

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Segundo período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 12 - 15 de mayo de 1998**

## PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

### Tema 4 del programa



Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.2/98/4/5**  
8 abril 1998  
ORIGINAL: ESPAÑOL

## PERFIL DE LA ESTRATEGIA EN EL PAÍS - ECUADOR 1999 - 2003

### RESUMEN

El Ecuador es un país de bajos ingresos con déficit de alimentos. La mortalidad infantil de niños menores de cinco años fue, en 1996, de 40 muertes por mil nacidos vivos. En 1997 el país ocupaba el puesto 72º según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el Índice global de seguridad alimentaria familiar (IGSAF) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se estableció un índice para el Ecuador del 86,4 sobre 100, lo que pone de manifiesto la carencia de seguridad alimentaria familiar en el país.

La tasa de crecimiento demográfico anual del Ecuador es de 2,2 por ciento. Se calcula que a cada uno de los 12 millones de ecuatorianos le corresponde una cuota proporcional de 1 200 dólares para pagar la deuda externa, cuya amortización requiere del 33 por ciento del presupuesto nacional, lo que deja una pequeña porción para educación y salud.

El PMA apoya a las instituciones gubernamentales cuyo objetivo es la erradicación de la pobreza. La metodología del análisis y la cartografía de la vulnerabilidad (ACV) se utilizará para determinar quiénes son las personas más necesitadas. En la actualidad, ya se han identificado las zonas más pobres de las provincias occidentales de la sierra, donde se encuentra la mayor concentración de población indígena. Los proyectos del PMA se centrarán en grupos vulnerables de mujeres y niños en edad escolar.

La oficina del PMA en el Ecuador propone constituir un nuevo instrumento de respuesta al problema de la inseguridad alimentaria, a través de la creación del Fondo de Compensación Alimentaria (FOCAL), que se nutrirá conjuntamente de fondos del gobierno y de otros donantes. La futura estrategia del PMA en el Ecuador se centrará en la mitigación del hambre a corto plazo, y la mejora de la seguridad alimentaria y nutricional de los grupos vulnerables y los niños en edad preescolar y escolar, particularmente indígenas. La manera de aplicar dicha estrategia será respaldando la alimentación escolar en las zonas en las que se hayan determinado los índices más altos de incidencia de la pobreza y de malnutrición, y con una gran proporción de población indígena. Se incorporará asimismo una estrategia de retirada gradual de la ayuda, conforme a la cual el Gobierno irá asumiendo progresivamente la responsabilidad del programa en su conjunto. El PMA fomentará asimismo la alfabetización de adultos destinada a las mujeres, en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Ministerio de Educación y las ONG, y apoyará actividades de salud y saneamiento dirigidas a los grupos vulnerables de las barriadas pobres. La productividad agrícola se fomentará mediante el aumento de las compras locales de productos que hallan de ser distribuidos en el ámbito de proyectos del PMA.

El PEP contempla un período de cinco años, desde 1999 hasta 2003, para un total de beneficiarios superior a 100 000 personas. El Gobierno del Ecuador ha puesto en marcha el Plan de Desarrollo Social, cuya estrategia abarca el período comprendido entre 1997 y 2007. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene un ciclo continuo de tres años hasta el año 2000. El PEP coincide con el ciclo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), así como con el de la Nota sobre la estrategia del país (NEP) del sistema de las Naciones Unidas. Se ha programado una contribución total del PMA de 10 millones de dólares para ese período de cinco años, a lo que habrá que añadir un compromiso de 33 millones por parte del Gobierno. La contribución del PMA se desglosará de la siguiente manera: 7,2 millones de dólares para alimentación escolar en zonas indígenas pobres, 1,4 millones de dólares para la alfabetización de mujeres, y 1,4 millones de dólares para los programas de salud destinados a grupos vulnerables de las barriadas urbanas pobres.

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se presenta a la Junta Ejecutiva a efectos para su examen.**

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director regional: J. Conway tel.: 6513-2207

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 6513-2641).



---

## INTRODUCCIÓN

1. El Ecuador es un país eminentemente agrícola, con una contribución de dicho sector al producto interno bruto (PIB) superior a la de cualquier otro sector. Durante el período comprendido entre 1992 y 1995 dicha contribución ascendió al 17,3 por ciento. Al compararlo con los demás sectores le siguen en importancia la industria manufacturera (15,3 por ciento), las actividades relacionadas con el comercio (15 por ciento), los servicios gubernamentales (13,8 por ciento) y la producción de petróleo (13,4 por ciento).
2. De un territorio nacional con una extensión de 270 790 kilómetros cuadrados, la tierra dedicada a la agricultura representa el 30 por ciento. La mayor parte de la superficie cultivada está dedicada a productos alimentarios. Los niveles de productividad son inferiores que los que alcanzan explotaciones agrícolas y pecuarias similares de países con igual desarrollo económico. De acuerdo con las estadísticas de 1985 a 1993, se ha registrado una tendencia descendente en cuanto a la producción y rendimiento de las superficies cultivadas con cereales, a pesar de que en muchos casos se había aumentado la superficie cultivada.

---

## LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA, EL HAMBRE Y LA POBREZA

### La inseguridad alimentaria nacional

3. Un análisis del sector agrícola ha señalado que el 67 por ciento de las explotaciones agrícolas, aproximadamente, tiene una superficie inferior a cinco hectáreas. Estas representan en su conjunto el siete por ciento de la superficie agrícola total del país.
4. Durante los últimos ocho años, se ha duplicado la superficie dedicada a la producción de cultivos como el arroz, pero el rendimiento ha disminuido. El arroz es el producto principal en la Costa, mientras que en la Sierra el principal producto es la papa, en términos de volumen, junto con las diferentes variedades de maíz. Por el contrario, la producción de trigo es insignificante.
5. Por lo que se refiere a la Sierra urbana y rural, la disponibilidad de alimentos está condicionada por lo siguiente: a) la escasez de tierra cultivable; b) la baja capacidad de las familias para producir alimentos de subsistencia; c) el acceso limitado a la tierra y a los insumos; d) el alto porcentaje de pérdidas después de la cosecha; e) el predominio del monocultivo, lo que provoca el avance de la erosión; f) el apoyo técnico insuficiente e inadecuado y los altos costos de producción; y g) el limitado acceso al crédito, además de las altas tasas de interés, que se estiman en el 50 por ciento anual. Para los agricultores que cultivan menos de una hectárea de tierra resulta muy difícil pagar dicho tipo de tasas.



6. A fin de atender a las necesidades alimentarias nacionales, el Ecuador tiene que recurrir a las importaciones, entre las cuales las principales son de trigo. En el Anexo II figuran las importaciones desde 1990 hasta 1996. El Índice global de seguridad alimentaria familiar (IGSAF) de la FAO correspondiente al Ecuador es de 86,4 sobre 100. Tanto por su localización geográfica como por la existencia de tres regiones ecológicas diferentes, el Ecuador tiene una amplia gama de productos agrícolas, lo que puede transmitir una idea engañosa por lo que respecta a la seguridad alimentaria de que goza el país. En teoría, la producción nacional debería abastecer con solvencia las necesidades alimentarias de las familias ecuatorianas, pero la estructura socioeconómica vigente y la crisis crónica que afecta al país determinan que un porcentaje muy importante de la población no tenga la posibilidad de adquirir ni siquiera lo que sería la cesta de alimentos básica para cubrir las necesidades de la familia.
7. Datos de la FAO ponen de manifiesto que las importaciones de alimentos representaban en 1960 un ocho por ciento de la disponibilidad de alimentos para consumo humano. Esta relación subió al 20 por ciento en los primeros años del decenio de 1980, lo que supone una tasa promedio de crecimiento del siete por ciento anual. Para el año 1996, tomando en consideración una población total de 11,5 millones de habitantes, se ha determinado un consumo de alimentos per cápita de 496 kilogramos al año, equivalente a 1 358 gramos al día, calculado sobre la base de todos los alimentos incluidos en la hoja de balance de alimentos correspondiente a ese año. Los grupos de productos que más contribuyen a la disponibilidad teórica de nutrientes son los cereales y sus derivados, las raíces y tubérculos, los azúcares, las oleaginosas, las frutas y las carnes que, en su conjunto, representan 2 695 calorías diarias. Sin embargo, el consumo diario medio de la población pobre equivale solamente a 1 600 calorías, lo que quiere decir que estos promedios encubren grandes diferencias en cuanto al acceso real a los alimentos de las familias pertenecientes a diversos grupos sociales.
8. Por lo que se refiere a la descripción de la disponibilidad de alimentos para el consumo humano, se han tomado de las hojas de balance de alimentos los productos que podrían ser considerados como "alimentos básicos" por ser componentes de la dieta alimentaria habitual y representar una aportación calórica más adecuada. Estos cálculos se basan en la producción, las importaciones y las exportaciones, las donaciones y las pérdidas.

**DISPONIBILIDAD NETA PER CÁPITA DE ALIMENTOS DE MAYOR VALOR  
ENERGÉTICO- 1996**

Alimentos	Disponibilidad total neta de alimentos (toneladas)	Per cápita		Calorías	Proteínas (gramos) Per cápita al día	Grasas (gramos)
		kg/año	g/día			
Cereales y derivados	1 000	85.7	235	826	19.6	2.78
Raíces y tubérculos	399 207	34	93.5	278	1.8	0.2
Azúcares	388 117	33	91	351		
Leguminosas	50 913	4.35	12	40	2.7	0.2
Oleaginosas	302 414	25.7	71	325	5.35	29
Hortalizas	162 054	14	38	20	0.7	0.4
Frutas	1 527	131	358	337	3.35	1.9
Estimulantes	125 867	10.7	29.4	128	4.15	5.6
Espicias	193	0.02	0.05	0.16		
Carnes y otros	1 841	157	431	390	30	22
Total	5 798	496	1 358	2 695.8	67.10	61.6

Fuente: Hoja de balance de alimentos, 1996. Dirección de Información Agropecuaria, Proyecto para la reorientación del sector agrícola, Ministerio de Agricultura (MAG).

9. El país es autosuficiente en cuanto a la producción de arroz se refiere y tiene capacidad de exportación en los años de buenas cosechas. Sin embargo la producción cada vez se concentra más en manos de los grandes productores en detrimento de los pequeños agricultores. Ecuador exporta arroz a Colombia durante la época de la cosecha ecuatoriana e importa de Colombia durante la época de la cosecha colombiana. La producción de trigo es irregular y suele importarse el 90 por ciento de dicho producto. En 1995, se produjeron 79 762 toneladas de trigo, mientras que la producción correspondiente a 1996 solamente ascendió a 27 600 toneladas. El país es un importador neto de cereales y un importador neto total de productos alimentarios.
10. La inestabilidad de los precios repercute en la oferta alimentaria nacional, especialmente en los productos de ciclo corto, en la medida en que su estacionalidad concentra la mayor parte de la producción anual en pocos meses.
11. Por lo que se refiere a los productos que componen la cesta básica de alimentos, la ineficacia del mercado también provoca fuertes variaciones de los precios. La existencia de monopolios y oligopolios distorsiona los precios y provoca "falsas señales" en el mercado.
12. El exceso de intermediarios en el proceso de comercialización, la inadecuada infraestructura para el almacenamiento y las alteraciones del clima son elementos que influyen en los rendimientos de los productos y su disponibilidad, y ocasionan un clima casi permanente de inseguridad en los suministros y en las posibilidades de acceso a los alimentos. Hasta ahora en Ecuador nunca se ha puesto totalmente en práctica el recurso a existencias reguladoras.



13. El Ecuador lleva recibiendo ayuda alimentaria desde hace más de 30 años. La Unión Europea, los Estados Unidos, el Canadá y el PMA son los principales donantes de alimentos. Entre 1990 y 1995, el PMA proporcionó el 36 por ciento de la ayuda alimentaria al Ecuador, con cantidades que oscilaron entre 12 000 y 30 000 toneladas anuales.
14. Los programas de ayuda alimentaria han desempeñado un papel importante en la lucha contra la pobreza y en la elaboración de programas nutricionales. Los alimentos constituyen un mecanismo de compensación social necesario que permite ayudar a sectores de población más pobres, afectados por las medidas de ajuste de la economía, o situaciones de emergencia que últimamente se hayan presentado.
15. En situaciones de escasez, la capacidad del Ecuador para cubrir las necesidades alimentarias de la población de manera coordinada y coherente es limitada. Cuenta, no obstante, con leyes y reglamentaciones que constituyen un marco jurídico que podría utilizarse mejor.
16. El Ecuador está localizado en el cinturón de fuego del Pacífico y su morfología cuenta con numerosos volcanes activos, principalmente el Cotopaxi y el Guagua Pichincha, que están sometidos a una constante supervisión en espera de una posible erupción. Un fenómeno de este tipo afectaría a importantes centros de población y producción. Por otra parte, el país sufre periódicamente los efectos de sequías e inundaciones, y no está lo suficientemente preparado para prevenir estas catástrofes. El fenómeno "El Niño" azota al Ecuador cada vez con mayor frecuencia.

### La población beneficiaria

17. El bajo nivel de ingresos de las familias pobres determina una estructura del gasto según la cual la principal preocupación es satisfacer las necesidades alimentarias y asegurar, mediante la compra, el cultivo o la solidaridad, un suministro alimentario mínimo para el consumo de la familia. En el siguiente cuadro se expresa el peso específico que tiene el gasto en alimentación entre las familias pobres del Ecuador:

<b>ECUADOR: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LOS HOGARES EN 1994 (FAMILIAS POBRES)</b>
---

Artículo	Porcentaje de gastos
Alimentos	54.8
Gas de cocina	18.2
Salud	10.7
Vivienda	8.2
Educación	5.2
Agua	0.9
Electricidad	1.1

Fuente: Banco Mundial, "Ecuador: Informe sobre la pobreza. Volumen I: Componentes de una estrategia para la reducción de la pobreza", Quito, 1995, pág.3. Elaborado por el PMA

18. En 1994, la pobreza se definió como la situación de aquellos hogares cuyo consumo mensual estaba por debajo del nivel establecido como línea de pobreza, que en el

tercer trimestre de 1994 se estimaba en 90 892 sucres por familia (42 dólares).<sup>1</sup> En ese mismo año, la pobreza extrema se definió como la condición de aquellas familias que no podían satisfacer sus necesidades alimentarias a pesar de haber dedicado la totalidad de sus ingresos a la compra de alimentos que, en aquel entonces, se estimaba en 61 486 sucres mensuales (28 dólares).

19. Un gran número de personas no tiene ingresos suficientes para la cesta básica de alimentos. Se estima que aproximadamente cuatro millones de ecuatorianos, que representan el 35 por ciento de la población, viven en la pobreza. A esta cifra hay que añadir otro 17 por ciento que corre el riesgo de caer en ella. Se calcula que 1,5 millones de personas viven en condiciones de extrema pobreza. Los principales indicadores que identifican a la población pobre ecuatoriana son los siguientes: a) el tamaño de la familia, que en promedio es de 5,8 miembros; b) en materia de educación, escasamente se han completado cuatro años; c) únicamente el 29,4 por ciento de las personas pobres tiene acceso a los servicios de salud; d) el empleo en el sector no estructurado representa el 39,2 por ciento, y en el estructurado, el 8,6 por ciento; e) el acceso a los servicios de alcantarillado representa el 29,8 por ciento, y de electricidad, el 75 por ciento; f) la cobertura de los servicios de agua potable es del 34,8 por ciento, y la recolección de basura, del 23,5 por ciento; g) los hogares donde se habla un idioma indígena tienden a ser más pobres; y h) se estima que las personas pobres tienen un consumo de 1 600 calorías por día. Durante el período de 1990-96, el 30 por ciento de la población ecuatoriana vivía con menos de un dólar al día, lo que representa solamente alrededor del 20 por ciento de unos ingresos per cápita que en 1995 se situaban en 1 390 dólares.
20. En el Informe del Ecuador elaborado con motivo de la Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN, 1993), se señalaba que la información disponible no permitía evaluar de manera sistemática los efectos de la política de ajuste estructural. Sin embargo, cabe afirmar que el deterioro del estado nutricional de los preescolares parece ser uno de los efectos más visibles de los programas de ajuste. La prevalencia de la desnutrición proteinoenergética, expresada en términos de talla para la edad, afecta al 50 por ciento de la población escolar; en las zonas rurales este porcentaje representa el 60 por ciento. La prevalencia de la desnutrición general (peso para la edad) representa el 37 por ciento de la población. La anemia por carencia de hierro se presenta en el 70 por ciento de los niños entre seis y 12 meses, el 45 por ciento de los niños entre 12 y 23 meses, y el 60 por ciento de las mujeres embarazadas. Entre el 15 y 30 por ciento de los recién nacidos presentan bajo peso al nacer.
21. En el estudio sobre Desnutrición y condiciones socioeconómicas en el Ecuador (1992), se establecía que la prevalencia de la desnutrición en la Sierra urbana alcanzó un promedio del 45 por ciento en 1994, mientras que en la Sierra rural, la desnutrición crónica (poca talla para la edad) se situaba en el 67 por ciento, y la desnutrición general, en el 48 por ciento. En la Costa urbana, las cifras correspondientes eran el 34 por ciento, para la desnutrición crónica, y el 26 por ciento, para la general; y en el caso de la Costa rural equivalían al 43 y el 37 por ciento, respectivamente.
22. En el decenio de 1980, las mujeres representaban el 60,2 por ciento del total de la población analfabeta. Después de la Campaña de Alfabetización esta cifra descendió, aunque no tanto en el medio rural donde la cifra correspondiente al conjunto de la

---

<sup>1</sup> Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En marzo de 1998, un dólar equivalía a 4 524 sucres.



población femenina es del 24,5 por ciento, si bien en el caso de las mujeres indígenas llega a suponer el 45 por ciento.

23. Conforme a los estudios realizados recientemente, hay tres factores relacionados con la problemática de la pobreza: la falta de tierra, de educación y de empleo. Estos factores repercuten directamente en la capacidad de la población rural para consumir una dieta adecuada.
24. Hay una relación inversa entre la tenencia per cápita de tierra y la pobreza, lo que hace que los campesinos con menos tierras sean, por lo general, los más pobres. La tenencia de la tierra en las últimas décadas se ha caracterizado por la continua parcelización, en donde predomina el minifundio: pequeños productores con propiedades de reducida extensión y escasos recursos económicos para su explotación.
25. La presencia de la mujer campesina entre la población económicamente activa (PEA) representa en la Sierra el 71,8 por ciento y en la Costa el 47,9 por ciento. En el Informe Nacional preparado para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing (1995), se señalaba que en el sector rural el 55,2 por ciento de las mujeres se dedicaban a actividades agropecuarias y el 39,1 por ciento a otro tipo de actividades no relacionadas con el campo. Pese a eso, en el pasado se ha excluido a las mujeres campesinas de las políticas y programas del sector agropecuario. Aunque se reconoce que el Ecuador es un país pluricultural y plurilingüe, y que aproximadamente existen 1,9 millones de mujeres indígenas que desempeñan un papel importante en la cadena alimentaria, no se valora debidamente su aporte al desarrollo del país.
26. A pesar de su papel como garante de la seguridad alimentaria familiar, la mujer, en los sectores populares y principalmente entre las familias más pobres, está en una situación desigual en comparación con el hombre; estas diferencias se manifiestan en la esfera de la educación, la salud, el empleo, su grado de participación política y en la adopción de decisiones, y en su acceso limitado a la tecnología, el crédito y la tierra. En general, se observa que la participación de la mujer está en relación inversa al tamaño de las fincas. Las mujeres trabajan en pequeñas parcelas y, muchas de ellas también se dedican a tareas relacionadas con las labores posteriores a la cosecha, el almacenamiento de comida y la comercialización. Administran el huerto familiar y proveen de vegetales y frutas para la alimentación familiar. Su nivel de nutrición es habitualmente insuficiente y su remuneración en el sector agrícola inferior a la del hombre.
27. Por lo que se refiere al consumo de alimentos, cuando hay restricciones en el hogar, los más perjudicados suelen ser las mujeres y los niños, mientras que se da preferencia a los hombres en edad de trabajar. El trabajo doméstico tampoco se distribuye equitativamente entre los miembros del hogar, lo que aumenta la carga de trabajo sobre las mujeres.
28. La desintegración de la familia, que es común entre los pobres, afecta igualmente a la mujer al tener que ser ella quien se haga cargo de los hijos.

## **POLÍTICAS Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO PARA HACER FRENTE A LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA**

29. El Gobierno del Ecuador ha emprendido un proceso de modernización de la gestión pública que ayudará a superar los obstáculos para el desarrollo en el mediano plazo, siempre que los ciudadanos estén dispuestos a participar en el proceso y se mantenga, en los próximos años, la capacidad política para llevarlo a término.

30. Con ese fin se creó el Frente Social, que agrupa a los Ministerios relacionados el con sector social (Educación, Salud, Trabajo, Vivienda y Bienestar Social). A través de reuniones conjuntas con el Ministerio de Agricultura se coordinan los esfuerzos para mejorar las políticas y programas sociales y elaborar diversos estudios sobre el sector, de lo cual se encarga la Secretaría Técnica del Frente Social.
31. Se creó, asimismo, el Fondo de Infraestructura Social encargado de ejecutar proyectos de pequeña infraestructura en sectores en condición de pobreza, cuyo objetivo es salvar las deficiencias de la dotación de servicios y fomentar la participación de los grupos interesados.
32. Este proceso de modernización tiene como base la descentralización de la gestión del Estado que se está debatiendo actualmente en la cámara legislativa, y que tendrá repercusiones directas sobre los gobiernos locales y los grupos sociales pobres.

### **Políticas Generales**

33. Desde 1996 se han adoptado medidas para reducir la pobreza mediante la mejora de la educación. Un incremento de la inversión en educación del 2,5 del PIB, durante cinco años, permitiría que un cuarto de millón de trabajadores se integrara en el sector moderno de la economía con un aumento real de sus ingresos del 40 por ciento.

### **Escuela Primaria**

34. La escolarización de los niños empieza a los cinco años de edad. La proporción de alumnos por profesor es de 30,4 niños por profesor, y el costo, de 81,9 dólares al año por estudiante. La matrícula de alumnos se ha duplicado en el período comprendido entre 1981 y 1991. El presupuesto para la enseñanza primaria del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) beneficia proporcionalmente a los sectores más pobres de la población. Este aspecto se denomina el “acceso variable” a la educación. La matriculación en la escuela primaria está aumentando y comprende ya al 90 por ciento de la población; sin embargo la asistencia a clase no es muy elevada, y el hambre dificulta la concentración y reduce la capacidad de atención y de retención de la materia. A principios de 1996 se habían matriculado en la escuela primaria más de 2 000 000 de niños.
35. El desafío consiste en mejorar la calidad de la enseñanza. Debido a la alta tasa de matriculación escolar, el 80 por ciento del presupuesto del MEC se dedica a los sueldos de los profesores, con lo que queda muy poco para libros, escuelas, etc.; a pesar de ello la situación está mejorando.
36. El Programa Nacional de Colación Escolar abarca a 500 000 escolares. La intervención del PMA asegura que se preste atención prioritaria a las zonas más pobres y a la población indígena. La alimentación escolar no sólo mejora la situación nutricional de los niños sino que también contribuye a reducir el absentismo y la tasa de repetición. La capacidad de atención y de aprendizaje de los alumnos ha mejorado pero todavía queda mucho por hacer en ese sentido.
37. En un estudio realizado en los cantones con más de un 50 por ciento de población indígena se estableció que la tasa de analfabetismo en esos lugares era del 40 por ciento, y que contaban además con los indicadores de salud y educación más bajos. El 53 por ciento de la población no tenía ningún tipo de educación y las tasas de desnutrición y mortalidad infantil eran más altas que la de los cantones rurales más pobres.
38. Por lo que se refiere a la situación de las poblaciones indígenas, la Constitución del Estado (Art. 1) reconoce que el Ecuador es un país pluricultural y multiétnico. Sin



embargo, el Consejo de Nacionalidades Indígenas Ecuatorianas (CONAIE) considera que estos pueblos han permanecido marginados. El CONAIE y el Gobierno han llegado a acuerdos para mejorar la situación de las poblaciones indígenas pero, hasta ahora, no existen políticas coherentes al respecto para hacer frente al problema.

### **Políticas relativas a las cuestiones de género**

39. A raíz de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, el Gobierno estableció los siguientes objetivos estratégicos y metas que permitirán mejorar la situación de la mujer en el Ecuador:
  - a) disminuir los niveles de pobreza;
  - b) eliminar la violencia contra la mujer;
  - c) conseguir la participación de la mujer en los beneficios del desarrollo;
  - d) superar la desigualdad entre el hombre y la mujer en la participación en el poder y la adopción de decisiones a todos los niveles.
40. La creación del Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) en 1997, como entidad adscrita a la Presidencia de la República, va a permitir mejorar la situación de la mujer en general y coordinar y ejecutar las políticas públicas dirigidas hacia ella.

### **Políticas a favor de los niños**

41. El Ecuador se adhirió en noviembre de 1990 a la Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño en el decenio de 1990, que fue adoptada en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. En su Plan de Acción para 1993-1996, el Gobierno confirmó que daría prioridad a los niños adoptando medidas para aliviar las consecuencias de la presente situación. Se establecieron las siguientes metas:
  - a) reducir la tasa de mortalidad infantil de 52 a 46 por 1 000 nacidos vivos;
  - b) reducir, en un 10 por ciento, la tasa de mortalidad de los niños de uno a cuatro años de edad, que se situaba en 17 por 1 000 nacidos vivos, y la de mortalidad en los menores de un año causada por enfermedades prevenibles, del 36 al 30 por ciento;
  - c) reducir la desnutrición crónica del 50 al 40 por ciento, la desnutrición general, del 37 al 30 por ciento, y la desnutrición aguda, del cuatro al tres por ciento;
  - d) reducir en un 15 por ciento la desnutrición en mujeres embarazadas;
  - e) incrementar la matrícula preescolar, tanto académica como extra académica, hasta abarcar al menos el 70 por ciento de los menores de seis años;
  - f) mejorar la calidad de la enseñanza básica;
  - g) unificar los programas y proyectos en curso, prestando mayor atención a los menores en circunstancias difíciles.
42. Se adoptaron varias medidas para cumplir estas metas, entre las cuales cabe mencionar el apoyo a los programas institucionales destinados a niños hasta seis años de edad provenientes de hogares pobres, mediante el Programa Operación Rescate Infantil (ORI) que tiene una cobertura de 99 000 niños, así como mediante el Programa de Desarrollo Infantil, que atiende a 36 000 niños, y la continuación del Programa de Colación Escolar apoyado por el PMA, que tiene una cobertura de 500 000 niños/as.

### **Políticas de Salud y Nutrición**

43. El plan nacional de desarrollo promueve la salud y la nutrición para todos los ecuatorianos. Para alcanzar ese objetivo, se estableció el Plan Nacional de Acción en Alimentación y Nutrición que incluye varios componentes, entre los cuales cabe destacar los siguientes: a) apoyo a la elaboración de mezclas alimentarias con alto valor nutritivo y

bajo costo, b) proyecto de huertos orgánicos, c) proyecto de producción, almacenamiento y comercialización de alimentos en la zona rural de la Sierra, d) programa de microempresas para las mujeres de zonas urbanas marginadas de la Costa, e) apoyo a un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, y f) programa de enriquecimiento de harinas (con hierro) y de azúcar (con vitamina A). Asimismo se han incluido en el Plan los objetivos de fortalecer los centros de salud; ampliar su cobertura y mejorar la calidad de la atención materno-infantil.

### Políticas de seguridad alimentaria

44. Aunque existe una legislación sobre seguridad alimentaria, todavía no se está aplicando en el país una política concreta al respecto. Son varias las entidades públicas y privadas que intervienen en la seguridad alimentaria a distintos niveles y con distintos grados de especialización: el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Comité de Seguridad Alimentaria; el Ministerio de Salud, con programas como el de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud en el Ecuador (FASBASE); y el Ministerio de Educación y Cultura, con el Programa Nacional de Colación Escolar.

### Políticas de ayuda alimentaria

45. La ayuda alimentaria comenzó a desempeñar un papel predominante en el país a consecuencia de las graves inundaciones producidas por el fenómeno “El Niño” al inicio de los años ochenta. Sin embargo, ésta ha ido disminuyendo progresivamente. El volumen de asistencia de 71 523 toneladas en 1991 se redujo a 11 332 en 1993; se incrementó a 26 941, en 1994, y nuevamente se redujo en 1995 a unas 20 000 toneladas. Los principales donantes han sido la Unión Europea, los Estados Unidos de América y el Canadá. En los últimos años, el PMA se ha constituido en la principal fuente de donaciones de alimentos para distribución directa, con un promedio de 26 000 toneladas anuales durante el período de 1995-97.
46. El Gobierno es consciente del fuerte impacto que la ayuda alimentaria tiene en los sectores y zonas geográficas estratégicos en los que se utiliza, especialmente, por lo que se refiere a la alimentación escolar y la ayuda alimentaria a los grupos vulnerables más pobres.
47. La monetización del trigo importado a fin de comprar alimentos en el mercado nacional, ha demostrado al Gobierno que: a) la producción local puede mejorarse a través de la ayuda alimentaria, b) los gastos de transporte hasta los beneficiarios más pobres en las zonas de alta montaña pueden reducirse considerablemente, c) se pueden alcanzar los objetivos de desarrollo de los sectores más pobres a través de la ayuda alimentaria, y d) se puede aumentar el acceso a los alimentos de las personas más afectadas por la inseguridad alimentaria.

## EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PMA HASTA LA FECHA

48. La cooperación del PMA con el Ecuador se inició en 1965 y, hasta la fecha, se ha puesto a disposición un total de más de 75 millones de dólares para apoyar proyectos de desarrollo (70 millones de dólares) y cinco operaciones de urgencia (5,5 millones de dólares). A esta cifra cabe añadir las aportaciones para artículos no alimentarios, estimadas en un millón de dólares. Los proyectos de desarrollo fueron ejecutados en los sectores de la salud (37 por ciento de la asistencia al desarrollo); la educación (34 por ciento); el desarrollo comunitario orientado sobre todo al sector rural (27,6 por ciento); y la repoblación forestal



(uno por ciento). Se aprobaron diversas operaciones de urgencia para atender a las personas afectadas por los efectos de catástrofes naturales (inundaciones, sequías, terremotos). Además de estas operaciones, en muchas ocasiones se utilizaron alimentos de proyectos de desarrollo para prestar asistencia inmediata a personas damnificadas por catástrofes naturales de menor envergadura. Con la experiencia de los años, el PMA ha podido centralizar sus esfuerzos únicamente en los sectores de la salud y la educación en las zonas más pobres.

49. El PMA presta hoy asistencia a dos proyectos de desarrollo ejecutados por el Gobierno y está examinando otras dos solicitudes: una se refiere a la ampliación del proyecto de alimentación escolar durante otros cuatro años más, y la otra para prestar asistencia de urgencia en relación con el fenómeno “El Niño”. Además, el PMA facilita seguimiento y apoyo para la utilización del fondo de inversiones, resultante del proyecto Ecuador 2770, en el sector lechero.

## **ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS REALIZADOS EN EL ECUADOR**

### ***Ecuador 4463—Atención primaria de salud y mejora del saneamiento básico***

50. El proyecto fue formulado con la finalidad de mitigar en los grupos más vulnerables los efectos del ajuste estructural, mediante tres componentes: a) atención sanitaria familiar integrada a 36 700 familias de alto riesgo; b) cursillos de capacitación para 3 760 agentes de salud voluntarios, 3 760 parteras tradicionales, y 1 092 dirigentes comunitarios; y c) construcción de infraestructura de saneamiento básico (82 665 letrinas y 545 sistemas rurales de abastecimiento de agua). Las actividades indicadas se llevaron a cabo en los cantones de cinco de las provincias más pobres del país: Azuay, Cotopaxi, Chimborazo, Esmeraldas y Manabí, seleccionadas con arreglo a criterios socioeconómicos y epidemiológicos.
51. El proyecto no se ha librado de los efectos negativos derivados de una serie de problemas políticos, administrativos y financieros que han marcado al sector público en su conjunto, y en particular al Ministerio de Salud Pública (MSP), en los últimos años. En consecuencia, pese a los esfuerzos y la dedicación de la dependencia de ejecución, el proyecto no pudo alcanzar el nivel de resultados previsto inicialmente. A 45 meses de su inicio el proyecto ha completado el 65 por ciento de las actividades programadas de integración familiar, el 51 por ciento de las de capacitación, y el 8 por ciento de las de construcción de infraestructura sanitaria básica. No obstante el reducido porcentaje de los logros del proyecto, se ha constatado que los servicios sanitarios ofrecidos por las Unidades de Salud son ahora mejores, la cobertura de los programas del MSP es más amplia, y las mujeres embarazadas empiezan a acudir a las consultas en una fase más temprana del embarazo. En dos ocasiones, se utilizaron alimentos del proyecto para atender de manera urgente a personas afectadas por un conflicto fronterizo y una catástrofe natural.
52. En la búsqueda de alternativas para mejorar el nivel de ejecución del Proyecto, se han logrado algunos avances positivos. Por ejemplo, se asignaron recursos para un proyecto piloto de rehabilitación y desarrollo de los pueblos Shuar-Achuar, complementando así las actividades que habían llevado a cabo el PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Con el Proyecto de Autogestión Comunitaria del PNUD y el Centro de las Naciones Unidas para los asentamiento humanos (Hábitat) se firmó un convenio para apoyar una serie de actividades encaminadas a mejorar las condiciones ambientales y fortalecer la capacidad de autogestión de varios grupos organizados en las zonas marginadas de Cuenca, Riobamba y Guayaquil. Asimismo, se acordó coordinar las actividades con el Proyecto para la Educación y

Calidad para las Mujeres Rurales (PROCALMUC-UNESCO-PNUD), cuyo objetivo es alfabetizar y capacitar a las mujeres rurales del Ecuador, para potenciar su participación y liderazgo, fomentar, así, la igualdad de oportunidades, y contribuir a mejorar su calidad de vida. El MSP tiene previsto pedir al PMA que envíe una misión de examen técnico o de evaluación para que les ayude a diseñar de nuevo la estrategia básica relativa a los grupos vulnerables, que se ejecutará con carácter experimental en el ámbito del proyecto Ecuador 4463.

### **Ecuador 3039 (Ampl.) - Programa de colación escolar para mejorar la enseñanza básica en zonas prioritarias**

53. El proyecto es la ampliación de una primera fase ejecutada de 1990 a 1993. La fase actual tiene como objetivos inmediatos los siguientes: a) estimular una asistencia más asidua a los niños de las familias pobres de las escuelas primarias en las zonas prioritarias; b) proporcionar un complemento alimentario para aliviar el hambre a corto plazo, mejorando de esa forma la capacidad de aprendizaje de los niños de escuelas primarias; y c) establecer un programa de alimentación escolar eficaz en apoyo al sistema educacional que pueda ser luego continuado por el Gobierno.
54. La selección de escuelas que reciben asistencia en el ámbito del proyecto se basa en los indicadores de pobreza y prevalencia de la desnutrición. El proyecto entrega diariamente a las escuelas seleccionadas un complemento alimentario que incluye una galleta de 60 gramos y una colada de 35 gramos, que proporcionan aproximadamente 400 calorías por día. La ración se enriquece con micronutrientes (vitaminas A, B1 y B2, ácido fólico, calcio y hierro). Cinco empresas privadas participan en la fabricación, transporte y entrega de los alimentos. El PNUD participa en la administración de los recursos de este proyecto y la contratación de las empresas
55. El proyecto inició sus actividades en diciembre de 1995. Durante su ejecución, se han distribuido más de 95 millones de raciones a un promedio de 520 000 beneficiarios anuales (500 000 alumnos y 20 000 profesores). El Gobierno apoya firmemente el proyecto, transfiriendo los fondos de contraparte previstos según el plan de operaciones, los cuales representan más del 70 por ciento del costo del programa. Durante una nueva ampliación de la ayuda del PMA a este proyecto, solicitada por el Gobierno, la dirección del proyecto y el PMA tratarán de encontrar la manera más adecuada de asegurar que el programa continúe una vez terminada la asistencia internacional.

### **Eficacia del enfoque de la ayuda alimentaria**

56. El enfoque de los proyectos del PMA en el Ecuador ha mejorado progresivamente. En el caso del proyecto Ecuador 4463 (Ampl.), las provincias beneficiarias fueron seleccionadas según un mapa de pobreza preparado por el Gobierno con apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), basado en el índice de mortalidad infantil, el número de nacimientos sin asistencia profesional, el nivel de analfabetismo y de desempleo, y el acceso a servicios de salud, abastecimiento de agua y saneamiento básico. En el caso del proyecto Ecuador 3096, se utilizaron datos del Sistema de Vigilancia Nutricional (SISVAN) para seleccionar todas las escuelas de las *parroquias* con prevalencia de desnutrición superior al 65 por ciento. En otras *parroquias* se seleccionaron primero las escuelas unidocentes de zonas rurales y urbanas marginadas, y luego las que tenían menos de 30 niños



## Realizaciones y sostenibilidad

57. En términos generales, los proyectos que reciben asistencia del PMA en el Ecuador han contribuido a reducir los efectos de los programas de ajuste estructural ejecutados por los diferentes gobiernos. Más específicamente, los informes de evaluación del PMA confirman que han tenido un impacto positivo en los ingresos familiares, el nivel nutricional de los beneficiarios y en la reducción del desempleo rural y de la migración, principalmente masculina. En otros casos, han contribuido a la consolidación de las comunidades. Pero en la mayoría de los casos, estos efectos no fueron cuantificados.
58. En ocasiones, la manera en que las instituciones públicas llevaron a cabo la administración de los proyectos fue tan deficiente que hizo necesario que las organizaciones de base asumieran la responsabilidad directa de la ejecución del proyecto, especialmente por lo que se refiere a la planificación de obras civiles y el aporte en asistencia técnica y financiera.
59. Las mujeres han hecho su aportación para aumentar los ingresos monetarios y no monetarios y facilitar, así, la sostenibilidad de los proyectos. Han participado activamente en los trabajos comunitarios apoyados con alimentos del PMA, en especial en aquellas comunidades donde se observaba una alta tasa de migración masculina. En el caso de las actividades relacionadas con las funciones que desempeña la mujer, como son el suministro de agua, y la construcción de pequeñas obras de riego, su contribución ha llegado a representar el 80 por ciento.
60. Las diferentes obras realizadas en el ámbito de los proyectos de alimentos por trabajo han tenido también un impacto muy importante en la consolidación de las comunidades en donde se promovió la autogestión para cuando finalizara la ayuda alimentaria. Sin embargo, muchas de estas obras no han repercutido directamente en un aumento de la producción, debido en parte a la limitada asistencia técnica, las dificultades para acceder al crédito, y otros factores climatológicos adversos.

## Aspectos positivos y negativos de la ejecución

### *Eficacia en función de los costos*

#### *Efectos sobre el mercado y la producción nacional*

61. La ayuda alimentaria proporcionada por el PMA al Ecuador en los últimos cinco años ha tenido poca significación en la oferta neta alimentaria debido a que los embarques no alcanzaron magnitudes que hubiesen podido obstaculizar los mecanismos de autosuficiencia agrícola. La política del PMA de adquirir los productos en el lugar ha impulsado los mercados secundarios y fomentado la producción agrícola de las zonas distantes. Además, los productos proporcionados por el PMA están orientados a satisfacer las necesidades de familias en situación de inseguridad alimentaria, que dedican casi la totalidad de sus ingresos a la compra de alimentos. Por lo tanto, si bien la ayuda alimentaria ha incrementado la disponibilidad de alimentos, no ha provocado desplazamientos de los mercados locales.

#### *Seguimiento y presentación de informes*

62. El sistema de seguimiento y evaluación del proyecto Ecuador 3096 (Ampl.) incluye lo siguiente: a) la preparación y distribución de un Manual de Procedimientos, b) el seguimiento permanente de las empresas para observar el cumplimiento de los contratos suscritos, c) el control técnico de la calidad de los alimentos en sus diferentes etapas, d) la verificación de las entregas a nivel de escuelas, y e) la administración y distribución de los productos, así como su aceptabilidad. En los próximos meses se efectuará una evaluación más formal del efecto sobre el aprendizaje.

63. Por lo que se refiere al proyecto Ecuador 4463, los indicadores incluyen el aumento de la cobertura de salud, la regularidad de los controles preventivos, las actividades educativas, y las actividades de saneamiento ambiental. Los subproyectos mencionados anteriormente han sido objeto de estudios separados efectuados por la UNESCO y Hábitat.
64. Cada proyecto tiene acceso a un presupuesto para financiar actividades de seguimiento y evaluación. Estos recursos fueron utilizados en su mayoría para dotar a los organismos de ejecución de equipos de computación, y para capacitar al personal local en la utilización de los formularios diseñados para reunir información sobre cada proyecto. Estos aportes están teniendo un impacto significativo en la calidad de los informes y la puntualidad en cuanto a su presentación.

## ORIENTACIÓN FUTURA DE LA ASISTENCIA DEL PMA

65. El PMA reconoce que el Ecuador se halla en un momento histórico para tratar de realizar esfuerzos innovadores encaminados a promover el derecho a la alimentación de toda la población, en general, y de los niños, en particular. El PMA tiene intención de seguir haciendo lo posible por apoyar el programa nacional de colación escolar y seguridad alimentaria; respaldar, junto con la UNESCO, la alfabetización de mujeres; y, en cooperación con la OIT y la OMS, los programas de saneamiento comunitario urbano.
66. La Agenda Social del Ecuador 1997-2007, elaborada por la Secretaría Técnica del Frente Social, identifica como elemento fundamental la necesidad de establecer una política alimentaria, nutricional y educativa dirigida a las madres y los niños que se encuentran en condiciones de extrema pobreza. Las actividades correspondientes irán acompañadas de “campañas de educación en salud preventiva, salud reproductiva y cultura de vida saludable”.

## Grupos destinatarios y orientación geográfica

67. La asistencia del PMA en los próximos años deberá orientarse hacia los grupos más pobres e indigentes, prioritariamente las poblaciones indígenas que viven en tres regiones del país, y deberá poner el acento en las mujeres embarazadas y los niños en edad preescolar y escolar, las mujeres cabeza del hogar, los desempleados y los campesinos sin tierra. Se dará especial prioridad a las poblaciones que viven en la Sierra central y occidental donde están localizadas las mayores concentraciones de población indígena.

## Estrategia del programa del PMA

### Sector de la enseñanza

68. **Alimentación escolar.** El PMA tiene previsto invertir 7,1 millones de dólares en cuatro años en apoyo de los programas de alimentación escolar en los condados cuyos índices de pobreza se sitúen entre el 78,0 y el 82,5 por ciento, y donde la incidencia de la desnutrición esté entre el 45 y el 65 por ciento. Las escuelas unidocentes de las zonas rurales y las barriadas urbanas recibirán prioridad en la selección. El apoyo del PMA representará el 18 por ciento en 1999, el 15 en el año 2000, el 10 en el 2001, y el 10 en el 2002, respecto de la inversión prevista por el Gobierno para esos mismos años. El Gobierno irá asumiendo la responsabilidad del programa según se vaya retirando progresivamente el PMA. Para el año 2003, el Gobierno habrá asumido la plena responsabilidad del mismo. Asimismo ha manifestado su intención de garantizar la sostenibilidad del proyecto con sus propios



recursos. El hecho de que la retirada del PMA se realice de manera gradual le dará más tiempo para ello. Se dará también prioridad a las escuelas con una alta proporción de niños indígenas. Los estudios ponen de manifiesto que la población indígena representa el 43 por ciento de la población del Ecuador, y que el índice de analfabetismo entre estas personas se sitúa en el 36 por ciento. Se prevé que el Gobierno invertirá 34, 2 millones de dólares durante ese mismo período (1999-2002) en dicho sector. La contribución del Gobierno equivaldrá a cinco veces la del PMA. La presencia del PMA garantiza que el programa llegue a los niños más pobres y que más hambre padecen cuando los recursos del Gobierno no sean suficientes para alcanzar a todos los niños.

69. **Alfabetización de adultos.** Otros 1,4 millones de dólares se utilizarán en apoyo de programas de alfabetización de mujeres adultas. Las experiencias piloto realizadas hasta la fecha con la UNESCO han dado buenos resultados. El 90 por ciento de los participantes fueron mujeres indígenas, cuya tasa de analfabetismo era del 45 por ciento. En uno o dos años las mujeres aprenderán a contar y a llevar las cuentas de las cooperativas para las que trabajan.

### **Sector de la salud**

70. Se invertirán 1,4 millones de dólares en los programas de salud y saneamiento públicos dirigidos a las barriadas pobres. Dichos programas están organizados por grupos comunitarios, el Ministerio de Salud y ONG, y reciben el apoyo de la OIT y la OMS. Está previsto continuar la labor iniciada con el proyecto 4463, en cuyo ámbito se ha impartido capacitación a trabajadores de salud, parteras y trabajadores comunitarios, y se han construido sistemas de abastecimiento de agua e infraestructura básica de saneamiento. Los grupos de mujeres desempeñan una función preponderante en la ejecución de este proyecto, y los lactantes y los niños en edad preescolar reciben alimentos gracias al trabajo de las madres.

### **Creación de FOCAL**

71. El PMA ha participado en la creación de una nueva estructura para la ayuda alimentaria. En su papel estratégico como coordinador de la ayuda alimentaria y los recursos para los más afectados por el hambre y la pobreza, el PMA está promoviendo un nuevo fondo semigubernamental, conocido como FOCAL. FOCAL significa literalmente Fondo de Compensación Alimentaria, y será la entidad encargada de gestionar la estrategia del PMA en el país.
72. Esta propuesta se basa en la necesidad de dar una respuesta eficaz a la problemática alimentaria y nutricional de las personas más afectadas por el hambre y la pobreza, creando una estructura autónoma de inversión social, como es el caso del FOCAL, que asegure una amplia participación social basada en la solidaridad y la descentralización de recursos. Las autoridades del Ecuador ya han utilizado anteriormente un mecanismo semejante con buenos resultados. Tras estudiar la propuesta, han convenido con el contenido, en principio. Los Ministerios de Planificación y Finanzas la respaldan. La consulta y coordinación con los ministerios técnicos forma parte integrante de la estructura del FOCAL.

#### *Objetivo general del FOCAL*

73. El objetivo del FOCAL es captar recursos alimentarios y financieros que se combinen de manera coordinada, y se empleen en programas y proyectos alimentarios y nutricionales destinados a los grupos poblacionales definidos como prioritarios en el marco de las

políticas sociales y alimentarias del país. Los recursos del FOCAL procederán de las aportaciones del Gobierno, el PMA la OIT, la OMS y, en ocasiones, donantes de ayuda alimentaria.

#### *Objetivos específicos*

74. La finalidad del FOCAL es contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional del país, respaldando programas que intervengan directamente en la mitigación del hambre y la desnutrición que caracterizan a los sectores más pobres y vulnerables del país.
75. El FOCAL constituiría una reserva estratégica para responder eficientemente y de manera coordinada a necesidades inmediatas de recursos alimentarios en casos de catástrofe y de emergencia. El aspecto estratégico significa que forma parte de un plan para imprevistos para intervenir en caso de catástrofe.
76. El primer objetivo del FOCAL será financiar programas nacionales que apoyen procesos de capacitación de recursos humanos, como el de Colación Escolar que ejecuta el MEC, componentes del Plan Nacional de Protección a la Infancia del Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), el de Atención a Grupos Vulnerables (mujeres embarazadas, madres lactantes y niños menores de cinco años) del Ministerio de Salud Pública, y componentes alimentarios del Ministerio de Bienestar Social (MBS) (programa ORI), a través de la oferta de un complemento alimentario y nutricional que contenga también micronutrientes.
77. El segundo objetivo del FOCAL es apoyar iniciativas locales que contribuyan a reducir la pobreza y fomentar la seguridad alimentaria, tales como los proyectos para la producción y procesamiento de alimentos, la mejora del acceso a los alimentos por parte de las familias necesitadas, la educación y la capacitación de mujeres. Estos proyectos también fortalecerán las estructuras organizativas locales.
78. El tercer objetivo del FOCAL será establecer una reserva estratégica para administrar los recursos alimentarios de manera eficaz y coordinada, con miras a poder intervenir con rapidez y eficiencia en situaciones de catástrofe y en emergencias.

#### *Funciones principales del FOCAL*

79. Las funciones principales del FOCAL son las siguientes:
  - a) fijar las prioridades y orientar las actividades de acuerdo a los mapas de pobreza y de vulnerabilidad, y teniendo en cuenta los niveles de inseguridad alimentaria;
  - b) coordinar y establecer mecanismos de concertación entre las instituciones participantes, para garantizar la armonía, eficiencia y eficacia de los proyectos que han de financiarse;
  - c) captar y asignar recursos del Presupuesto General del Estado, de asignaciones ministeriales, de organismos bilaterales y multilaterales de cooperación y de otras fuentes que, en conjunto, constituirán el Fondo;
  - d) someter a seguimiento y supervisión la aplicación de las orientaciones y decisiones y, principalmente, la asignación de recursos;
  - e) revisar y evaluar los programas y proyectos, reorientar e introducir medidas correctivas, cuando sea necesario, e interrumpir aquellos que no estén alcanzando los objetivos propuestos.

#### *Estructura orgánica*

80. El PMA asumirá una función catalizadora en el contexto de la creación del FOCAL. A tal efecto, convocará a varias instituciones para constituir ese Fondo, que tendrá una



estructura administrativa autónoma, compuesta por un cuerpo colegiado (Junta Directiva) con representantes de las instituciones públicas (Ministerios del Frente Social, INNFA, MAG) y privadas (Organizaciones no gubernamentales) vinculadas a la problemática alimentaria y nutricional, junto con organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas. El FOCAL no ejecutará directamente los programas o proyectos sino que constituirá un marco general en cuyo ámbito el PMA realizará su programa de asistencia a las personas analfabetas, los pobres del medio urbano y rural, y los niños en edad escolar y preescolar.

#### *Aspectos financieros*

81. El FOCAL se financiará, en primer lugar, mediante las aportaciones del PMA, cuyo monto equivale a la asignación anual de recursos para el programa Ecuador, y asciende a un total de 10 millones de dólares para el período comprendido entre 1999 y 2003. La segunda fuente de financiación serán las aportaciones que el Gobierno del Ecuador destine a la ejecución de los programas y proyectos, que equivaldrán al triple de la contribución del PMA. Inicialmente estos recursos podrán obtenerse del presupuesto del Ministerio de Educación para el Programa de Colación Escolar, así como del Fondo Nacional para la Nutrición Infantil (FONNIN) y del Fondo de Solidaridad. Los Ministerios de Planificación y Finanzas están participando plenamente en la creación de la estructura del FOCAL.

---

## **PROBLEMAS Y RIESGOS**

82. La estrategia propuesta requiere el convencimiento de las mas altas instancias políticas del país y entre las instituciones participantes, para lograr el apoyo político y la confianza en los objetivos propuestos. Asimismo, requiere un consenso suficiente sobre la importancia de esta estructura orgánica y financiera, como parte del proceso nacional de modernización de la gestión estatal y de descentralización de la planificación y ejecución de actividades.
83. La constitución del FOCAL sólo será posible en un clima de credibilidad suficiente para que los órganos del Estado garanticen la conformación del fondo con los recursos suficientes y oportunos, y la autonomía necesaria.
84. El FOCAL deberá iniciarse con carácter experimental en algunas zonas de pobreza extrema del Ecuador, para probar instrumentos, metodologías y la pertinencia de los convenios de participación social e institucional con entidades que trabajen en esas zonas.

## ANEXO I

## LISTA DE SIGLAS

<b>ALADI</b>	Asociación Latinoamericana de Desarrollo e Integración
<b>BID</b>	Banco Latinoamericano de Desarrollo
<b>BIRD</b>	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo
<b>CIN</b>	Conferencia Internacional sobre Nutrición
<b>CONADE</b>	Consejo Nacional de Desarrollo
<b>CONAIE</b>	Consejo de Nacionalidades Indígenas Ecuatorianas
<b>CONAMU</b>	Consejo Nacional de la Mujer (ex DINAMU)
<b>DINAMU</b>	Dirección Nacional de la Mujer
<b>DRI</b>	Desarrollo Rural Integral
<b>ENAC</b>	Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización
<b>ENDES</b>	Empresa Nacional del Semen
<b>ENSEMILLAS</b>	Empresa Nacional de Semillas
<b>ENPROVIT</b>	Empresa Nacional de Producto Vitales
<b>EMADE</b>	Empresa de Abonos del Estado
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FASBASE</b>	Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud en el Ecuador
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
<b>FISE</b>	Fondo de Inversión Social de Emergencia
<b>FNUAP</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>FONNIN</b>	Fondo Nacional para la Nutrición Infantil
<b>FOCAL</b>	Fondo de Compensación Alimentaria
<b>IGSAF</b>	Índice global de seguridad alimentaria familiar
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>INIAP</b>	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
<b>INNFA</b>	Instituto Nacional para la Familia y la Infancia
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>ACV</b>	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
<b>MBS</b>	Ministerio de Bienestar Social
<b>MEC</b>	Ministerio de Educación y Cultura
<b>MSP</b>	Ministerio de Salud Pública
<b>ORI</b>	Operación Rescate Infantil
<b>PBIDA</b>	Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos
<b>PEA</b>	Población económicamente activa
<b>PEP</b>	Perfil de la estrategia en el país
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PROCALMUC</b>	Proyecto de Capacitación y Alfabetización de la Mujer Campesina
<b>PRSA-MAG</b>	Proyecto para la Reorientación del Sector Agropecuario
<b>SISE</b>	Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Ecuador
<b>SECAP</b>	Servicio Ecuatoriano de Capacitación
<b>SISVAN</b>	Sistema de Vigilancia Nutricional
<b>UE</b>	Unión Europea



## **ANEXO II**

**IMPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS 1990/1995 (en toneladas)**

Producto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total 1990-96
Trigo	369 792.53	389 032.73	257 939.03	216 529.23	248 177.4	133 772.23	351 020.00	1 966 300.00
Arroz	19 218.90	-	640.00	1 056.22	100.00	420.00	-	21 435.12
Leche desnatada	-	-	2.80	26.99	-	6.80	-	36.59
Leche entera	0.02	510.00	536.00	279.21	909.11	536.16	-	2 770.50
Frijoles	-	-	-	7.19	64.13	-	-	71.32
Maíz en grano	22.89	145.09	585.92	8 277.03	11 504.7	-	26 306.00	46 841.53
Harina de trigo	-	0.50	40.54	4 828.31	52 700.6	3 103.01	-	60 673.46
Aceite de soja	68 915.21	41 804.22	31 098.22	7 502.93	27 752.8	10 599.63	54 589.00	242 262.00



