a 14 años de las escuelas fiscales, municipales y fisco-misionales de los sectores rurales y urbano-marginales y que estaría administrado por el Ministerio de Educación (ver anexo 10).

En el mismo año fue aprobado por consulta popular el Plan Decenal de Educación 2006 -2015, el cual definió ocho políticas. Una de ellas estableció la “universalización de la Educación General Básica de primero a décimo año” y el incremento de la tasa de retención, garantizando la alimentación escolar. Uno de los mayores logros de este plan fue el proceso de distribución de textos escolares a través de convenios con las prefecturas provinciales en coordinación con el Ministerio de Educación y el PAE.

Con el inicio del gobierno de Correa, se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010. Este plan se propuso el establecimiento de una agenda de cambio con visión de desarrollo que privilegie la consecución del buen vivir, fortaleciendo las capacidades de gestión del Estado y bajo una nueva lógica de planificación por objetivos nacionales. El Plan recogió las principales agendas de los primeros nueve meses de gestión del gobierno como: la Agenda Social de la Niñez y la Adolescencia 2007-2010, la Agenda Social por la Equidad y Calidad de los Servicios Sociales 2008 y otras agendas formuladas por gobiernos anteriores entre las que se puede mencionar el Plan Decenal de Educación 2006-2015 y el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia 2015, directamente relacionados con los temas de alimentación y nutrición.

El nuevo Plan Nacional de Desarrollo señalaba la necesidad de articular los programas públicos de alimentación escolar como el PAE con los de nutrición, salud y reactivación productiva, dando especial importancia al uso de alimentos autóctonos, e impulsando la pequeña y mediana producción campesina a través de la compra pública de productos para los programas de alimentación del Estado (ver anexo 11).

Otro hito importante en 2007 fue la aprobación de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia “Juntos por la Equidad desde el Principio de la Vida”, en la cual se define que ningún niño o adolescente tendrá hambre o desnutrición. Esta Agenda dispuso como principal condición la

articulación de los programas de complementariedad nutricional como Aliméntate Ecuador, PANN 2000, PAE y otros similares.

Entre las acciones que promovió el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) en 2008 está la Agenda Social por la Equidad y Calidad de los Servicios Sociales, en la cual se plantearon una serie de objetivos y metas a ser implementadas a través de la institucionalización de programas pilotos masivos, la creación de nuevos programas, cambios de modelo de gestión e incrementos de cobertura en todos los programas pertenecientes a los ministerios coordinados por el MCDS, entre los cuales se encontraba el PAE. Se definió un incremento en su cobertura en cuanto a la población atendida.

La promulgación de la nueva Constitución fue el principal hito legal del año 2008: significó un importante avance en el reconocimiento de los derechos ciudadanos fundamentales, incluidos los relacionados con la nutrición y alimentación, y se constituyó en la base para la formulación de nuevas leyes que influenciarían en el accionar del PAE y otros programas sociales.

Período 2009 – 2011

En este período, se dio especial énfasis al manejo, aplicación y desarrollo de mecanismos de seguimiento de las políticas sociales, las cuales están actualmente cobijadas bajo diversos sistemas institucionales y cuya finalidad es cambiar las dinámicas de la pobreza. Estas políticas tienen que ver no solamente con las acciones promovidas sino también con cambios en el sistema normativo del país, con el objeto de alinearse a la nueva carta Constitucional de 2008. Se promulgaron nuevas leyes como: la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008), la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (2009) y la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011).

En el período 2009-2011 la protección social se presentó como una prioridad del Estado encaminada a acortar las brechas de la deuda social con la población más empobrecida. Esto se evidenció en el incremento de la asignación de recursos para el sector social, el cual en 2011 ascendió a USD 1.267 millones, con especial énfasis a la protección de la niñez y adolescencia. También se definió claramente la visión del estado de lograr una universalización de los programas de alimentación y nutrición, así como de promover una mayor integración y complementariedad entre los mismos. El PAE se ligó con otros sectores como el de bienestar social y salud, y fue parte fundamental de estrategias nacionales de nutrición, seguridad alimentaria e inclusión productiva.

De manera alineada a los preceptos constitucionales, en 2008 se publicó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que determinó los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría. Esta Ley definió además la prohibición de que las entidades del sector público contraten a través de terceros, intermediarios, delegados o agentes de compra, lo cual impulsó la creación de una entidad del estado que realice las compras públicas para los diferentes programas sociales de alimentación y nutrición: el Programa de Provisión de Alimentos (PPA).

Otra Ley de importancia que ampara el accionar del PAE y del PPA es la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria que estableció los mecanismos para que el Estado garantice a las personas la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados, de forma permanente. Esta Ley dio preferencia a la adquisición de alimentos a las asociaciones de microempresarios, microempresas o micro, pequeños y medianos productores.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011), por su parte, consolidó legalmente la responsabilidad de la autoridad educativa nacional, el Ministerio de Educación, de proveer alimentación escolar gratuita para los niños de la educación pública y fisco-misional. Buscó además una mayor coordinación entre las instituciones públicas y privadas competentes en el desarrollo y protección integral de los niños desde su nacimiento hasta los cinco años de edad, desarrollando mecanismos que permitiesen a la educación inicial complementar y articular transversalmente los programas de protección, salud y nutrición.

Como consecuencia de estos cambios constitucionales y de la nueva visión del Estado, se valorizó la planificación estatal a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), la cual propuso la realización un nuevo Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Este definió una serie de estrategias, objetivos nacionales y políticas, así como agendas que dieron sustento a los actuales programas sociales de apoyo a la alimentación.

Así por ejemplo, en la Agenda Social 2009-2011 que planteaba el combate a la desnutrición y el hambre, se establecieron mecanismos de integración y complementariedad con los programas de alimentación y nutrición del país. Se delimitó al PAE como una estrategia del sector educación y se decidió universalizar la cobertura de este programa, de manera gratuita y con calidad (ver Anexo 7).

De manera complementaria, en el Plan del Buen Vivir 2009-2013 se definieron políticas dirigidas a la población en situación más crítica que hicieron énfasis en la articulación progresiva de los programas estatales de alimentación y nutrición en un solo programa nacional. Un ejemplo claro de la implementación de estas políticas fue la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Reducción Acelerada de la Malnutrición Infantil (ENRAMI), en la cual se integró al PAE. Esta estrategia multisectorial integra el trabajo de cinco Ministerios (de los sectores de bienestar social, educación, vivienda, salud y agricultura), Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y el CNNA. También llamada Acción Nutrición, tiene por objeto erradicar la desnutrición infantil, poniendo especial atención a los niños menores de cinco años, y mujeres embarazadas y en período de lactancia. Tiene un componente territorial- Intervención Nutricional Territorial Integral (INTI)- que se viene implementando como una propuesta de focalización en territorios de alta prevalencia de desnutrición y malnutrición (ver Anexo 9).

A continuación se presenta un gráfico que resume los principales hitos de políticas e instrumentos jurídicos relacionados con la alimentación escolar en el período de análisis.

Hitos en relacion a la politicas	Agenda Social Ecuador Siglo XXI		Plan Social de Emergencia , 2000 -2005			Agenda Social Básica para Combatir la Pobreza		La Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza		Plan Decenal de Educación		Plan Nacional de Desarrollo <i>Plan para la revolución ciudadana</i>		La Agenda Social por la Equidad y Calidad de los Servicios Sociales		Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir , Agenda Social 2009-2011	
Principales propuestas en relacion a la alimentación			Comprendería conjunto de programas sociales que fueron fortalecidos como el PAE, el cual estaba definido como una acción que influía en el sector de alimentación y nutrición			Reducir la pobreza en zonas de menor desarrollo, enfoque sectorial dirigido a las poblaciones vulnerables mujeres, niños y ancianos. Políticas sociales dirigidas a 3 ejes , desarrollo humano, inserción productiva y protección social (donde encajas los programas PAE, PANN 2000, PRADEC –Aliméntate Ecuador).				En la Política 2 de “Universalización de la Educación General Básica de primero a decimos años” entre sus principales líneas de acción, tenemos el incremento de la tasa de retención, garantizando además la alimentación escolar.		Privilegia la consecución del buen vivir de los seres humanos. Obj. 1 y 2 menciona articular los programas públicos de alimentación, como el PAE, con los de nutrición, educación y reactivación productiva. Además el estado apoyara a pequeña y mediana producción con la compra de productos.		Ampliación cobertura brindar desayuno 1.500.000 niños desde educación inicial hasta séptimo año de educación básica. 15104 escuelas con desayuno y almuerzo, durante 120 días de clases .		Articular progresivamente los programas y servicios públicos de desarrollo infantil que incluyan salud, alimentación saludable y nutritiva, educación inicial y estimulación adecuada de niños y niñas, respetando las prácticas y valores culturales de los pueblos y nacionalidades y manteniendo siempre una equitativa división sexual del trabajo	
										Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia PNDPINA ; Protección integral de niños de 6 a 12 años, mencionando Asegurar una vida saludable de los niños a través de lograr la cobertura universal de los programas escolares de alimentación y nutrición y mejoramiento de la calidad de los mismos.				Agenda Social 2009 ,combate la desnutrición y el hambre, estableciéndose mecanismos de integración con los programas de alimentación y nutrición . El PAE como estrategia del sector educación con una política de universalizar la cobertura de manera gratuita y con calidad.		Accion Nutrición, erradicar la desnutrición infantil, con énfasis a niños menores de 5años y a mujeres embarazadas; Integra el trabajo de 7 Ministerios e instituciones.	
Normas Supremas	Constitución de la republica 1998, Fundamentos en los derecho del ser humano , estableciendo el derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición. Hace ya referencia a promover una cultura por la salud y la vida, con énfasis en la educación alimentaria y nutricional de madres y niños. Definiendo ya una atención prioritaria, preferente y especializada los niños y adolescentes, las mujeres embarazadas y a las personas con discapacidad.												Nueva Constitución de la Republica 2008, Reconocimiento de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, define garantizar alimentos nutritivos y culturalmente adecuados para todos tomando en cuenta el derecho a la alimentación, la producción ecológica y el consumo de nuestros productos nativos. Se dispone la organización del SNDPINA y la obligación de los GADS de formular políticas locales para la niñez y adolescencia y destinar recursos preferentes para este sector.				
Hitos en relacion al marco legal	Acuerdo No. 3098	Acuerdo No. 1960	Acuerdo Interministerial No. 0001	Acuerdo No. 4803	Decreto Ejecutivo N. 3519	Decreto Ejecutivo N. 55	Decreto Ejecutivo N. 361		Acuerdo No. 263	Ley de Seguridad Alimentaria	Ley Orgánica de salud		Acuerdo Interministerial No. 01131	Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria	Acuerdo N. 0260	Acuerdo N. 0311-10	Ley Orgánica De Educación Intercultural
Principales propuestas en relacion a la alimentación	Implementar componente de Almuerzo Escolar	Se crea el PAE con la fusión del almuerzo y colación	Se crea la Comisión Nacional de Alimentación, CNA, no se toma en cuenta programas Salud	Amplia la cobertura PAE	Se crea Comisión Nacional de Alimentación, con los programas de Salud	La coordinación del PAE recae en el MBS	PAE se reintegra al MEC		PAE tendra régimen administrativo, técnico, operativo y financiero propio.	Crea CONASAN y define poblaciones a atender por programa de alimentación	Promueve una política intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional		Se crea el PPA		PAE desayuno 200 días regulares a niños y adolescentes de de 1ero a 7mo grado	El PAE pasa a formar parte de la CGAE	Consolida la responsabilidad del MINEDUC, de proveer alimentación escolar gratuita
Años	1998	1999	2000	2001	2002	2003		2004	2005	2006		2007	2008	2009	2010		2011

CAPÍTULO 3: EVOLUCIÓN DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

3.1 Objetivos del programa

Desde el inicio formal del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en 1999 (e incluso antes, a principios de los años 80), sus objetivos han variado aunque siempre ha sido un recurso de educabilidad. En el año 2000, por ejemplo, su objetivo principal estuvo relacionado con la seguridad alimentaria de estudiantes de sectores pobres e indígenas. Asimismo, a pesar de que a partir de 2010 el objetivo principal ha sido contribuir a mejorar la calidad de la educación, también se han planteado objetivos de carácter nutricional y de participación de la comunidad.

Al inicio (de 1989 a 1993), el Programa de Colación Escolar tenía como objetivo mejorar el bienestar de los escolares para que aprovechen su permanencia en el sistema escolar.

En 1995, a raíz de la ampliación del plan de operaciones con el PMA, se establecieron nuevos objetivos. El principal consistía en contribuir a una mejora de la calidad y eficiencia de la educación básica en zonas afectadas por la pobreza. Los objetivos específicos planteaban estimular la asistencia más asidua de niños pobres a escuelas primarias en áreas prioritarias; proporcionar un complemento alimenticio para aliviar el hambre a corto plazo, mejorando de esta forma la capacidad de aprendizaje; y establecer un programa de colación escolar eficaz en apoyo del sistema educacional.

En el año 2000 se establecieron nuevos objetivos relacionados con la seguridad alimentaria, facilitando un complemento alimentario a los escolares procedentes de familias pobres e indígenas. Los objetivos de corto plazo consistían en i) establecer un PAE eficiente y duradero y crear condiciones necesarias para la retirada gradual del PMA; ii) aliviar la desnutrición a corto plazo de un grupo objetivo concreto -los escolares, hijos de familias pobres indígenas-, entregándoles una ración alimentaria cotidiana de al menos 400 kcal; iii) contribuir a elevar los niveles de salud y nutrición mediante la implementación de acciones complementarias; iv) mejorar el rendimiento escolar, ayudando a una mejor atención y concentración de los alumnos en las horas de clase; y v) reducir las tasas de deserción y repetición escolar.

En 2002 se adicionaron tres objetivos nuevos de corto plazo a los ya existentes: equipar a las escuelas con equipos y materiales no alimentarios y contribuir a fortalecer Comisiones de Alimentación Escolar (CAE), creando las condiciones necesarias para su institucionalización⁷. Este último objetivo relacionado con la institucionalización y el fortalecimiento del programa obedeció a un compromiso adquirido por el PMA con el gobierno en el marco de una estrategia de retirada gradual de la ayuda que permitiera al país buscar el financiamiento para el PAE y no depender de la disponibilidad de recursos donados por el gobierno de EE.UU. Este compromiso quedó establecido en el Convenio firmado entre el gobierno y el PMA en ese año y fue el inicio de la transición del programa hacia el gobierno ecuatoriano que tomó 6 años.

Finalmente, a partir de 2010, año en el que el PAE empezó a ser completamente manejado por el Estado, los objetivos planteados han sido de carácter educativo y complementariamente nutricional. Hoy, el objetivo general del PAE es “contribuir al mejoramiento de la calidad y eficiencia de la Educación Inicial y Educación General Básica mediante la entrega de un complemento alimenticio”. Los objetivos específicos buscan contribuir a: mejorar la asistencia a las escuelas en zonas afectadas por la pobreza, disminuir las tasas de repetición y deserción

⁷ Las CAE fueron creadas en 1999 cuando se incorporó el almuerzo escolar.

escolares en las escuelas beneficiarias y mejorar la capacidad de aprendizaje de los escolares (atención, concentración y retención). El objetivo complementario es contribuir a mejorar el nivel de nutrición de las niñas y niños atendidos por el Programa y consolidar la organización y participación responsable de la comunidad en el proceso educativo.

3.2 Descripción de la población beneficiaria

Desde su institucionalización en 1999, el PAE ha estado orientado a atender a niños y niñas de educación general básica (entre cinco y 14 años), de las escuelas fiscales, municipales y fisco-misionales de las áreas rurales y urbano-marginales de Ecuador. Sin embargo, a partir de 2010, año en el que se decide universalizar el desayuno, dejar de entregar el almuerzo escolar e incorporar el refrigerio escolar, el programa aumentó su cobertura a estudiantes de educación inicial (de tres a cuatro años) y aumentó sus metas al 2013 para universalizar la entrega a todas las instituciones públicas urbanas y rurales. Esta decisión fue tomada desde la Presidencia de la República con el objetivo de incrementar la cobertura del desayuno, que se consideró era la alimentación más importante del día en relación con el aprendizaje escolar.

En los inicios, cuando el programa se denominaba Colación Escolar, estuvo dirigido a 500.000 niños de zonas pobres de escuelas fiscales y fisco-misionales, de áreas rurales principalmente. A partir de ahí el PAE ha aumentado el número de beneficiarios año a año.

A partir de 1999 los establecimientos educativos beneficiarios se seleccionaron de acuerdo a criterios relacionados con la pobreza rural y suburbana. Es así que de acuerdo con un índice de vulnerabilidad social (IVS) se escogieron las parroquias, cantones y provincias más pobres donde debía actuar el programa y se priorizaron las escuelas bilingües de tal manera que se beneficiaran a niños y niñas indígenas y a las escuelas unidocentes.

El IVS fue elaborado con la asistencia técnica del PNUD en el año 2000 y tenía por objeto clasificar los cantones del país del más vulnerable al menos vulnerable. Se construyó con base en la combinación de varios indicadores sociales como analfabetismo, desnutrición crónica, riesgo de mortalidad infantil, etnicidad y pobreza de consumo. Así, las escuelas eran evaluadas según su ubicación geográfica y la condición socioeconómica del cantón al que pertenecían.

Varias evaluaciones realizadas mostraron un buen grado de focalización del programa en los pobres, aunque con espacio para mejorarla (Gragnotati, 1999; PNUD, 2000a; Vos et.al, 2003; Rosero y León, 2004). Entre los años 2003 y 2010, no se utilizaron criterios de focalización para la selección de las escuelas. Éstas solo tenían que llenar un formulario, realizar la solicitud y constituir una CAE para ingresar al PAE.

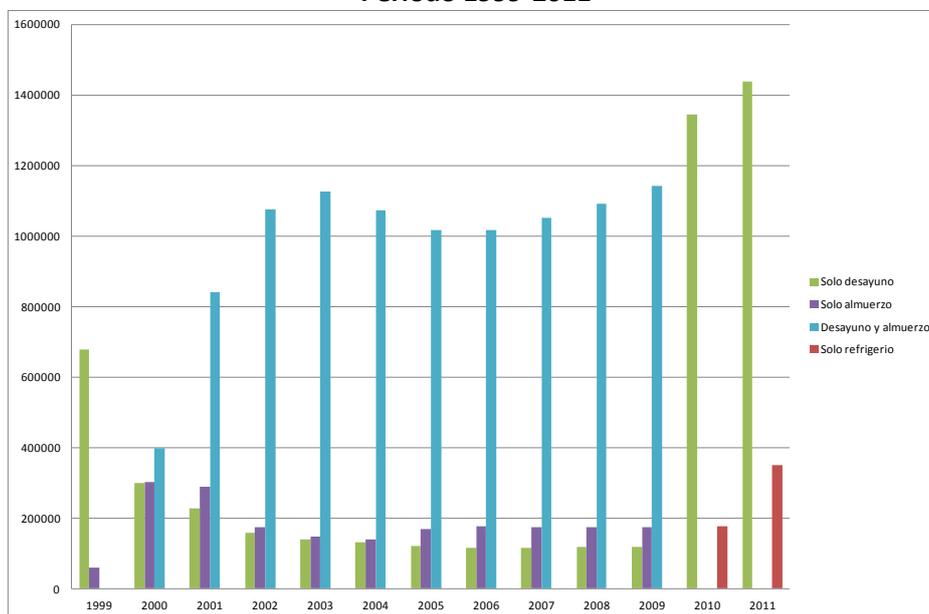
Como se observa en el gráfico 3.1, desde su inicio formal en 1999, el PAE pasó de atender a 737.449 estudiantes en ese año a un total de 1.788.414 en diciembre de 2011. Este crecimiento ha sido sostenido con excepción de los años 2004 y 2005 en los que el programa disminuyó el número de beneficiarios por circunstancias políticas. Este período coincide con el gobierno de Lucio Gutiérrez, época durante la cual el flujo de recursos fue menos constante que en otras épocas, según funcionarios del PMA.

En 1999, el desayuno escolar llegó a alrededor del 72% de la población escolar del equivalente actual⁸ del primero al séptimo año de educación básica, de un total de 905.485 niños matriculados en ese año. Alrededor del 75% de los beneficiarios del programa residía en zonas

⁸ Anteriormente la educación estaba dividida en primaria, secundaria y pre-escolar. Actualmente se cuenta con educación inicial, general básica (1ero a 10mo) y bachillerato (tres años).

rurales y dos tercios en parroquias en las cuales (en 1990) el 45% o más de los niños menores de cinco años mostraban indicios de desnutrición.

**Gráfico 3.1 Evolución de beneficiarios del PAE
Período 1999-2011**



Nota: Los datos de 1999 a 2002 son obtenidas de estudios del PMA. A partir de 2003, son oficiales del PAE.

**Tabla 3.1 Evolución de beneficiarios del PAE
Período 1999-2011**

Años	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Solo desayuno	677.210	297.749	227.767	158.562	139.442	130.456	119.787	115.916	114.986	118.001	118.077	1.343.549	1.438.953
Solo almuerzo	60.239	300.652	289.442	174.956	147.321	138.327	167.771	176.868	172.798	173.381	172.710		
Desayuno y almuerzo		398.058	840.693	1.075.057	1.124.700	1.073.255	1.016.265	1.017.017	1.051.338	1.092.027	1.142.415		
Solo refrigerio												176.902	349.461
Total	739.448	998.459	1.359.903	1.410.577	1.413.466	1.344.042	1.305.828	1.311.807	1.341.129	1.385.417	1.435.211	1.520.451	1.788.414

Por su parte, el almuerzo escolar benefició en 1999 solamente a 5.000 niños, lo que representó una cobertura del 1% del total de niños matriculados en ese año. Esto se debió a que este fue el primer año en que se entregó almuerzo pues se encontraba en una fase piloto de implementación. La meta inmediata consistía en llegar a un millón de beneficiarios (pertenecientes al mismo grupo que recibía el desayuno escolar) para posteriormente llegar a la misma cobertura que el desayuno escolar. Esto nunca se llegó a alcanzar, aunque se estuvo bastante cerca. En 2009, el número de beneficiarios llegó a 1.142.415 estudiantes, 300.000 menos que los que recibían desayuno escolar. Los beneficiarios del PAE hasta el 2009 fueron de tres tipos: solo de desayuno, solo de almuerzo, y de desayuno y almuerzo.

**Tabla 3.2 Total de beneficiarios por modalidad
Año 2009**

Modalidad	Beneficiarios
Solo desayuno	118.077
Solo almuerzo	172.710

Desayuno y almuerzo	1.142.415
Total	1.433.202

3.3 Modalidad de entrega de los alimentos

Desde 1999 hasta 2009, las modalidades de alimentación escolar fueron dos: desayuno y almuerzo escolar. En 2008 se inició la entrega a algunas escuelas de la leche larga vida como refrigerio. Esta última fue entregada únicamente a ciertas escuelas. De 2010 hasta la fecha las modalidades son tres: desayuno o refrigerio para educación general básica y desayuno para educación inicial. 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.

Alimentos del desayuno escolar

Como se observa en la tabla 3.3, los alimentos del desayuno han variando en el transcurso del tiempo. En los años ochenta y principios de los noventa, cuando el programa se llamaba Desayuno Escolar, la ración consistía de un pan y una bebida nutritiva (contenía 10g de leche en polvo, 10g de copos de avena, harina de maíz y cacao). El programa de alimentación escolar consistía en la entrega de insumos a alrededor de 700 panaderías a nivel nacional que se encargaban de la distribución de pan a diversas escuelas y de una bebida nutritiva. En los lugares donde no existían panaderías cercanas se entregaba trigo, harina de trigo, grasa de soya y sal directamente a las escuelas. Estos productos eran donados al gobierno ecuatoriano por países como EE.UU. y Canadá a través del PMA.

Más tarde, entre 1994 y 2004, el desayuno estaba compuesto de un tipo de galleta y colada de dos sabores. Durante ese período, el PNUD contrató a la empresa Moderna para que elabore la colada (sabores coco y vainilla) y un tipo de galleta.

A partir de 2004, el PMA se hizo cargo de las compras del desayuno escolar por decisión gubernamental. Con el apoyo de la Escuela Politécnica Nacional y los proveedores se inició el desarrollo de nuevos productos con el objetivo de diversificar el menú. El primer paso fue la obtención de los registros sanitarios para la colada fortificada y se incorporaron dos nuevos sabores: naranja y plátano. Además, se implementó un sistema de control de calidad antes inexistente.

En el año 2005 se realizaron las primeras entregas de colada fortificada en sus cuatro sabores (coco, vainilla, naranja y plátano) y se siguió distribuyendo la galleta tradicional. En el año 2006, se desarrollaron con el apoyo del grupo Superior dos nuevos tipos de galleta: una tradicional más suave que la anterior y otra rellena. Se empezó además a desarrollar la barra de cereal artesanal, producida por las empresas Fortesan y La Moderna. A la empresa Dos Margaritas le fueron adjudicados dos contratos, pero los incumplió.

A principios de 2007 se desarrolló una galleta tipo waffer, de la cual se realizaron solo dos entregas en 2008. Finalmente se discontinuó su producción por parte del proveedor, ya que

éste tenía otros compromisos. A partir de 2007, se entregó galleta rellena y pequeñas cantidades de la barra de cereal. Para el año 2008, los productos del desayuno eran: colada fortificada en cuatro sabores, barra de cereales, galleta rellena y tradicional en tres sabores, granola en hojuelas y leche larga vida en cuatro sabores para el refrigerio.

Todo este desarrollo de nuevos alimentos fortificados fue acompañado de un impulso de la capacidad nacional para procesar estos productos y de implementar sistemas adecuados para el aseguramiento de la calidad de los mismos, lo cual fue un aporte importante de la gestión del PMA en el país.

Hoy en día se cuenta con dos formulaciones diferentes de galleta y colada para atender la educación inicial y educación general básica en cada uno de los sabores antes citados, una barra de cereales y hojuelas de granola, estas dos últimas para educación general básica. Adicionalmente se entrega un refrigerio que consta de una leche UHT de 200 ml de varios sabores. Todos estos alimentos son altamente nutritivos pero incluyen materias primas principalmente importadas (trigo y avena). Por ello, el PAE ha venido trabajando en la investigación y desarrollo de nuevos productos con base en arroz, frejol y otras materias primas nacionales⁹, como una etapa siguiente de mejora del programa.

Tabla 3.3 Evolución del menú del desayuno 1987 – 2012

1987 – 1993	1994 - 1998	1999 – 2004	2005	2006	2007	2008	2009 – 2012
- Pan - bebida nutritiva	- Pan - Colada y galleta (se formula en 1995)	- Colada (2 sabores) - Galleta tradicional	- Colada Fortificada (4 sabores) - Galleta tradicional de dos tipos	- Colada Fortificada (4 sabores, con mayor % de leche) - Galleta tradicional de dos tipos	- Colada Fortificada -Waffer* - Galleta tradicional en cuatro sabores - Galleta rellena en dos sabores* - Barra de cereal*	- Colada Fortificada - Galleta tradicional en 4 sabores - Galleta rellena en 2 sabores - Barra de cereal - Granola en hojuelas - Leche larga vida	Desayuno EGB: - Colada Fortificada - Hojuelas de granola - 4 tipos de galleta - Barra de cereal Desayuno Inicial: - Colada inicial - Galleta inicial

* Primeras entregas en baja cantidad

A continuación se describe en mayor detalle el contenido del desayuno en cada período.

El desayuno entregado en el período 1999–2004 estaba compuesto por una galleta fortificada de 30g y 35g de colada. En total, el aporte diario por escolar era de 247 kcal y el proteico de 8.9 gramos. Este complemento aportaba con el 13.3% de los requerimientos calóricos de los escolares entre cinco y nueve años (calculada en 1860 kcal según la FAO), y el 11.2% de los

⁹ Estos alimentos son producidos principalmente por productores de pequeña escala

escolares entre diez y 14 años (calculada en 2210 kcal, según la FAO). El aporte en micronutrientes se detalla en el anexo 3.

Entre 2004 y 2008, se reformularon los productos para incrementar su contenido en proteína, se implementó un riguroso control de calidad y se aumentó el número de proveedores ya que en 2004 solo había uno para colada y galleta tradicional.

El PAE entregó durante los años 2010 y 2011 tres tipos de menús: un desayuno para educación básica y otro para educación inicial, y refrigerio para algunas escuelas. Ambos desayunos aportan con 395.8 kcal equivalentes al 85% de los requerimientos diarios de esa comida.

El desayuno para educación básica constó de una combinación de dos o más de los siguientes alimentos: colada fortificada, dos tipos de galletas, barra de cereales y granola en hojuelas. El anexo 4 se presenta el contenido nutricional del desayuno entregado en esos dos años.

El desayuno para educación inicial está compuesto por 35 gramos de colada fortificada con micronutrientes y una galleta rellena de 30 gramos. El refrigerio consiste en una leche UHT de 200 ml de varios sabores. El contenido nutricional de ambos se detalla en los anexos 5 y 6.

Alimentos para el almuerzo escolar

El almuerzo escolar distribuido de 1999 a 2009 consistía de los siguientes insumos (ver anexo 7): una leguminosa (lenteja, frejol o arveja) hasta 2007, dos leguminosas (lenteja y otra dependiendo de la existencia en el mercado) hasta que el gobierno de Correa decidió eliminar la lenteja por ser un producto importado, arroz, azúcar, sal y aceite. También se entregaba quinua, pero de manera esporádica dado que en el país no existía suficiente producción para abastecer el programa. En 2001, a la lista de productos antes mencionada se le agregó conservas de atún y sardina. En 2004, 2005 y 2008 se distribuyó además carne enlatada.

El almuerzo escolar era comprado localmente por el PMA, aspecto clave para la vinculación de productores de pequeña escala al mercado institucional y el desarrollo de las capacidades de estos últimos para ofrecer productos que cumplieran con parámetros nacionales de calidad (normas INEN).

El almuerzo contribuía con el 34.3% de los requerimientos calóricos de los escolares, según la FAO, entre cinco y nueve años, y con el 28.9% de las necesidades de los escolares entre 10 y 14 años.

De manera adicional, los padres de familia contribuían con alimentos como frutas, legumbres, huevos y condimentos, entre otros. En el pasado, la ración diaria del almuerzo incluía también 28g de avena hojuelas y 10g de fideo variado.

Número de días de entrega del desayuno escolar

El número de días atendidos a lo largo de los años ha sido bastante variable, calculándose un promedio de 100 días en la entrega durante el período 1999-2006. Esta irregularidad se debió a diferentes factores tales como paros de profesores, entrega variable de recursos económicos por parte del gobierno y falta de capacitación a los profesores para la operación del PAE¹⁰.

¹⁰ PMA, Autoevaluación del PAE, 2004

Durante el año 2003, por ejemplo, se atendió en promedio apenas 40 días de los 160 que mínimamente se debía entregar los productos alimenticios.

Esta situación ha cambiado en los últimos cinco años (2007-2011): el número de días efectivos atendidos corresponde a los días asistidos durante el año lectivo, esto es entre 170 a 185. La diferencia entre este número de días con los 200 días lectivos totales se debe a circunstancias tales como días de capacitación de los profesores, evaluaciones y programas de las escuelas, más no a problemas en el desembolso de recursos económicos o huelgas de los profesores.

3.4 Modelo de provisión de alimentos y logística

El modelo de provisión de alimentos ha cambiado de acuerdo con la institución que ha estado en frente de la administración del programa. Mientras el desayuno estuvo bajo la responsabilidad del PNUD, las compras de alimentos se realizaron a una sola empresa. Cuando pasó a la administración del PMA se reclutaron nuevos proveedores a quienes se invitaba a participar bajo concurso de precios. Hoy, el Programa de Provisión de Alimentos (PPA) compra los alimentos a través de procesos de contratación pública. Muchos de los proveedores actuales ya proveían de alimentos durante la administración del PMA. A continuación se describe en mayor detalle esta evolución.

Administración de la cadena de abastecimiento del programa

La administración de los recursos, las licitaciones y los contratos para la adquisición y logística de los alimentos para el desayuno fueron realizados por el PNUD desde 1995 hasta 2003. En esa época el “Grupo La Moderna” era la única empresa proveedora de colada y galleta. Esta empresa contaba con sus propios transportistas, quienes prestaban el servicio de logística. Durante este período, el PMA entregó a la empresa productora de la galleta y la colada donaciones de leche en polvo, grasa y micronutrientes, que eran usadas en su producción.

A partir de 2004 hasta 2008, el PMA se hizo cargo de la contratación y distribución del desayuno por decisión gubernamental e implementó un sistema de control de calidad. El PNUD, en cambio, se encargó de administrar los recursos para la contratación de personal del PAE. A partir de 2007, el PMA exigió a las empresas proveedoras obtener certificaciones HACCP o BPM para las plantas en las que se fabricaban los productos.

En el período 1999-2008, el PMA fue responsable del manejo de la cadena de abastecimiento, que incluía la adquisición de los productos para el almuerzo escolar, la certificación de su calidad, el almacenamiento y la distribución a los establecimientos escolares. De acuerdo a los recursos y a la programación con el PAE, se emitían órdenes de compra a los proveedores. El PMA contrataba también la verificación de la calidad de los productos, actividad que se llevaba a cabo en las bodegas provinciales, antes de su distribución a las escuelas por parte de los transportistas contratados igualmente por el PMA.

Actualmente, el PPA maneja una cadena de abastecimiento basada en la nueva ley de contratación pública y en la mayoría de procesos desarrollados por el PMA. El PPA maneja cinco modalidades de compra. Una de ellos, conocida como feria solidaria, impulsa la inclusión de pequeños productores.

Proveedores y tipos de productos

El desarrollo de una base de proveedores también tomó su tiempo y un trabajo de depuración y actualización constante. Se reclutaron proveedores mediante anuncios por la prensa, análisis

del mercado, información del MAGAP, gremios, cámaras y registros de importadores, entre otros. Se establecieron especificaciones técnicas para los productos con base en las normas INEN y CODEX, métodos de muestreo, estándares para los empaques y etiquetado. Para controlar la calidad y cantidad, se identificaron laboratorios y empresas verificadoras que se contrataron mediante concursos.

Con el apoyo de la Escuela Politécnica Nacional se estableció un sistema de auditorías técnicas de segunda parte a las empresas proveedoras, a las cuales se inspeccionaba con o sin previo aviso. En total, se contaba con más de 25 proveedores calificados y operativos para el almuerzo.

Red logística

El trabajo realizado por el PMA a lo largo de los años respecto al desarrollo de proveedores de alimentos y servicios (transporte, almacenamiento y verificación de la calidad) fomentó la tecnificación de algunas plantas de alimentos en el país, la profesionalización de los procesos y el establecimiento de normas de almacenamiento y transporte. Todo este desarrollo logístico y de proveedores fue heredado por el PPA en el año 2009 cuando se hizo cargo de las compras y provisión del servicio al PAE y demás programas de alimentación social del Estado.

La implementación y consolidación de la red de almacenamiento y transporte y almacenamiento le costó al PMA varios años de trabajo. Al inicio, se realizaba convocatorias a través de la prensa solicitando estos servicios. Las primeras bodegas se contrataron en las provincias de Chimborazo, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi y Guayas. Sin embargo, en muchas provincias estas eran tan solo espacios para almacenar y no verdaderos servicios de almacenamiento. Por este motivo el PMA se vio obligado a iniciar un proceso de entrenamiento a transportistas y bodegueros. Este consistió en la capacitación e implementación de protocolos logísticos donde se detallaban, entre otras cosas, horas de tránsito y descarga, registros de entrada y salida de productos, condiciones mínimas para transportistas, camiones y bodegas, entre otros aspectos técnicos.

Debido a que el PMA manejaba otros dos programas de alimentación del Estado (PANN2000 y Aliméntate Ecuador), se decidió integrar una red de abastecimiento con el fin de optimizar recursos y mejorar los estándares de servicios. Se inició la búsqueda de nuevos proveedores y se entrenó a los existentes.

Para 2005, el PMA organizó una red de transportistas interprovinciales e intraprovinciales que en total sumaban 15 para y una red de bodegas. Se separaron las funciones de transporte de las de bodega para evitar conflictos de interés y se realizaron acuerdos contractuales independientes. El objetivo era contar con una cadena de abastecimiento “cero pérdidas”. Se llegó a un acuerdo con las bodegas en cuanto al costo por su uso, estableciéndose un precio base mensual y otro variable por tonelada métrica cuando estaba ocupada. Además se construyó un sistema de monitoreo logístico que servía para todos los programas de alimentación social que manejaba el PMA en esa época (PANN 2000, PAE y Aliméntate Ecuador).

DESTACADO

En el período 2000 - 2009, el PMA operó un fideicomiso establecido por el gobierno para la compra y distribución de productos alimenticios producidos localmente de los programas de alimentación del Estado: PAE, PANN 2000 y Aliméntate Ecuador. Más de dos millones de personas, incluidas mujeres embarazadas o en período de lactancia, niños y grupos vulnerables, recibían alimentos producidos por agricultores de pequeña escala cada año.

El PMA aseguró que los pequeños productores pudieran competir en las ofertas a través de la aplicación de las siguientes estrategias:

- Disminución del tamaño de las ofertas.
- Capacitación a los pequeños productores en la preparación de las ofertas, análisis de costos y almacenamiento.
- Transporte y almacenamiento de los productos.
- Permiso para que los productores pudieran entregar sus productos en localidades cercanas a las que tenían sus actividades.

El rol de liderazgo del gobierno consistió en:

- Manejo, coordinación y financiamiento de todos los aspectos del Programa
- Establecimiento de una canasta de alimentos y especificaciones nutricionales a los programas
- Análisis mensual de las necesidades de alimentos
- Monitoreo y evaluación de los programas
- Coordinación de todos los aspectos para la implementación de los programas a nivel local

El rol del PMA como proveedor de servicios fue el siguiente:

- Adquisición de alimentos, almacenamiento y distribución con base a los requerimientos del gobierno
- Apoyo en la implementación de la unidad de compras del Gobierno a través del desarrollo de capacidades, capacitación y apoyo en sistemas e infraestructura.

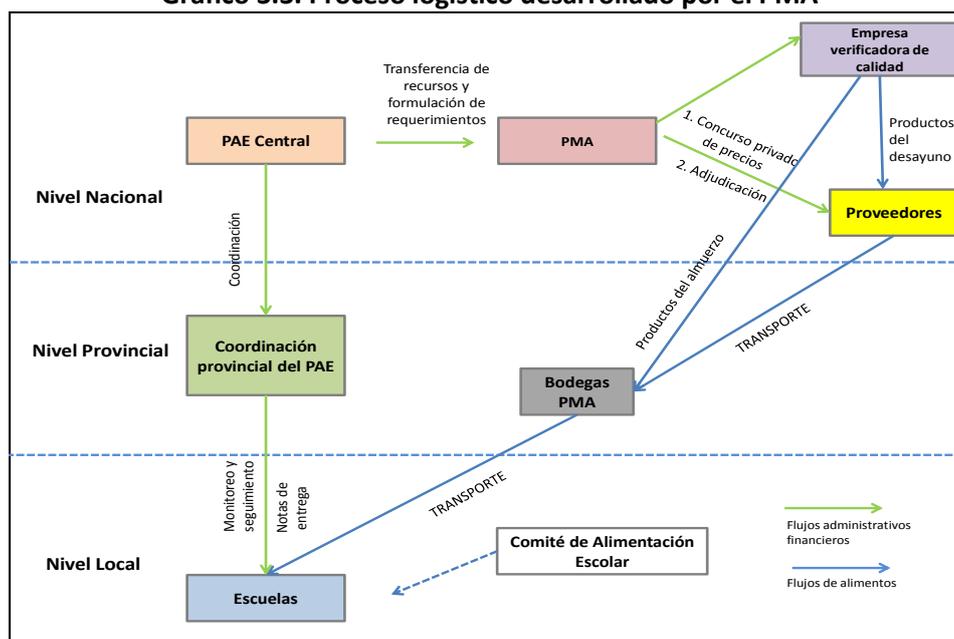
Con relación a la verificación de la calidad de los productos, ésta se realizaba previa a la distribución de los alimentos a los centros escolares y al pago, en las bodegas de los proveedores (para el caso de las empresas que elaboraban los alimentos del desayuno escolar) y en las bodegas del PMA (para los productos del almuerzo escolar). En el caso de los productos del desayuno y el refrigerio se realizaban verificaciones por cada lote de producción.

Los productos del almuerzo escolar se muestreaban al momento de la recepción en cada bodega provincial del PMA para certificar la cantidad, calidad, peso y empaque. Una vez presentado el informe de la verificación se iniciaba la distribución de alimentos a las escuelas y se pagaba a los proveedores.

Todo el proceso se basaba en el análisis de mercado, para confirmar disponibilidad y precios referenciales antes de cada compra. Se realizaba un seguimiento a la ejecución de los contratos para garantizar su cumplimiento, se aplicaban sanciones por incumplimiento y los pagos se realizaban de manera oportuna.

En el gráfico 3.3 se esquematiza el proceso descrito, el cual guarda similitud con el que actualmente maneja el gobierno. Las diferencias principales están en que en lugar del PMA hoy en día actúa el PPA, el concurso privado de precios ha sido reemplazado por los procesos instaurados por el Instituto de Compras Públicas (INCOP) y ya no se adquieren productos para el almuerzo por lo que la inspección se realiza únicamente en las bodegas de los proveedores.

Gráfico 3.3. Proceso logístico desarrollado por el PMA



Fuente: PMA

Proceso de transición de la gestión del PAE

En agosto de 2008 se publicó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la cual prohibió a las entidades del sector público contratar a través de terceros, intermediarios, delegados o agentes de compra. Se comenzó así a delinear la creación del PPA para los diferentes programas sociales de alimentación y nutrición del Estado ecuatoriano, con la misión esencial de generar métodos eficaces de inclusión social.

El proceso de transferencia de competencias del PMA al Estado se inició en noviembre de 2008 y a partir de 2009 el PPA se encargó de la compra de alimentos y la contratación de servicios de verificación, transporte y almacenamiento. Estos últimos se contratan a través de procesos de licitación pública manejados por el INCOP. Durante el primer semestre de 2009, el PMA continuó gestionando el control de calidad, almacenamiento y distribución de los alimentos hasta que el PPA se consolide.

El proceso de transición se llevó de manera organizada con éxito gracias a que todos los protocolos, documentos técnicos y normativas se encontraban claramente definidos de manera escrita (en documentos físicos y digitales) y pudieron ser traspasadas a las nuevas entidades responsables a través de un mecanismo de capacitación y seguimiento. Las dudas del nuevo personal del PPA a cargo de la cadena de abastecimiento se continuaron resolviendo aun tiempo después de haber concluido el convenio de cooperación técnica para el traspaso.

El PMA entregó toda la documentación referente a transporte, bodegas, inventarios físicos de todos los productos que quedaban en bodegas, sistemas de información, herramientas y protocolos asegurándose de que el personal estuviera adecuadamente capacitado.

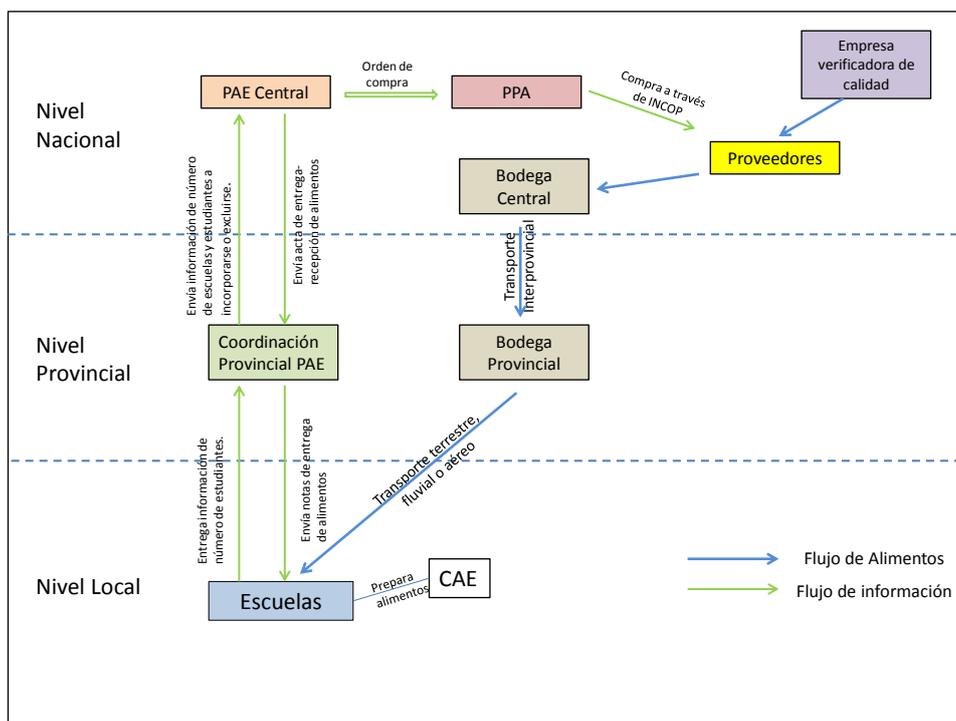
Proceso de gestión actual

Desde 2002, el PAE central se administra con el apoyo de un sistema informático denominado SIPAE que genera órdenes de compra (enviadas al PPA), actas de entrega recepción de

alimentos (enviadas a las oficinas provinciales del PAE) y notas de entrega para las escuelas y que año a año se actualiza y mejora.

Como se observa en el gráfico 3.4, el PAE provincial alimenta de información acerca de los beneficiarios y el PPA es el encargado de proveer alimentos y servicios (transporte, verificación de calidad y almacenamiento) al PAE, a través de los mecanismos de compras públicas.

Gráfico 3.4 Esquema resumen de implementación: flujo de información y alimentos



El flujo de alimentos sigue el siguiente esquema:

- La orden es enviada por el PAE central hacia el PPA, el cual adquiere los alimentos.
- Estos son verificados en las fábricas por una empresa contratada por el PPA.
- Una vez verificados, se almacenan en las bodegas centrales del PAE y son despachados cada 40 días a las diferentes bodegas provinciales.
- De allí los alimentos son distribuidos a cada una de las escuelas (este proceso lo lleva a cabo el PAE directamente).
- En las escuelas, las Comisiones de Alimentación Escolar (CAE) preparan la colada y los profesores distribuyen el desayuno.

Administración del Programa

La administración de los recursos, las licitaciones y los contratos para la adquisición y logística de los alimentos para el desayuno fueron realizados por el PNUD desde 1995 hasta 2003. En esa época el grupo La Moderna era la única empresa proveedora de colada y galleta. Esta empresa contaba con sus propios transportistas, quienes prestaban el servicio de logística. Durante este período, el PMA entregó a la empresa productora de la galleta y la colada donaciones de leche en polvo, grasa y micronutrientes, que eran usadas en su producción.

A partir de 2004 hasta 2009, el PMA se hizo cargo de la administración del desayuno por decisión gubernamental. El PNUD, en cambio, se encargó de administrar los recursos para la contratación de personal del PAE.

En el período 1999-2009, el PMA fue responsable, bajo concurso de precios, de la adquisición de los productos para el almuerzo escolar, así como de su transporte a las bodegas provinciales. De acuerdo a los recursos y a la programación con el PAE, se emitían órdenes de compra a los proveedores. El PMA contrataba también la verificación de la calidad de los productos, actividad que se llevaba a cabo en las bodegas provinciales, antes de su distribución a las escuelas por parte de los transportistas contratados igualmente por el PMA.

Actualmente, el PPA maneja un proceso logístico basado en la nueva ley de contratación pública y en la mayoría de procesos desarrollados por el PMA. El PPA maneja cinco modalidades de compra. Una de ellos, conocida como feria solidaria, impulsa la inclusión de pequeños productores.

En el gráfico 3.5 se resumen todos los procesos en orden cronológico en una sola imagen. Se incluyen las modalidades operativas, los principales hitos del programa, los tipos de alimentos y los detalles de la focalización.

3.5 Implementación del programa a nivel local

Desde el inicio formal del PAE en 1999 hasta la fecha, el PAE ha contado con coordinadores provinciales, funcionarios de las direcciones provinciales del Ministerio de Educación que dependen directamente del programa y que realizan funciones de coordinación y supervisión.

Las CAE empezaron a operar a partir del año 1999 a través de un acuerdo ministerial que estableció que estas instancias eran las responsables de la administración del servicio. Para ello, debían firmar convenios con las coordinaciones provinciales del PAE. Entre las tareas que las CAE debían cumplir estaban la preparación de los alimentos, el complemento con otros ingredientes y la distribución de los mismos.

Gráfico 3.5 Cuadro de resumen cronológico de todos los procesos del PAE

Periodo	Inicios de la alimentación escolar en Ecuador														Nacimiento del PAE				Retro Paulatino del apoyo de NN.UU.				Consolidación del PAE manejado por el Gobierno								
Nombre del Programa	Primeras iniciativas de Alimentación Escolar					Programa de Colación Escolar									Programa de Alimentación Escolar -PAE-																
Años	1969	1970-1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011				
Hitos	Primera iniciativa de Alimentación Escolar		PMA suscribe Convenio con Gobierno para ejecutar Programa de Colación Escolar en Zonas Deprimidas		Se crea la Unidad Operativa de Colación Escolar	Se ejecuta Programa de Colación Escolar en Zonas Deprimidas a través de la Unidad Operativa de Colación Escolar (UOCE)											Se incorpora la entrega de insumos para preparación de almuerzo escolar	Se crea el PAE con almuerzo y colación	Se crea Comisión Nacional de Alimentación. La coordinación del PAE recae en el MBS	PAE se reintegra al MEC	Se establece la obligatoriedad de establecer las CAE en las escuelas	Se financiar 100% con financiamiento del Gobierno. Se establece provisión de alimentos agroindustriales preferentemente de origen nacional			Se conforma el PAE como unidad desconcentrada del MINEDUC.			Se incorpora tres modalidades: desayuno, refrigerio y almuerzo	Se elimina el almuerzo escolar	El PAE pasa a formar parte de la CGAE	
Modalidad de gestión	PMA aportó con donaciones de leche en polvo, grasa comestible y trigo que fueron usadas para financiar y/o producir los productos (donaciones que se monetizaban). El gobierno entregaba dinero directamente a las escuelas (motivo por el que no funcionó bien).					PMA aportó con donaciones de leche en polvo, grasa comestible y trigo que fueron usadas para financiar y/o producir los productos (donaciones que se monetizaban). Se entregaba los insumos a las panaderías para que produzcan y repartan pan.									PNUD administra el Programa. Apoya gestiones de logística, administración, seguimiento y evaluación del programa				PMA administra almuerzo escolar y PNUD administra el desayuno escolar				PMA administra el desayuno y almuerzo escolar				El gobierno ejecuta el 100% del Programa				
Tipo de alimentación	Pan, leche reconstruida o bebida nutritiva										Se incorpora desayuno (colada y galleta)					Almuerzo: Arroz, frejol, atún, carne											Se suprime almuerzo escolar y se incluye refrigerio (leche UHT de 200 ml de sabores).				
																Desayuno: Galleta tradicional y Colada de dos sabores				Se incorpora colada fortificada de 4 sabores, galleta tradicional y barra de cereal.	Se incorpora galleta rellena y wafer	Desayuno: colada fortificada de 4 sabores, galleta rellena y barra de cereal.	Desayuno EGB: colada fortificada, hojuelas de granola, 4 fpos de galleta, barra de cereal. Desayuno Inicial: Colada inicial fortificada y galleta tradicional inicial								
Población Atendida (focalización)	Niños y niñas de escuelas fiscales y fisco-misionales ubicadas en áreas rurales pobres principalmente.														Escuelas ubicadas en provincias, cantones y parroquias de alta vulnerabilidad (pobreza) con énfasis en escuelas bilingües de tal manera que se beneficiaran a niños y niñas indígenas (entre 5 y 12 años) y a las escuelas unidocentes				Niños y niñas de 5 a 12 años de escuelas rurales y urbano marginales fiscales, fisco-misionales y municipales.											Se extiende población atendida a niños de 3-14 años de escuelas urbanas y rurales públicas (universalización del servicio)	

CAPÍTULO 4: EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL, RELACIÓN CON NACIONES UNIDAS Y COORDINACIÓN

4.1 Marco Legal

La institucionalización del Programa de Alimentación Escolar (PAE) se ha logrado mediante una serie de decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales suscritos desde 1989, que fueron dando forma y marco a lo que hoy es el PAE. Este cuerpo jurídico definió además el camino para la retirada paulatina del PMA y garantizó la sostenibilidad legal del programa.

A continuación se hace una breve reseña de los principales instrumentos jurídicos que hicieron posible la consolidación del PAE.

Dos pasos legales marcaron el período 1994 - 1998:

- La suscripción en 1995 de dos convenios, el primero de renovación con el PMA (en febrero) y el segundo con el PNUD (en mayo) para el manejo del Programa de Colación Escolar. Su objetivo fue estimular la asistencia más asidua de los niños de familias pobres a escuelas primarias en zonas prioritarias y proporcionar un complemento alimenticio para aliviar el hambre, mejorando la capacidad de aprendizaje de los beneficiarios
- La promulgación en 1998 del Acuerdo Ministerial No. 3098 para implementar un componente de almuerzo escolar, en respuesta a la crisis económica que enfrentaba Ecuador en esos años.

El PAE tal como se lo conoce hoy nació en agosto de 1999 mediante Acuerdo Ministerial No. 1960, con base en la fusión del Programa de Colación con el de Almuerzo Escolar. En esta misma línea, con el objeto de coordinar mejor los programas estatales de alimentación y de regularlos, se creó seis meses después, el 24 de febrero del 2000, la Comisión Nacional de Alimentación (CNA), mediante Acuerdo Interministerial No. 0001 y se dispuso que el PAE pase a manos del Ministerio de Bienestar Social (MBS). Esto debido a que se lo visualizaba como parte del sector social, cuando tradicionalmente siempre estuvo bajo la tutela del Ministerio de Educación.

Este cambio duró 19 meses, volviendo el 27 de noviembre del 2001 a reintegrarse el PAE al Ministerio de Educación, mediante Acuerdo Ministerial No. 4692. Ello permitió insertar nuevamente la institucionalidad del programa en el contexto de las políticas del sistema nacional de educación. Se estableció además una comisión mixta para finiquitar las obligaciones contraídas por el MBS en lo referente al PAE, derogándose el Acuerdo Interministerial N. 0001. Un mes después, se fortaleció el PAE ampliando su cobertura (Acuerdo No. 4803, diciembre 2001) a niños de escasos recursos económicos de escuelas particulares gratuitas que funcionaban a través de pequeños aportes de los padres de familia o de gobiernos seccionales.

En 2003, bajo decreto ejecutivo No.55 del 4 de febrero, se adscribió nuevamente al PAE al MBS, por considerar que este programa era parte de una política de protección social. Este cambio fue de corta duración: ese mismo año, bajo decreto ejecutivo No. 361, del 29 de abril, se derogó el decreto ejecutivo No. 55 y el PAE volvió a cargo del Ministerio de Educación.

En 2005 se consolidó el accionar del programa (Acuerdo No. 263), dándole un régimen administrativo, técnico, operativo y financiero propio, con miras a lograr su sostenibilidad tras la retirada paulatina de las agencias de Naciones Unidas.

La adopción de una nueva estrategia para la compra de alimentos, la cual definió el camino para el manejo independiente por parte del gobierno del programa, se materializó en noviembre de 2008 (Acuerdo Interministerial No. 01131) con la implementación de la Unidad de Compras Públicas de Alimentos. Esta entidad unificaría las adquisiciones de alimentos para los programas Aliméntate Ecuador, del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), PAE y PANN 2000, del Ministerio de Salud. En esta misma línea, se creó poco después (Acuerdo No. 01163) el Programa de Compras Públicas de Alimentos (PCPA), adscrito al MIES, con autonomía técnica, administrativa, financiera y funcional. El siguiente año, el PCPA pasó a denominarse Programa de Provisión de Alimentos (PPA) (Acuerdos No. 01475 y No. 00002). Esta última entidad reemplazó el accionar al PMA, encargándose en su totalidad de la compra de alimentos y la contratación de servicios de verificación, transporte y almacenamiento.

Esta tendencia de incrementar la cobertura y fortalecer la institucionalidad del programa se mantuvo en el año 2010. Es así que en marzo (Acuerdo N. 0260-10) se amplió el número de días de entrega del desayuno escolar a todo el período ordinario de clases (200 días) y se dispuso la entrega de desayuno escolar a niños de educación inicial y general básica (de 1ero a 10mo grado). El 5 de abril (Acuerdo N. 0311-10), el PAE pasó a formar parte de la Coordinación General de Administración Escolar del Ministerio de Educación y posteriormente, en el año 2011, se integró a la Subsecretaría de Administración Escolar, de acuerdo a la reestructura de dicho ministerio.

4.2 Institucionalidad

Desde sus orígenes hasta hoy, el Programa de Colación Escolar en las décadas de los ochenta y los noventa y el PAE a partir de 1999 han estado siempre a cargo del Ministerio de Educación, por ser éste el responsable de todo lo concerniente a las escuelas públicas ecuatorianas. En un inicio, la capacidad institucional y financiera de este ministerio era limitada, por lo cual recurrió al apoyo de las agencias de Naciones Unidas. Pero ya desde la mitad de los años noventa el gobierno, el PMA y el PNUD pusieron especial énfasis en trabajar en su fortalecimiento institucional de manera planificada, con el objeto de crear las capacidades suficientes para que en el futuro el gobierno pudiese asumir el manejo total del programa.

En la década del 2000, los actores involucrados se pusieron como meta la consolidación del PAE con el objeto de prepararlo para la retirada gradual de la cooperación internacional. Se implementaron diversos programas de capacitación en el nivel central y se trabajó en la formación de capacidades locales, el PMA inició un proceso de capacitación en educación nutricional e higiene a las Comisiones de Alimentación Escolar (CAE). Hoy, una de las fortalezas del PAE es precisamente un equipo de trabajo de calidad, que se ha mantenido estable a lo largo de los años.

Finalmente, el rol del PMA y del PNUD en el nacimiento, consolidación y autonomía del PAE ha sido fundamental. Estas agencias acompañaron el proceso con asistencia técnica y recursos a lo largo de los años hasta que hoy el PAE y su brazo ejecutor de compras públicas, el PPA, funcionan de manera independiente.

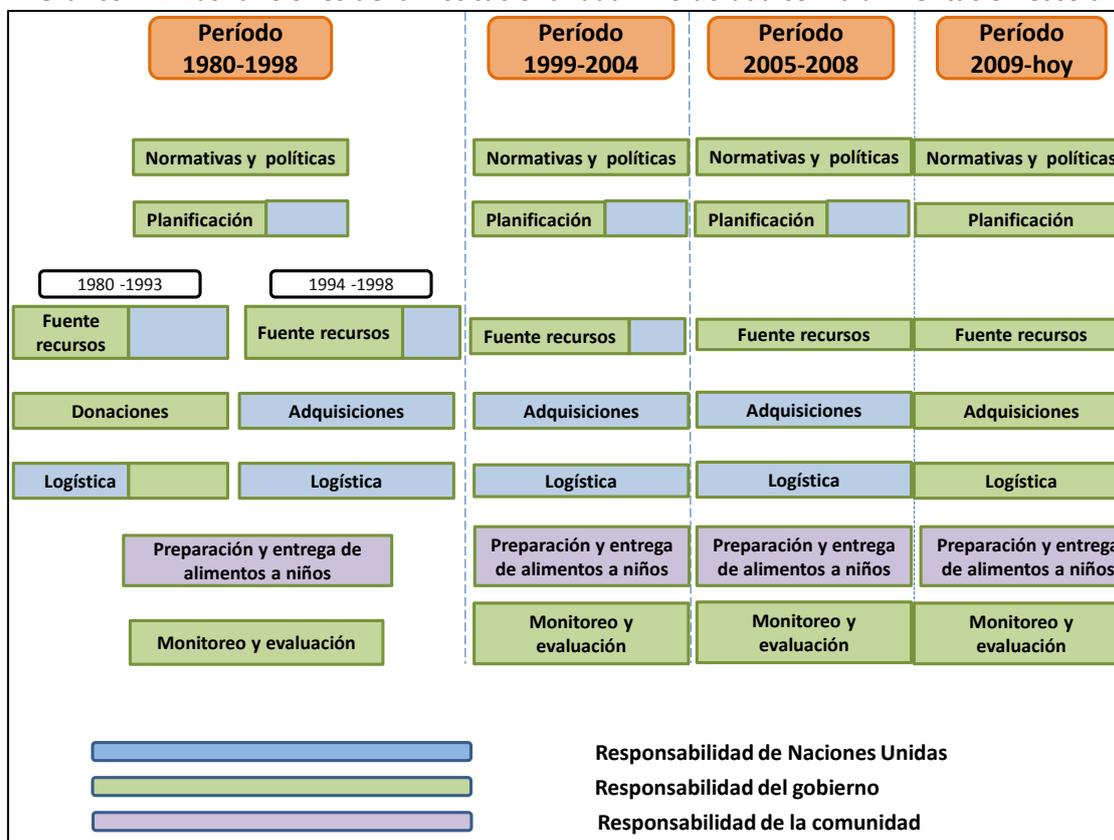
Como se observa en el gráfico 4.1, las normativas y políticas que enmarcaron al PAE fueron siempre de entera responsabilidad del gobierno. La planificación fue una responsabilidad

compartida entre algunas agencias de Naciones Unidas y el gobierno, hasta que a partir del año 2009 el gobierno asumió enteramente este aspecto.

Las fuentes de los recursos fueron mixtas a lo largo de los años: de 1990 a 1993 el gobierno aportó con la mitad de los recursos necesarios y Naciones Unidas con la otra mitad, y en los siguientes diez años el aporte del PMA fue en promedio del 20% mientras que el del gobierno del 80% (ver capítulo “capacidad financiera” para mayores detalles). A partir de entonces, el gobierno aseguró el 100% del financiamiento del programa.

En lo que se refiere a la provisión de los alimentos, de 1980 a 1993 éstos provinieron de donaciones internacionales, pero a partir de 1994 fueron adquiridos mediante procesos de compras. En cuanto a la logística, en un inicio se organizó de manera empírica entre el gobierno y las Naciones Unidas y a partir de 1994 fue asumida de manera más formal por Naciones Unidas. Finalmente, si bien tanto el PMA como el PNUD han dado apoyos puntuales en este sentido, el monitoreo y la evaluación fueron siempre responsabilidad del gobierno.

Gráfico 4.1 Las funciones de la institucionalidad involucrada con la alimentación escolar



Período 1980 - 1998

Principales hallazgos

- En 1980 se creó el Programa de Desayuno Escolar, que consistía en transferencias monetarias a las escuelas para la adquisición local de alimentos. El programa se cerró cuatro años después debido a la falta de recursos.

- En 1990 inició sus actividades un nuevo Programa de Colación Escolar financiado en partes iguales por el gobierno y el PMA, con el objeto de administrar las donaciones internacionales de alimentos. Este programa no tuvo el impacto esperado debido a una limitada capacidad gubernamental: dificultades administrativas, financieras y de focalización.
- A partir de 1994, el rol de Naciones Unidas fue más importante en el desarrollo del programa pues ambos apoyaron en el diseño e implementación de una nueva modalidad: se contrataron empresas encargadas de producir y distribuir a las escuelas una galleta y una colada fortificadas y se estableció un esquema de focalización.
- El PNUD se hizo cargo de la administración del Programa (licitación, asistencia técnica y pagos a proveedores) mientras el PMA entregaba las donaciones de alimentos que recibía a las empresas encargadas de elaborar la galleta.
- El Ministerio de Educación mantuvo la responsabilidad global de la ejecución, seguimiento y control del proyecto.
- Este esquema permitió profesionalizar los procesos operativos, incrementar la transparencia y eficiencia del programa, y fortalecer su institucionalidad.

El Ministerio de Educación ha sido históricamente la institución encargada de la alimentación escolar en Ecuador, por mandato constitucional. Ya desde la década de los ochenta, el Estado implementó de manera intermitente programas de alimentación escolar, inicialmente a través de iniciativas piloto a cargo del Ministerio de Educación -que en 1980 creó el Programa de Desayuno Escolar.

Mediante este programa, se entregaba directamente a los directores de las escuelas una cantidad equivalente a dos centavos por cada alumno, para que compraran alimentos locales y se preparase un refrigerio. Pero los recursos disponibles solo permitían una cobertura inferior al 10 por ciento y era difícil asegurar que los niños recibieran una ración adecuada. Esta falta de recursos y la irregularidad en su disponibilidad significaron el cierre del programa cuatro años más tarde.

En junio de 1987 nació dentro del Ministerio de Educación el Programa de Colación Escolar con el objeto de administrar las donaciones de alimentos del PMA, y en 1989 se creó la Unidad Operativa de Colación Escolar (UOCE), como una instancia dependiente del despacho ministerial del Ministerio. La UOCE contaba con un coordinador nacional, encargado de la planificación, ejecución y evaluación del programa a nivel nacional. En la práctica, el Programa de Colación Escolar inició sus actividades en 1990, financiado por el presupuesto del Estado y el PMA (a través de donaciones de alimentos).

Desde enero de 1990 a diciembre de 1993, el Gobierno recibió el apoyo del PMA por medio del proyecto “Programa de Colación Escolar en Zonas Deprimidas”¹¹ mediante el cual el PMA se comprometió a financiar el 50% del programa. Los insumos donados por el PMA, eran enviados a 700 panificadoras, centrales lecheras o escuelas para que éstas fabriquen pan, galletas y leche reconstituida.

De acuerdo con una evaluación del proyecto realizada por el PMA, la FAO y UNESCO en mayo de 1993¹², su impacto había sido limitado debido a dificultades administrativas en la ejecución, la falta de organización del Ministerio de Educación, la inexistencia de una clara focalización así

¹¹ Proyecto PMA ECU/PMA 3096

¹² Informe de Evaluación Final del Proyecto 3096, WFP.

como por cambios de autoridades dentro del Ministerio y en la administración del proyecto. Sin embargo, la misión recomendó no suspender la ayuda alimenticia proporcionada a las escuelas, dada la prevalencia de desnutrición crónica en el país y rescató el esfuerzo financiero realizado por el Gobierno para continuar con el programa. La evaluación recomendó que para reanudar la asistencia del PMA se debería diseñar un nuevo proyecto donde se corrigieran las falencias encontradas.

Cuando se terminó el apoyo del PMA en 1993, la ejecución del Programa de Colación Escolar se realizó enteramente con recursos nacionales y un remanente de productos donados por el PMA. Debido a dificultades en temas de transporte, control de la calidad, desabastecimiento y retrasos de pagos, en 1994 el gobierno solicitó nuevamente la ayuda formal del PMA.

El PMA reanudó su asistencia al Gobierno con el requisito de que se rediseñe el proyecto, a través de una nueva modalidad técnica y logística. Como resultado, se desarrollaron fórmulas para la elaboración de una galleta y una colada fortificadas por micronutrientes, se estableció un esquema de focalización y se contrataron empresas encargadas de producir la galleta y la colada, y distribuirlas a las escuelas. El control de la calidad se inició en 2004 cuando el PMA asumió la compra de galleta y colada.

Se acordó además solicitar la ayuda del PNUD y se planteó fortalecer la capacidad de administración, seguimiento y evaluación del Ministerio de Educación para asegurar un manejo ágil y transparente de los aspectos operacionales y comerciales.

Es así que mediante un acuerdo con el PMA¹³ y otro con el PNUD¹⁴ en 1995, con duración de tres años, el gobierno dio inicio a un nuevo Programa de Colación Escolar.

De 1995 a 1998 el PNUD se hizo cargo de la administración del Programa, realizando los procesos de licitación, asistencia técnica y los pagos a las empresas proveedoras. Por su parte, el PMA entregaba las donaciones de alimentos que recibía a las empresas encargadas de elaborar la galleta distribuida por el Programa. En este período, el PMA no realizó ninguna licitación ni administró contratos, y financió en promedio el 20% del programa. El rol del PMA y del PNUD se describe en mayor detalle en el recuadro 1.

En este marco, el Ministerio de Educación mantuvo la responsabilidad global de la ejecución, seguimiento y control del proyecto a través de la UOCE, la cual contaba con 12 personas a nivel central y dos a nivel provincial.

Recuadro 1: El rol de Naciones Unidas

En 1969, el PMA firmó un acuerdo básico con el gobierno ecuatoriano que le facultó ejecutar proyectos para intervenir en situaciones de emergencia y fomentar el desarrollo relacionado con la alimentación. Este acuerdo dio pie al inicio, en el mismo año, de la primera iniciativa de alimentación escolar organizada, cuando el PMA empezó a entregar al gobierno ecuatoriano las donaciones de alimentos que recibía de varios países, principalmente de EE.UU y Canadá.

En 1982, el PMA intervino en las operaciones de emergencia en el marco del fenómeno de El Niño. Poco después (1983), el Ministerio de Educación solicitó su ayuda ante la falta de recursos para el Programa de Colación Escolar, el mismo que por dicha razón se terminó

¹³ Proyecto 3096, Ampl. 1

¹⁴ Proyecto ECU/94/017/A/01/99

clausurando en 1984. Ante la solicitud de dicho ministerio, el PMA donó en 1985 al Ministerio de Educación los saldos de las operaciones de la emergencia de El Niño y el Ministerio entregó estos saldos a las escuelas que habían sido afectadas por dicho fenómeno.

Desde 1987 y durante los siguientes 17 años, el PMA aportó con donaciones de leche en polvo, grasa comestible y trigo que fueron usados para financiar y/o fabricar los productos alimenticios. Ese mismo año, el PMA aprobó un primer proyecto conjunto PMA – Gobierno de Ecuador que se empezó a ejecutar en 1990.

Por su parte, el PNUD firmó en 1989 con el gobierno ecuatoriano un acuerdo de cooperación para dar respuesta a la solicitud de asistencia en la ejecución de proyectos de desarrollo.

De 1990 a 1993, el PMA apoyó al gobierno en la ejecución del Programa de Colación Escolar (convenio ECU 3096) mediante la entrega de alimentos y artículos no alimentarios. En este período, el PMA era aún una agencia pequeña con limitada capacidad de ejecución.

En febrero de 1995 el PMA y el gobierno ecuatoriano decidieron implementar un nuevo Programa de Colación Escolar (Proyecto 3096, Ampl. 1), el cual inició sus operaciones en diciembre de 1995. Pocos meses después, en mayo, el PNUD y el gobierno ecuatoriano también suscribieron un convenio para llevar adelante el mismo Programa (Proyecto ECU/94/017). En ambos casos, el proyecto contempló una duración de tres años.

Se especificó que las principales obligaciones del PMA fueran las siguientes:

- Suministrar al gobierno harina de trigo y leche descremada en polvo. Una parte se utilizaría en la preparación de la galleta y la mezcla en polvo para la bebida. El saldo de la harina de trigo se monetizaría y los fondos servirían para comprar los productos de la colación.
- Asesorar al MEC y al PNUD respecto a la ejecución y administración general del proyecto.
- Prestar asistencia para el seguimiento de la marcha del proyecto y realizar evaluaciones.

Las obligaciones del PNUD serían:

- Apoyar el fortalecimiento de la UOCE en administración, seguimiento y evaluación del programa.
- Apoyar la gestión de las actividades logísticas y la contratación de empresas privadas para la preparación de la galleta y la colada, su almacenamiento y transporte.
- Contratar firmas para auditorías y control de la calidad.
- Realizar contrataciones y pagos de personal, capacitación, movilización y evaluaciones.

Se estableció que UNESCO y UNICEF darían asistencia técnica para evaluar los logros educativos y su impacto en la población objetivo. Estas agencias promoverían además la introducción de contenidos en salud y nutrición en los planes y programas de educación básica del país.

En 1998, el PMA y el gobierno firmaron un alcance al acuerdo básico original de 1969 y a finales de ese año realizaron una segunda ampliación del proyecto original: Proyecto Ecuador 3096 - 02 –Alimentación escolar selectiva en zonas marginadas e indígenas, con vigencia de 2000 a 2002.

Principales hallazgos

- Gracias a las evaluaciones externas positivas del programa y a su potencial como instrumento para combatir la crisis socioeconómica, se decidió a partir de 1999 fortalecerlo, ampliar su cobertura e incorporar una nueva modalidad: el almuerzo escolar. Fue así que nació el PAE tal como se lo conoce hoy.
- Con el almuerzo se buscó promover una mayor participación social así como mejorar la calidad y adaptabilidad de la dieta de los beneficiarios.
- Este proceso contó con el apoyo del PMA y el PNUD, los cuales acordaron hacerse cargo de los aspectos técnicos y logísticos, el PMA en lo relacionado al almuerzo escolar y el PNUD en lo referente al desayuno escolar.
- El Gobierno y estas agencias de Naciones Unidas acordaron además establecer un PAE eficiente, duradero y financieramente sostenible, y crear las condiciones necesarias para la retirada gradual de la cooperación internacional.
- Un paso en este sentido fue la creación del sistema informático de información del PAE, hoy reconocido como uno de sus principales pilares operativos.

En el marco de la crisis de 1999, misiones de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), entre otros, llevaron a cabo evaluaciones al Programa de Colación Escolar. La mayoría coincidió en señalar que se trataba de un buen programa cuya asistencia llegaba a zonas de extrema pobreza¹⁵. Las evaluaciones mostraban un buen grado de focalización en la población pobre y rural, y se lo consideraba como un instrumento con una buena capacidad de respuesta a la crisis debido a su amplio alcance. Según Vos, ayudaba a proteger la situación nutricional de los niños, incentivaba la retención escolar y contribuía a mejorar la capacidad de aprendizaje.

En este contexto, el gobierno decidió fortalecer el Programa y ampliar su cobertura a nivel nacional, con lo cual dio inicio a una nueva vertiente denominada “almuerzo escolar”, que operaba junto con la otra vertiente llamada a partir de ese año “desayuno escolar”. El almuerzo escolar buscó promover la participación social y acercarse a la elaboración de una dieta diversa, nutritiva y acorde a las costumbres regionales.

Es así que en agosto de 1999 nació mediante acuerdo ministerial el PAE tal como se lo conoce hoy, como parte de la Dirección Nacional de Servicios Educativos, creada ese mismo año, dentro del Ministerio de Educación. El PAE surgió así de la fusión de los programas de Colación y Almuerzo Escolar.

En junio del año 2000, el gobierno firmó nuevos acuerdos de cooperación con el PMA y el PNUD, cuyo plazo se amplió hasta 2004. En estos convenios se acordó básicamente que ambos organismos se harían cargo de los aspectos técnicos, logísticos y de la administración de contratos, el PMA en lo relacionado al componente de almuerzo escolar y el PNUD en lo referente al de desayuno escolar. El PMA siguió aportando hasta el final de este período con el 20% del financiamiento del programa. En el recuadro 3 se describen en detalle las obligaciones del PMA y del PNUD en este nuevo período.

¹⁵ León Mauricio, 2005. Vos Rob, 2000.

Uno de los objetivos específicos de los proyectos firmados con el PMA y el PNUD fue establecer un PAE eficiente, duradero y financieramente sostenible, y crear las condiciones necesarias para la retirada gradual de la cooperación internacional.

El Gobierno se comprometió a asumir la responsabilidad de la ejecución, seguimiento, evaluación y control global del PAE, a nivel central y provincial. El PAE buscó mejorar la formación de los coordinadores provinciales y favorecer la descentralización de la operación del programa, dando más participación administrativa a los niveles locales.

Un aspecto a destacar en este período es el diseño y construcción del sistema informático de información del PAE y del sitio web www.pae.org.ec, que de manera oficial se presentó al país en julio de 2002. La información que se genera y estructura desde el sistema de información es una herramienta que apoya la toma de decisiones gerenciales y que transparenta las acciones del PAE. Desde su creación, el PAE cuenta con una base de datos depurada que muestra a todos los actores involucrados y a la sociedad información de la cobertura de beneficiarios e instituciones educativas de acuerdo al régimen escolar, jurisdicción y modalidad de atención.

Recuadro 2: El rol de Naciones Unidas y otros organismos internacionales

El año 2000 marcó el inicio de la transición hacia la retirada de la cooperación internacional. A partir de ese año, el PMA señaló al gobierno ecuatoriano que la segunda fase de expansión del proyecto 3096 sería la última y que por tanto el gobierno debería definir las estrategias para llevar adelante el PAE de manera autónoma una vez terminada la ayuda del PMA.

En el plan operativo firmado con el gobierno en junio de ese año (con vigencia de cuatro años), el PMA se comprometió a lo siguiente:

- Proporcionar al gobierno trigo al granel, harina de trigo y leche en polvo. Una parte se destinaría a la preparación de la galleta y de la colada y el saldo se monetizaría para financiar otros componentes alimenticios y no alimenticios de la colación y del almuerzo escolar.
- Apoyar al PAE en aspectos técnicos y en la administración de contratos del **almuerzo escolar**.
- Contratar el control de la calidad, el transporte y los seguros necesarios de los alimentos y artículos no alimentarios, tanto del desayuno como del almuerzo. El PMA en Ecuador pasó de ser una agencia relativamente pequeña a una grande con más de 50 personas en el año 2007.

Por su parte, el PNUD apoyaría al PAE en:

- Los aspectos técnicos, logísticos y la administración de contratos del **desayuno escolar**.
- Los servicios de un experto en administración, nutrición y educación, responsable de poner en marcha un PAE que se maneje con un único sistema operativo y de información.

Por otro lado, el servicio Canadiense de Salud y Micronutrientes para la mujer acordó suministrar 161 toneladas de micronutrientes y tres millones de pastillas para el tratamiento antihelmíntico. Esta donación fue administrada por el PMA, el Ministerio de Salud y el PAE.

Período 2005 – 2008

Principales hallazgos

- El año 2004 significó un quiebre en la historia de la cooperación internacional pues tanto el PNUD como el PMA dejaron de aportar recursos al programa y se dedicaron exclusivamente a administrar los fondos públicos del PAE por delegación de éste.
- Se acordó que el PMA administraría los recursos destinados a la compra y distribución de los productos del desayuno y del almuerzo escolar, mientras que el PNUD administraría la contratación de personal del programa.

- Es así que el PMA dejó de ser un proveedor de alimentos y pasó únicamente a dar asistencia técnica al gobierno con el objeto de fortalecer el programa y preparar el traspaso de todas las responsabilidades de gestión al gobierno.
- Si bien el PMA empezó como una oficina pequeña, su tamaño creció a los largo de los años para poder apoyar los requerimientos del gobierno de Ecuador.
- Con el objeto de unificar en una sola institución las adquisiciones de alimentos de todos los programas públicos de alimentación, en el año 2009 nació el PPA.
- De manera paralela, el PMA arrancó la transferencia de competencias del proceso de compras de alimentos a esta nueva institución. El PMA realizó las últimas compras de alimentos del PAE en diciembre de 2008.

Al terminarse la última ampliación del proyecto ECU 3096, el Ministerio de Educación y el PMA suscribieron, en agosto de 2004, un Convenio de Cooperación para la transición en la Operación del PAE, que se mantuvo vigente hasta diciembre del año 2005. Gracias a éste, el PMA continuó con la cooperación al gobierno ecuatoriano para consolidar la gestión del PAE, pero dejó de proporcionar donaciones de alimentos.

Tras una reorganización interna de funciones en el seno de Naciones Unidas, se definió que el PMA administraría los recursos destinados a la compra y distribución de los productos del desayuno y del almuerzo escolar, mientras que el PNUD administraría la contratación de personal del programa. El Gobierno pagaba al PMA y al PNUD por este servicio.

A partir del año 2005, mediante un acuerdo ministerial publicado en septiembre, se dispuso que el PAE sea una unidad adscrita al despacho ministerial del Ministerio de Educación y que actúe de manera desconcentrada, gozando de un régimen administrativo, técnico, operativo y financiero propio. Esta autonomía administrativa y financiera permitió contratar técnicos con perfiles profesionales adecuados. Dicho personal se ha mantenido estable a lo largo de los años, lo cual se ha constituido en una importante fortaleza del programa.

En agosto de 2006, el PMA y el gobierno ecuatoriano firmaron el último convenio de cooperación en relación al PAE, con vigencia hasta diciembre de 2008, con el objeto de que el PMA administre los recursos del programa mediante un fondo fiduciario (ver más detalles en el capítulo de capacidad financiera).

Período 2009 – hoy

Principales hallazgos

- El PMA siguió brindando asistencia técnica al PAE hasta el año 2010, para facilitar el proceso de transición.
- Hoy, el Programa de Provisión de Alimentos (PPA) maneja todos los procesos de compra de productos y servicios del PAE y del resto de programas públicos de alimentación.
- El PAE forma parte de la Subsecretaría de Administración Escolar del Ministerio de Educación y sigue siendo enteramente financiado por el gobierno de Ecuador.
- De manera acorde a estas decisiones gubernamentales, el PMA redujo el tamaño de su oficina.
- A finales del 2009, la presidencia de la república dispuso la eliminación del almuerzo escolar con el objeto de ampliar la cobertura del desayuno escolar.

Con el objeto planificar el retiro del PMA y unificar en una sola institución las adquisiciones de alimentos de todos los programas públicos de alimentación, en el año 2009 nació el PPA, un programa autónomo adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

De manera paralela, el PMA arrancó la transferencia de competencias del proceso de compras de alimentos a esta nueva institución, para lo cual le entregó copias impresas y digitales de invitaciones a ofertar, contratos, bases de proveedores, especificaciones técnicas, normas y protocolos de muestreo, rotulado y certificación de calidad. Se mantuvieron reuniones con proveedores donde el PMA informó sobre la transición y se solicitó que mantuvieran relaciones comerciales con el PPA. Se realizaron capacitaciones, especialmente en los aspectos de logística y control de calidad, para así facilitar la transición. El PMA realizó las últimas compras de alimentos del PAE en diciembre de 2008 y en ese momento se terminó el manejo de recursos por parte del PMA.

Con un nuevo convenio de cooperación técnica suscrito en enero de 2009 entre el PMA y el Ministerio de Educación, el PMA se comprometió a apoyar al PAE durante el primer semestre de 2009 para facilitar la transición de responsabilidades hacia el PPA, de manera acorde con la nueva legislación de compras pública. Para esto se firmó entre el gobierno del Ecuador y el PMA un Plan de Transición. Esta cooperación se materializó en capacitaciones y en el manejo del stock de alimentos que se habían adquirido el año anterior, su almacenamiento, transporte y control de calidad. La vigencia de dicho convenio se amplió hasta el año 2010 a fin de que el PMA pueda asistir en temas puntuales al PAE.

A finales del 2009 se dio un importante giro para el PAE: la presidencia de la república dispuso la eliminación del almuerzo escolar, después de haber sido entregado durante 10 años (desde 1999). En abril de 2010, y de acuerdo con el estatuto orgánico de gestión por procesos del Ministerio de Educación, el PAE pasó a formar parte de la Coordinación General de Administración Escolar. En este acuerdo se definieron los mecanismos a ser aplicados para hacer un cierre ordenado de las funciones asumidas por las agencias del Sistema de Naciones Unidas en las operaciones del PAE. Se decidió así integrar un equipo de profesionales encargado de liquidar las obligaciones pendientes con el PNUD y el traspaso de los bienes, derechos y obligaciones de la administración del PAE.

En 2011, en el marco del nuevo modelo de gestión del Ministerio de Educación, el PAE pasó a ser manejado por la Coordinación de Administración Escolar que en 2012 se convirtió en la actual subsecretaría. Esta prevé un modelo de gestión desconcentrado. De acuerdo a este proceso, se definen nueve zonas con las siguientes facultades por nivel:

Nivel	Facultades / Competencias
Central	Rectoría – regulación – planificación – control
Zonal	Planificación – coordinación- control
Distrital	Planificación – coordinación – gestión – control
Circuito	Planificación – coordinación – gestión – control

4.3 Mecanismos de coordinación institucional

Los mecanismos de coordinación institucional del PAE han experimentado importantes variaciones, lo cual denota la inestabilidad política e institucional histórica de Ecuador. Además, no se ha logrado una coordinación intersectorial efectiva debido principalmente a los constantes cambios de funcionarios del sector público, la dificultad de aterrizar los enunciados en resultados concretos y en general una visión aún muy sectorialista en cada ministerio.

En 1995, el gobierno designó a la Secretaria General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) como canal de comunicación entre el Gobierno y el PMA en lo relativo a asuntos de política, y designó además al Ministerio de Educación como canal de comunicación entre el Gobierno, el PMA y el PNUD en lo relativo a los aspectos operativos.

Por su parte, el Ministerio de Bienestar Social (MBS) de ese entonces ejecutaba varios programas en temas de alimentación de grupos sociales vulnerables. A inicios del año 2000, se le encargó coordinar todas las actividades y políticas del área social, con lo cual pasó a ser el coordinador del PAE. Es así que en febrero los ministros de educación y de bienestar social suscribieron un acuerdo mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Alimentación (CNA), presidida por el ministro de bienestar social e integrada por los coordinadores de los programas de alimentación del MBS y del Ministerio de Educación. Se estableció que el presidente de dicha comisión podría dictar los actos necesarios para regular el funcionamiento y la administración de los programas.

En agosto de ese mismo año, el presidente de ese entonces, Gustavo Noboa, decretó la creación del Frente Social, con el objeto de articular la política social del gobierno. Dicho frente se integró por los ministerios de Educación, Salud Pública, Trabajo y Recursos Humanos, Bienestar Social, y Desarrollo Urbano y Vivienda. Se creó asimismo la Secretaría Técnica del Frente Social, como una unidad desconcentrada adscrita al MBS, con el propósito de apoyar técnicamente a las instituciones públicas responsables de la ejecución de la política social. Un año más tarde, en noviembre de 2001, se derogó el acuerdo que creaba la CNA y ésta volvió a ser creada en diciembre de 2002, presidida por el ministro de Bienestar Social, y esta vez integrada por los ministros de Bienestar Social, Educación, Salud Pública, y Agricultura y Ganadería, y los directores de los Programas: ORI, PRADEC, PAE y PANN 2000. El objetivo de la CNA era coordinar el desarrollo de los programas sociales de alimentación.

En septiembre del año siguiente (2003), el presidente de ese entonces decretó la creación del SIAN, con el objeto de coordinar los programas sociales de alimentación y nutrición de las instituciones públicas y de los que reciban financiamiento del Estado. Para la aplicación del Sistema se constituyó nuevamente la CNA, integrada por los mismos miembros designados en 2002. El SIAN permitió mejorar en algo la coordinación entre los distintos programas de alimentación escolar. Así por ejemplo, logró que se redirijan USD 7.2 millones no ejecutados por el Programa Aliméntate Ecuador al Programa Nacional de Nutrición (León, 2005). Sin embargo, en la práctica ni el SIAN ni la CNA terminaron siendo suficientemente operativos, debido a la dificultad de coordinar esfuerzos en el sector público.

Por otra parte, desde que fue creado en 1999, el PAE no coordinó con otros programas de educación o de alimentación, ni de manera suficiente con programas del Ministerio de Salud, como los de desparasitación. Tampoco ha habido coordinación con el Ministerio de Agricultura, y solo se registran esfuerzos muy puntuales de intercambio entre el PPA y este último ministerio. Hoy, el PAE y el PPA coordinan sus acciones operativas pero no se han dado espacios, en la práctica, para que definan lineamientos de política. Solo se registran vinculaciones puntuales, como por ejemplo entre el PAE y el MIDUVI en 2003, en la construcción de infraestructura en las escuelas atendidas por el programa en las provincias de Chimborazo y Manabí.

Casi todas las coordinaciones provinciales del PAE han logrado mediante gestiones con gobiernos locales u ONGs mejorar la infraestructura y equipamiento de algunos establecimientos.

CAPÍTULO 5: CAPACIDAD FINANCIERA

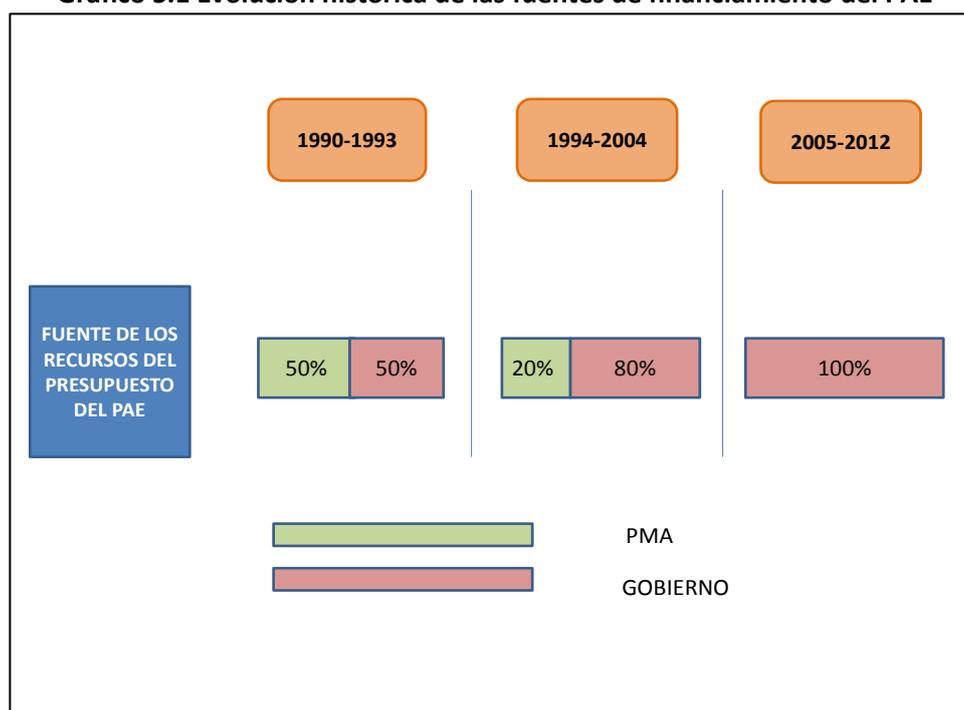
A lo largo de los años, el gobierno ha incrementado su capacidad financiera en relación con el Programa de Alimentación Escolar (PAE) a través de una marca tendencia al alza de su presupuesto. Pero este proceso no ha sido fácil: no siempre pudo aportar con lo planificado y los flujos fueron irregulares. Ello impactó en la entrega oportuna y regular de alimentos. En el período de transición tras el cual el programa fue enteramente manejado por el gobierno, el PAE dependió de varias fuentes externas de financiamiento, hasta que se logró estabilizar su presupuesto. En los últimos cinco años, el flujo de recursos ha sido mucho más fluido, gracias al énfasis dado a la política social. Hoy, el PAE se financia en su totalidad con fondos del Presupuesto General del Estado.

En los primeros años (década de los ochenta), la alimentación escolar se financió de manera conjunta entre el gobierno de Ecuador y el PMA, siendo las donaciones de alimentos proporcionadas por este último la principal fuente de recursos. Cuando se inició la asistencia formal del PMA en 1990, el aporte de este organismo y el del gobierno eran casi equivalentes, en alrededor de USD 8 millones cada uno para el período del convenio. Pero a partir de mediados de los noventa y hasta el año 2004, el aporte del gobierno ecuatoriano representó en promedio el 80% del presupuesto total mientras que el del PMA el 20%, en especies (ver gráfico 1).

De 1995 a 1998, el presupuesto total programado fue de USD 37,8 millones y el que realmente se ejecutó de USD 22,9 millones.

A partir de 2005, concluyó el proyecto del PMA y el gobierno se hizo cargo de la totalidad del financiamiento del PAE. Desde entonces, el presupuesto del programa registró un sostenido crecimiento gracias al apoyo político con el que contaba, al pasar de USD 24,3 millones en 2006 a USD 70,9 millones en 2011. Según el PAE, este incremento se explica por la efectividad en el desarrollo del programa, cuyos recursos se utilizaron íntegramente para los beneficiarios.

Gráfico 5.1 Evolución histórica de las fuentes de financiamiento del PAE



5.1 Evolución histórica del presupuesto y fuentes de financiamiento

Período 1990-1998

Principales hallazgos

- Desde el inicio del Programa de Colación Escolar en 1990, éste fue financiado de manera conjunta entre el gobierno y el PMA. Los aportes del PMA eran en especies: donaciones de alimentos y monetizaciones de los saldos de alimentos.
- De 1990 a 1993, el presupuesto total del PAE fue de USD 16 millones, de los cuales USD 8 financió el PMA y USD 7,9 el gobierno nacional.
- De 1995 a 1998 se planificó un presupuesto de USD 37.8 millones, pero solo se ejecutaron USD 22,9, debido a las restricciones financieras del gobierno nacional.

Mientras se llevó adelante el proyecto “Programa de Colación Escolar en Zonas Deprimidas”, la contribución del PMA se realizaba mediante donaciones de alimentos (harina de trigo, aceite vegetal y leche en polvo) y bienes no alimentarios que servían para la preparación de los alimentos. De 1990 a 1993, su aporte fue de alrededor de USD 8,2 millones, de los cuales USD 6.9 millones representaban el costo de los alimentos donados.

La asignación planificada del gobierno en el momento de la firma del primer convenio fue de USD 8,2 millones para tres años, pero en la práctica los gastos de contrapartida del gobierno, incluyendo el suministro de alimentos adicionales a los entregados al PMA, totalizaron USD 7.9 millones. Ello significó un casi cumplimiento de lo planificado y un importante esfuerzo financiero para el gobierno ecuatoriano.

Para el período 1995-1998, se determinó que el monto total del Programa de Colación Escolar sería de USD 37.8 millones, de los cuales el gobierno aportaría con USD 27 millones, el PMA con USD 10.7 millones, el PNUD con USD 150.000, y UNESCO y UNICEF con 30 mil. De acuerdo con el PAE, el presupuesto efectivo para este intervalo de tiempo fue de USD 22,9 millones

De acuerdo con el convenio, el 82% de los gastos del gobierno se destinaría a las compras locales de alimentos que no aportaba el PMA y que se necesitaban para elaborar la galleta y la mezcla para la colada, y para el pago a las plantas por la elaboración del producto terminado, empaque y transporte a las escuelas. El resto se destinaría a salarios, transporte, almacenamiento, control de la calidad, materiales, equipos, vehículos, monitoreo y evaluación.

El PMA cubriría principalmente los rubros de alimentos (75% de la contrapartida del PMA) y transporte marítimo de los mismos, además de gastos de seguros, seguimiento, evaluación, estudios y artículos no alimentarios.

La contraparte del PMA provendría de la harina de trigo y la leche en polvo entregadas como parte de pago a las empresas encargadas de fabricar la colada y la galleta, y la monetización de la harina de trigo restante. El proceso de monetización consistía en vender las donaciones de alimentos procedentes de países donantes y así contar con dinero en efectivo.

Por otro lado, los aportes del PNUD se destinarían a asesoría técnica para la Unidad de Colación Escolar y los de Unicef y Unesco a asesorías en educación, nutrición y salud.

Período 1999 – 2004

Principales hallazgos

- Todo el período estuvo marcado por una tendencia de crecimiento del presupuesto del PAE, gracias al apoyo político al programa y a la eficiencia de sus resultados.
- Sin embargo, los presupuestos planificados fueron menores a los ejecutados, debido a las restricciones financieras fiscales, y se registraron irregularidades en la entrega de fondos que no permitieron cumplir siempre con los compromisos de entrega oportuna de alimentos.

Cuando en 1999 se creó el PAE y se incorporó el almuerzo, el apoyo político al programa permitió alcanzar un rápido crecimiento de la cobertura.

En 2000, el gobierno emitió un nuevo plan social que permitió el incremento en la aportación de fondos a los programas sociales, entre ellos el PAE, tal como se refleja en el gráfico 5.2.

Gráfico 5.2 Presupuesto total del PAE



Fuente: PAE, 2011

Nota: Estos datos solo contemplan los fondos del gobierno nacional. No se incluyen los ingresos provenientes del Fondo de Solidaridad.

En junio de ese año, el Gobierno y el PMA suscribieron un nuevo proyecto vigente (ECU 3096 Amp. 2) por cuatro años que planificó un incremento sustancial de los aportes del gobierno: mientras que en el anterior convenio se planificó que su aporte sería de USD 37.8 para tres años, para este nuevo convenio se dispuso que aportaría un total de USD 123.7. Por su parte, el PMA aportaría con alrededor de USD 8.5 millones. El 61% correspondería a alimentos donados.

Como a partir del año 2000 el PMA se encargó del manejo del almuerzo escolar, a diferencia de los períodos anteriores en que parte de los alimentos se entregaban directamente al gobierno, en este nuevo período todas las donaciones fueron monetizadas para así contar con dinero en efectivo que se utilizó para la compra de los alimentos que componían el almuerzo.

En la práctica, el presupuesto ejecutado fue distinto al planificado, probablemente debido a una visión demasiado optimista de los formuladores del proyecto y por la escasez de recursos fiscales. Como se observa en el cuadro 5.1, el presupuesto real con que contó el PAE para el período 2000 - 2004 fue de USD 70 millones, es decir el 56,6 % de lo previsto originalmente.

Cuadro 5.1 Ingresos y gastos presupuestados y efectivos del Proyecto ECU/3096-02
(Período junio 2000 – junio 2004)

DETALLE	Jun-Dic 00	Ene-Dic 01	Ene-Dic 02	Ene-Dic 03	Ene-Jun 04	TOTAL Jun 00/Jun 04
Presupuesto Plan De Operaciones (1)		29.899.360,0	30.649.240,0	31.212.500,0	31.962.500,0	123.723.600,0
Ingresos Efectivos 2000-2004 (2)	10.575.548,2	24.188.494,5	15.638.417,8	14.852.344,2	4.772.042,1	70.026.846,7
Gastos Efectivos 2000-2004 (2)	4.665.378,9	18.871.171,7	18.144.070,3	11.547.966,2	9.264.860,0	62.493.447,0
Déficit / Superávit del period	5.910.169,3	5.317.322,7	-2.505.652,4	3.304.378,0	-4.492.817,9	7.533.399,7

Fuentes: (1) PMA: Plan de Operaciones del Proyecto ECU/3096.02

(2) PMA: Ingresos y Gastos Consolidados 2000 – 2004

Elaboración: PMA

Nota: los datos que manejan el PAE y el PMA no siempre coinciden puesto que los del PAE incluyen solo los fondos del gobierno nacional mientras que los del PMA toman en cuenta todas las fuentes de financiamiento.

Durante los dos primeros años del proyecto se obtuvo alrededor del 50% del financiamiento total como resultado de una decisión política de financiar los programas sociales. En cambio, en los años 2002 y 2004, el saldo fue deficitario, en parte por el cumplimiento parcial de los compromisos del Gobierno, de manera especial a partir del 2003. Esta irregularidad no permitió siempre el cumplimiento oportuno de los compromisos asumidos y se generaron por ejemplo cortes en la entrega de los alimentos a las escuelas¹⁶.

Inicialmente, se había previsto que el financiamiento del programa provendría del gobierno y del aporte del PMA. Sin embargo, como producto de las gestiones realizadas por ambos, se consiguieron fondos adicionales de EE.UU y Japón (ver cuadro 2).

Los USD 57 millones provistos por el gobierno representaron apenas el 46% de lo previsto originalmente. De este total, el 9.3% provino del Fondo de Solidaridad, el 62.8% del Presupuesto General del Estado y el 6.6% correspondió a otra partida del Presupuesto del Estado destinada al desayuno escolar.

Cuadro 5.2 Ingresos y egresos del proyecto 3096-02, por fuentes de financiamiento
Período junio 2000 – junio 2004

FUENTES	INGRESOS		EGRESOS		Excedente o (Déficit) del Período	
	USD	%	USD	%	USD	%
Monetización	6.509.562,0	9,3	6.353.738,8	10,2	155.823,1	2,1
F. Solidaridad	8.393.606,1	12,0	8.393.606,1	13,4	0,0	0,0
Pres. Estado	43.953.470,5	62,8	41.745.154,7	66,8	2.208.315,8	29,3
Des. Escolar (*)	4.600.003,1	6,6	101.447,6	0,2	4.498.555,6	59,7
Rep. de Japón	95.205,0	0,1	95.205,0	0,2	0,0	0,0
Fondos USDA	6.475.000,0	9,2	5.804.294,9	9,3	670.705,1	8,9
Total Acumulado	70.026.846,7	100,0	62.493.447,0	100,0	7.533.399,7	100,0

¹⁶ En el último año escolar del período, en el régimen de Sierra se realizaron solo dos entregas por 75 raciones y en el régimen de Costa sólo una entrega de cuarenta raciones de almuerzo escolar, lo que equivalió al 46.8% de cumplimiento de los 160 días previstos.

Fuente: PMA – Ingresos y Gastos Consolidados 2004

(*) Es un aporte adicional del Gobierno para que el PMA administre el Desayuno Escolar, desde Enero 2004.

Elaboración: PMA

Los ingresos provenientes de la monetización realizada por el PMA ascendieron a USD 6.5 millones. Adicionalmente, el PMA realizó otros aportes como transporte, gastos no alimentarios y costos directos e indirectos, con lo que el aporte real del PMA fue de USD 9.4 millones. Ello representó el 110.4% de cumplimiento respecto a lo previsto en el convenio.

Con la finalización de este proyecto en junio de 2004 se terminaron también las donaciones del PMA.

Período 2005-2008

En el año 2005 se inició una nueva etapa en cuanto al manejo del programa, pues éste empezó a ser totalmente financiado por el gobierno ecuatoriano. Ese año, el presupuesto del PAE bajó sensiblemente con respecto al anterior, pues ya no se contaba con los fondos extras que había obtenido el gobierno antes (Fondo de Solidaridad, Feirep, donaciones de los gobiernos japonés y estadounidense) ni con las donaciones de alimentos del PMA.

A partir de entonces, el PMA y el PNUD se encargaron de administrar los recursos del gobierno y realizar los procesos de contratación. Mientras el PNUD manejaba los gastos administrativos y de personal, el PMA administraba los recursos destinados a la compra y distribución de los alimentos.

El PMA implementó un fondo de fideicomiso (“trust fund” en inglés) para manejar los fondos transferidos por el gobierno, de acuerdo a las necesidades del PAE. Con estos fondos, el PMA compraba los alimentos y los distribuía a las escuelas.

A partir del año 2006, el presupuesto del programa registró una marcada tendencia al alza que se mantuvo hasta el año 2011. De acuerdo con los presupuestos manejados por la Unidad Financiera del PMA, los montos transferidos por el PAE al PMA fueron:

- En 2005: USD 15,4 millones.
- En 2006: USD 22,7 millones
- En 2007: USD 36,3 millones
- En 2008: USD 68,7 millones

La entrega de fondos fiscales se regularizó desde 2007. Ello se explica, en parte, por la prioridad dada por el gobierno de Rafael Correa a los programas sociales.

El manejo del fondo de fideicomiso del PMA se terminó en diciembre de 2008, aunque este organismo siguió prestando servicios de compras hasta el 30 de junio de 2009. Es así que desde 2009, el PMA no recibió más fondos del gobierno para el PAE, aunque siguió manejando un remanente de recursos para capacitación, adquisición de equipos y compra de filtros de agua. En noviembre de 2011, el PMA transfirió al PAE la totalidad del saldo de los fondos que no se habían usado.

CAPÍTULO 6: PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

Una de las fortalezas históricas del Programa de Alimentación Escolar (PAE) ha sido el nivel alcanzado de participación comunitaria. No obstante, el tipo y grado de participación ha sido diversa según las regiones. A lo largo del tiempo, la comunidad ha contribuido con dinero, alimentos y/o tiempo al programa. Sin embargo, la decisión del gobierno de eliminar el almuerzo escolar ha afectado la participación comunitaria, ya que estaba en gran medida articulada alrededor de la preparación del almuerzo, más que de la colada. Hoy en día, muchas escuelas de la costa y el oriente principalmente ya no preparan la colada en los planteles escolares sino que la envían a las casas de los estudiantes para que sus madres la preparen y la entreguen lista en la escuela.

Aspectos como la falta de infraestructura de cocinas y comedores escolares y la prohibición de cobrar cuotas a los padres en las escuelas limitan hoy en día la participación colectiva de la comunidad y obligan al trabajo individual y voluntario de los padres de familia. Esto es considerado por algunos de los entrevistados un retroceso en comparación a años anteriores cuando la gran mayoría de escuelas contaba con cocinas equipadas recibidas a través de donaciones de otros países e incluso de los propios gobiernos locales. Además, algunas escuelas contaban con huertos escolares que hoy en día casi han desaparecido.

La figura de la Comisión de Alimentación Escolar (CAE) se remonta al año 1999 en la que fue constituida como instancia responsable del servicio de alimentación escolar. Ha sido la estructura formal a través de la cual la comunidad participa en el programa. Para que una escuela pueda ser beneficiaria del programa ésta debe conformar una CAE integrada por padres de familia y profesores y su conformación debe constar en un acta firmada. En los lineamientos iniciales para su conformación hubo apoyo directo del PMA.

Las responsabilidades de la CAE son organizar a los padres de familia para garantizar que diariamente se elabore la alimentación escolar, abastecer de alimentos e insumos complementarios para la preparación del mismo y llevar un control diario de consumo de los alimentos entregados.

Se han registrado múltiples modelos de funcionamiento entre las CAE existentes. Cada una se organiza de manera diferente según la cultura del sector en la que se encuentre.

A través de los años, la forma de participación de las CAE ha variado poco, aunque con la eliminación del almuerzo escolar ha disminuido considerablemente: la única comida que se debe preparar es la colada.

Las madres de familia son las que mayoritariamente han participado en las Comisiones, aportando ingredientes y mano de obra en la preparación de los alimentos. En algunos casos se turnan en la preparación de alimentos, mientras que en otros los padres y madres de familia aportan cuotas mensuales de dinero para la contratación de una madre u otra persona como cocinera.

En las escuelas en donde hay cocina los alimentos se han preparado allí, pero hay numerosos casos en que no se prepara en la escuela, sino en las casas de las madres. Antes de 2010, esta práctica era común en las escuelas urbano-marginales de la Costa. Sin embargo, hoy en día tanto en las escuelas de la costa como en las del oriente y en algunas escuelas urbano-marginales de ciertas provincias de la sierra (Pichincha y Azuay por ejemplo) la colada no se

prepara en las escuelas sino en las casas de los estudiantes, por turnos. Esto se debe a varios factores, entre otros a la desaparición de algunas cocinas y a la facilidad de hacerlo.

El involucramiento de la comunidad, sin importar la época, ha dependido de varios factores, siendo los más importantes: el factor cultural de trabajo en equipo, el nivel de conocimiento (capacitación) sobre la importancia de la alimentación escolar y las condiciones de infraestructura con las que cuentan las escuelas. Cuando en las escuelas se ha capacitado a los padres de familia y sobre todo se les ha sensibilizado sobre la importancia de la adecuada preparación y distribución del desayuno escolar, la comunidad se ha involucrado de una manera más activa y por lo tanto con mejores resultados. Desde 2001 hasta 2003 se impulsó con la cooperación del PMA un proceso de autocalificación que se interrumpió con la llegada del nuevo gobierno, que incluía temas de educación nutricional. De 2005 a 2010, se impulsó un nuevo proceso de capacitación que aunque no cubrió la totalidad de establecimientos sí atendió un importante número de éstos. En el último trimestre de 2011 se inició un proyecto piloto en el distrito Sigsig. Sin embargo es necesario advertir que el PAE no ha contado con procesos sistemáticos de capacitación a las CAE.

Un aspecto que vale la pena resaltar es que en el período 1999 – 2009 en el que entregó el almuerzo escolar, la participación de la comunidad era mucho más activa. Los padres aportaban con varios ingredientes para complementar y variar las comidas y en algunos casos se cobraban cuotas para financiar la contratación de alguien que cocine o comprar otros ingredientes y gas. Durante esos años hubo una importante gestión entre los profesores y padres de familia para conseguir la dotación por parte de los gobiernos locales de cocinas, comedores escolares y equipamiento.

En muchas escuelas se establecieron además huertos para producir vegetales que complementen el almuerzo, para lo que recibieron apoyo del Ministerio de Agricultura y algunas ONG locales.

En la actualidad, la mayoría de las CAE aportan con ingredientes como frutas, azúcar, especias, panela y leche para la colada pero ya casi en ningún lugar se cobra una cuota para adquirir estos insumos adicionales. Solamente en algunas escuelas de Tungurahua, Cotopaxi y Carchi, gracias al alto grado de organización de la comunidad, se ha logrado mantener el almuerzo escolar con el aporte en efectivo y valorado de los padres de familia.

CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La descripción de la evolución histórica del Programa de Alimentación Escolar (PAE) realizada a través del análisis de los cinco estándares definidos en este estudio permite obtener algunas conclusiones y recomendaciones respecto al proceso de institucionalización de un programa de este tipo en términos generales y de manera particular en Ecuador, el rol de las agencias de Naciones Unidas en el proceso y los aspectos pendientes de desarrollar. A continuación se detallan las principales conclusiones y recomendaciones identificadas.

Conclusiones sobre la institucionalización histórica del PAE

- Se puede considerar a la inserción del PAE en la arquitectura institucional pública ecuatoriana como exitosa, lo cual se refleja en los resultados alcanzados hasta la fecha:

- Se trata de un programa prioritario para el gobierno.
- Su financiamiento está enteramente asegurado por el presupuesto general del Estado.
- Su manejo es de total responsabilidad de dos ministerios públicos.
- Es reconocido como un programa que cumple de manera eficiente con la entrega de alimentos nutritivos en escuelas.
- Ha logrado una amplia cobertura: en 2011 benefició al 89% de los niños de entre tres y 14 años de las escuelas rurales y urbano-marginales fiscales, fisco-misionales y municipales del país.

Este éxito en el proceso de institucionalización se debe principalmente a los siguientes aspectos:

- La estabilidad institucional en relación al manejo del programa y su autonomía: la alimentación escolar se manejó siempre desde el Ministerio de Educación a través de la creación de unidades especializadas, aunque se intentó sin éxito en ocasiones muy puntuales traspasarlo al entonces Ministerio de Bienestar Social. El haberle otorgado en 2005 un régimen administrativo, técnico, operativo y financiero propio permitió además la estabilidad del personal a cargo del programa y el mejoramiento continuo de su calidad profesional.

- Un importante sustento legal y político que ampara al programa: el PAE se enmarca dentro de la Constitución de 2008 y en diferentes leyes, decretos, acuerdos y planes de desarrollo que dan soporte a su accionar. Además, en los últimos cinco años el gobierno de Ecuador ha puesto especial énfasis en el apoyo a las políticas de desarrollo social.

- El ser un instrumento útil de combate a la pobreza y desnutrición: a finales de la década de los noventa, el PAE fue fortalecido tras la severa crisis económica que atravesó el país pues demostró eficiencia en la entrega de alimentos a sus beneficiarios. Es así que en la década del 2000 se amplió su alcance y cobertura, y se incluyó un nuevo componente, el del almuerzo escolar, que hasta el momento no se había entregado.

- La estabilidad política y el crecimiento económico: a partir de la década de 2000, Ecuador se empezó a recuperar de la crisis anterior y de manera paulatina el gobierno adquirió la capacidad de financiar el programa en su totalidad a partir de 2005. Sin embargo, se mantuvieron irregularidades en la entrega de recursos al PAE durante toda la década. Solo en los últimos años se registró un flujo mucho más estable y creciente de recursos, avalado por la

declaración de programa prioritario y por las sostenidas tasas de crecimiento de la economía ecuatoriana. En 2011, el PAE ejecutó el presupuesto más alto de su historia: USD 70 millones. Se prevé que las asignaciones presupuestarias se sigan incrementando hasta lograr la universalización total de la cobertura.

- La efectiva participación comunitaria: el PAE ha fomentado la participación de la comunidad a través de las Comisiones de Alimentación Escolar (CAE), integradas por padres, profesores y directores de escuelas, cuyo rol principal es preparar los alimentos y vigilar que los productos estén almacenados en lugares adecuados. Gracias a éstas, se ha asegurado el consumo adecuado de los productos por parte de los niños y se ha observado inclusive una importante dosis de creatividad a la hora de preparar los alimentos.

- El apoyo financiero y técnico de las agencias de Naciones Unidas:

- El rol del PMA y del PNUD, que brindaron cooperación al gobierno ecuatoriano en este tema por alrededor de tres décadas, fue determinante en el desarrollo del programa. De hecho, en un inicio el servicio de alimentación escolar fue posible gracias a la entrega de alimentos por parte del PMA provenientes de donaciones internacionales. Estas donaciones fueron más tarde monetizadas, lo cual permitió mantener una fuente segura de recursos para el programa.
- Por otra parte, esta cooperación permitió la construcción de una cadena de abastecimiento que permitió una provisión y entrega eficiente de los alimentos a las escuelas, la inclusión de nuevos proveedores y el desarrollo de un sistema de monitoreo y seguimiento efectivo, sustentado en un sistema informático de información (SIPAE) que permite hacer el seguimiento de las actividades de almacenamiento, distribución y entrega de alimentos en tiempo real.
- Durante varios años, el PMA tuvo como responsabilidad la administración de la cadena de abastecimiento, no solamente del PAE sino de otros proyectos de alimentación del Estado como el PANN 2000 y Aliméntate Ecuador. Esto le obligó a crear un sistema eficiente de abastecimiento, transporte, almacenamiento y control de calidad que tomó alrededor de una década en desarrollarse. El PMA creó además a mediados de los 2000 un fondo fiduciario que le permitió manejar de manera eficiente los recursos del PAE.
- El PNUD y el PMA contribuyeron además, a partir de la década del 2000 al desarrollo e innovación de los productos entregados por el programa, con el apoyo de universidades ecuatorianas y empresas nacionales. El desayuno pasó de estar integrado por dos productos - colada de dos sabores y una galleta- a 12 productos: colada fortificada de cuatro sabores, hojuelas de granola, cuatro tipos de galleta, barra de cereal, colada inicial y galleta inicial). Ello permitió mejorar la calidad de la alimentación escolar y la satisfacción de los beneficiarios.

- Una transición de funciones planificada y acompañada: Desde muy temprano en la historia de la cooperación, se señaló que ésta sería temporal y que el objetivo era lograr el traspaso completo del programa al gobierno ecuatoriano. Por tanto, el PMA y el PNUD pusieron énfasis en la asistencia técnica, y en la formación de capacidades del personal local, con miras a que pueda hacerse cargo del manejo del programa. Asimismo, el gobierno preparó la transición a través de la creación en 2009 de un organismo especializado en compras públicas de alimentos: el Programa de Provisión de Alimentos (PPA). El proceso de traspaso de las funciones del PMA al PPA tomó alrededor de dos años y se hizo por medio de capacitaciones, asistencia técnica, seguimiento directo, sensibilización de los proveedores y transferencia de protocolos bien establecidos, lo cual permitió asegurar una transición exitosa. Hasta la fecha

de este estudio, el PPA ha demostrado claridad en sus procesos, los cuales están legalmente amparados por la Ley de Compras Públicas.

Recomendaciones generales para la implementación de un programa de alimentación escolar en otros países y recomendaciones específicas para el caso del PAE en Ecuador

Recomendaciones generales

- Es importante tomar en cuenta que la institucionalización de un programa como el PAE no es un proceso de corto sino de mediano y largo plazo. En Ecuador, tomó alrededor de tres décadas contar con un programa de alimentación escolar enteramente manejado y financiado por el gobierno.
- Es necesario “anclar” desde el inicio al programa en una entidad pública, que sea la que vaya asumiendo su manejo y fortaleciendo sus capacidades. Además, el programa debe contar con cierta independencia y un marco legal que le permita ser inmune a los vaivenes políticos y al cambio de autoridades.
- Se debe formular de manera muy clara y acotada, desde el inicio, los objetivos de un programa de alimentación escolar, para evitar confusiones o falsas expectativas posteriores.
- Se debe tomar en cuenta aspectos educativos, nutricionales y alimenticios al mismo tiempo, procurando, si es posible, favorecer procesos de inclusión de pequeños productores.
- El desarrollo institucional a nivel nacional y local es posible si viene acompañado de un marco de política pública y legal que lo respalde.
- Es importante posicionar a los programas de este tipo como verdaderos instrumentos de apoyo en la lucha integral contra la pobreza, a fin de darles mayor sostenibilidad.
- Un aspecto clave de la institucionalización de un programa de alimentación escolar es la participación comunitaria, la cual asegura su correcta operación a nivel local y el involucramiento de los beneficiarios.
- El apoyo político y la construcción de un marco legal que ampare a este tipo de programas no son suficientes, por sí solos, para asegurar la sostenibilidad financiera de estos programas: se requiere de un cierto crecimiento económico que permita asegurar la permanencia de las fuentes de recursos y de una estabilidad política mínima.
- En un inicio, los recursos, las capacidades y la experiencia de las entidades públicas en el manejo de este tipo de programas son limitadas, por lo cual es clave contar no solo con financiamiento externo sino con asistencia técnica especializada.
- Es importante implementar desde el inicio un sistema de información y seguimiento que permita dar un adecuado seguimiento a la gestión del programa.

Recomendaciones para el PAE de Ecuador

- Desde el inicio del programa, sus objetivos han estado relacionados con aspectos educativos y nutricionales, y en algún momento, en las primeras etapas, también con aspectos de seguridad alimentaria. El PAE se ha enfocado en la entrega eficiente de alimentos nutritivos que permitan mejorar la calidad del aprendizaje, dejando un poco de lado que se desarrollen más otros aspectos alimentarios del programa (alimentos más variados, naturales y adaptados a las condiciones locales y culturales) y que se estimule de manera más directa la vinculación de pequeños productores con la provisión de alimentos. Es importante evaluar si el PAE debería mantener el enfoque actual o impulsar los aspectos alimentarios y de inclusión de pequeños productores.
- Al momento, más del 50% de las materias primas que componen los productos del desayuno escolar son importadas y los procesos de fabricación de estos productos requieren de un nivel tecnológico avanzado, por lo cual no se favorece particularmente la inclusión de pequeños productores. Esta inclusión era más palpable cuando el PAE entregaba un almuerzo escolar (de 1999 a 2010) y compraba productos como fréjol, quinua o arroz a pequeños productores. El PAE está estudiando la posibilidad de sustituir la harina de trigo y de soya que compone la colada por harina de fréjol y de arroz. Trabaja además en una nueva formulación de la colada que incluye quinua, arroz y cebada, y que ya posee registro sanitario. Sin embargo, aún no puede ser producida debido a una insuficiente oferta disponible de quinua. Se espera que en el segundo semestre de 2012 se pueda producir dicha colada. En este sentido, es necesario estudiar la posibilidad de lograr una mayor vinculación del programa con pequeños productores.
- Con el objeto de universalizar el desayuno escolar como medio para alcanzar los objetivos educacionales propuestos por el PAE, el gobierno de Ecuador decidió suspender el almuerzo escolar (entregado de 1999 a 2010) y ampliar la cobertura del desayuno y de un refrigerio (compuesto por una leche UHT de sabores). Si bien efectivamente se amplió la cobertura, la eliminación del almuerzo produjo varios problemas:
 - Insatisfacción de los beneficiarios, que en algunos casos no almuerzan.
 - Reducción de la participación comunitaria, que se involucraba más activamente para su preparación
 - Abandono de los huertos escolares, de algunas cocinas y del menaje (vajilla, ollas, cubiertos)
 - Reducción de la vinculación con pequeños productores

Por tanto, es importante evaluar los beneficios y costos de esta decisión.

- A pesar de los múltiples esfuerzos en ese sentido, no se ha logrado una coordinación intersectorial suficientemente operativa. Ni el PAE ni el PPA coordinan 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 real de coordinación en materia de alimentación y nutrición, que se evidencia sobre todo a nivel local, es la estrategia Acción Nutrición, liderada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. El PAE y el PPA podrían analizar nuevos mecanismos que mejoren la coordinación interinstitucional.

- Si bien cuenta con un reconocido sistema de información, el PAE requiere la elaboración de un estudio integral que le permita avalar la toma de decisiones futuras y que no se ha realizado en el pasado. Este estudio debería incluir al menos:
 - Una línea de base.
 - Una evaluación del impacto educativo y nutricional del programa.
 - Un análisis de los costos y beneficios de incluir nuevos ingredientes a los actuales productos o de incorporar alimentos frescos como frutas, hortalizas y huevos, que estimulen las compras locales a productores de pequeña escala.
 - Una evaluación respecto a la re-incorporación del almuerzo escolar en zonas prioritarias rurales y de mayor pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

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

Freire, W. Propuesta de Fortalecimiento Institucional en el Área de Nutrición. Ministerio de Salud Pública. Quito, 2010.

León G. Mauricio. Programas de Alimentación Escolar en América Latina: una Evaluación de los Programas Específicos del PMA en Ecuador, Honduras y Bolivia. Estudio de Ecuador. Universidad de Duke. Centro de Desarrollo Internacional. Mayo de 2005.

Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social -Estrategia Nacional de Erradicación de la Malnutrición. Sistematización del "Programa Alimentación Escolar - PAE". Mayo 2011.

Ministerio de Economía y Finanzas. "Presupuesto General del Estado". Quito, 2011.

Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). "Modelo de gestión del MIES". Quito, noviembre de 2010.

Naranjo M. Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los objetivos del milenio. CEPAL, 2008

Ortiz Hidalgo Gustavo. Los Desafíos del Nuevo Modelo Constitucional de Descentralización en el Ecuador. Universidad Técnica Particular De Loja. Escuela De Ciencias Jurídicas. Maestría en Derecho Administrativo. Loja, 2011.

Programa de Alimentación Escolar. Autoevaluación. 2004.

Programa de Previsión de Alimentos (PPA). "Informe de Gestión Período: Enero – Octubre". MIES. Quito, noviembre 2009.

PPA. Acuerdo Ministerial No.002. "Estatuto de Gestión del Programa de Provisión de Alimentos -PPA-,Unidad Desconcentrada Adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social". Quito, junio de 2009.

Reyes, Santiago. "Informe Ejecutivo de la Asesoría Proporcionada al PAE". PNUD. Quito, 2003.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas. Manual para Formulación de Políticas Públicas Sectoriales. Quito, 2009.

SENPLADES. Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito, 2009.

World Food Program. "Standardized Project Report". 1998.

Normativa jurídica

Código de la Niñez y Adolescencia, publicado por Ley No. 100. Registro Oficial 737. Enero 2003.

Protocolo de San Salvador de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
Declaración Universal de los Derechos Humanos.
Carta Interamericana de Derechos Humanos.
Constitución de la República del Ecuador. 2008.
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial Suplemento 395. Agosto 2008.
Ley Orgánica de Salud. Registro Oficial Suplemento 423. Diciembre 2006.
Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. Registro Oficial Nº 583. Mayo 2009.
Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial Nº 417. Marzo 2011.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de La Función Ejecutiva. Presidencia de la República.

Acuerdos básicos, planes de operación, proyectos y convenios del PAE

Acuerdo Básico - FAO-PMA. Gobierno Nacional. Agosto 1969
Acuerdo entre PNUD y el gobierno nacional. Marzo de 1989.
Plan Operaciones Proyecto del PMA 3096. Febrero 1990.
Plan Operaciones Proyecto del PMA 3096, AMPL. 1. Febrero 1995.
Proyecto del Programa de Colación Escolar PNUD/ECU/94/017/A/0/99. Mayo 1995.
Alcance Acuerdo Básico de 1969. Registro oficial No. 52. Septiembre 1998.
Proyecto Programa Nacional de Alimentación Y Nutrición PANN 2000 - Enero 2000.
Plan Operaciones Proyecto PMA 3096, AMPL. 2. Junio 2000.
Convenio Ministerio de Bienestar Social y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Octubre 2000.
Acuerdo Cooperación USDA-PMA y Gobierno del Ecuador, Componente Alimentación Escolar. Julio 2002.
Acta Reunión Tripartita, PAE-PNUD-PMA. Noviembre 2000-Proyecto ECU/094/017.
Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno Ecuatoriano - PMA - Componente Alimentación Escolar. Junio 2002
Acta Reunión Tripartita UNDP-PMA-MEC (PAE). Noviembre 2002.
Convenio De Cooperación PAE Y Asociación Fe Y Alegría. Noviembre 2002.
Convenio Cooperación PAE-PRONEPE. Noviembre 2002.
Convenio PMA -MBS (PRADEC) Modernización del MBS. Enero 2003
Convenio Cooperación MIDUVI (PPI), MEC (PAE). Alimentación Escolar para los Cantones Colta, Guamote, Provincia del Chimborazo. Julio 2003.
Convenio Cooperación MIDUVI (PPI), MEC (PAE). Alimentación Escolar para los Cantones de La Zona Norte de la Provincia de Manabí. SEPTIEMBRE 2003.
Plan de Operaciones de Transición para la Cooperación Técnica entre el MEC (PAE) y el Programa Mundial de Alimentos. Agosto 2004.

Acuerdos y Decretos ministeriales y presidenciales

Acuerdo No. 5405. MEC.
Acuerdo No. 5406. MEC.
Acuerdo No. 1960. MEC.
Acuerdo No. 1961. MEC.
Acuerdo No. 1962. MEC.
Acuerdo No. 1963. MEC.
Acuerdo Interministerial No. 00001, MEC y Bienestar Social.
Acuerdo No. 0344. MEC.
Decreto Ejecutivo No. 614. MEC.

Acuerdo No. 4692. MEC.
Acuerdo No. 4803. MEC.
Decreto Ejecutivo No. 3519.
Decreto Ejecutivo No. 55 (Derogado).
Decreto Ejecutivo No. 361.
Acuerdo 1153. MEC.
Acuerdo 1154. MEC.
Acuerdo No. 2151. MEC.
Acuerdo No. 2154. MEC.
Decreto Ejecutivo No. 850.
Acuerdo No. 4338. MEC.
Decreto Ejecutivo 11.12. Noviembre 2003.
Acuerdo MBS. Enero 2001.
Acuerdo 0927 MBS. Cambio de Denominación de Unidad de Gestión para la Alimentación Comunitaria a PRADEC. Junio 2002.
Reglamento del SIAN.