

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades COCISOH

**La relación entre el Estado ecuatoriano y el Programa Mundial
de Alimentos en el Programa de Alimentación Escolar:
¿Fortalecimiento o sustitución?**

Doménica Alegría Larrea Merino

Relaciones Internacionales

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito
para la obtención del título de Licenciatura en Relaciones Internacionales

Quito, 11 de mayo de 2025

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

HOJA DE CALIFICACIÓN DE TRABAJO DE FIN DE CARRERA

**La relación entre el Estado ecuatoriano y el Programa Mundial
de Alimentos en el Programa de Alimentación Escolar:
¿Fortalecimiento o sustitución?**

Doménica Alegría Larrea Merino

Nombre del profesor, Título académico

Angus Lyall, PhD

Quito, 11 de mayo de 2025

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Doménica Alegría Larrea Merino

Código: 00327791

Cédula de identidad: 1721982336

Lugar y fecha: Quito, 11 de mayo de 2025

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>.

RESUMEN

El propósito de este estudio es examinar la relación entre el Estado ecuatoriano y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), utilizando como caso en específico el Programa de Alimentación Escolar (PAE). A partir del análisis se busca responder si existe una sustitución o un fortalecimiento de las capacidades del Estado a partir de la cooperación internacional del organismo. Es a través de un método cualitativo con entrevistas semiestructuradas con actores técnicos, funcionarios del PMA, exministros y especialistas. Además, se incluyó un análisis documental de datos específicos o informes oficiales. Se evidenciaron los aportes tanto técnicos como de monitoreo, de evaluación y ejecución del programa como las limitaciones de las capacidades. Se evidenció una cooperación ambivalente, pues por un lado se evidencia el fortalecimiento de capacidades locales y el apoyo socioeconómico en varias localidades. Por otro lado, la sustitución que se evidenció fue en funciones estatales como en la generación de datos y rendición de cuentas. Es así como la investigación concluye en la necesidad de generar una voluntad política que genere políticas de Estado transversales que fortalezcan las capacidades en distintos sectores. El estudio plantea la relevancia de temas como la soberanía alimentaria y la viabilidad del programa desde una cooperación integral.

Palabras clave: Cooperación Internacional, Seguridad Alimentaria, Malnutrición Infantil, Política.

ABSTRACT

The purpose of this study is to examine the relationship between the Ecuadorian State and the World Food Programme (WFP), using the School Feeding Programme (PAE) as a specific case. The analysis seeks to determine whether there is a substitution or a strengthening of State capacities through the international cooperation provided by the organization. This is carried out through a qualitative method based on semi-structured interviews with technical actors, WFP officials, former ministers, and specialists. In addition, a documentary analysis of specific data and official reports was included. Both technical contributions and those related to monitoring, evaluation, and implementation of the Programme were identified, as well as limitations in State capacities. An ambivalent form of cooperation was evidenced: on the one hand, the strengthening of local capacities and socioeconomic support in various localities; on the other hand, the substitution was observed in State functions such as data generation and accountability. Therefore, the research concludes with the need to generate political will to promote transversal State policies that reinforce capacities across various sectors. The study highlights the relevance of issues such as food sovereignty and the viability of the Programme through comprehensive cooperation.

Keywords: International Cooperation, Food Security, Child Malnutrition, Policy.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	9
Contexto.....	10
Marco Teorico.....	12
Justificación	19
Metodología	20
Hallazgos.....	22
Análisis	34
Conclusión	38
Bibliografía	40

DEDICATORIA

*A mis padres por su amor y apoyo incondicional,
A Stefano por impulsarme todos los días,
A mis profesores por su paciencia y disposición,
A mis amigos por su apoyo,
A Dios por darme esta oportunidad.*

INTRODUCCIÓN

En Ecuador, a pesar del derecho a la alimentación estar decretado en la Constitución, se mantienen altos niveles de malnutrición infantil, específicamente en zonas rurales y vulnerables. Si bien la iniciativa ha generado beneficios en varias regiones del país, también ha estado marcada por limitaciones estructurales desde el Estado. Este escenario cuestiona la cooperación internacional en los últimos años. Esta investigación tiene como propósito analizar el desarrollo de la relación entre el Estado de Ecuador y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en el contexto de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Se propuso comprender si la cooperación internacional favorece el fortalecimiento de las capacidades estatales, o si substituye las obligaciones del Estado. A pesar de que el Ecuador ha progresado en el reconocimiento del derecho a la alimentación, todavía hay diversas dificultades para que se cumpla la normativa en todo el país. Teniendo en cuenta eso, el PAE ha sido una estrategia que ha buscado mejorar la calidad vida de los niños, como incidir en su escolarización. No obstante, el Estado no ha podido implementar un programa que respete los estándares de una alimentación adecuada por sí solo, pues ya han sido más de dos décadas desde el inicio de la cooperación con el PMA en el programa. Es así donde surge la pregunta que guía esta investigación como: la Cooperación Internacional, en el marco del Programa de Alimentación Escolar en Ecuador ¿Fortalece o substituye las capacidades del Estado?

Es importante mencionar que la participación del PMA no se limita solamente a la provisión de alimentos, sino se expande hasta el diseño del proyecto, la incidencia en las políticas y la promoción de estándares internacionales. Su involucramiento ha superado lo netamente operativo o técnico para influir en las decisiones estatales. Desde la teoría constructivista se parte de la idea que las identidades y roles se construyen a partir de discursos, ideas y relaciones que se van generando. Es a partir de esto que el PMA es un referente que ayuda en la definición de las políticas alimentarias saludables. Así, se busca examinar cómo se distribuyen las responsabilidades entre el Estado y el PMA, cómo y qué tipo de relaciones se han establecido, y que implicaciones tiene en la soberanía alimentaria.

CONTEXTO

En las últimas décadas Ecuador ha enfrentado varios desafíos en materia de nutrición infantil, sobre todo en zonas rurales del país. A pesar que el Estado ha incorporado en su marco normativo el derecho a la alimentación, desde la Constitución del 2008 y la Ley Orgánica de Alimentación Escolar (LOAE) del 2021, la implementación de políticas alimentarias sigue marcada falta de articulación intersectorial y los recursos limitados. El Programa de Alimentación Escolar (PAE) se implementó a nivel nacional en 1999, aunque antes funcionaba como Programa de Colación Escolar entre 1989 y 1995. Al inicio se concentró en áreas específicas del país, y en 1999 no solo se amplió su alcance, sino que se lo renombró al actual PAE y se incluyó almuerzo para los estudiantes. Desde entonces el PAE busca mejorar la ingesta nutricional de los niños y mejorar el acceso a la educación tomando en cuenta factores como la deserción escolar y los logros de aprendizaje. El programa contó con el apoyo de las Naciones Unidas, el Programa Mundial de Alimentos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde el año 2000, se dejó de considerar a los criterios de focalización para universalizar el programa, hasta que en 2010 se suprimió el almuerzo. Entre los años 2002 a 2013 la adquisición y distribución de las comidas se basó en un sistema de información actualizado diariamente. Su administración estuvo a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) hasta que en 2016 el Ministerio de Educación tomó cargo de todos los procesos relacionados al PAE. El programa tuvo varios cambios en la composición de la entrega de alimentos, desde galletas, avena, leche pasteurizada UHT, entre otros... El programa ha sido una de las herramientas en la lucha contra la malnutrición, la inasistencia escolar y la pobreza.

Tomando este contexto en cuenta, la cooperación internacional y el rol del PMA ha cobrado protagonismo en los últimos años. Desde su inicio en el país, se ha brindado asistencia técnica, logística, y financiamientos... haciendo que su intervención también influya en la planificación, ejecución y evaluación del programa. Esta participación ha sido clave en sostener al programa cuando el Estado ecuatoriano no logra llegar. En la definición propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 1996) las dimensiones sociales, culturales y económicas influyen en la estructura del PAE. De la misma forma, el constructivismo en las Relaciones Internacionales aporta una mirada clave para comprender el rol de las OI y como modelan los discursos, las normas y las prácticas que

transforman las identidades y/o prioridades de los Estados. En el caso de Ecuador, la intervención del PMA ha llenado espacios operativos y ha contribuido en reformular las prioridades estatales en el derecho a la alimentación. De acuerdo con la Organización Mundial de Salud (OMS) “la malnutrición se abarca desde la desnutrición, los desequilibrios de vitaminas o minerales, el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación” (2024). Según sus datos en 2022, 149 millones de niños menores a 5 años sufrían de retraso de su crecimiento, 45 millones eran demasiado delgados para su estatura y 37 millones tenían sobrepeso u obesidad (2024). Su definición de malnutrición menciona que:

El término “malnutrición” se refiere a las carencias, los excesos y los desequilibrios de la ingesta calórica o de nutrientes de una persona. Abarca tres grandes grupos de afecciones:

- *La desnutrición, que incluye la emaciación (un peso insuficiente respecto de la talla), el retraso del crecimiento (una talla insuficiente para la edad) y la insuficiencia ponderal (un peso insuficiente para la edad);*
- *La malnutrición relacionada con los micronutrientes, que incluye las carencias de micronutrientes (la falta de vitaminas o minerales importantes) o su exceso; y*
- *El sobrepeso, la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación (como las cardiopatías, la diabetes y algunos tipos de cáncer).*

OMS, 2024

Desde la OMS (2024) se entiende que las mujeres, los lactantes, los niños y adolescentes son los que más expuestos están a la malnutrición. Esto considerando que la pobreza multiplica los riesgos de sufrir este problema. Es muy importante también mencionar que la malnutrición aumenta los costos de la salud, reduce la productividad y el crecimiento económico perpetuando la pobreza y la mala salud.

Desde el gobierno del expresidente Guillermo Lasso, se creó la Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil para luchar especialmente contra la Desnutrición Crónica Infantil (DCI). Basándose en el documento “Estrategia Nacional Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil: Avances de la política pública orientada al abordaje de la desnutrición crónica infantil”, se toma en cuenta como “es un problema de salud pública y de corte social que compromete el desarrollo de la nación. El contar con una política social sostenida,

independiente a los cambios de gobierno, garantizará un futuro prometedor de desarrollo para las próximas generaciones” (2023). A pesar de que este documento y esta estrategia pusieron énfasis en la DCI, yo decidí utilizarlo a fin de entender la posición del Estado ecuatoriano, sus alineamientos, su definición del problema y los datos frente al problema del hambre. Este documento revela ciertas posiciones del Estado Ecuatoriano en los últimos años que se debería tomar en cuenta para este análisis. Empezando por las normativas vinculantes que se decidieron tomar en cuenta se encuentran: La Convención de los Derechos del Niño, en donde la responsabilidad del Estado debe asegurar la prestación de servicios que aseguren su acceso a atención que combata enfermedades y malnutrición. También: La Constitución de la República del Ecuador reconoce su rol fundamental en la garantía de la protección de la niñez y adolescencia a través del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia. Todo esto se alinea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2: Hambre Cero de las Naciones Unidas del cual se basa la meta en poner fin a todas las formas de malnutrición al 2030. Se menciona que los principales problemas que se presenta en la primera infancia con la malnutrición es un problema que de acuerdo con su nivel de afectación compromete el desarrollo cerebral de los niños, sus habilidades para aprender, entender, comunicarse, pensar, relacionarse, y adaptarse a nuevos entornos (Cepal, 2018). De acuerdo con Unicef, los costos de la malnutrición en el país causan una pérdida del 4.3% del PIB en salud, educación, cuidado y pérdida de productividad (2023).

En este escenario, me resulta fundamental analizar como la cooperación internacional y las responsabilidades del Estado, especialmente cuando un organismo como el PMA asume ciertas funciones. Comprender si esta cooperación fortalece o sustituye las capacidades del Estado es clave en este sentido.

MARCO TEORICO

El presente marco teórico tiene como objetivo presentar las distintas bases de análisis y discusión que permitirán ilustrar la relación entre el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Estado Ecuatoriano en la implementación de proyectos y políticas de alimentación. Para ello, se abordará distintos conceptos fundamentales como el Estado y las Organizaciones Internacionales.

Posteriormente, se analizará la evolución del concepto de seguridad alimentaria y el rol del PMA en su promoción. También, se discutirá la relación entre la seguridad y la soberanía

alimentaria en el Ecuador con el fin de entender como estos conceptos se vinculan con el Programa de Alimentación Escolar (PAE). También, se abordará el derecho a la alimentación y la institucionalización de las políticas, para luego examinar las políticas de seguridad alimentaria y la sostenibilidad del PAE. Finalmente, se discutirá la cooperación internacional y la construcción de Políticas Públicas en seguridad alimentaria.

1. Conceptualización del Estado y las Organizaciones Internacionales desde las principales teorías de Relaciones Internacionales.

El Estado es uno de los conceptos más importantes en la discusión de las Relaciones Internacionales, y por ende, ampliamente debatido. Desde una de las teorías más antiguas, el Realismo clásico propone al Estado como el actor central en el sistema internacional y su búsqueda constante de poder y seguridad en un contexto anárquico (Morgenthau, 1948). Para otros autores como Thomas Hobbes, el Estado surge como una necesidad para evitar el caos y asegurar la seguridad de sus ciudadanos con un contrato social (Hobbes, 1651). Para Max Weber, el Estado es una entidad que posee el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro del territorio, y se establece como una de las visiones más modernas (1919). Para los realistas, las OI tienen un papel secundario en la política internacional porque no cuentan con autonomía y dependen de la voluntad de los Estados. Es así como, las OI no pueden modificar los comportamientos de los Estados y su existencia solo beneficia a los Estados más influyentes. En este caso, el PMA no fortalecería al Estado ecuatoriano, sino que sería un instrumento que influye en la agenda política del país.

Desde el liberalismo, el Estado no es el único actor relevante, también comparte espacio con las Organizaciones Internacionales (OI), la sociedad civil, y el sector privado. En este sentido, las OI son vistas como mecanismos de cooperación que facilitan la resolución de problemas comunes, promoviendo normas y valores que trascienden fronteras (Mitran, 1943). Como lo mencionaba Kant, la promoción de la paz es posible cuando los Estados adoptan principios de gobernanza y cooperación democrática (1795). Por otro lado, Robert Keohane, introdujo la idea que el neoliberalismo institucionalista, enfatiza en la idea que las OI reducen la incertidumbre y facilitan la cooperación (1986). Para el liberalismo, las OI son relevantes y pueden influir en las políticas estatales si fomentan estabilidad global. Por otro lado, el capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas define los objetivos de cooperación a partir de la

consideración de su funcionalidad en la creación de las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para el establecimiento de unas relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones. Desde este enfoque, el PMA fortalece al Estado ecuatoriano al proporcionar las herramientas necesarias para mejorar la seguridad alimentaria con un enfoque cooperativo entre actores.

Por otro lado, el constructivismo, representado por Alexander Wendt (1992), menciona que los Estados como las Organizaciones Internacionales son productos de construcciones sociales, por las cuales las ideas, las normas y los discursos forjan la definición de sus acciones e interacciones. Además, menciona que los Estados no actúan solo por interés racional, sino que su identidad, sus valores y sus percepciones moldean y afectan como interactúan. Esto significa, que según Wendt, las OI no solo reflejan los intereses de los Estados o forman políticas técnicas, sino que asimismo contribuyen a las identidades estatales y la configuración de agendas políticas. De acuerdo con Martha Finnemore (1996) las OI pueden promover ciertas normas como la promoción de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Es así como, desde la perspectiva constructivista, el PMA podría fortalecer al Estado ecuatoriano al introducir nuevas normas y modelos en la lucha contra la malnutrición.

Por último, el marxismo y la teoría crítica entiende al Estado como una herramienta de las élites económicas que perpetúan el sistema capitalista. A lo largo de los análisis hechos por Karl Marx y Friedrich Engels, el Estado no es neutral y domina los medios de producción para la reproducción del sistema capitalista. Con esta visión, las OI son mecanismos de dominación económica de los países ricos sobre los países pobres o menos avanzados. Desde esa óptica, el PMA podría verse como un mecanismo que no aborda los temas estructurales del hambre, sino que gestiona el problema sin criticar el sistema. Es decir, promueven la desigualdad y se limitan a la asistencia humanitaria reforzando la dependencia a los países ricos.

Es así como la presencia y proyectos del Programa Mundial de Alimentos (PMA) pueden ser analizados desde varias perspectivas teóricas. Mientras el realismo podría argumentar que su accionar responde a los intereses de los Estados poderosos que lo financian, el liberalismo mencionaría el papel en la coordinación de esfuerzos globales para asegurar la seguridad alimentaria. Por otro lado, el constructivismo podría interpretar al PMA como un actor que moldea y construye las narrativas de la lucha contra el hambre y el desarrollo sostenible. Por último, el marxismo ve a los proyectos del PMA como una extensión del sistema capitalista

que refuerza la sumisión y dependencia de los países en desarrollo o pobres frente a los países dominantes.

2. Evolución del concepto seguridad alimentaria y el rol del PMA

El concepto de seguridad alimentaria ha evolucionado significativamente, desde una visión centrada exclusivamente en la disponibilidad de alimentos a una idea que abarca conceptos de acceso físico, estable, de calidad y económico. Según la FAO (1996) 'Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana'.

Este enfoque ha sido adoptado por OI como el PMA, y han tenido influencia en el Ecuador. Desde la distribución de alimentos, hasta políticas educativas en nutrición y fortalecimiento de redes de producción local. Como lo menciona Medina Rey et al. (2021), la FAO y el PMA han sido actores clave en la formulación de políticas nacionales, proporcionando asistencia técnica y promoviendo estándares de seguridad alimentaria. Sin embargo, también se advierte que esta influencia puede generar una relación de dependencia, donde los Estados no desarrollan sus propias capacidades institucionales (Medina Rey et al., 2021). Esto ya que se menciona que los países en desarrollo dependen de la experticia y financiamiento de estos organismos, pues no desarrollan sus propias capacidades institucionales. Así mismo, se discute el tema de la soberanía alimentaria y la seguridad cuando entran en conflicto temas sobre la capacidad de los consumidores de poder escoger su alimentación con productos locales limitando los productos procesados.

Es así como, Beuchelt y Virchow (2012) argumentan que la soberanía alimentaria tiene un valor político y movilizador, pero carece de operatividad jurídica. Por otro lado, el derecho a la alimentación permite establecer marcos institucionales con obligaciones más claras para el Estado. Ecuador a pesar de reconocer la soberanía alimentaria en su Constitución del 2008, sigue dependiendo del PMA (y otras organizaciones) para la implementación de programas clave como sería el Programa de Alimentación Escolar (PAE). Los autores concluyen que, si bien la soberanía alimentaria es útil como bandera política y herramienta movilizadora en el ámbito social, es el enfoque de derechos humanos el que ofrece mayor viabilidad como política

pública de desarrollo. Este puede ser implementado, evaluado y exigido legalmente, lo que le otorga una fuerza normativa que la soberanía alimentaria aún no ha alcanzado.

El rol del PMA también ha sido destacado por Petiteville (2017) y Burgos Silva (2019), quienes enfatizan que las OI, aunque se presentan como entidades técnicas, poseen un poder simbólico y político que pueden influir en las decisiones públicas. En el caso ecuatoriano, esta influencia se traduce en la adopción de estándares internacionales que formulan las políticas alimentarias. Burgos Silva (2019) argumenta que la información y el conocimiento generado sistemáticamente por ciertas OI crean y organizan la realidad al establecer problemas y soluciones.

3. El derecho a la alimentación y la institucionalización de políticas

El derecho humano a una alimentación adecuada ha sido reconocido en el marco jurídico respaldado por instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y desarrollado normativamente en documentos como el Comentario General N.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Así, la soberanía alimentaria se reconoció en la Constitución del 2008 del Ecuador. Así como la FAO ha promovido las medidas que garanticen el derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria. Se basa en las obligaciones de los Estados para garantizar el acceso a alimentos adecuados sin discriminación. No obstante, todo lo mencionado genera un debate sobre si esto fortalece o sustituye al Estado en la formulación de las políticas y proyectos alimentarios. En Ecuador, el PAE se ha planteado como una herramienta clave en zonas de alta pobreza o pobreza extrema, aunque enfrenta desafíos logísticos y presupuestarios.

La sostenibilidad del PAE, al analizarse en contexto de políticas públicas nacionales destaca que se ha intentado integrar la producción local y fortalecer al pequeño productor mediante compras públicas, subsidios y asistencia técnica (Calero León, 2011). Este tipo de acciones mejoran la nutrición de los estudiantes como dinamizan la economía local, fortalecen la soberanía y seguridad alimentaria y reducen la dependencia de importaciones. Estas políticas fortalecen la asociatividad y reducen la dependencia de intermediarios. El análisis de Petiteville (2017) resulta útil para entender cómo, a pesar de su carácter técnico, las OI pueden influir en las políticas públicas, al establecer estándares, prioridades y hasta formas de evaluación.

Así mismo, de acuerdo con Ojeda et al. (2022) la producción local es una prioridad en el desarrollo sostenible, pues el Gobierno Ecuatoriano entre 2011-2012 mencionó que “establecer un sistema económico social, solidario y sostenible, para asegurar entre otros aspectos la seguridad alimentaria y así avanzar en la senda de la sostenibilidad del desarrollo”. Esto de acuerdo con el Programa Nacional del Buen Vivir, dio un giro radical al “Asegurar una alimentación sana, nutritiva, natural, y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales”. Por último, menciona algo sumamente importante:

El Gobierno de Ecuador ha definido entre las políticas priorizadas la contribución de la producción agrícola al desarrollo local sostenible, y se ha avanzado en esta dirección, pero la realidad aún no se corresponde con lo que la sociedad necesita. Existen problemas ambientales que limitan la conservación de la agrobiodiversidad, la participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB) es insuficiente y la seguridad alimentaria no está del todo garantizada. (Ojeda et al., 2022)

De otra forma, Burgos Silva (2019) recuerda que la idea del ‘poder’ es una lógica de acceso y tenencia de ciertos recursos y como un tipo especial de relación social. Además, se recuerda que el poder es asimétrico tomando en cuenta el acceso a información para generar estadísticas. O, un poder simbólico que expresa las posibilidades de establecer ideas a través de la autoridad o la legitimidad de las OI en el sistema internacional. Las OI tienen autonomía variable en relación con los Estados mientras cumplen con el rol ‘neutral’ y ‘técnico’ formando ideas de lo deseable en las políticas públicas.

4. La cooperación internacional y la construcción de Políticas Públicas en seguridad alimentaria

La cooperación internacional ha pasado de ser una ayuda económica para consolidarse como un mecanismo multifacético que influye en el diseño, implementación y evaluación de Políticas Públicas. Esta relación ha sido impulsada por la creciente globalización y la necesidad de afrontar desafíos comunes, como el hambre y la malnutrición, desde una perspectiva de derechos humanos y desarrollo sostenible. En este contexto, la cooperación internacional se define como las acciones conjuntas entre Estados u organizaciones, incluidas ONGs, con el

objetivo de alcanzar metas compartidas en planos nacionales o internacionales (Socas y Hourcade, 2009). A su vez, el concepto ha evolucionado superando una visión centrada donde unos “donan” y otros “reciben” con la asistencia económica. Ahora se habla y se dirigen las relaciones hacia un apoyo técnico, político, y normativo que acompaña las distintas fases del ciclo de políticas públicas: formulación, diseño, implementación y evaluación (Lahera, 2004; Guzmán, 2019). Así mismo, se mencionó según Duarte Herrera y González que "Actualmente, la cooperación es repensada basada en una visión de desarrollo humano, que supera la visión exclusivamente economicista y vertical de las décadas anteriores. Superado estos problemas, la cooperación internacional para el desarrollo en la actualidad es dinámica y ajustable a las necesidades cambiantes del entorno internacional" (2014).

En la actualidad, esto es clave para entender la cooperación internacional en el ámbito de la seguridad alimentaria. Según la FAO y otros organismos, los sistemas alimentarios deben ser entendidos como redes complejas que integran componentes sociales, políticos, económicos y medioambientales (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2020). Por tanto, cualquier política pública que busque erradicar el hambre debe ser abordada desde una óptica integral, intersectorial y participativa. En América Latina, el hambre ha sido reconocido no solo como un problema estructural, sino como una violación de derechos humanos y una cuestión política. La “Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025” parte de tres fundamentos: el hambre es una violación de derechos, es un problema político, y puede combatirse desde la cooperación internacional. Especialmente cuando los actores externos actúan como emprendedores políticos que impulsan reformas estructurales. (Faret y Rapallo, 2014).

La cooperación se vuelve un puente entre los actores internacionales y locales, que permite el intercambio de conocimientos, generación de capacidades institucionales y fortalecimiento de mecanismos de gobernanza. Según Guzmán (2019), cuando los donantes y cooperantes respetan las agendas nacionales y colaboran de manera cercana, se genera condiciones favorables para apoyar la implementación de políticas públicas sostenibles y legítimas. No se trata solamente de formular nuevas iniciativas, sino de acompañar y fortalecer procesos en marcha, promoviendo la apropiación nacional de políticas. Por ese mismo lado, según Duarte Herrera y González: "La cooperación internacional es uno de los elementos que

ha conducido a que las relaciones internacionales pasen a un nuevo plano en la historia y marquen un hito en la concepción de una nueva sociedad internacional" (2014).

En este sentido, hay que mencionar el vínculo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente del ODS 2: “Poner fin al hambre”. Las metas específicas de este ODS promueven erradicar todas las formas de malnutrición antes del 2030. Con eso refuerzan la necesidad de políticas públicas que garanticen el acceso equitativo, sostenible y digno de alimentos. Considerando que sean alimentos suficientes, sanos y nutritivos desde la agricultura sostenible. De acuerdo con la FAO, el derecho a una alimentación adecuada implica que los grupos vulnerables deben tener acceso a los recursos necesarios para producir o adquirir alimentos sin depender exclusivamente de asistencia externa y deben ser activos en la definición de las políticas que afecten su alimentación (FAO, 2011). Por ende, uno de los principales retos de la cooperación internacional es propiciar diálogos entre gobiernos, sociedad civil y organismos multilaterales, que busquen la transparencia, la participación y la rendición de cuentas (Faret y Stevens, 2014). De esta forma, las políticas públicas podrán responder a las necesidades de las personas mientras contribuyen a construir vidas más dignas y justas.

JUSTIFICACIÓN

En medio del creciente número de personas en situación de pobreza en el Ecuador y la inestabilidad transversal en la economía, la política y la sociedad; la revisión de literatura demuestra que a pesar de las discusiones alrededor de la Seguridad o Soberanía Alimentaria, el caso del Ecuador todavía queda por discutir y analizar. Hay literatura que analiza diferentes perspectivas sobre el desarrollo local, la Constitución y su reconocimiento jurídico, la neutralidad de las OI y las concepciones del Estado... No obstante, no hay literatura reciente que analice el Programa de Alimentación Escolar en sus distintas fases. A pesar de los esfuerzos del Ecuador por promover modelos de programas o reconocimientos en la Constitución, la investigación continúa demostrando que los debilitamientos institucionales se llegan a ‘rellenar’ de cierta forma a través del trabajo de las OI. Aunque las OI se mantengan en un discurso de neutralidad, imparcialidad y tecnicidad, en realidad siempre tendrán un factor político cuando sus decisiones afectan a gobiernos, sociedades y ciudadanos. El entregar

asistencia humanitaria, si puede influir en las políticas públicas del Estado, así como la modificación de estas leyes para consolidar la entrada de una nueva OI en el país.

Aunque los esfuerzos de los Gobiernos por la lucha contra la malnutrición sean varios, es evidente que la tecnicidad y la información que proveen las OI es importante para una calidad en los programas. Aunque las OI no intervengan directamente en la formulación de políticas institucionales y modelos comerciales, la literatura promueve aun así la idea que el Ecuador necesita de estos actores para realizar los programas de forma adecuada o acertada. El poder que tienen las OI de generar información, modificar agendas, o crear normas se ha evidenciado en el PAE o en los apoyos en la creación de leyes como la Ley de Alimentación Escolar. Esto, nos revela que efectivamente las OI tienen una independencia de los Estados y son una fuente de poder informativo y simbólico de peso en las instituciones del Estado.

Por tanto, el estudio busca aportar la comprensión de la cooperación internacional en el ámbito alimentario. Mientras analiza los límites y posibilidades del Estado en la implementación de políticas públicas con el apoyo de organismos internacionales. En un contexto sumamente influido por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se busca entender las dinámicas entre el Estado y la OI en el área de alimentación escolar.

METODOLOGÍA

Para la presente investigación se recurrió a una metodología cualitativa basada en entrevistas semiestructuradas como principal herramienta de recolección de datos. Esto permitió obtener información y perspectivas directas, detalladas y contextualizadas a partir de experiencias de los actores involucrados. En total se realizaron entrevistas a diez actores de distintos niveles de implicación y experticia en el Programa de Alimentación Escolar. Cuatro de ellos fueron funcionarios actuales del Programa Mundial de Alimentos, dos ejercieron como ministros en los últimos dos gobiernos (2021-2024), otros tres fueron funcionarios de Gobiernos Autónomos Descentralizados -lo que permitió entender el impacto del programa en el territorio-, y el último fue un nutriólogo pediatra. Estos actores fueron variados y respondían tanto a sectores políticos, técnicos de carrera y funcionarios internacionales. Esta variabilidad en las entrevistas permitió obtener información sobre las cambiantes o actuales relaciones del Estado ecuatoriano con el Programa Mundial de Alimentos.

Por otro lado, se complementó con un análisis documental que incluyó la revisión de la Ley Orgánica de Alimentación Escolar, específicamente la primera parte donde se establecen los principios y objetivos. También se consultaron fuentes oficiales disponibles en portales web con información oficial del Programa Mundial de Alimentos en las cuales se accedía a varios informes correspondientes. Así mismo, se analizó los reportes del ministerio de educación acerca del Programa de Alimentación Escolar con datos oficiales.

El valor de la investigación se basa en buscar ilustrar las relaciones entre el Ecuador y el Organismo Internacional con la cooperación internacional. La fortaleza está en los datos que se pudieron recaudar con la gran apertura y ayuda del Programa Mundial de Alimentos. Fue gracias a esta Organización que la investigación pudo desarrollarse, pues proporcionó apoyo en el contacto de varios de los funcionarios públicos. Esta metodología permitió triangular la información obtenida a fin de contrastar las narrativas entre actores y datos proporcionados. Esto fortaleció la validez de los hallazgos y ofreció una comprensión más profunda de las dinámicas de cooperación entre el Estado y el PMA en materia de seguridad alimentaria.

Se debe mencionar que, aunque se intentó establecer contacto con los funcionarios que actualmente prestan servicios en los Ministerios, la respuesta de parte de estos fue nula. Esto es importante, pues la apertura de las instituciones en el país no es amigable con investigaciones cortas. Por lo que se entendió como una evidencia de la limitación en el acceso a la información y rendición de cuentas para la población civil. A causa de esto, se limitó el análisis con los actores mencionados y específicamente con el ente rector del programa siendo el Ministerio de Educación del cual solo se pudo conversar con el exministro.

En cuestión del tratamiento de datos e información proporcionada, todos los entrevistados fueron informados del propósito de la investigación y su carácter académico. Se garantizó la opción de optar por el anonimato para protección de su privacidad y confidencialidad a todos los participantes. Sin embargo, ninguno optó por mantener esta medida y se manifestó su voluntad de contribuir de manera transparente con la investigación.

HALLAZGOS

Los hallazgos presentados buscaron información relevante que responda a la pregunta de investigación tomando en cuenta los diferentes puntos de consideración de esta. El primer punto se concentra en entender como el Programa de Alimentación Escolar actual se entiende desde perspectivas de salud, cultura, y el entendimiento y el cumplimiento de la legislación. En el segundo punto, me concentro en presentar el marco de relación entre el PMA y el Ecuador en materia de coordinación y desafíos en los distintos ámbitos del proyecto. En cuanto al tercer punto, me encargo de presentar el rol del PMA en el Ecuador y sus distintas incidencias y apoyos en distintas perspectivas a fin de entender su nivel de protagonismo. En el cuarto punto se presentan los impactos de la relación del PMA en el PAE en sectores sociales económicos y educativos, estos sirven como una ilustración del fortalecimiento o sustitución como se propuso en la pregunta. Por último, el quinto punto presenta las voluntades políticas y la incidencia del PMA en las políticas públicas de la agenda del gobierno en el Ecuador.

1. Calidad Nutricional y Adecuación del Programa de Alimentación Escolar

Uno de los hallazgos más reiterados en las entrevistas y documentos analizados es la calidad nutricional de los refrigerios que se reparten desde el Ministerio de Educación (MINEDUC). En un primer punto, desde el año 2010 se universalizó la entrega de desayuno y refrigerio a niños y niñas de 3 a 14 años en establecimientos fiscales, fiscomisionales y municipales en zonas urbanas y rurales (Evaluación de Impacto del Programa de Alimentación Escolar, 2017). Según Paul Moscoso, nutricionista pediatra, estos refrigerios que en muchos casos constituyen la única comida matutina de los niños en zonas rurales, tienen un alto contenido de azúcar (15g por refrigerio, que corresponde al 60% del límite del consumo diario recomendado). Esto es perjudicial para la salud y el desarrollo de los niños, especialmente en un país que enfrenta una “doble carga” nutricional: obesidad y desnutrición infantil. Según el Dr. Moscoso, promover estos modelos de comida, provoca que los niños creen que los alimentos ultra procesados altos en azúcar y grasa sean adecuados para su alimentación. En la reunión con la ex ministra de Salud Pública, Ximena Garzón, se comentó que el Ministerio de Salud Pública (MSP) determina si los alimentos que el MINEDUC reparte (o califica en las subastas) cuentan con las certificaciones para ser proveedores. En este proceso, el MSP informó y alertó que las leches y galletas que se reparten actualmente no tienen ni los nutrientes, ni las vitaminas, ni las proteínas que deberían. Según Daniel Zevallos, ex ministro de

educación, los productos que se entregan en las escuelas, al ser “universalizados” no dejan de ser “industrializados” y no cumplen con las recomendaciones del MSP

De acuerdo con la Ley Orgánica de Alimentación Escolar (2020); El artículo 3 menciona que los fines de la ley son garantizar el derecho a una alimentación adecuada para niñas, niños y adolescentes en edad escolar mediante la dotación permanente de alimentos saludables. Busca prevenir la malnutrición promoviendo hábitos alimenticios saludables en el entorno educativo y asegura la calidad, inocuidad y control de los alimentos ofrecidos. Esto respetando las guías alimentarias emitidas. También, fomenta el consumo de productos de agricultura local y campesina promoviendo el comercio justo y la soberanía alimentaria. Por otro lado, el Artículo 6 sobre los Deberes y obligaciones del Estado menciona que el Estado a través de sus autoridades educativa, sanitaria y agraria tiene la responsabilidad de coordinar, supervisar y garantizar el cumplimiento del derecho a una alimentación escolar adecuada. Este deber debe asumirse como una política de Estado con enfoque integral y como prioridad nacional en la cual el Estado debe:

- Establecer estrategias para prevenir la malnutrición y enfermedades relacionadas.
- Fortalecer las capacidades institucionales, respetando la diversidad cultural y productiva.
- Garantizar una alimentación gratuita, variada y segura, que contenga nutrientes esenciales para el desarrollo infantil, sobre todo en poblaciones vulnerables.
- Promover la adquisición de alimentos provenientes de la agricultura local y tradicional.
- Velar por la sanidad e inocuidad de los alimentos, asegurando su adecuada elaboración, distribución y almacenamiento.
- Elaborar guías alimentarias.
- Asignar recursos necesarios para la implementación de estas políticas.
- Controlar estrictamente el expendio de alimentos en entornos escolares.

Considerando los puntos mencionados anteriormente y lo conforme a lo estipulado en la Ley, encontré varios puntos a discutir.

En este mismo tema, y de acuerdo con Daniel Zevallos, ex ministro de Educación, el diseño uniforme de los menús por parte del Estado no considera las particularidades culturales ni las intolerancias alimentarias. Se mencionó el ejemplo de las comunidades indígenas amazónicas, que no consumen lácteos por su cosmovisión y su rechazo a la ganadería, lo que genera un

desperdicio de recursos del Estado frente a un programa rígido. Por su parte, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) propone una adaptación de los menús a la cultura local, generando mayor aceptación y menor desperdicio de alimentos. Esta adecuación se logra mediante talleres comunitarios y la participación de padres, madres y líderes locales. De acuerdo con Matteo Perrone, director País y Alessandro Dinnucci, director adjunto del PMA, las comunidades son un actor importante en el desarrollo de los menús. Consideran que, si la comunidad acepta su presencia y el menú, no solo habrá mayor aceptación sino mayor involucramiento. Esto, a comparación del modelo del Estado que tiene un menú unificado para todo el territorio nacional.

2. Coordinación y Desafíos

En cuanto al marco legal de las relaciones del PMA y el Ecuador, según Carla Bonilla, Asociada de Alianzas Externas del PMA, el Organismo Internacional debe acercarse a la Cancillería y la relación depende del tipo de acercamiento que la OI proponga. Esto, ya que hay tantas OI en el país que la Cancillería no tiene la capacidad de hacer seguimiento a todo. Carla fue parte de cancillería desde 2021 como asesora hasta 2023, señaló que las subsecretarías de cooperación y multilateralismo son las que mantienen una relación directa con el PMA. También indicó que el trabajo del PMA se regula en base a una Carta de Entendimiento firmada en Cancillería cada cierto tiempo para asegurar su trabajo en el país, a pesar de la inestabilidad que puede haber. Se firma esta carta y la última vez fue en el 2022, con 4 ejes estratégicos hasta el 2026, lo que permite la continuidad en su trabajo.

De acuerdo con varias personas entrevistadas del PMA, se manejan 2 modalidades de proyectos en el país. La primera es un convenio con el MINEDUC, el cual financia el 100% del Programa de Alimentación Escolar. Según Fernanda Sandoval, este convenio permite que el PAE se implemente en grandes escuelas de más de 3000 estudiantes como beneficiarios. Además, considera que las comidas escolares son un modelo adaptativo por el cual se selecciona un grupo de escuelas en zonas con ciertas características (pobreza, pobreza extrema, malnutrición, etc.), y cuando el MINEDUC da la autorización, se da un pedido y respaldo del Gobierno a fin de generar relaciones. El segundo modelo es un convenio con algunos GADS con apoyo del sector privado, donantes y carteras de estos GADS. Este convenio funciona en base a un proyecto de inversión en el que inicialmente el PMA brinda el 100% de los recursos.

En función del tiempo establecido en el convenio, hay una transferencia de recursos mediante la cual se logra un 80-20/60-40/40-60/20-80/ hasta alcanzar el 100% por parte del mismo GAD. Esto permite que el programa llegue a zonas con altos índices de pobreza en ruralidades. Por el momento, se menciona a Carchi, Tulcán, Mira, Imbabura, Guaranda, Santa Elena y Manta como parte del PAE dirigido por el PMA.

Según Fernanda Sandoval, el programa y evaluación debería ser distrital por lo masivo que es y la cantidad de programas que maneja el MINEDUC. Lo mismo mencionó Daniel Zevallos, desde su perspectiva se debería optimizar los proyectos del MINEDUC para evitar la sobrecarga de estos y ser más eficaces. Complementando esta idea, Ximena Garzón, desde el Ministerio de Salud Pública se dio cuenta que no hay capacidad para medir los resultados desde el Ministerio y se debería ajustar las prioridades pues los datos no se actualizan. El MINEDUC y el MSP si trabajan juntos, pero no hay la toma de datos antes y después de los proyectos que permitan monitorear el impacto desde el Estado, impidiendo así medir los resultados y tomar decisiones informadas. En contraste, el PMA ha desarrollado sistemas de monitoreo constantes y ha logrado incidir en decisiones gubernamentales al contar con evidencia técnica. De acuerdo nuevamente con Fernanda Sandoval, el PMA maneja elementos fuertes de monitoreo que logran incidir en las políticas gubernamentales.

Como se comentó anteriormente, cuando el PMA tiene un acercamiento en los temas de soberanía alimentaria y la generalización de la alimentación escolar, Daniel Zevallos habló acerca de la coordinación del MINEDUC junto con el PMA. Contó que al proponer cambiar el modelo y mejorar la carga nutricional de los desayunos y refrigerios se retomó contacto con el PMA. De este modo, cuando se armaron los planes piloto en su tiempo como ministro se calificó a las escuelas y comunidades con la capacidad de que puedan desarrollar cocinas o que tengan equipadas las cocinas para obtener el programa. También se considera temas como: ubicación, pobreza, pobreza extrema, instituciones con cocinas, instituciones con comedor, instituciones con la capacidad de adquirir cocina/comedor... esto para lograr que los planes piloto estén lo más distribuidos posibles. Daniel, comentó un ejemplo que fue la alianza con la prefectura de Cotopaxi en el cual el MINEDUC abría la logística a fin de tener mayor distribución. De acuerdo con el monitoreo pensado, el PMA tenía el seguimiento directo y el control como su principal capacidad. El MINEDUC tenía a cargo el pilotaje, medir los

resultados y revisar la relación con la educación. En conjunto se desarrollaba un informe del pilotaje y un manual.

Los hallazgos han demostrado que existe la necesidad de una coordinación interinstitucional efectiva. Sin embargo, uno de los principales obstáculos en la implementación del PAE es la fragmentación y la sobrecarga institucional. A pesar de que la Ley Orgánica de Alimentación Escolar (LOAE) establece la responsabilidad compartida entre el MINEDUC, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la práctica demuestra lo contrario. De acuerdo con Carla Bonilla, a pesar de los pedidos de articulación entre ministerios por parte del Organismo Internacional, estos siguen siendo nulos, y el PMA debe tomar su rol de implementador como un puente entre ellos.

Los constantes cambios de gobierno y la rotación constante de autoridades han generado una discontinuidad en la implementación de políticas. Daniel Zevallos, señaló que con cada nueva administración (así sean de la misma bancada política) se inicia de “cero”, lo que debilita la sostenibilidad de los programas y retrasa su consolidación como una Política de Estado. Así mismo, Carla Bonilla mencionó lo mismo, desde la visión del PMA la relación se maneja desde los altos mandos (Presidencia, ministros, viceministros...) y desde los medios (gente de nombramiento y carrera). Según Carla, los medios son los que sostienen el programa y su viabilidad cuando hay cambios de mando, pues ellos generan confianza y fiabilidad del proyecto. Sin embargo, con cada nuevo mando, el PMA tiene que llevarlos a territorio para generar impacto y lazos con el proyecto. Así mismo, Fernanda Sandoval, oficial nacional de programa en el PMA mencionó que el Programa de Alimentación Escolar tiene centros de excelencia en Brasil, con eso, suelen llevar a personal del gobierno a conferencias del PMA en otros países a evidenciar los resultados del programa.

Según Daniel Zevallos, para garantizar que el PAE sea sostenible a mediano/largo plazo hay que ingresarlo al presupuesto del MINEDUC. Para eso hay que replantear la universalidad del PAE en reubicar los ingresos. El problema con eso fue que está establecida por la ley y el MINEDUC es el ente rector en la coordinación, quiere decir que está centralizado. Al ser un tema de política pública el PAE todos lo reciben por ende la complicación en el desarrollo del proyecto

Para Daniel, hubo 3 puntos claves

1. Promover una alimentación nutritiva, de calidad, y natural
2. Fortalecimiento del programa
3. Mejorar con la diversificación en etapas (ya no usar solo leche y galleta) esto hacerlo con el sector productivo y ordenar el sistema productivo utilizando empresas en territorio y diversificando los productores. Aquí es cuando hay un esfuerzo colectivo intersectorial entre ministerios.

En ese mismo sentido, Carla Bonilla mencionó que el PMA ha propuesto la reubicación de los recursos (considerar escuelas que no consumen el refrigerio, detener el envío y usar ese presupuesto para fortalecer el programa). Sin embargo, hay límites en la ley que no permiten optimizar los recursos para recalificar las escuelas y ahorrar el desperdicio. No hay diferenciación entre escuelas desde la LOAE.

3. El rol del PMA: Asistencia Técnica, Incidencia y Sostenibilidad

El Programa Mundial de Alimentos ha emergido como un actor clave en la implementación del PAE, especialmente en zonas rurales y de pobreza extrema. Su enfoque técnico acompañado de una política institucional de neutralidad le han permitido posicionarse como un socio confiable y constante para el Estado Ecuatoriano. Además, el PMA ha construido un modelo que integra nutrición, economía local y participación comunitaria.

En el ámbito legislativo, este ha participado en la elaboración de la Ley Orgánica de Alimentación Escolar y en su reglamentación. Funcionarias como Fernanda Sandoval mencionaron que el PMA se considera el socio implementador y maneja la incidencia y abogacía. Así mismo, Carla Bonilla mencionó que la comisión de Salud de la Asamblea Nacional tiene muy presente la ayuda técnica del organismo. Desde el ámbito legislativo, el PMA ha sido un socio clave en la redacción y promoción de la LOAE mientras ha incidido en normativas de primera infancia y de alimentación saludable. De la misma manera, la formación de capacidades locales, la identificación de proveedores y el diseño de cocinas escolares se repite en las entrevistas realizadas.

Desde la perspectiva económica y social, el enfoque de Matteo Perrone y Alessandro Dunucci en el PMA se considera que mientras el Estado invierta en la comida del niño, el costo de manutención de los padres reduce, y se invierte en otras cosas. Por lo tanto, el niño se

enfermará menos y estudiará mejor siendo después un actor en la economía. Esto busca que el Estado invierta en la alimentación escolar, así las familias pueden reducir sus gastos alimentarios y redigirlos a otras necesidades.

Desde el PMA, se ha diseñado modelos que combinan las raciones escolares, se promueve la compra de alimentos a productores locales, dinamizando las economías rurales y así la soberanía alimentaria. Según Matteo Perrone y Alessandro Dinucci, el organismo no solo busca invertir en la alimentación escolar sino acompañar con talleres de producción y comercialización de los productos. Si el niño aprende a comer bien y los padres participan entonces toda la familia se beneficia del programa. Como se mencionó previamente, la confianza institucional que se generó con el Estado ha logrado mantener continuidad en el proyecto. En cuanto a la diplomacia y gestión de relaciones, el PMA ha logrado establecer vínculos estratégicos con Ministerios como: Finanzas, Agricultura y Ganadería, Educación; y hasta con el SERCOP. Estas han permitido que el PMA se implemente como un socio puente entre cooperación internacional y nacional. Mencionando a M. Perrone y A. Dinucci el PMA busca fortalecer las capacidades públicas, en ejemplos se mencionó el resaltar los problemas que puede tener el SERCOP o mantener conversaciones con los voceros de la ley misma. Consideran que es difícil comparar la construcción de las relaciones con otros países, sin embargo, si han apoyado a escribir la LOAE para poder implementarla mejor. Así mismo, según Ximena Garzón, el PMA tiene información que desde el Estado central no. El ejemplo que usó fue que este organismo emitía alertas de empresas que no cumplían con los requisitos de los concursos.

En cuanto a las capacidades técnicas del PMA, según F. Sandoval se crean grupos de trabajo entre el INEC y los ministerios, hay bases de datos compartidas y se entiende al partnership como algo clave en la evaluación de la seguridad alimentaria. Así mismo, de acuerdo con Carla Bonilla el PMA al ser una agencia humanitaria, es neutral e imparcial. Depende mucho de la apertura y tienen que trabajar en la generación de la confianza. Se considera que al trabajar con poblaciones vulnerables es difícil cortar relaciones. Mencionando nuevamente a Fernanda Sandoval, el programa y evaluación debería ser distrital por lo masivo que es y la cantidad de programas que maneja el MINEDUC. No hay data de lo nutricional y el PMA toma la responsabilidad de tener datos y análisis permanentes.

Una característica notable es su neutralidad política la cual le permite mantener relaciones estables a pesar de cambios de gobierno. La generación de evidencia técnica y la capacitación de funcionarios locales han fortalecido la resiliencia del sistema y han asegurado la continuidad. Finalmente, su rol no se limita a la entrega de alimentos, pues incide en el diseño de políticas, la implementación de proyectos piloto, la formación de capacidades locales y la incidencia de convertir la alimentación como una política de Estado. Según Ronald de la Rosa, sin el aporte del PMA el proyecto no tendría viabilidad, ellos aportan técnicos y especialistas.

4. Impactos socioeconómicos y Educativos

Diversas entrevistas, como la del exministro Daniel Zevallos, muestran que una alimentación escolar adecuada tiene efectos significativos en la energía, el comportamiento y el rendimiento académico de los niños y adolescentes. Se observó una mayor cohesión social, participación de familias y beneficios en la economía local a través de alianzas con GADs y compra a pequeños productores. De acuerdo con Matteo Perrone y Alessandro Dinucci, la dolarización provoca que el Ecuador al ser un país de renta media-alta, el mercado sea cerrado. Reformulando, significa que los pequeños productores venden a un costo menor en centros de acopio, los cuales venderán los productos a las grandes empresas. Los pequeños productores no entran en la competencia del mercado lo que hace que no haya mucha inversión en el territorio. Esto hace que para el PMA la alimentación escolar se la considere como algo con un costo mayor, pero con más beneficios que reduzca desigualdades en sectores de pobreza extrema en el Ecuador. También mencionaron que desde el Gobierno Nacional se sabe que las comidas proporcionadas (leches y galletas) no son nutritivas.

En el caso de Santa Elena, según Ronald de la Rosa, administrador de proyecto de comidas escolares, el proyecto inicio en enero 2023 con el trabajo conjunto del PMA, MINEDUC y la Alcaldía. En tres escuelas seleccionadas, con un financiamiento compartido (PMA y Alcaldía) y una inversión de 0,56 centavos de dólar por comida por niño, se ha evidenciado una mejora en la asistencia escolar, reducción de enfermedades estacionales y aumento en el rendimiento escolar. A pesar de la resistencia inicial de los niños y las familias, los talleres educativos lograron transformar la percepción y aceptación del menú. El programa también fomenta la economía local al favorecer la asociación a los pequeños agricultores y la ayuda en estos procesos. Esto es desde los talleres de capacitación hasta el acompañamiento en el proceso de

certificaciones en el SERCOP. Además, el Comité de Alimentación Escolar (CAE) de cada institución está conformado por padres, directivos y representantes de padres por lo que se organiza la recepción de los alimentos, la revisión de calidad y la preparación de los cronogramas o menús. Desde la experiencia personal de Ronald de la Rosa, el comportamiento y agradecimiento de las familias beneficiarias de las parroquias ha posicionado al programa como algo bueno y saludable en donde se “aprende-haciendo” refiriéndose a los padres de familia. También mencionó una mejora en la salud de los niños que es notable. Por ese lado, lo que más impresionó a Daniel Z., fue el cambio en el comportamiento, la cercanía y la energía de los niños después de un tiempo. Según él, pasaba algo diferente cuando comían bien. Evidentemente, se relaciona con un mejor desarrollo siendo un tema especialmente importante en las capacidades de los niños.

De acuerdo con Cristofer Villegas, director subrogante de la Unidad Patronato Municipal de Manta y Especialista en Proyectos, en Manta, el PAE se implementó en el inicio del año educativo en mayo de 2024 en tres parroquias vulnerables. Debido a los problemas con el SERCOP y el Gobierno Central en el retraso de la compra de los alimentos, el PMA se adaptó y financio el programa. Esto después será asumido por su totalidad por el Patronato Municipal, su relación está programada hasta el 2027. Aunque el proceso enfrenta limitaciones administrativas y la escasez de proveedores locales, los menús son preferidos por los estudiantes frente a las colaciones del MINEDUC. Así mismo, se busca implementar en más escuelas por sus mejoras. El seguimiento se realiza mediante comités técnicos y mesas mensuales con la Secretaría Ecuador Crece sin Desnutrición. Recordando el ejemplo mencionado previamente (de las escuelas en la amazonia que rechazan el refrigerio), en conjunto con esto Daniel Zevallos mencionó como se demuestra la vinculación con la sociedad en el compromiso y el respeto a sus productos y a sus expectativas con la adaptación misma del organismo internacional. Ronald de la Rosa, también mencionó las dificultades desde la Alcaldía suelen afectar los proyectos, sin embargo, la alcaldesa sigue apostando en el PAE para volverlo una ordenanza.

El PAE no solo mitiga la malnutrición y desnutrición infantil, sino que genera beneficios palpables en zonas de extrema pobreza. El alivio del gasto alimentario permite a las familias redirigir sus recursos a otras necesidades mientras se refuerza los vínculos escuela-familia-comunidad. De acuerdo con Fernanda Sandoval, los resultados de los informes destacan que

desde la percepción de los padres y madres de familia hay mejoras y con la diversificación de dietas hay un ahorro en las familias. Según Daniel Zevallos, las ventajas de este programa es que hay varias familias que dependen de este y aunque no resuelve, si acorta la brecha. Además, mencionó que todo este proyecto hace que la familia se involucre aún más por lo general se puede encontrar (y apoyar) familias donde el padre es agricultor y la madre pasa su tiempo en la escuela. Esto es lo que forma nuevas formas de cohesión social y apoyo a las economías locales, también, mejora transversalmente las prácticas alimentarias de toda la familia. Se busca desarrollar huertos en las escuelas con un fin no solo alimenticio sino pedagógico también. En lo mencionado por Daniel Z., el fortalecimiento y pilotaje del PAE se concentró en la economía familiar y campesina/local. La economía social y solidaria se está fortaleciendo con la subasta inversa que abre otros modelos.

Según los datos proporcionados por Fernanda Sandoval, alrededor de 36 229 estudiantes reciben comida escolar, esto ha dado como resultado 20 asociaciones de productores a pequeña escala, 187 unidades educativas beneficiadas, 112.8 toneladas de alimento entregado en 9 provincias, 5 asociaciones de la economía popular y solidaria y 12 capacitaciones y consejerías brindadas.

5. Voluntad Política como Factor decisivo

Los datos recopilados muestran que la voluntad política a nivel nacional y local ha sido un factor determinante en el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar (PAE). En varios casos se identificaron condiciones técnicas, presupuestarias y logísticas suficientes para su implementación, pero la ausencia de voluntad política ha retrasado o impedido su institucionalización formal. En Santa Elena, por ejemplo, Ronald de la Rosa analizó que, aunque se tenga el primer paso siendo: el convenio, el proyecto, el presupuesto, y la logística aún no hay la voluntad política de los demás políticos para volverlo una ordenanza. Este retraso ocurre a pesar del respaldo normativo de la Constitución, la Ley Orgánica de Alimentación Escolar y la Ley de Agricultura Familiar. La voluntad de la alcaldesa de Santa Elena es evidente y se mencionó querer volverlo un proyecto transversal en Santa Elena.

De manera similar, en Manta, el programa se encuentra en la agenda del GAD. No obstante, su consolidación como política pública depende de futuras alianzas con el Gobierno Nacional

o actores del sector privado, dado que el apoyo directo del PMA se proyecta hasta 2027. A pesar de los avances en cobertura y participación comunitaria, se evidencian demoras en los procesos de articulación institucional y de asignación presupuestaria sostenida. También, según Cristófer Villegas, el problema es considerado como la desnutrición más no la idea de la continuidad del proyecto como una política pública. Se mencionó de igual manera, que es favorable considerarlo ahora que hay una buena relación con el Gobierno Nacional y, por ende, una mejor coordinación.

Los testimonios recogidos también resaltan la fragilidad del programa ante cambios de gobierno. Actores como Daniel Zevallos y Carla Bonilla coinciden en que, con cada nueva administración, incluso dentro de una misma línea política, se deben reiniciar los procesos de negociación, coordinación y validación técnica. Esta falta de continuidad afecta directamente la sostenibilidad de las acciones. En ejemplo de esto, Zevallos analizó la voluntad política en el 2010 cuando se universalizó y se industrializó el programa. Ahora que hay bases, hay que mejorarlo. Con la ministra María Brown (Gobierno de Guillermo Lasso) hubo un inicio y choque positivo de voluntades, pues el interés más la capacidad accionó en la agenda pública y la percepción de la política se tornó como una política pública. En contraste, el personal técnico de carrera se ha posicionado como un factor clave de estabilidad, manteniendo vínculos con el PMA y facilitando la implementación continua del programa, trabajar con ellos es más seguro que con altos mandatarios. Asimismo, se registraron ejemplos de cómo la presencia del PMA ha permitido sostener el programa durante períodos de inestabilidad política. Su neutralidad, su capacidad técnica, la generación de evidencia y el acompañamiento constante han sido identificados como elementos que fortalecen la confianza institucional entre actores estatales y comunitarios.

En síntesis, los hallazgos indican que sin un compromiso político real, sostenido y estructural, el PAE no logra consolidarse como una política pública permanente. La voluntad política se expresa no solo en declaraciones, sino en la aprobación de normativas locales, en la asignación presupuestaria y en la articulación entre niveles de gobierno. La experiencia de Santa Elena y Manta demuestra que, incluso con estructuras operativas sólidas, la ausencia de voluntad política limita la escalabilidad y sostenibilidad del programa.

Considerando las campañas políticas y la incidencia del programa en esos tiempos, Carla Bonilla si mencionó que en campaña si se utilizó al programa como pero no se permitió el uso del logo del PMA. Como a los gobiernos les favorece, se trata de coordinar con el Estado para entender y mencionar las mismas cifras y poblaciones. El querer que sea una política de Estado es una decisión de Gobierno, quien define las prioridades. Según Carla y los funcionarios entrevistados, PAE es su proyecto emblema y buscan hacerlo un proyecto transversal que sea política de Estado a futuro. El objetivo es ayudar de manera descentralizada. Aunque se mantenga reuniones bilaterales con el presidente, su principal socio es el MINEDUC. En lo conversado con los directores del PMA en Ecuador, si hubo el caso de alcaldes en Carchi que se acercaron y 9 provincias más por el programa. Se consideró el beneficio político, aunque el PMA decide solo concentrarse al beneficio de los niños. No buscan intervenir en la política ecuatoriana, para eso está el MINEDUC. Ellos paran cuando los intereses cambian y se prohíbe usar el logo en campañas políticas. Si se han roto relaciones antes por temas de cambios en los intereses.

Igualmente, F. Sandoval mencionó que es un modelo de éxito y está considerado como un proyecto de Estado en el Gobierno del actual presidente Daniel Noboa Azín. Esto fue importante porque, mencionó que las líneas de presupuesto son definidas por el gobierno y esto juega en la dinámica y desafíos del gobierno. En ese sentido, los planes piloto dependen de las líneas del gobierno. Otro ejemplo de esto, Ximena Garzón destacó al igual que Matteo Perrone y Alessandro Dinucci la voluntad política en el gobierno del expresidente Guillermo Lasso. Se respetó a las instituciones y se reunió con agentes estratégicos. También, creó la secretaria Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil y se amplió el financiamiento del Estado en temas de salud. Según Garzón, esto debería verse como algo intersectorial para garantizar su acceso. La malnutrición no es aceptada como una prioridad aún y los datos no se actualizan, no hay voluntad política en eso. Por último, muchos resaltaron la importancia de los lideres comunitarios como esenciales en el desarrollo del proyecto y la voluntad.

En las lecciones aprendidas de Daniel Zevallos, hay un aparataje burocrático centralizado por el cual el PMA no lo sustituye. Para él, se fortaleció todos los programas y destacó al igual que Ximena Garzón que desde el Plan Estratégico de Gobierno, las propuestas de campaña deberían tener sustento técnico que permita evaluar la viabilidad y tener una dirección transversal entre voluntades. También, insistió en conservar la relación con estos

organismos y apoyar al involucramiento de las comunidades. Así mismo, destacó la necesidad de madurar la política del país (conservar las buenas ideas independiente de la línea política y volverlas políticas de Estado). Así mismo Ximena Garzón mencionó los esfuerzos desde los ministerios y el olvido de ellos. Por último, se consideró la articulación de proyectos para agilizar la burocracia. La división social que actúa sobre la mirada social de turno y prioridad del presupuesto, Daniel, propuso una mirada integral y no asistencialista.

ANALISIS

La relación entre el Estado Ecuatoriano y el Programa Mundial de Alimentos en la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) evidencia algunas limitaciones institucionales y lo ambivalente que la cooperación internacional puede ser en algunos contextos. Esta ambivalencia cobra relevancia al considerar la definición por la cual la FAO (1996), subraya la necesidad de asegurar no solo la disponibilidad de alimentos, sino en el acceso físico, económico, y cultural a alimentos nutritivos y seguros. Esto exige políticas que sean combinadas en dimensiones tanto técnicas como sociales y de derechos. En ese sentido, Alexander Wendt (1992) enfatiza que tanto el Estado como las OI son productos de construcciones sociales. Entendiendo esto como que el PMA no sea tan solo un proveedor técnico sino un portador del “modelo de buen gobierno”. Si bien el PAE está normado por la Ley Orgánica de Alimentación Escolar como una responsabilidad de Estado, los hallazgos de esta investigación demuestran que, el PMA ha asumido competencias que van desde el diseño técnico hasta la ejecución directa del programa. Esto conecta con lo que menciona Medina et al. (2021), quienes señalan al PMA y la FAO como actores clave en la formulación de políticas nacionales, proporcionando no solo asistencia técnica, sino promoviendo estándares de seguridad alimentaria. También, Beuchelt y Virchow (2012) mencionaron que la soberanía alimentaria funciona como bandera política y herramienta movilizadora, que carece de operatividad jurídica, mientras que el enfoque basado en derechos humanos (siendo exigible y normativo) incrementa la viabilidad de las políticas públicas de desarrollo. Esto abre el debate sobre si su intervención fortalece o sustituye las capacidades.

Lo primero que se puede analizar es la falta de alineación entre el marco legal del PAE y su implementación real. Aunque el Ministerio de Educación (MINEDUC) es el ente rector, en la práctica muchas de las funciones como el monitoreo de alimentos, el análisis nutricional,

o la coordinación territorial, han sido ejecutadas por el PMA. Dicha delegación ilustra como las OI pese a presentarse como actores técnicos, influyen en las políticas públicas al establecer estándares, prioridades e incluso mecanismos de evaluación (Petiteville, 2017). Esta delegación de responsabilidades se ha naturalizado en varios niveles de gobierno y en algunos casos ha sido incluso deseada justo por la percepción de las capacidades limitadas del Estado. Como se mencionó en los hallazgos, varios GAD dependen de la ayuda del PMA, Ronald de la Rosa mencionó claramente que sin la ayuda del Organismo el proyecto no podría llevarse a cabo. De la misma forma, se ve en la comparación de los refrigerios que se promueven entre el MINEDUC y el PMA. Los refrigerios del MINEDUC desde el 2010 contienen 15 g de azúcar, mientras que las leches y las galletas distribuidas carecen de nutrientes esenciales. Los que son promovidos por el PMA, consideran factores nutricionales, culturales y hasta de desarrollo local. Estas prácticas son el ejemplo que demuestra la delegación de funciones que genera una brecha entre la norma y la realidad, la ley dice una cosa, pero el accionar dice otra. Como lo mencionaba Martha Finnemore (1996), las OI promueven normas. En el caso del PMA, se socializó con el “derecho a la alimentación adecuada” y se realizaron tanto guías nutricionales como metodologías de monitoreo que poco a poco han internalizado la seguridad alimentaria en la burocracia estatal, es decir en la agenda del gobierno. Esto explicaría por qué a pesar de las limitaciones, el Estado incorpora progresivamente los estándares del PMA. El ejemplo más reciente fue el gran convenio firmado con el MINEDUC para realizarlo durante estos años de gobierno (2025-2029). En este caso, se podría considerar una sustitución en los ámbitos del afinamiento del PAE hacia cumplir con la legislación de la LOAE.

Desde el discurso institucional, el PMA se presenta como un “socio implementador” en lugar de un sustituto del Estado. Desde el constructivismo, la legitimidad (por toda la información que se maneja) de la OI le otorga la autoridad en definir lo que se considera deseable en políticas alimentarias. Esta narrativa permite justificar su presencia en todos los niveles del programa, desde la asesoría legislativa hasta la compra de alimentos, la designación de las escuelas, el análisis de los datos, ser el puente entre instituciones y más... Sin embargo, esta participación es beneficiosa en términos de eficiencia y calidad técnica. Así se ha generado una forma de poder que Burgos Silva (2019) describe como la capacidad de las OI para “crear y organizar la realidad” a través de la información y el conocimiento, estableciendo problemas y soluciones desde una autonomía variable y neutral. El ejemplo ilustrativo es la redacción y la asesoría técnica en la LOAE. También Petiteville subraya que, aunque sean apoyos técnicos

cuando se establecen los estándares, las prioridades y los mecanismos de evaluación, si hay una influencia en la política (2017). Según el constructivismo, cuando se aceptan estas medidas se construyen consensos internos que validan las funciones del PMA como lo correcto y necesario. La teoría constructivista subraya que mediante el discurso (como de informes, talleres y narrativas centradas en derechos) se configura el problema del hambre y las soluciones que se deberían adoptar. Como revelaron varias entrevistas, el Estado ha delegado temas que, si bien colaboran estrechamente, no están sujetos a los mismos mecanismos de rendición de cuentas. Esto se aplica desde el diseño de los menús culturalmente adaptados hasta lo mencionado en la metodología, el acceso a la información desde la sociedad civil. No obstante, en este caso podemos hablar de un fortalecimiento de las capacidades del Ecuador en el PAE, pues el PMA ayuda a formular soluciones además de añadir una conceptualización del problema aún más enfocada al derecho de la alimentación.

Otro aspecto clave es el rol del PMA en la elaboración y aplicación de la Ley Orgánica de Alimentación Escolar (LOAE). A través de su asesoría técnica, el organismo contribuyó significativamente en el diseño del marco legal que hoy sustenta el PAE. Sin embargo, también se advierte que, si bien la ley es ambiciosa en su enfoque de derechos y territorialidad, su implementación ha dependido en gran medida del acompañamiento del PMA. Esto sugiere que el Estado ha legislado más allá de su capacidad real de ejecución, apoyándose en la cooperación internacional para suplir déficits de gestión y control. En otras palabras, el Estado interpreta la ayuda del PMA como legítima para empoderar al Estado y para justificar las tareas que la OI asume en su lugar. Lo interesante aquí es que el fortalecimiento institucional y la sustitución no son fenómenos excluyentes, sino ambivalentes entre ellos. En zonas donde el Estado no llega, sea por razones geográficas, presupuestarias o de gobernabilidad, la presencia del PMA ha permitido que el PAE se mantenga en funcionamiento. Sin embargo, hay que considerar lo que mencionó Daniel Zevallos, hay que encontrar el punto donde haya una mirada integral y no asistencialista. De hecho, se podría considerar que el Estado llega a “acostumbrarse” al acompañamiento del organismo internacional sin desarrollar estrategias de salida o transición. Es decir, la cooperación ha servido para “tapar huecos”, pero no necesariamente para formar soluciones transversales y duraderas.

A pesar de esto, no se puede negar que la intervención del PMA ha permitido introducir prácticas más integrales en el PAE. Una de las innovaciones más destacadas ha sido la

adaptación de menús a contextos culturales específicos. A diferencia del modelo estatal, que tiende a estandarizar los alimentos distribuidos, el PMA ha incorporado productos locales y ha promovido procesos de participación comunitaria para definir los menús. Esto se alinea con el enfoque del derecho a la alimentación adecuada, que exige que las personas participen en la definición de las políticas que rigen sobre su alimentación. Esta estrategia, alineada con los principios del derecho, han sido valoradas positivamente por actores locales, ya que responden a las preferencias alimentarias y las dinámicas de producción de cada territorio. En este sentido, sí puede hablarse de un fortalecimiento institucional, al menos en el nivel local, al promover prácticas participativas que podrían consolidar una gobernanza más inclusiva.

Desde la perspectiva de los gobiernos locales, la relación con el PMA ha sido en general positiva. Con los convenios tripartitos entre el PMA, los GADS y el sector privado se ha logrado financiar el PAE en varias jurisdicciones, incluso cuando el gobierno central ha recortado recursos o ha cambiado prioridades como en el caso de Manta. Este modelo de financiamiento progresivo, en el que los GAD asumen mayores responsabilidades con el tiempo podría interpretarse como una estrategia de fortalecimiento institucional y de aceptación social. Sin embargo, su éxito depende de la voluntad política local y de la capacidad de gestión de cada municipio, lo que genera desigualdades territoriales en calidad del servicio. En ejemplo de esto podemos considerar las diferencias en los testimonios de los técnicos de Santa Elena y Manta. Además, entender el reemplazo de capacidades financieras en el caso de Manta es una ilustración de cómo si se puede entender una sustitución en ciertos momentos del programa donde la responsabilidad debería estar concentrada en el Estado.

Finalmente, los hallazgos muestran que el impacto del PAE trasciende el ámbito alimentario. Pues mejora la asistencia escolar, genera ahorro en los hogares además de cohesión social y dinamiza las economías locales al comprar productos a pequeños agricultores. Estas externalidades positivas han sido en gran medida, facilitadas por el enfoque integral promovido por el PMA. Sin embargo, existe el riesgo de que estas acciones se desvanezcan si el PMA se retira, refuerza la idea de que el Estado aún no ha interiorizado plenamente la lógica del programa como una política pública autónoma, integral y sostenible. Como se mencionó en Santa Elena, a pesar de tener todo para volverlo una gobernanza, aun hace falta la voluntad política de los demás actores. Con lo mencionado por Faret y Stevens (2014) se enfatiza que los retos de cooperación internacional es generar espacios de dialogo

entre gobiernos, sociedad civil y organismos multilaterales que promuevan transparencia, participación y rendición de cuentas. Estas son condiciones necesarias y esenciales para que las políticas se apropien localmente y se sostengan en el tiempo. Tomando eso en cuenta, una vez más vemos la ambivalencia de la cooperación. Existe un fortalecimiento de las capacidades técnicas del Estado ecuatoriano en varias áreas de acción como la educación, el apoyo en la cohesión social, el dinamismo en la economía local. Pero, también encontramos la falta de interiorización de los conceptos y la voluntad de hacerlos transversales con el desarrollo de nuevas capacidades.

En definitiva, la cooperación internacional del PMA en el Ecuador presenta un caso paradigmático de lo que se entiende como una “cooperación ambivalente”. Por un lado, su presencia ha sido fundamental para sostener, innovar y expandir el Programa de Alimentación Escolar. Por otro, su participación ha generado un tipo de dependencia estructural que evidencia las limitaciones del aparato estatal como la planificación, el monitoreo, la coordinación interinstitucional y la sostenibilidad financiera.

CONCLUSION

Esta investigación demuestra que la relación entre el Estado ecuatoriano y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) no puede limitarse en si hay un fortalecimiento o una sustitución. Lo que se encontró es que ambas suceden al mismo tiempo y eso es lo que se entiende por una cooperación ambivalente. En una parte, el PMA ha sido clave para el funcionamiento del programa, sobre todo en lugares donde el mismo Estado no tiene la capacidad. Ha proporcionado asistencia técnica, distribución de alimentos, creación de menús adaptados y participación ciudadana. Es gracias a esto que se ha mejorado el programa en varios territorios promoviendo de esta forma el derecho a una buena alimentación. Pero, de igual manera se ha visto que esa ayuda ha hecho que el Estado delegue muchas responsabilidades sin generar nuevas capacidades. Me refiero a, en vez de usar que en algunos casos el Estado espera que el PMA genere esa ayuda. Eso se nota en cosas como en Manta donde el PMA tuvo que dar el financiamiento, o en los acercamientos del organismo al INEC para generar datos y aun así no generar los necesarios por su cuenta.

Desde la teoría constructivista, el PMA no solo es el actor técnico, sino que es quien moldea la manera por la cual el Estado entiende el problema del hambre, y como propone las soluciones. Sus informes, talleres, y guías han influido en las prioridades de la agenda del gobierno hasta el punto de que ha adoptado sus ideas como propias. Así, se entiende un fortalecimiento en el discurso estatal pero también se legitima la dependencia. Busqué presentar como la cooperación internacional no siempre es neutral ni solo técnica, e influye en las políticas públicas incluso sin querer sustituir al Estado. A nivel profesional, esta tesis en Relaciones Internacionales, porque nos muestra que los organismos internacionales no solo cooperan, sino que generan discursos, prioridades y formas de actuar. Personalmente, esta investigación me permitió entender que el problema no está en la cooperación, sino en como el Estado la utiliza en un futuro. Si no hay voluntad política ni estrategias de transición cualquier cooperación podría convertirse en sustitución. Se debe trabajar con diálogo, y objetivos comunes que fortalezcan y desarrollen las capacidades faltantes.

En resumen, no se puede concluir que el PMA solo fortalece o solo sustituye al Estado, porque ambas pasan al mismo tiempo. Es necesario que la cooperación se vuelva una herramienta de transición que permita el desarrollo de políticas más autónomas, sostenibles y que respeten los derechos.

Bibliografía:

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2020, abril 21). *Ley Orgánica de Alimentación Escolar*. Segundo Suplemento, Registro Oficial No. 187. <https://www.registroficial.gob.ec/>
- Beuchelt, T. D., & Virchow, D. (2012). Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction? *Agriculture and Human Values*, 29, 259–273. <https://doi.org/10.1007/s10460-012-9355-0>
- Burgos Silva, José Germán. (2019). Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder. Una propuesta analítica. *Estudios Políticos*, (54), 149-176. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a07>
- Calero León, C. J. (2011). Situación del estado de seguridad alimentaria en el Ecuador En *Seguridad alimentaria en el Ecuador desde un enfoque de acceso a alimentos* (pp. 25-44). FLACSO Ecuador: Abya-Yala.
- Calero León, C. J. (2011). Análisis multivariado de la seguridad alimentaria en Ecuador En *Seguridad alimentaria en el Ecuador desde un enfoque de acceso a alimentos* (pp. 25-44). (“ANÁLISIS MULTIVARIADO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ECUADOR - 1Library.Co”) FLACSO Ecuador: Abya-Yala.
- Calero León, C. J. (2011). Políticas de Seguridad Alimentaria En *Seguridad alimentaria en el Ecuador desde un enfoque de acceso a alimentos* (pp. 25-44). FLACSO Ecuador: Abya-Yala.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). Malnutrición en niños y niñas en América Latina y el Caribe. Recuperado el 28 de octubre de 2023, de <https://www.cepal.org/es/enfoques/malnutricion-ninos-ninas-america-latina-caribe>
- Comidas escolares | World Food Programme*. (s. f.). UN World Food Programme (WFP). <https://es.wfp.org/comidas-escolares#:~:text=El%20Programa%20Mundial%20de%20Alimentos,y%20medianos%20bajos%20pasan%20hambre.>
- Duarte Herrera, L. K., & González Parias, C. H. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8(15), 117-131.
- FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF. (2020). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Santiago de Chile.
- FAO (2011). *Seguridad Alimentaria y Nutricional Conceptos Básicos. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria - PESA - Centroamérica Proyecto Food Facility Honduras*. Honduras.
- Faret, P. y Rapallo, R. (2014). *La iniciativa América Latina y el Caribe sin hambre 2025, como agenda de políticas y marco de intervenciones estratégicas. El caso de su proyecto de apoyo, en Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. FAO. España.
- Faret, P y Stevens, C. (2014). *El valor de la cooperación internacional para las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, en Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. FAO. España

- Guzmán Vega, D. F. (2022). *La seguridad alimentaria y los aportes de la cooperación internacional en el contexto de los derechos humanos, 2015–2019* [Tesis de maestría, Universidad de Panamá]. Universidad de Panamá.
- Lahera, E. P. (2004). *Política y políticas públicas* (Serie Políticas Sociales N° 95, p. 32). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Educación del Ecuador. 2016. Proyecto: "Intervención en la Alimentación Escolar". Proyecto, Quito: Ministerio de Educación, Subsecretaría de Administración Escolar.
- Mitrany, D. (1943). *A working peace system*. Royal Institute of International Affairs.
- Medina Rey, J. M., Ortega Carpio, M. L. ., & Martínez Cousinou, G. . (2021). ¿Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria o derecho a la alimentación? Estado de la cuestión. *Cuadernos De Desarrollo Rural*, 18. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr18.sasa>
- Petiteville, F. (2017). La politisation résiliente des organisations internationales. *Critique internationale*, 76(3), 9-19. <https://doi.org/10.3917/criti.076.0009>.
- Ponce, J., & Rosales, C. (2017). *Evaluación de impacto del Programa de Alimentación Escolar* (Documento de Política No. 04-2017). Ministerio de Educación del Ecuador, Dirección Nacional de Investigación Educativa.
- Odebunmi, R. (s.f.). *State System and International Organizations*. University of Lagos.
- Ojeda, M.E.O., & Pérez M.M. (2022) “La producción local de alimentos: su contribución al desarrollo sostenible”. Realidad Ecuatoriana. *Revista Delos*, 6(17). Recuperado de <https://ojs.revistadelos.com/ojs/index.php/delos/article/view/279>
- Socas, N., & Hourcade, O. (2009). La cooperación internacional. *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*, 19-50.
- Sosa, J. (2011). La influencia de los organismos internacionales en la formación de capacidades directivas públicas en Latinoamérica: una visión crítica. *Revista Buen Gobierno*, 11(72–91).
- Unicef. (2023). Desnutrición. Consultado el 29 de octubre de 2023, <https://www.unicef.org/ecuador/desnutrición>
- World Health Organization: WHO. (2024, March 1). *Malnutrición*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>