



ESCUELA DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES
SOBRE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL ECUADOR
DURANTE EL PRIMER PERIODO PRESIDENCIAL
DE RAFAEL CORREA 2007-2009

Autora

Tamara Anahí Toscano Vega

Año
2020



ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES
SOBRE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL
ECUADOR DURANTE EL PRIMER PERIODO PRESIDENCIAL DE RAFAEL
CORREA 2007-2009

Trabajo de titulación presentado en conformidad con los requisitos establecidos
para optar por el título de Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones
Internacionales

Profesor guía:

José Luis Fuentes, PhD.

Autor:

Tamara Anahí Toscano Vega

Año

2020

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

"Declaro haber dirigido el trabajo, Análisis de los cambios producidos en las políticas sociales sobre los programas de alimentación escolar en el Ecuador durante el primer periodo presidencial de Rafael Correa 2007-2009, a través de reuniones periódicas con la estudiante Tamara Anahí Toscano Vega, en el semestre 2020-10, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".



José Luis Fuentes

PhD en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos
CI: 100252846-9

DECLARACIÓN PROFESOR CORRECTOR

"Declaro haber revisado este trabajo, Análisis de los cambios producidos en las políticas sociales sobre los programas de alimentación escolar en el Ecuador durante el primer periodo presidencial de Rafael Correa 2007-2009, de la estudiante Tamara Anahí Toscano Vega en el semestre 2020-10, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación"



María Belén Espinel Rodas

Master in Public Administration

CI: 010350176-3

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

"Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes."



Tamara Anahí Toscano Vega
CI: 1719064501

AGRADECIMIENTOS

A Dios por bendecirme a lo largo de este camino, a mis padres que con su ejemplo han sabido darme fuerza en mi vida, mis abuelitos que son mi luz y a Santiago que siempre me apoyó en todo.

DEDICATORIA

A mi madre que es mi guerrera y el motivo para seguir adelante, y a todas las personas que me acompañaron en este viaje.

RESUMEN

A lo largo de los años, el derecho a la alimentación se ha vuelto un tema muy importante ya que este permite que los individuos puedan tener una buena calidad de vida y efectúen sus actividades de manera normal. Este derecho está dirigido especialmente a los menores de edad puesto que necesitan seguir desarrollándose y dedicar la atención hacia ellos es prioritaria. Para poder crear e implementar políticas en este tema se necesita la ayuda de la sociedad y del Estado para obtener resultados positivos. La presente investigación se encuentra destinada al análisis de un programa de alimentación escolar específico, implementado en el Ecuador previo al 2007 y posterior a este año, con un enfoque de cambios de políticas y mediante la implementación del modelo NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización), el cual permitirá evidenciar las transformaciones efectuadas en las políticas de los programas de alimentación escolar en el país.

Palabras Clave: Programa de Alimentación escolar, cambio de políticas.

ABSTRACT

Over the years, the human right to food has become a very important policy issue, as this allows individuals to have a good quality and carry out their activities in a normal way. All the governments need and pay attention to children and teenagers who are in the stages of development. For this reason the creation and implementation of policies, are necessary on the agendas of governments. To obtain good results, cooperation between society and the state is necessary. This research is aimed at analyzing a specific school feeding program, implemented in Ecuador before 2007 and after this year, with a focus on policy changes and through the implementation of the NATO model (Nodality, Authority, Treasury and Organization), which needed to show the changes made in social policies on school feeding programs in Ecuador.

Keywords: School Feeding Program, policy change.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. ESTADO DEL ARTE	3
3. MARCO TEÓRICO.....	7
4. METODOLOGÍA.....	10
5. ANÁLISIS DE CASO PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	11
5.1 Contexto Histórico	11
6. PERIODO 2000-2007.....	15
6.1 Instrumentos de Nodalidad	16
6.2 Instrumentos de Autoridad.....	17
6.3 Instrumentos de Tesoro	17
6.4 Instrumentos de Organización	19
7. PERIODO 2007-2013.....	20
7.1 Instrumentos de Nodalidad	21
7.2 Instrumentos de Autoridad.....	22
7.3 Instrumentos de Tesoro	23
7.4 Instrumentos de Organización	25
8. CONCLUSIONES.....	26
REFERENCIAS	28

1. INTRODUCCIÓN

La alimentación ha sido una de los principales retos de los gobiernos, ya que para poder disminuir los altos índices de desnutrición se necesita una confianza en el Estado por parte de la sociedad al igual que una colaboración con el mismo sin excluir los movimientos sociales, habitantes y otros actores que conforman el sector privado, presentándolos como partes fundamentales en la creación de las políticas públicas (Fontaine, 2015). Tal y como menciona el autor, solucionar este gran problema requiere de una cooperación entre el Estado y sus ciudadanos para discutir la formulación de políticas.

Esto ha promovido que los gobiernos creen una variedad de políticas sobre el derecho a la alimentación para desafiar el problema de desnutrición que traen las crisis en la población y sobre todo para resguardar a las personas que requieren atención prioritaria en el país, en diversos casos efectuando alianzas estratégicas, buscando las soluciones adecuadas.

En estos términos, Ecuador implementó una serie de políticas públicas para combatir esta problemática, ya que dentro del país los programas derivados de ellas están dirigidos al bienestar de los ciudadanos, siempre se han encontrado presentes. Ergo, muchas veces no han sido financiados en totalidad por el Estado, pero si ejecutadas gracias a su ayuda y aplicada a los sectores donde más se requieren. La selección del tema es importante ya que el posicionar el tema de la alimentación dentro de las agendas del gobierno visualiza la importancia de que exista más atención al mismo dando como resultado un mayor desarrollo dentro de investigaciones y literatura académica.

El derecho a la seguridad alimentaria se caracteriza por la accesibilidad de alimentos en cualquier situación, los cuales deben ser proporcionados de una manera segura. Rosero menciona que dentro de la legislación ecuatoriana la seguridad alimentaria es el derecho humano de abastecer a las personas de alimentos adecuados acordes a la preferencia de los mismos y que se relacionen con la cultura y la costumbre (Rosero, 2007).

En la actualidad existe una serie de factores que hacen que las políticas sean dinámicas, adaptándose a los nuevos retos que se presentan y sobre todo modificándose dependiendo del fin. Realizar análisis y comparaciones en este campo de estudio permitiría que exista un mayor desarrollo tanto en instrumentos legales como en literatura académica para enfrentar los retos que conlleva su planificación.

Muchos estudios de políticas públicas que se han realizado, buscan entender la lógica de las decisiones para posteriormente explicarlas. De manera que se analicen todas las decisiones pasadas para evaluarlas en el presente y mejorarlas en el futuro para la obtención de buenos resultados (Del Castillo, 2017:56).

A continuación, la investigación se estructura en cuatro apartados. En primera instancia, el estado del arte expone las ideas de varios autores relevantes para la temática, seguido del marco teórico en el cual se destaca el cambio de políticas y el equilibrio puntuado, avanzando con la metodología del modelo NATO (nodalidad, autoridad, tesoro, y organización), para aproximarnos al estudio del caso.

Para analizar de mejor manera los cambios producidos en esta área, se realizó la selección de uno de los programas de alimentación más relevantes del Ecuador que es PAE (Programa de alimentación escolar). La entrega de alimentos nutricionales para los establecimientos fiscales del Ecuador busca incrementar los incentivos para que los padres de familia de escasos recursos envíen a sus hijos a las escuelas. Logrando así un mejor desempeño académico (Cadena, 2004).

De la misma manera es necesario mencionar las políticas que existían con respecto a este programa antes de la llegada al gobierno de Rafael Correa para señalar los cambios, por este motivo el lapso de tiempo dividido en la investigación como antecedente consta desde el 2000 al 2007, seguido del análisis durante el primer mandato y posterior al mismo hasta el 2013.

2. ESTADO DEL ARTE

En cuanto al tipo de literatura que existe, se comprobó que para el caso ecuatoriano varios autores poseen diferentes perspectivas de los programas sociales implementados y los enfocan desde el asistencialismo, pobreza y desarrollo.

En cuanto al asistencialismo, César Carranza hace un recuento sobre la aparición de los programas de alimentación según el contexto histórico del país en el que surgen. Para Carranza, los programas implementados debían cumplir las necesidades que eran importantes para los ciudadanos como: vivienda, salud, educación y alimentación. Es decir, las necesidades básicas que el Estado debe brindar.

A pesar de ello, alrededor de los años cincuenta con los cambios políticos y económicos que atravesaba el país, para el Estado era casi imposible cubrir esas necesidades por sí solo. Es en esta situación que se evidencia las primeras operaciones de entrega de alimentos para las familias ecuatorianas necesitadas, escuelas, y centros de salud por parte de sectores privados e instituciones internacionales dedicadas a la cooperación entre los ejemplos están: Caritas, USAID y Catholic Relieve Services (Carranza, 2011). Con este apartado lo que Carranza expone es que la contribución de los sectores público y privado permitieron que exista ayuda a nivel nacional. El Estado intentó cubrir una cuota de asistencia social para beneficiar a los ecuatorianos, trabajando conjuntamente con instituciones internacionales, ya que el país por la delicada situación que atravesaba no estaba en la posibilidad de suministrar ayuda asistencialista.

No obstante, Catalina Vaca determina que, si bien existieron programas y políticas sociales, estas se encontraban fuera de contexto. En el gobierno de Duran Ballén se planteó la idea de liberar al Estado de responsabilidades, aislando las prestaciones que brindaba para financiar a los sectores sociales. Por esta razón, los programas estaban apartados de las verdaderas problemáticas (desigualdad y pobreza creciente) que aquejaban al país, porque

no contaban con la debida protección social que se debe proporcionar para que funcionen a largo plazo (Vaca, 2012). Los periodos de crisis afectan de manera directa a la sociedad y hacen que los Estados no logren visualizar las verdaderas problemáticas, dando como resultado una inestabilidad e ineficiencia en las políticas públicas.

Por otra parte, la pobreza es la siguiente perspectiva a explicar. Lo que este enfoque quiere demostrar es la necesidad de que estos programas sean indispensables para los gobiernos y se conviertan en prioridades de Estado, brindando la mayor cantidad de ayuda posible a los estudiantes vulnerables a la desnutrición y las escuelas que no sean beneficiarias: unidocentes y rurales (Rosero, Albuja y Regalado, 2011).

Los niveles de pobreza que existen en Latinoamérica, son alarmantes. Se habla de un tema complicado; sin embargo, son pocas las resoluciones alrededor del mismo. Los países que conforman el continente tienen un alto índice de pobreza, la cual se encuentra directamente vinculada a la desnutrición que no solo afecta a los niños sino también a la familia en general. Las estructuraciones de políticas de estos países no han logrado crear una solución que sea efectiva y pueda aplicarse inmediatamente para combatir esta problemática (Rosero, Albuja y Regalado, 2011).

Juan Ponce, manifiesta que Ecuador es uno de los países hispanoamericanos que posee un elevado índice de desigualdad entre sus habitantes. Explica que a lo largo de los años se ha buscado la manera de crear políticas más redistributivas y eficaces enfocadas en los gastos sociales relevantes para la inversión, como: educación (primaria y secundaria), salud, seguros para los campesinos, bonos de desarrollo humano, creación de planes de alimentación escolar entre otros (Ponce, 2007). El autor también manifiesta que existen varias planificaciones dirigidas a la alimentación y la repartición de los productos de manera equitativa, favoreciendo de paso a los productores pequeños quienes brindan sus productos a los programas y al mismo tiempo obtienen ingreso por su trabajo.

Para dicho fin la inversión estatal se enfocó en la salud, específicamente en planes de nutrición para niños, niñas y adolescentes, seguidos de capacitaciones para las madres. Para llevar a cabo este proceso los gobiernos seccionales y ministerios han buscado las soluciones adecuadas para facilitar el aprendizaje de los estudiantes y lograr maneras de motivarlos en la asistencia (Ponce, 2007). El reforzar las políticas sociales de alimentación para las personas más vulnerables es primordial para que muchos estudiantes tengan los incentivos suficientes para realizar las actividades en las escuelas o colegios y mejorar la calidad educativa.

Como quinta perspectiva, Lauro Sión afirma que a la par del inicio de los programas sociales dirigidos a la alimentación escolar, alrededor de cuatro millones de personas eran afectadas por la crisis que atravesaba el país. Los principales desfavorecidos, quienes se encontraban en una situación de pobreza grave, eran familias que no contaban con los recursos económicos necesarios para alimentarse, dando como resultado problemas de desnutrición (Sión, 2007). En el caso ecuatoriano, el Estado no ha podido ofrecer soluciones capaces de contrarrestar la pobreza, ya sea por la falta de recursos administrativos o económicos.

Por otra parte, Fredy Rivera explica que las prioridades de los gobiernos han sido saldar deudas externas, sin tener en cuenta que esos fondos deberían haber sido destinados a inversiones para el propio país en temas que ayudan al desarrollo de sus ciudadanos como lo es la salud, vivienda y educación. Toda esta situación dio lugar a resultados negativos como las reducciones de gastos públicos, recortes, insatisfacción de los ecuatorianos, acrecimiento de migraciones, y un deterioro en la vida de los ecuatorianos por no lograr cumplir sus necesidades básicas (Rivera, 2003). El autor hace un énfasis sobre los gastos de gobierno que muchas veces no son destinados a su propósito principal, lo cual se convierte en un problema, dado que el manejo de recursos no está a cargo de un personal especializado.

Respecto al desarrollo, Santiago Salazar Marroquín concuerda que la estructura de los programas sociales, en este caso de alimentación,

presentaban una serie de problemas al tratar de ser analizados. Las planificaciones no eran simultáneas ni uniformes, ya que antes de su reestructuración tenían un límite de edad para brindar sus servicios. Esto representaba una gran problemática ya que muchos de los beneficiarios que pertenecían a un programa sobrepasado el límite de edad mencionado debían dirigirse a otro programa, dando como resultado cambios de los cuales no existía ningún tipo de seguimiento por parte del Estado para garantizar que los ciudadanos estén beneficiados (Salazar, 2016).

A esta perspectiva se le une Rocío Gavilanes, aludiendo que la cobertura de la atención de estos es baja a nivel del país, puesto que necesitan más apoyo y fortalecimiento del Estado y sus instituciones para que puedan ser partícipes de manera dinámica junto con los familiares, organismos seccionales, la comunidad para obtener como resultado una mejor manera de inclusión social de los niños (Gavilanes, 2008) Lo que la autora quiere dejar como mensaje es que si bien existe una planificación para la ejecución de programas sociales no eran relevantes para los gobiernos lo que significa que no solo con la creación de estos el problema se solucionará, se necesita de un constante monitoreo estatal para que estos puedan funcionar correctamente.

Señalando también la relevancia de las instituciones están Lascoumes y Le Galès quienes especifican que tanto en el sector público como en la acción pública el fortalecimiento de las instituciones permitirá brindar una estabilidad, y lograrán que los actores políticos y sociales se unan. Las instituciones son pilares fundamentales en el proceso de políticas (Lascoumes y Le Galès, 2013).

Mariana Naranjo Bonilla por su parte explica que dentro del país en lo referente a las políticas sociales en el periodo del 2000 al 2006 se han tomado dos tipos de estrategias para poder ejercerlas, la primera consta de los principales beneficios sociales que entrega el gobierno hacia sus pobladores como es los servicios de vivienda, educación y salud, mientras que la segunda es la

creación de programas sociales dirigidos a la población más pobre. De manera positiva, la autora recalca que varios de los programas creados en la década de los ochenta noventa se han convertido en ejes principales de las políticas sociales ecuatorianas, y que actualmente se encuentran vigentes con cierto tipo de cambios ya sea en su nombre o a quien va dirigidos con el fin de aportar en el desarrollo de las políticas sociales del país (Naranjo, 2008).

José López y Alberto Melo enuncian que alrededor del año 2000-2002 existió un recorte de un 16% en comparación con los años 1995-1999 para los gastos en los programas primordiales del gobierno, dentro de los programas que eran alrededor de 45 se encontraba el PAE. Con esta reducción se señaló un deterioro en los programas, el punto central es aumentar los gastos para este fin no disminuirlos (López y Melo, 2006).

Muchos de los programas de alimentación escolar han sabido afrontar los nuevos retos del país superando las crisis e incrementado su ayuda hacia más sectores de la población ecuatoriana dependiendo de las nuevas necesidades ya que si no lo hacen pueden desaparecer. En el caso de PAE, este programa logró fortalecerse con el tiempo gracias a la ayuda del sector privado y el gobierno hasta convertirse en uno de los programas de alimentación escolar más importantes del país.

3. MARCO TEÓRICO

Meny y Thoenig mencionan a las políticas públicas son las que hacen que la política funcione de manera adecuada, para los autores las políticas son las resoluciones tomadas. Las políticas sociales permiten que los destinatarios de las mismas sientan un cierto grado de privilegio por los beneficios adquiridos mientras que los responsables de esta acción quieran aumentar las influencias en la sociedad, existe un beneficio para ambos (Meny y Thoenig, 1992). Con este apartado, se evidencia que las políticas públicas permiten crear relaciones de cooperación tanto de la sociedad civil como del gobierno.

Para la presente investigación se tomara en cuenta el cambio de políticas “Policy change” y la teoría del equilibrio puntuado “Punctuated-Equilibrium Theory” como teorías para explicar, cómo las políticas en el caso del Ecuador han ido cambiando debido al posicionamiento de un nuevo gobierno.

La teoría del policy change, se caracteriza por tener un concepto amplio, sin embargo en una forma concreta de describirla es los cambios que suceden cuando una política reemplaza a otra, es decir las políticas existentes pueden crear una serie de condiciones para cambiar a otra política. A su vez esta teoría se subdivide en políticas de innovaciones, mantenimiento, sucesión y finalización (Hogwood & Peters, 1982).

En los cambios de políticas existen una serie de características tanto culturales, valores sociales que deben estar presentes en el análisis de las transiciones de políticas, Sabatier menciona que para que los cambios puedan efectuarse se necesita de la ayuda de los subsistemas y los acontecimientos que suceden fuera del mismo, añade dos distinciones relevantes para el cambio que son : la estabilidad de las políticas (algunas duran décadas) y las situaciones que pueden variar dentro del sistema produciendo los cambios, ambos aspectos permiten recordar a los lectores que los sistemas políticos son amplios en cuanto a los cambios y que van a depender de los contextos mencionados para poder aplicar las nuevas políticas (Sabatier, 1987).

Howlett y Ramesh explican que existen varios tipos de cambios de políticas, los primeros hacen referencia a las políticas ya elaboradas por parte de los gobiernos, la mayor parte del tiempo tienen a continuar con las mismas prácticas ya aplicadas, es decir no existe una gran variación, pese a esto existen otras políticas que si poseen cambios graduales con reestructuraciones y una nueva conceptualización, que se lo conoce como paradigmático, en este tipo de cambio de política existen periodos de adaptabilidad y estabilidad (Howlett y Ramesh, 1998).

En cuanto a la teoría del equilibrio puntuado (que se lo conoce como PET) hace referencia a los procesos por los cuales atraviesan las políticas. Teniendo presente que las instituciones, sus intereses y la racionalidad limitada de la toma de decisiones también forman políticas. Muestran énfasis en dos elementos esenciales que aparecen en este proceso que son: la definición del problema y la agenda, este último elemento es esencial debido a que los temas que deben ser tratados por los gobiernos se definen mediante el discurso público y se aplican en la agenda donde las políticas públicas pasan a ser analizadas y posteriormente aplicadas analizando este proceso para poder explicar porque se dan los cambios de políticas (True, Jones y Baumgartner, 2010).

Siguiendo esta perspectiva, el equilibrio puntuado es una teoría que explica de manera dinámica el cambio de las políticas por la interacción que surge tanto en la organización para realizar las políticas y la institución que las revisan conocido como los "Stick-Slip" o fricciones, los autores mencionan que muchos de los enfoques se utilizan son estáticos, es decir no se encuentran preparados para cambios y se oponen, es ahí donde las fricciones entran en acción pues pueden superarse ya que no son un bloqueo, en este aspecto los cambios de política pueden o no suceder pero si existe un cambio dramático la estabilidad se verá afectada y se necesitará tomar las decisiones adecuadas para volver a una estabilidad, para que existan una interacción de fuerzas con retroalimentaciones de manera positiva para mantener el equilibrio en el sistema político y evitar las brechas temporales (Jones y Baumgartner, 2012).

En síntesis, lo que busca esta teoría es presentar de una manera más dinámica a las políticas públicas, con una serie de medidas que permitan la aplicación de reglas para poder dar explicaciones a los cambios impredecibles que se dieron por medio de diferentes mecanismos.

4. METODOLOGÍA

Para llevar a cabo la presente investigación y evidenciar los resultados, la metodología utilizada serán los instrumentos de política, los cuales serán explicados a continuación.

Guy Peters quien explica que el uso de los instrumentos políticos sigue siendo un tema de análisis relevante para el estudio de las políticas públicas, la literatura existente muestra a estas herramientas de manera esencial para los gobiernos y la implementación de sus programas, los cuales seleccionan un instrumento específico que vaya acorde a sus necesidades para los resultados deseados (Peters, 2000).

Simultáneamente, el uso de los mismos es importante ya que mediante estas herramientas se pueden aplicar nuevas metodologías para el estudio, permitiendo la construcción de variables, también son útiles como herramientas analíticas para la revisión de las decisiones dentro de las políticas que se han creado (Lascoumes & Simard, 2011). Estos instrumentos son los encargados de visualizar la manera en la cual las políticas funcionan.

Dentro de esta discusión de autores, se suma Lester M. Salamon señalando que los instrumentos funcionan en la acción pública en forma de mecanismos que permiten que las políticas sean implementadas según los actores determinados quienes van a moldear los programas, a esto se suma los procesos de las nuevas gestiones públicas, que necesitan de los instrumentos para poder realizar las reformas necesarias en el sector público y en las instituciones (Salamon, 2000).

Howlett explica que los gobiernos siempre contarán con un cierto tipo de preferencias que orientarán a seleccionar los instrumentos para poder lograr los objetivos que se han planteado, en el diseño de las políticas la mayoría de

los gobiernos trata de combinar dos o más instrumentos con el fin de hacer más efectiva su gestión .(Howlett, 2009: 81).

El modelo NATO se encuentra conformado por los instrumentos de política más utilizados (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) y a pesar de que estos instrumentos no poseen las mismas características, convergen para que los gobiernos puedan utilizarlos y cumplir su propósito (Howlett, 2005). El modelo se aplica a las políticas públicas y su funcionamiento tanto en organizaciones y gobiernos, mediante verificaciones de los objetivos, ya sean consistentes o al contrario con respecto a la aplicación de los instrumentos. Este modelo es comúnmente usado para recopilar cuantiosa información, por parte de los detectores para poder influenciar en las personas que son los detectores. (Hood y Margetts, 2007).

La nodalidad hace referencia al diferente tipo de información que brindan los gobiernos ya sea por parte de sus ministerios entre otras entidades, son la recopilación de datos necesarios para que los ciudadanos se encuentren informados. Autoridad son las fuentes legales oficiales tanto decretos, leyes, normas entre otras con las cuales el Estado ejerce control a sus habitantes, son los instrumentos que permiten que la política funcione. Tesoro son los bienes del gobierno con los cuales brindan apoyos a los programas para ejecutarse, este instrumento logra ofrecer ciertos estímulos económicos para que se puedan ejecutar las políticas, y por último organización que son las instituciones u organizaciones afines al gobierno que ejercen poder y control en el funcionamiento de la política mediante los recursos del estado (Hood y Margetts, 2007).

5. ANÁLISIS DE CASO PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

5.1 CONTEXTO HISTÓRICO

Hablar sobre alimentación, ha sido siempre una parte fundamental en las políticas de los estados, ya que ellos se encargan de brindar el goce de este

derecho fundamental a sus ciudadanos. Amartya Sen nos dice que el suministro de alimentos es un tema primordial que toda persona debe poseer ya que los seres humanos necesitan encontrar los alimentos para ingerirlos, de igual manera necesitan total libertad para ejercer una vida digna evitando padecer de hambre (Sen, 1987).

La preocupación sobre la alimentación alrededor del mundo es un tema que ha llevado a que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a crear programas con el fin de que los gobiernos puedan brindar a sus ciudadanos este derecho. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) tiene una trayectoria de más de 50 años con respecto a la alimentación, también fue uno de los principales socios en los gobiernos para poder ejecutar los programas de alimentación escolar dirigidos a la población que se encuentran en situación de pobreza, estos han logrado convertirse en programas institucionalizados y han permitido que los gobiernos presenten en su agenda temas sobre alimentación. En el caso de Ecuador gracias al PMA se evidenciaron las primeras donaciones de alimentos para los sectores más necesitados en conjunto con el gobierno (Programa Mundial de Alimentos, 2016).

Dentro del país los sectores de la niñez y la adolescencia han sido los más afectados por la crisis tanto sociales, económicas y políticas, estos escenarios dieron paso a que los niveles de pobreza crezcan en el Ecuador y como consecuencia se obtuvo alrededor de un 63% menores de 16 años en situación de pobreza, en 1995, se dio un aumento de un 92% hasta 1999 especialmente en los sectores rurales, la pobreza a su vez se relaciona con la vulnerabilidad en los derechos de estos sectores ya que muchos de ellos desertaron los planteles educativos y como consecuencia el trabajo infantil comenzó a ser notorio. (Rivera, 2003).

El aumento de la pobreza y desnutrición hizo que el gobierno ecuatoriano presente en su agenda programas para poder controlar estos temas, es por esta razón que alrededor del año 1987, se aplicó una serie de programas

alimenticios dentro del sistema educativo del Ecuador, gracias a la participación del Ministerio de Educación y Cultura en 1993. Tres años después en 1995 el Programa Mundial de Alimentos (PMA), fue registrado por Ecuador con el fin de ejecutar el programa de colación escolar para brindar una solución al problema de desnutrición y pobreza en el país de los sectores anteriormente mencionados. Con el mismo fin se suscribe el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo) que brindó ayuda técnica en los programas de colaciones escolar (Cadena, 2004).

Los programas de alimentación que han sido relevantes en el Ecuador están divididos entre: PANN 2000 (Programa Nacional de Alimentación y Nutrición), precedente del Programa de Asistencia y Cuidado Materno Infantil (PACMI), este programa estaba dedicado a las madres por primera vez, mujeres en periodo de gestación concentrándose en su salud nutricional por su situación de pobreza, ORI (Operación Rescate Infantil), PAE (Programa de Alimentación Escolar) el cual se abordara a continuación (Naranjo, 2008). La selección del programa PAE para el análisis de caso se centra en su larga trayectoria en el país y su consolidación como un programa importante hasta la actualidad, ya que ha logrado adaptarse a nuevos gobiernos, con nuevos cambios sin perder de vista su meta, que es ayudar a la población de niños y niñas que necesitan una alimentación adecuada.

Desde el año 1999 gracias al Acuerdo Ministerial N° 19-60, se dio paso a la creación del PAE (Programa de Alimentación Escolar), dicho acuerdo permitió que se entregue al sector escolar una colación seguido de un almuerzo para lograr una cobertura más amplia en sectores donde se requiera atención inmediata. (Instituto de Provisión de Alimentos, 2014).

Dentro de los planes de desarrollo los programas de alimentación fueron aplicados dependiendo de la coyuntura del país, en muchos de los casos eran inestables debido a que no los monitoreaban de cerca (Carranza, 2011:97). La situación de crisis sociales, políticas y económicas del país dieron paso a la

baja cobertura de los programas. Cuando existe estos acontecimientos se reducen ingresos de familias que no poseen los recursos para solventar las necesidades básicas, la falta de alimento dio paso a un incremento de desnutrición notable.

Existe una gran variedad de programas dirigidos a la alimentación en este país, como se mencionó anteriormente se encuentra el programa de alimentación escolar (PAE) el cual tiene una gran trayectoria desde su creación alrededor del año 2000 hasta la actualidad, el mismo que se seleccionó para evidenciar de mejor manera los cambios que sucedieron antes, durante y después del primer mandato de Rafael Correa 2007-2009 con respecto a las políticas de los programas de alimentación en el país.

La teoría del equilibrio puntuado se demuestra en vista al cambio en las producción de políticas por parte del gobierno Rafael Correa, tal como menciona Jones y Baumgartner este proceso se define por el problema y la agenda, para el gobierno combatir el problema de desnutrición de sus ciudadanos era uno de sus puntos principales en sus planes de gobiernos, por ende este tema fue colocado en su agenda y una manera de tratar de llevarlo a cabo es mediante los programas de alimentación escolar, que se encuentran dirigidos a los sectores más vulnerables del país. El cambio brusco que sucedió fue la eliminación del almuerzo escolar del programa, la implementación del concepto de soberanía alimentaria en la Constitución.

Con respecto a las instituciones, para que los programas de alimentación escolar puedan funcionar adecuadamente necesitan de una buena estructura y organización, a esto se adiciona los cambios en las políticas que pueden suceder dependiendo de los gobiernos o la situación del país. En este aspecto las instituciones deben brindar los recursos necesarios para que los programas puedan ser ejecutados junto con la sociedad, que es otra parte importante en el desarrollo de los mismos. PAE pudo desarrollarse en sus inicios gracias a las organizaciones internacionales, después gracias al gobierno y al ministerio de

Educación quienes fortalecieron el programa, al mismo tiempo se incrementó la ayuda de la sociedad para poder cumplir con las metas propuestas.

6. PERIODO 2000-2007

A la par de este enunciado, cuando se presentan crisis, los niños son las personas más afectadas, si las familias poseen escasos recursos van a dejar de asistir a las escuelas para contribuir con los ingresos a sus familias, en este aspecto los estados crean estos programas para que los niños permanezcan en las escuelas, como incentivos, brindan alimentos para que fortalezcan su atención y puedan tener fuerzas durante la jornada académica, incluso este proceso beneficia de igual manera a los agricultores quienes proporcionan alimentos y obtienen ingresos, estos programas tienen una buena influencia. (FAO, 2019: 113)

En el caso de Ecuador, como antecedente sobre la entrega de alimentos el PMA (Programa Mundial de Alimentos) brindó una serie de donaciones alimentarias para el país. Como resultado se logró crear el Programa de Colación Escolar el cual hasta 1999 era manejado por esta misma organización y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Posteriormente se convertiría en PAE (Programa de Alimentación Escolar) y tendría como meta centrar su atención en las escuelas municipales, fiscales para atender a los niños.

En la década de los noventa, el país estaba inmerso en crisis sociales y económicas de las cuales el número de personas pobres aumento, al igual que la migración en especial en las zonas rurales del país. Por esta razón el gobierno solicito que se fortalezca el programa y como parte de la respuesta se implementó a este desayuno, un almuerzo escolar adicional para los niños (Consultoría RFPECU/11/SER/05, 2012:7).

6.1 INSTRUMENTOS DE NODALIDAD

Los instrumentos de nodalidad reflejan todos los informes tanto de consultorías, ministerios, libros, e incluso registro oficial. Existe una gran cantidad de información con la cual se puede realizar un análisis sobre los inicios del programa seleccionado y como ha ido evolucionando hasta convertirse en lo que es.

En este periodo de tiempo el eje principal del funcionamiento de las políticas era la pobreza, se trató de buscar maneras de contrarrestarla a causa del efecto que tenía en la población de menores y adolescentes. Es por esta razón que el PMA (Programa Mundial de Alimentos) se encargó de suministrar a las panaderías los materiales necesarios para la elaboración de galletas y pan que serían distribuidos en las escuelas (Consultoría RFPECU/11/SER/05, 2012:13).

El PAE resultó ser eficiente con su respuesta ante la situación que atravesaba el país, ya que logro fomentar interés de los padres de familia al enviar a los hijos a la escuela para colaborar con el aprendizaje, contaba al año 1999 con alrededor de 500.000 personas favorecidas que gozaban de la entrega de coladas y galletas, es decir a un 72% de niños y niñas en situación de pobreza (Rivera, 2003:41).

Al aumentar el almuerzo escolar dentro del programa también se incrementó la cantidad de productos que se distribuían a las escuelas. Por una parte alimentos desde arroz hasta carnes enlatadas y utensilios de cocina y gas fueron entregados a los planteles que servían esta comida (Consultoría RFPECU/11/SER/05, 2012:).

En 2006 la Ley de seguridad alimentaria y nutricional se aplicó en el país mediante el (Registro Oficial 259, 2006) para que el Estado pueda garantizar a su población la ejecución y formulación de políticas públicas que fortalezcan la producción nacional de alimentos que procedan de los pequeños productores

campesinos y sus organizaciones económicas, los programas ejecutados deben utilizar dicha producción nacional, mejorando el consumo y acceso a los alimentos con el fin de precautelar la nutrición de los habitantes. Esta ley tenía como enfoque fortalecer la regulación de programas de alimentación de los que el Estado poseía, también dio paso a la instauración del CONASAN (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional) encargado de controlar y coordinar los programas y políticas en el país (Hexagon, 2007).

6.2 INSTRUMENTOS DE AUTORIDAD

Para poder llevar a cabo una mejor administración de los alimentos donados, el gobierno ecuatoriano decidió crear en 1989 la Unidad Operativa de Colación Escolar (UOCE), funcionó hasta el 1999 y contó con la cantidad alrededor de 8 millones de dólares. El siguiente año se creó la Comisión Nacional de Alimentación que regularía las políticas de los programas alimenticios (Carranza, 2011).

El Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (PNDPINA) 2004, incentivó a extender los programas de alimentación escolar complementándolos con las instituciones que deseen otorgar la asistencia nutricional adecuada (Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, 2004).

6.3 INSTRUMENTOS DE TESORO

La complicada situación del país no permitió que el Estado se hiciera cargo completamente de los programas de alimentación y por ende el Ministerio de Educación no contaba con los recursos ni la autoridad suficiente para ejecutarlo por sí solo, por lo cual las organizaciones internacionales de manera conjunta dieron paso al funcionamiento del programa. Tanto el (PMA) Programa Mundial

de Alimentos como el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) fueron fuentes primordiales de recursos para la ejecución del mismo.

Entre los años 2003 al 2004 el gobierno no logró cubrir con los costos planeados para los programas alimentarios y representaron menos del porcentaje destinado a estos (46%), en consecuencia los aportes de parte del Programa de alimentos y el gobierno no eran suficientes y se tomó la decisión de solicitar ayuda hacia Japón y Estados Unidos (Consultoría RFPECU/11/SER/05, 2012).

Aproximadamente desde la creación hasta el 2004 se evidenció el primer gran cambio en el programa, tanto el PMA como el PNUD decidieron administrar los fondos y dejar de aportar recursos de manera gradual. Un año después, debido a la reducción de aporte, paso a ser financiado el programa por el CERPES (Cuenta Especial para la Reactivación Productiva y Social) que permitió invertir en varios ámbitos desde educación hasta ayuda social, con un presupuesto de 15,1 millones de dólares hasta el 2006 con respecto al monto invertido por el gobierno (Naranjo, 2008:55).

En el 2004 igualmente el presupuesto del programa logró alcanzar un estimado de 16.0 millones de dólares. Dentro del costo total estuvo contabilizado los porcentajes tanto de la administración del programa (48%) el cual se incluían actividades como compras, transporte entre otras. El Ministerio de Educación (30%) asumiendo costos de agua, electricidad, infraestructura y la sociedad (22%) que prestaba sus servicios para la distribución de los alimentos (Ortiz, 2008).

En el 2005 el financiamiento del Programa por parte del Programa Mundial de Alimentos (proveedor de alimentos a proporcionar asistencia técnica) culminó debido a la última aplicación del convenio de cooperación entre el PMA y el Ministerio de Educación que se encontró vigente hasta el mes de diciembre de

dicho año. El Estado ecuatoriano comenzó a financiarlo completamente y dispuso que el PAE sea anexo al Ministerio de Educación para poder contar con un propio sistema administrativo, el resultado de este cambio fue de 24 millones de dólares hasta el año 2006 (Consultoría RFPECU/11/SER/05, 2012).

6.4 INSTRUMENTOS DE ORGANIZACIÓN

En lo que respecta a la organización tanto PAE, como los otros programas de alimentación, se encontraba a cargo operativamente del Ministerio de Educación. Por otra parte, como se mencionó en los párrafos anteriores el PMA y el PNUD se encargaban de administrarlo hasta el año 2004 (Naranjo, 2008:54).

El funcionamiento de este programa sucedió gracias a la ayuda de la Organización de las Naciones Unidas, quienes mediante el PMA y el PNUD sacaron adelante al mismo, realizando actividades de control de los productos, innovando, prestando servicios de transporte entre otras, cooperando junto con el gobierno que no se encontraba en las posibilidades de ejercer el total control.

A pesar del apoyo que dieron estas organizaciones, es fundamental mencionar el papel de El Ministerio de Educación, ya que el mismo se ha dedicado a brindar apoyo tanto a las instituciones municipales, fiscales del Ecuador. La preocupación por la juventud ha llevado que el Ministerio cuente con política de alimentación escolar, donde gracias al apoyo brindado nace el programa PAE (Ministerio de Educación, 2016).

La importancia de este Ministerio se debe a que a través de los años el tema de la alimentación ha ido relacionándose al mismo tiempo con el tema de la educación, ambos fusionados en el Programa de Alimentación Escolar (PAE). Tanto el ministerio como el programa se complementan idóneamente para

garantizar el aprendizaje de los niños y su permanencia en las instituciones educativas.

Con la intención de señalar puntos clave de este primer periodo se remarca la intervención de organizaciones internacionales dentro del país (PMA y PNUD), las cuales fueron los pilares fundamentales para que exista un funcionamiento del Programa de Alimentación escolar. Si bien existe una participación por el gobierno no es completa hasta el año 2005 en el tema del financiamiento tampoco existe una verdadera toma de decisiones por la sociedad, puesto que solo se limitan a brindar una ayuda ya sea para la preparación o recepción de alimentos.

7. PERIODO 2007-2013

Para el año 2007, el Gobierno de Rafael Correa logra tomar fuerza entre los ecuatorianos. Su llegada al poder permitió que se efectúen varios cambios en su agenda, uno de los más relevantes fue el incremento de nuevas leyes para educación, salud, alimentación con el concepto de soberanía alimentaria que busca la obtención de alimentos nutritivos para un consumo seguro. A la par de estas leyes también se destacó la importancia de aumentar los presupuestos estatales para programas que brinden sus servicios a los sectores más vulnerables.

Fernando Rosero indica que el entorno sobre el cual el gobierno implantó políticas nuevas, fue gracias a la colaboración de las instituciones gubernamentales, organismos internacionales y la sociedad civil. Se puso énfasis en la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación adecuada. (Rosero, 2007:112).

Lo que buscaba el gobierno en turno, era la obtención de un mayor presupuesto para proyectos sociales que consten con una planificación ideal, una mayor profesionalización administrativa para los programas, y posicionar

al Estado como el principal asegurador de derechos que se encarga de administrar procesos públicos e institucionalizar a los ministerios que brinden apoyo a los programas. (Carranza, 2011:80).

La necesidad de un cambio se notaba cada vez, por esta razón que otro hito importante sucedió con la llegada al poder fue la Constitución del 2008, que buscaba transformar al país tanto social como políticamente. En el artículo 3 se menciona que el Estado debe garantizar el ejercicio de derechos que están expuestos en la Constitución del Ecuador y en los tratados internacionales, con respecto a seguridad, salud, alimentación y educación entre otros para sus poblaciones.

Como se señala en la carta magna del Ecuador, la alimentación es un tema indispensable en la aplicación de políticas, en este caso el derecho a la alimentación sana es necesario para el crecimiento de niñas, niños y adolescentes ya que es en estas etapas donde se desarrollan tanto física como mentalmente.

7.1 INSTRUMENTOS DE NODALIDAD

El gobierno de la Revolución Ciudadana creó el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, el cual consta con varios cambios en la agenda gubernamental, se fijaron nuevos objetivos y nuevas metas como la reestructuración de algunos programas de alimentación escolar con la aplicación de la soberanía alimentaria a sus actividades.

Se evidenció igualmente el cambio de los marcos legales para la reestructuración de los programas de alimentación. (Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010). Como meta se planteó contratos con productores campesinos que ofrecían sus productos al Estado para reactivar su economía y su producción, brindando alimentos sanos y nutritivos.

Con el objetivo de llevar una cuenta correcta de las compras de los productos de los programas de alimentación entre 2008 al 2009 se crea el PPA (Programa de Provisión de Alimentos) una institución anexa al (MIES) Ministerio de Inclusión Económica y Social, reemplazando la función del Programa Mundial de Alimentos (PMA), el cual transfirió inventarios y documentos a la nueva institución a cargo hasta mediados del 2009, siguió colaborando en aspectos de control y compras de la leche que venía en presentación Tetra pack envase que sustituye al plástico para ayudar al medio ambiente (Consultoría RFPECU/11/SER/05, 2012).

Es en este proceso donde se demuestra el primer cambio, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) era el encargo de realizar las gestiones de compras situación que cambio en el 2010 ya que el Programa de Provisión de alimentos tomó ese cargo. Otro hito importante fue la eliminación del almuerzo escolar en el programa y la nueva distribución de leche junto al desayuno.

Con el mandatario Rafael Correa se percibe las ganas de diferenciarse de otros gobiernos, con la creación de sus planes existen varios enlaces por los cuales se accede a esa información al igual que los informes brindados por los ministerios del país, empero el tema de programas de alimentación escolar tanto en literatura y publicaciones no es muy amplio en la actualidad.

7.2 INSTRUMENTOS DE AUTORIDAD

Con la nueva Constitución del 2008, tanto en los artículos 13 (Derechos a la alimentación) como el 281 (Soberanía Alimentaria) se detalla a estos temas como ejes rectores para poder seguir promoviendo los programas de alimentación, dentro de los mismo constan otros perímetros como las maneras de producción, políticas, diversificación de productos, comercialización y obtención de los mismos.

El 2010, gracias a la Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo SENPLADES, se logró dar prioridad a este programa el cual se adecuaba

perfectamente al objetivo dos relacionado con la ciudadanía del segundo plan desarrollado por Rafael Correa (Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013). En la sección sobre el Desarrollo infantil integral (Instituto de Provisión de Alimentos, 2014).

7.3 INSTRUMENTOS DE TESORO

Este gobierno explicó que es necesario realizar una mayor inversión en el sector social. Para desarrollar cambios tanto en modelos educativos como las escuelas para comunidades, sistemas de salud para prevenir enfermedades, y una inversión prioritaria en el desarrollo infantil, para garantizar los derechos sociales de los ciudadanos como base de las políticas. (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2013: 174).

Tabla No. 1: Montos en dólares transferidos al PMA para la operación de los programas de alimentación y nutrición, 2000 – 2008

Año	PANN 2000	AE	PAE	Total
2000	\$ 50.000	\$ 0	\$ 10'492.502	\$ 10'542.502
2001	\$ 600.000	\$ 0	\$ 15'405.365	\$ 16'005.365
2002	\$ 829.995	\$ 6'100.000	\$ 8'827.805	\$ 15'757.800
2003	\$ 1'360.000	\$ 6'981.377	\$ 14'556.632	\$ 22'898.009
2004	\$ 2'400.000	\$ 7'500.000	\$ 24'142.631	\$ 34'042.631
2005	\$ 10'278.500	\$ 7'200.000	\$ 14'362.376	\$ 31'840.876
2006	\$ 19'010.361	\$ 5'600.000	\$ 22'717.080	\$ 47'327.441
2007	\$ 12'308.572	\$ 22'830.601	\$ 36'250.000	\$ 71'389.173
2008	\$ 11'507.429	\$ 6'024.816	\$ 68'694.680	\$ 86'226.925
Total	\$ 58'344.857	\$ 62'236.794	\$ 215'449.071	\$ 336'030.722

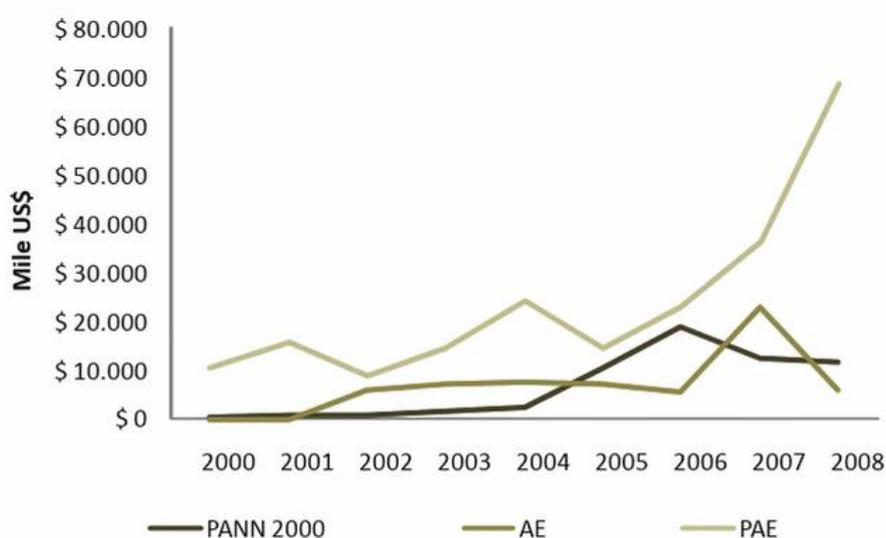
Tomado de: Carranza, B. Políticas públicas en alimentación y nutrición: Los programas de alimentación social de Ecuador, 2011

En el año 2004 donde el monto llegaba aproximadamente a unos 24.142 dólares aproximadamente. Se observa un incremento del presupuesto

destinado a los programas de alimentación, en el año 2008 en el cual PAE logró acumular una cantidad de \$68'694.680 (Carranza, 2011).

Al posicionarse como un programa importante en la política social del país, PAE presenta un aumento del presupuesto desde el año 2006 hasta el 2008, obteniendo como resultado el número más alto de ingresos en comparación a otros programas existentes.

Tabla No. 2: Serie histórica (2000 – 2008) de los montos transferidos para la operación de los programas de alimentación y nutrición



Tomado de: Carranza, B. Políticas públicas en alimentación y nutrición: Los programas de alimentación social de Ecuador, 2011

Es en este año donde comienza a surgir el incremento del gasto social, en específico dirigido al PAE con alrededor de 70.000 dólares, en comparación a los otros programas de alimentación escolar. Teniendo como resultado una concentración de apenas un 64% más del monto transferido. PAE logró obtener más aportaciones en comparación al programa alimentate Ecuador y el PANN 2000 (Carranza, 2011).

En el 2009, el gobierno expresó su preocupación por los ciudadanos más pobres, niños, niñas y adolescentes, la protección social se volvió fundamental en su agenda y por esta misma razón se destinó la cantidad de 1.267 millones de dólares para los sectores sociales llegando al 2011, definiendo las intenciones del Estado de universalizar los programas destinados a la alimentación de los sectores sociales más pobres del país por esta razón el PAE se fortaleció como eje principal para la creación de estrategias tanto de nutrición como de seguridad alimentaria ligados a una mayor inclusión y obteniendo un presupuesto jamás antes visto en la historia de 70 millones de dólares. Dentro de los planes de desarrollo que fueron creados en este año se encuentra un segundo Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013. (Consultoría RFPECU/11/SER/05, 2012: 20).

7.4 INSTRUMENTOS DE ORGANIZACIÓN

A pesar de la gran ayuda del sector privado para poder controlar los programas, es en el periodo entre el 2005 - 2007 donde los programas pasan a ser controlados completamente por el ejecutivo, dejando de lado a las organizaciones que financiaban estos programas de manera gradual. Tal como mencionaba el discurso, el Estado obtuvo la gran parte del poder para poder crear nuevas políticas con enfoques sociales.

Alrededor del 2008 y comienzos del 2009 para poder realizar de una manera más eficaz el control sobre las compras de alimentos dirigidas hacia los programas del gobierno destinados a este fin se crea el PPA (Programa de Provisión de Alimentos) que surge de la mano del MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social) y se demuestra otra variación control hacia el Estado. (Consultoría RFPECU/11/SER/05, 2012:15).

En el primer mandato del gobierno de la Revolución ciudadana se evidenciaron ciertos cambios: Comenzando por la inclusión de todos los actores del Estado para crear políticas más diversas y evitar dejar de lado a los sectores más vulnerables, el aumento de los presupuestos destinados a la sociedad y sus programas también fue otro punto importante del gobierno.

8. CONCLUSIONES

A través del presente trabajo se evidenció la importancia de las políticas públicas con relación a los programas alimenticios en el país, esto se debe a que al ser un tema fundamental en la agenda del gobierno es necesario que exista un análisis para evidenciar las fortalezas y debilidades de las políticas y como estas deben ser mejoradas a través de la reformulación o la creación de nuevas políticas para que puedan aplicarse de una manera eficiente y cumplir con los propósitos fijados.

Los programas de alimentación escolar han sido ejes centrales de las políticas de los gobiernos, en este aspecto la continuidad y eficiencia de los mismos también requiere de una adaptación a los nuevos gobiernos, decretos y leyes que estos proponen. El PAE (Programa de Alimentación Escolar), logro seguir las nuevas tendencias y tuvo como resultado convertirse en uno de los programas más importantes del país con respecto a otros programas.

Muchos de los cambios que se presentaron en este análisis se evidencian gracias a la metodología NATO (nodalidad, autoridad, tesoro, organización) que es uno de los modelos más eficientes porque reúne en un solo modelo a cuatro de los instrumentos más importante de políticas que los gobiernos utilizan. Partiendo desde nodalidad que es la obtención de información que el gobierno posee; autoridad mediante el uso legal de sus normas; tesoro el capital o bienes del estado; y finalmente organización que son tanto personas como instituciones quienes intervienen en las ejecuciones de lo que el gobierno solicite.

Es fundamental remarcar el periodo previo al 2007, ya que en este comenzaron a suceder cambios importantes en los programas, en el caso de PAE se evidenció que desde sus inicios surgió con la ayuda de organizaciones internacionales debido a la situación de crisis e inestabilidad del país y para que el Estado ejerza control del programa, se requirió de varios años para lograrlo.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) va reduciendo de manera paulatina su ayuda, deja de ser administrador del almuerzo escolar, de los recursos del gobierno y se centra en proveer los alimentos hasta el 2010 donde el gobierno ejecuta el programa totalmente en todos los aspectos. Esto refleja la poca participación del Estado en las políticas de estos programas hasta el 2010, y como resultado no existió un seguimiento total un aspecto que cambió con la primera llegada al poder de Rafael Correa.

Con la nueva administración del 2007 el programa tomó relevancia dentro de sus políticas, gracias a los nuevos decretos, planes y leyes que fueron creadas con respecto a la alimentación (soberanía alimentaria y derecho). Tal fue la legitimidad que tenía el gobierno que las medidas que se tomaban para el funcionamiento de las políticas constataban en las inversiones hacia el PAE.

Al mismo tiempo, la transición que se efectuó con esa administración evidencia un equilibrio puntuado por el nuevo diseño institucional, la constitución del 2008 permitió que el presidente de la república tenga un predominio en las decisiones y por consecuencia el Estado asumió la responsabilidad de los gastos sociales.

En conclusión, para que los programas implementados en el Ecuador por parte del gobierno puedan ejecutarse, necesitan tanto de aspectos legales como políticos en vista de que pueden constar en papeles, pero no en acciones, adicionalmente para que una política funcione de una manera eficiente, la sociedad es totalmente necesaria en este proceso porque son los actores que evidenciarán los resultados.

La continuidad de una política, también refleja resultados, por esta razón el PAE tuvo un éxito al consolidarse gracias al primer periodo de gobierno de Rafael Correa. La alimentación es un tema de agenda prioritario por consecuencia su investigación debe ser más amplia ya que abarca una serie de subtemas que pueden servir para desarrollar un mejor estilo de vida dirigido a los productores y beneficiarios.

REFERENCIAS

- Basabe, S. (2013). Rafael Correa: el antes y el después de la política ecuatoriana. *Iberoamericana*, XIII, 50, 168-17.
- Cadena, L. (2004). Evaluación de impacto programa de alimentación escolar. Maestría en Políticas Públicas y Gestión; FLACSO sede Ecuador. Quito. 83 p. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/460>
- Calero, L. C. J. (2011). Seguridad alimentaria en Ecuador desde un enfoque de acceso a alimentos. Recuperado de: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/udlasp/detail.action?docID=3217060&query=seguridad+alimentaria+Ecuador#>
- Carranza, B. C. (2011). *Políticas públicas en alimentación y nutrición: Los programas de alimentación social de Ecuador*. Recuperado de: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/udlasp/detail.action?docID=3217614&query=seguridad+alimentaria+Ecuador#>
- Constitución del Ecuador, 2008, art. 13.
- Constitución del Ecuador, 2008, art. 281.
- Constitución del Ecuador, 2008, art. 3.
- Consultoría RFP-ECU/11/SER/05, C. (2012). ESTUDIO DE CASO LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN ECUADOR. QUITO.
- De Alimentos, P. P. M. (2016). Fortaleciendo las Redes de Protección Social: apoyando los Programas Nacionales de Alimentación Escolar en América Latina y el Caribe. PMA.
- Del Castillo, G. (2017). EL ESTUDIO DEL CAMBIO DE POLÍTICAS EN EL CAMPO DE POLÍTICA PÚBLICA, The study of policy change in the field of Public Policy. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. VI (2), Pp. 53-66.
- FAO (2006). Policy Brief Food Security. Issue 2 Recuperado de: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fJxLs85gKm0J:www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Se

curity_Cocept_Note.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec&client=firefox-b-d

- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2019). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. Roma: FAO.
- Fontaine, G. (2015). Análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos. Madrid: Anthropos Editorial.
- Gavilanes, R. R. (2008). Sistemas de atención infantil en el Ecuador: Programa operación rescate infantil programa nuestros niños. Quito: Abaya-Yala. Recuperado de: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/udlasp/reader.action?docID=3217950&ppg=1#>
- Hexagón Consultores. (2007). Seguridad Alimentaria Política nutricional para Ecuador Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 27. Recuperado de: <http://www.hexagon.com.ec/documentos>
- Hogwood, B., & Peters, B. (1982). The Dynamics of Policy Change: Policy Succession. *Policy Sciences*, 14(3), 225-245. Recuperado de www.jstor.org/stable/4531893
- Hood, C. & Margetts, H.Z. (2007). The tools of government in the Digital Age. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. (2005). ¿What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. *Designing government: From instruments to governance*, 31–50
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy process. *Policy Studies Journal*, 26(3), 466–481
- Instituto de Provisión de Alimentos, PROALIMENTOS. (2014). Intervención en la alimentación escolar.
- Jones, D. Baumgartner, F. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government. *The Policy Studies Journal*, Vol. 40, No. 1. Recuperado de: <https://fbaum.unc.edu/articles/01-Jones-Baumgartner.pdf>

- Lascoumes, P., Simard, L., & McCoy, J. (2011). Public policy seen through the prism of its instruments: Introduction. *Revue Française De Science Politique (English Edition)*, 61(1), 1-17. Recuperado de : www.jstor.org/stable/revfranscipoleng.61.1.1
- Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Registro Oficial 259, Quito, Ecuador, 27 de abril de 2006. Recuperado de: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/5861-registro-oficial-no-259>
- López, J. Melo, A. (2006). Creación de espacio fiscal para reducir la pobreza: Revisión del gasto público del Ecuador. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Meny, Y. Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Versión española, Morata, F 1ª.edición Barcelona, Ariel, 1992 Cuadernos del CENDES, vol. 34, núm. 96.
- Ministerio de Educación. (2016). INTERVENCIÓN EN LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR.
- Ministerio, D. I. E. Y. S. (Ed.). (2013). *Políticas sociales e institucionalidad pública*. Recuperado de: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/udlasp/reader.action?docID=3220608&ppg=1>
- Naranjo, M. (2008). Ecuador: reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas, 2000-2006. CEPAL. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3626>
- Ortiz, N. D. Z. A. (2008). *Alimentación en las escuelas de América Latina. Recomendaciones para mejorar su efectividad*. Recuperado de: <https://ebookcentral.proquest.com>
- Peters, B. (2000). Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 10(1), 35-47. Recuperado de: www.jstor.org/stable/3525810
- Plan Nacional Decenal de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes 2004.

- Plan Nacional del Buen Vivir 2007- 2010. Recuperado de: <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2007-2010/>
- Plan Nacional del Buen Vivir 2009- 2013. Recuperado de: <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>
- Ponce, J. (2007). II INFORME NACIONAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO - ECUADOR 2007 Alianzas para el Desarrollo. Ecuador: Graphus. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/106374-opac>
- Rivera, F. (2003). Análisis de las Políticas y Programas Sociales en Ecuador Lima, OIT/Oficina Regional para las Américas/Programa IPEC Sudamérica, Abril 2003. 102 pp. (Serie: Documentos de Trabajo, 167). Recuperado de: http://white.lim.ilo.org/ipecc/documentos/politicas_sociales_ecuador.pdf
- Rosero, F. Albuja, K. Regalado, F. (2011). Hacia nuevas políticas alimentarias en América Latina y Europa. Quito: Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07864.pdf>
- Sabatier, P. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. *Knowledge*, 8(4), 649–692
- Salamon, L. (2000). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction". *Fordham Urban Law Journal*, 28(5): 1611-167. Recuperado de: <https://ir.lawnet.fordham.edu>
- Salazar, S. (2016). Programas sociales de alimentación y nutrición del Estado ecuatoriano, estrategia nacional en favor de la alimentación saludable. *Economía*, vol. XLI, núm. 41, enero-junio, 2016, pp. 76-96. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/1956/195649910004.pdf>
- Sen, A. (1987): Food and Freedom. Washington: Sir John Crawford Memorial Lecture.
- SENPLADES. (2013).

- Sión, L. (2007). Análisis a la Gestión del Programa Aliméntate Ecuador, periodo 2002-2007; y Propuesta de un nuevo Modelo de Gestión. Maestría en alta gerencia. Institutos de Altos Estudios Nacionales. Recuperado de: <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/80/1/IAEN-040-2007.pdf>
- True, J, Jones, B. Baumgartner, F. (2010). Teoría del equilibrio interrumpido Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas públicas En P. Sabatier. (Ed.). Teorías del proceso de las políticas públicas. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Vaca, C. (2004). DIAGNOSTICO DE LA SITUACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE ALIMENTACIÓN DEL GOBIERNO ECUATORIANO Y PROPUESTA DE UN MODELO DE GESTIÓN. Maestría en Políticas Públicas con mención en Gestión del Desarrollo; FLACSO sede Ecuador. Quito. 132 p. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/670>

