



**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDAD Y POLÍTICA  
(ILAESP)**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MODALIDAD COCINANDO EN LAS ESCUELAS  
DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY EN EL  
DISTRITO DE QUIINDY**

**ALBA BEATRIZ BISGARRA FIGUEREDO**

Foz de Iguaçu  
2023



**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE ECONOMIA,  
POLÍTICA Y SOCIEDAD (ILAESP)**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MODALIDAD COCINANDO EN LAS ESCUELAS DEL  
PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY EN EL DISTRITO DE  
QUIINDY**

**ALBA BEATRIZ BISGARRA FIGUEREDO**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latinoamericano de Economía, Política y Sociedad de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, como requisito parcial para la obtención del título de Bacharel en Administración Pública y Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. María Alejandra Nicolás

Foz de Iguazu  
2023

ALBA BEATRIZ BISGARRA FIGUEREDO

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MODALIDAD COCINANDO EN LAS ESCUELAS DEL  
PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY EN EL DISTRITO DE  
QUIINDY**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, como requisito parcial a la obtención del título de Bacharel en Administración Pública y Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof. Dra. María Alejandra Nicolás  
UNILA

---

Prof. Dra. Daniela Silva Neves  
UNILA

---

Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi  
UNILA

Foz de Iguaçu, 23 de octubre del 2023.

## TÉRMINO DE SUMISIÓN DE TRABAJOS ACADÉMICOS

Nombre completo del autor(a): ALBA BEATRIZ BISGARRA FIGUEREDO

Curso: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

	Tipo de Documento
<input checked="" type="checkbox"/> graduación	<input type="checkbox"/> artículo
<input type="checkbox"/> especialización	<input checked="" type="checkbox"/> trabajo de conclusión de curso
<input type="checkbox"/> maestría	<input type="checkbox"/> monografía
<input type="checkbox"/> doctorado	<input type="checkbox"/> disertación
	<input type="checkbox"/> tesis
	<input type="checkbox"/> CD/DVD – obras audiovisuales
	<input type="checkbox"/>

Título del trabajo académico: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MODALIDAD COCINANDO EN LAS ESCUELAS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY EN EL DISTRITO DE QUIINDY

Nombre del orientador(a): Prof. Dra. María Alejandra Nicolás

Fecha de la Defensa: 23/10/2023

### Permiso no exclusivo de Distribución

El referido autor(a):

a) Declara que el documento entregado es su trabajo original, y que detiene el derecho de conceder los derechos contenidos en este permiso. Declara también que la entrega del documento no infringe, tanto cuanto le es posible saber, los derechos de cualquier otra persona o entidad.

b) Si el documento entregado contiene material del cual no detienen los derechos de autor, declara que obtuvo autorización del detentor de los derechos de autor para conceder a la UNILA – Universidad Federal de Integración Latinoamericana los derechos requeridos por este permiso, y que ese material cuyos derechos son de terceros está claramente identificado y reconocido no texto o contenido del documento entregado.

Si el documento entregado es basado en trabajo financiado o apoyado por otra institución que no sea la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, declara que cumplió cualquiera de las obligaciones exigidas por el respectivo contrato o acuerdo.

En la calidad de titular de los derechos del contenido supracitado, el autor autoriza a la Biblioteca Latinoamericana – BIUNILA la disponibilidad de la obra, gratuitamente y de acuerdo con la licencia pública *Creative Commons* **Licença 3.0 Unported**.

Foz de Iguaçu, 23 de octubre de 2023

---

Firma del responsable

Dedico este trabajo a la mujer que cambió sus sueños, por los sueños de sus hijos, para vos MAMÁ.

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, agradezco a Dios, por haberme guiado en esta travesía, nunca estuve sola, siempre estuvo Él.

Agradezco al plantel de profesores que durante todo este tiempo nos enseñaron con sabiduría, paciencia y dedicación.

A mi orientadora María Alejandra, por el asesoramiento y la constante motivación para poder culminar este trabajo.

A la UNILA por concederme el privilegio de acceder a una educación superior pública, gratuita y de calidad, por permitirme vivir la experiencia más enriquecedora que llevaré conmigo a la posteridad.

Al Parque Tecnológico Itaipu – Paraguay, que me ha beneficiado con la beca de la Cohorte/2017 durante los cinco años de mi carrera.

A mis padres Rolando Micael Bisgarra y Maximina Figueredo Ferreira, a mis hermanos, Carina y Jesús Micael por creer en mí y por, sobre todo, apoyar esta gran decisión de estudiar en el exterior.

A mis dos amores, César Caballero, por ayudarme a enfrentar los desafíos de realizar este trabajo durante y después de mi gestación, sin duda alguna, un compañero de vida excepcional, a mi amada hija, Aurora Inés, mi mayor motivación para concluir esta etapa tan importante.

A la familia Blanco Sanabria por el apoyo esencial en el momento más difícil de mi vida, me acogieron y alentaron para seguir mis sueños.

A mis apreciados e incomparables amigos y colegas, André Botelho, Hamilton, Vilson, Isaac, Elizabeth, Andrea y Lily por todos los gratos momentos compartidos, fueron y seguirán siendo mi eterna familia unilera.

*Yo no caí en la universidad pública, sino que la  
universidad pública me levantó, me abrazó, me enseñó  
de sueños colectivos y me cambió para siempre.*  
**Carla Chejólán**

BISGARRA, Alba. **La Implementación de la Modalidad Cocinando en las Escuelas del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay en el Distrito de Quiindy.** 85 páginas. Trabajo de Conclusión del Curso de Graduación en Administración Pública y Políticas Públicas. – Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Foz de Iguacu, 2023.

## RESUMEN

El programa del almuerzo escolar en el Paraguay ha pasado por transiciones y adaptaciones desde el año 1995 hasta 2014, cuando finalmente la política pública pasa a ser instituida con la creación de la Ley N.º 5210/2014 de la Alimentación Escolar y Control Sanitario y, a través de la misma la creación del Programa de Alimentación de Escolar del Paraguay – PAEP con la resolución N°15.886/2015 del Ministerio de Educación y Ciencias. El objetivo de esta investigación es analizar la implementación de la modalidad “Cocinando en las escuelas” del PAEP en las escuelas de la ciudad de Quiindy, considerada zona rural del departamento de Paraguari, durante el año de 2023. Para eso, se realizó una revisión bibliográfica acerca de las políticas públicas, sus diferentes fases y con un principal foco en la etapa de la implementación y sus perspectivas, utilizando como apoyo el modelo *bottom up* que analiza la implementación de abajo para arriba, es decir, primero se analiza lo que sucede en el campo (en la práctica), para luego ahondar lo que emana tanto sea del instrumento legal de la política pública, bien como de los actores que participan en la gestión de la misma. De este modo, se empleó el método de investigación cualitativa del tipo exploratorio y a través de la técnica de bola de nieve se seleccionaron los participantes, actores involucrados en el programa, a quienes se les aplicaron entrevistas semiestructuradas, específicamente en tres escuelas de la zona rural del distrito de Quiindy. Como resultados, se pudo observar que la gestión realizada por los entes públicos pasa por el proceso licitatorio del programa y la administración de los recursos provenientes para dicho fin, ya las gestiones realizadas por los directores de las instituciones se basan en la realización de la microplanificación de forma anual y, cabe la función de cuidar de la educación alimentaria y sanitaria, a los docentes. A través de la inmersión en el campo de estudio se constató que dos escuelas contaban con buena infraestructura para la elaboración de los alimentos, no obstante, fue mencionado que los productos necesitan mejorar la calidad, bien como aumentar la cantidad entregada. Por fin, el programa ha generado un impacto positivo para activar la economía local, como así también para disminuir la deserción escolar y mejorar el aprendizaje del alumno.

**Palabras clave:** Programa de Alimentación Escolar del Paraguay – PAEP. Implementación. Escuelas rurales. Almuerzo escolar.



BISGARRA, Alba. **A Implementação da Modalidade “Cozinhando nas Escolas” do Programa de Alimentação Escolar do Paraguai no Distrito de Quiindy.** 85 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Administração Pública e Políticas Públicas - Universidade Federal de Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2023

## RESUMO

O programa de almoço escolar no Paraguai passou por transições e adaptações desde 1995 até 2014, quando finalmente a política pública foi instituída com a criação da Lei N°5210/2014 de Alimentação Escolar e Controle Sanitário e, através dela, a criação do Programa de Alimentação Escolar do Paraguai - PAEP com a resolução N°15.886/2015 do Ministério da Educação e Ciências. O objetivo desta pesquisa é analisar a implementação da modalidade “Cozinhando nas escolas” do PAEP nas escolas da cidade de Quiindy, considerada zona rural do departamento de Paraguarí, durante o ano de 2023. Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre as políticas públicas, suas diferentes fases e com um foco principal na fase de implementação e suas perspectivas, utilizando o modelo "*bottom up*" que analisa a implementação de baixo para cima, ou seja, primeiro analisa o que acontece no campo (na prática), para depois aprofundar o que emana tanto do instrumento legal da política pública quanto dos atores que participam na gestão da mesma. Dessa forma, foi utilizado o método de pesquisa qualitativa do tipo exploratório e, através da técnica da bola de neve, foram selecionados os participantes, os atores envolvidos no programa, aos quais foram aplicadas entrevistas semiestruturadas, especificamente em três escolas da zona rural do distrito de Quiindy. Como resultados, pôde-se observar que a gestão realizada pelos órgãos públicos passa pelo processo licitatório do programa e pela administração dos recursos destinados a esse fim, e as gestões realizadas pelos diretores das instituições baseiam-se na realização de microplanejamento anual e na responsabilidade de cuidar da educação alimentar e sanitária dos alunos. Através da imersão no campo de estudo, constatou-se que duas escolas possuíam boa infraestrutura para a preparação dos alimentos, no entanto, foi mencionado que os produtos precisam melhorar em qualidade, bem como aumentar a quantidade entregue. Por fim, o programa gerou um impacto positivo na ativação da economia local, assim como na redução da evasão escolar e na melhoria da aprendizagem dos alunos.

**Palavras-chave:** Programa de Alimentação Escolar do Paraguai - PAEP. Implementação. Escolas rurais. Almoço escolar.

BISGARRA, Alba. **The Implementation of the “Cooking in Schools” Modality of the Paraguayan School Feeding Program in the Quiindy District.** 85 pages. Bachelor's Thesis in Public Administration and Public Policies - Federal University of Latin American Integration, Foz do Iguaçu, 2023.

## **ABSTRACT**

The school lunch program in Paraguay has gone through transitions and adaptations from 1995 to 2014, when public policy was finally established with the creation of Law No. 5210/2014 on School Feeding and Sanitary Control, and through it, the creation of the Paraguay School Feeding Program - PAEP with Resolution No. 15,886/2015 from the Ministry of Education and Science. The aim of this research is to analyze the implementation of the “Cooking in Schools” modality of the PAEP in schools in the city of Quiindy, considered a rural area in the department of Paraguari, during the year 2023. To do this, a bibliographical review was carried out on public policies, their different phases, with a primary focus on the implementation stage and its perspectives, using the bottom-up model that analyzes implementation from the ground up, meaning that first, what happens in the field (in practice) is analyzed, and then a deeper analysis is made of what emanates from both the legal instrument of public policy and the actors involved in its management. In this way, a qualitative exploratory research method was used, and through the snowball technique, participants, actors involved in the program, were selected for semi-structured interviews, specifically in three schools in the rural area of the Quiindy district. As a result, it was observed that the management carried out by public entities goes through the program's bidding process and the administration of resources allocated for that purpose, while the management carried out by school directors is based on annual micro-planning, with the responsibility of overseeing food and sanitary education resting with the teachers. Through immersion in the field of study, it was found that two schools had good infrastructure for food preparation; however, it was mentioned that the quality of the products needs improvement, as well as an increase in the quantity supplied. Finally, the program has had a positive impact on boosting the local economy, as well as reducing school dropout rates and improving student learning.

**Key words:** Paraguayan School Feeding Program - PAEP. Implementation. Rural schools. School lunch.

## LISTA DE ILUSTRACIONES

<b>Figura 1</b> – Mapa del departamento de Paraguarí	29
<b>Figura 2</b> – Categoría y subcategorías	56
<b>Figura 3</b> – Nubes de palabras	65

## LISTA DE FOTOGRAFÍAS

<b>Fotografía 1</b>	– Fachada de la cocina y comedor de la Escuela 1 – Zona urbana	81
<b>Fotografía 2</b>	– Interior de la cocina de la Escuela 1 – Zona urbana	81
<b>Fotografía 3</b>	– Alumnos almorzando en la Escuela 1 – Zona urbana	82
<b>Fotografía 4</b>	– Fachada de la cocina comedor de la Escuela 2 – Zona rural	82
<b>Fotografía 5</b>	– Interior A de la cocina de la Escuela 2 – Zona rural	83
<b>Fotografía 6</b>	– Interior B de la cocina de la Escuela 2 – Zona rural	83
<b>Fotografía 7</b>	– Alumnos almorzando en la Escuela 2 – Zona rural	84
<b>Fotografía 8</b>	– Fachada de la cocina comedor de la Escuela 3 – Zona rural	84
<b>Fotografía 9</b>	– Interior de la cocina de la Escuela 3 – Zona rural	85
<b>Fotografía 10</b>	– Alumnos almorzando en la Escuela 3 – Zona rural	86

## LISTA DE CUADROS

<b>Cuadro 1</b> – Cronología de la transición del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay – PAEP (1968-2015)	34
<b>Cuadro 2</b> – Perfil de los entrevistados por escuelas	54
<b>Cuadro 3</b> – Perfil de los encargados del PAEP a nivel municipal y departamental	54
<b>Cuadro 4</b> – Resultado de las subcategorías	64

## LISTA DE TABLAS

**Tabla 1** – Serie comparable de la brecha o intensidad de la pobreza total por año de la encuesta, según área de residencia en (%). Periodo 2016-2021. 28

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

DAE	Dirección de Alimentación Escolar
DCC	Departamento de Convenios Comerciales
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
FAO	Organización Mundial de la Alimentación
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MOE	Microplanificación de la Oferta Educativa
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
PAEP	Programa de Alimentación Escolar del Paraguay
PMA	Programa Mundial de la Alimentación
PPA	Programa de actuación Político Administrativo
SEE	Subsecretaria de Estado de Economía
UNILA	Universidad Federal de Integración Latinoamericana
UTGS	Unidad Técnica del Gabinete Social

## SUMARIO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>17</b>
<b>2. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>21</b>
<b>3. ASPECTOS GENERALES DEL PARAGUAY, DEPARTAMENTO DE PARAGUARÍ, CIUDAD DE QUIINDY.....</b>	<b>25</b>
3.1 CONTEXTUALIZACIÓN SOCIOECONÓMICA, GEOPOLÍTICA DEL PARAGUAY, DEPARTAMENTO DE PARAGUARÍ, CIUDAD DE QUIINDY.....	25
3.2 SISTEMA EDUCATIVO DEL PARAGUAY.....	31
3.3 TRANSICIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN DEL PARAGUAY – PAEP.....	32
3.3.1 Programa de Alimentación Escolar del Paraguay: Modalidad “Cocinando en las Escuelas”.....	36
<b>4. LA POLÍTICA PÚBLICA: CONCEPTO Y PERSPECTIVAS.....</b>	<b>38</b>
4.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	38
4.2 EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	40
4.3 LA TRAYECTORIA O CICLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA.....	41
4.4 IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA.....	43
<b>5. ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS.....</b>	<b>52</b>
5.1 PERFIL DE LOS ENTREVISTADOS.....	52
5.2 CATEGORIZACIÓN Y SUBCATEGORIZACIÓN DEL ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS.....	55
5.3 NUBES DE PALABRAS DE LAS ENTREVISTAS.....	65
<b>CONSIDERACIONES FINALES.....</b>	<b>67</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>70</b>
APÉNDICE.....	73
ANEXOS.....	80



## 1. INTRODUCCIÓN

La política pública de alimentación escolar en el Paraguay ha pasado por transiciones y adaptaciones desde el año de 1995 hasta el año 2014 y solo a partir de entonces pasa a tener un sentido de derecho, específicamente con la creación de la Ley N.º 5210/2014 de la Alimentación Escolar y Control Sanitario conforme Art. 1º se funda “[...] en atención a los derechos de la alimentación y la salud del estudiante con el fin de garantizar su bienestar físico durante el período de asistencia en la Institución Educativa.” (Paraguay, 2014, p. 01).

Esta ley se tendría en cuenta para la creación del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay – PAEP a través de la Resolución N°15.886/2015 del Ministerio de Educación y Ciencias. En dicha resolución se aprueba los *Lineamientos Técnicos y Administrativos* para la implementación del PAEP en las instituciones educativas, sean públicas o privadas subvencionadas, que estén bajo la dependencia del MEC, máximo ente rector del programa.

Convirtiéndose ambos en mecanismos legales del programa “[...] con el objetivo de constituirse en un instrumento de política pública para guiar la implementación de una alimentación escolar con nuevo enfoque en las instituciones educativas del país”. (Paraguay, 2015, p. 9).

El objetivo general del PAEP busca la buena práctica alimentaria del niño en su proceso de crecimiento y escolarización, pues es esencial para garantizar una vida saludable, con un buen desarrollo físico y cognitivo que le permita continuar y culminar con las diferentes fases de la educación. Así también, entre los principales objetivos del programa está prevista involucrar a todas las instituciones: municipalidades y gobernaciones en conjunto con la comunidad educativa para la participación social y control social en los procesos de evaluación y efectivamente ir mejorando la implementación de la política pública (Paraguay, 2015).

Considerase que el PAEP es una política pública de relevancia, ya que busca mejorar la calidad de vida de los estudiantes y disminuir la deserción escolar a través de la alimentación saludable en las instituciones. Se entiende que el programa viene siendo implementado desde el 2015 y trae consigo un diferencial por los servicios de alimentación propuestos como el del “Almuerzo – Cena” dentro de las escuelas, en especial la modalidad “Cocinando en las Escuelas”, por representar

una política más integral conforme prevista en la ley 5210/14, en su art. 10, inciso f, la compra de productos de la agricultura familiar; la planificación de la elaboración del alimento conforme la cultura alimentaria de cada región, respetando la principal guía alimentaria del Paraguay. Otra información a resaltar del programa es que, en la actualidad, está prevista su cobertura en las zonas más vulnerables, especialmente en las zonas rurales y en las comunidades étnicas.

Toda política pública fue creada por un propósito y puede partir de la iniciativa de un sector político, ciudadano o alguna organización internacional. Secchi (2013, p. 2)<sup>1</sup> afirma que “una política pública es una directriz elaborada para enfrentar un problema público [...] posee dos elementos fundamentales; intencionalidad pública y respuesta a un problema público.” Partiendo de dicho concepto propuesto por Secchi (2013) el Estado paraguayo carga una deuda histórica para con la educación de la población, por tanto, la alimentación en las instituciones se funda esencial en especial en las zonas de menos desarrollo, como es el caso de las áreas rurales donde se encuentra la mayor densidad poblacional del país y donde la equidad en el acceso y la permanencia a la educación aún siguen siendo una problemática; motivo por el cual para el acceso a los programas se sigue dando por la condición de vulnerabilidad de sus beneficiarios hasta poder llegar a su universalidad, como es el caso del programa alimentación escolar.

Las acciones desarrolladas durante la implementación de una política pública son esenciales, en gran medida los resultados e impactos dependen de estos procesos. Por medio del presente trabajo se busca analizar la implementación del PAEP, con el fin de exponer reflexiones que puedan ser consideradas e, incluso, visibilizar la importancia de su cobertura para las demás escuelas, indistintamente, de la situación socioeconómica de la región, como en los demás países pioneros de dicho programa; como el Brasil, por medio del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Cabe mencionar acerca de la relevancia de producir informaciones científicas sobre el tema, ya que al momento del levantamiento de estudios sobre el PAEP en google académico se deparó que el campo se encuentra con escasa información.

La modalidad cocinando en las escuelas de zonas rurales se ha visto afectada para su correcta implementación por la escasa infraestructura y apoyo suficiente de recursos financieros, a pesar de que el Estado garantiza su

---

<sup>1</sup> Traducción de la autora.

financiación, pudiendo los recursos proceder de diferentes fuentes, tales como: Presupuesto General del Estado; presupuesto de los royalties y compensaciones; Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, entre otras fuentes de financiamiento. (Paraguay, 2014, p. 1-2). En ese sentido, las preguntas que han motivado este trabajo de conclusión de curso se refieren a: ¿Cómo ha sido la implementación del programa en las escuelas que poseen características diversas, estén estas localizadas en la región central del casco urbano cuanto rural? ¿En qué medida, la implementación del programa se ha visto afectada en las regiones y escuelas analizadas, por los escasos recursos financieros e infraestructura?

A partir de dichos cuestionamientos, seleccionamos el tipo de metodología para desenvolver el trabajo; optando así por la investigación cualitativa, exploratoria, realizando una colecta de datos a través de la técnica de entrevistas semiestructuradas a los diferentes actores que participan en la implementación del PAEP en tres escuelas públicas seleccionadas, siendo que dos se encuentran en compañías más vulnerables de la zona y otra en el casco urbano de la ciudad. El objetivo general del presente trabajo es analizar la implementación de la modalidad Cocinando en las Escuelas del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay, en las escuelas de la ciudad de Quiindy, departamento de Paraguarí, Paraguay. Los objetivos específicos son: Discutir algunos conceptos que guiaron el estudio empírico, tales como políticas públicas; análisis de políticas públicas y las fases de su ciclo y principalmente, la fase de la implementación. Analizar la transición PAEP hasta la aplicación del servicio de alimentación denominada modalidad “Cocinando en las Escuelas”. Examinar la fase de la implementación de la política pública a través de entrevistas semiestructuradas con los principales actores como: los directores, profesores, cocineros, nutricionistas, padres de familia y encargados del programa a nivel municipal y departamental, con el fin de comprender los desafíos atravesados por cada actor.

De esta forma el trabajo está estructurado en seis capítulos, comenzando por la introducción, seguidamente el segundo capítulo abarca la metodología empleada; la investigación cualitativa con el método de investigación exploratoria y la técnica de entrevistas semiestructuradas con los principales actores de la política pública en cuestión, ya en el tercer capítulo se desarrolló acerca de los aspectos generales de Paraguay, departamento de Paraguarí, ciudad de Quiindy con

la contextualización socioeconómica y geopolítica para así interiorizar a los lectores acerca del país, el departamento y la ciudad seleccionada para el estudio empírico de la investigación, ya en el cuarto capítulo se aborda el campo de políticas públicas con los principales conceptos, tipos y ciclos de una política pública y con especial énfasis en la fase de la implementación; en el quinto capítulo se desenvuelve el análisis de las entrevistas y por último, el sexto capítulo se llega a las consideraciones finales de la investigación.

## 2. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

El abordaje seleccionado para desenvolver el presente trabajo es la investigación cualitativa, ya que presenta especificidades que viabilizan lograr los objetivos propuestos, bien cómo responder las preguntas planteadas en el trabajo. Conforme Yin (2010) la investigación cualitativa busca entender al fenómeno estudiado y por ende responder a los cuestionamientos que surjan; ¿Cómo?, y ¿Por qué?. Al estudiar la implementación del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay – PAEP, en particular la modalidad “cocinando en las escuelas”, se busca conocer y comprender cómo ocurre la implementación, qué factores están presentes en este proceso, sean provenientes del factor financiero o material en lugares considerados zonas rurales, trabajando especialmente con los principales actores que se relacionan con dicha política. Por otro lado: Sampieri et al., (2006, p. 8) afirma que “[...] las investigaciones cualitativas se basan más en un proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas). Van de lo particular a lo general”.

El abordaje cualitativo contribuyó para reflexionar sobre las preguntas que nortean el estudio de la implementación del PAEP: ¿Cómo ha sido la implementación del programa en las escuelas que poseen características diversas, estén estas localizadas en la región central del casco urbano cuanto rural? ¿En qué medida la implementación del programa se ha visto afectada en las regiones y escuelas analizadas, por la escasez de recursos financieros e infraestructura?

Así también el presente trabajo utilizó la investigación exploratoria para el análisis de la problemática. Por lo que las:

Investigaciones exploratorias son desarrolladas con el objetivo de proporcionar una visión general, aproximada, acerca de determinado hecho. Este tipo de investigación es realizada especialmente cuando el tema escogido ha sido poco estudiado y se hace difícil la formulación de hipótesis exactas y realizables. (GIL, 2008, p. 27)<sup>2</sup>.

En la búsqueda de información sobre estudios acerca del PAEP sé deparó que como campo de investigación no ha sido un tema muy profundizado, especialmente la implementación de la modalidad “Cocinando en las escuelas”, para

---

<sup>2</sup> Traducción de la autora.

lo cual la investigación exploratoria proporcionó una mejor percepción del problema aplicando la técnica de entrevista.

De acuerdo con Lakatos y Marconi (2003, p. 195-196)<sup>3</sup>, la entrevista es una de las técnicas más utilizadas en las ciencias sociales, ya sea para la obtención de datos, comprensión de una determinada situación, realizando una serie de preguntas al informante; captar desde su sentir hasta su pensar sobre un hecho.

Para abordar el objeto de estudio se aplicaron entrevistas con diversos actores que se relacionan con el programa, tales como: cocineros, profesores, directores, nutricionistas y con los encargados del programa a nivel municipal y departamental. Las entrevistas fueron realizadas durante el mes de abril de 2023<sup>4</sup>. Se seleccionó la entrevista semiestructurada como técnica a ser aplicada a la hora de realizar las guías de entrevistas. Gil (2008) menciona acerca de los tipos de entrevistas por niveles de estructuras, para lo que “Las entrevistas [...] menos estructuradas son desarrolladas de forma más espontánea, sin que estén sujetas a un modelo preestablecido de interrogación.” (Gil, 2008, p. 111)<sup>5</sup>.

Al pretender trabajar con diferentes actores de un mismo programa se organizó un guía de entrevista para cada actor (Apéndice A-E), conforme la técnica de la entrevista semiestructurada con preguntas flexibles para responder desde la vivencia y parecer del individuo hasta el foco de la investigación, el PAEP, dividido en cuatro ejes, que son: Datos personales y trayectoria profesional; Programa del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay – PAEP; Implementación del PAEP; Fortalezas y debilidades del PAEP.

El acceso al campo es un paso fundamental para la investigación ya que en él se encuentran los futuros participantes del estudio. Siendo así:

El término genérico “campo” puede designar una determinada institución, una subcultura, una familia, un grupo específico de personas con una biografía especial, tomadores de decisiones en administraciones o empresas, y así por delante. (Flick, 2009, p. 110)<sup>6</sup>.

En el presente trabajo se delimitó el campo, al analizar

---

<sup>3</sup> Traducción de la autora.

<sup>4</sup> También, se había construido una guía de entrevistas para ser aplicada con familiares de los niños, pero en las primeras entrevistas se percibió que estos no conocían sobre la política pública, por lo que se decidió no continuar con la aplicación.

<sup>5</sup> Traducción de la autora.

<sup>6</sup> Traducción de la autora.

específicamente la implementación del PAEP de las escuelas rurales de la ciudad de Quiindy, de este modo, se optó por tres escuelas: escuela 1 zona urbana; escuela 2 zona rural y la escuela 3 zona rural, como así también dos instituciones gubernamentales que son la gobernación de Paraguarí y la municipalidad de Quiindy para la entrevista a los respectivos responsables por el PAEP, ya que dos de las escuelas son beneficiadas con el programa, por la gobernación y una escuela por la municipalidad.

Tras conseguir la lista de escuelas beneficiadas por el PAEP, fornecida por la municipalidad y la gobernación, a través de una solicitud formalizada vía mesa de entrada, se constató una inmensa cantidad de escuelas por lo que se procedió a seleccionar una escuela del casco urbano y dos escuelas de las zonas rurales más conocidas, logrando un total de 12 entrevistados. De acuerdo a Sampieri (2006, p. 562) “Lo que se busca en la indagación cualitativa es profundidad [...] calidad en la muestra, más que cantidad.”

Todo esto no sería posible sin antes insertarse en la búsqueda por literaturas, autores que trabajan sobre políticas públicas y principalmente una de las fases de sus ciclos; la implementación. El marco teórico es:

Un proceso de inmersión en el conocimiento existente y disponible que puede estar vinculado con nuestro planteamiento del problema, y un producto que a su vez es parte de un producto mayor: el reporte de investigación [...]. (Yedigis; Winbach, 2005, apud Sampieri, 2006, p. 64).

Entre libros, sitios oficiales y otros documentos se recurrió a argumentar el marco teórico con el fin de analizar el tema de estudio y de este modo explicar los principales conceptos y avances de la implementación del PAEP.

Y finalmente, una vez culminada la etapa de la fundamentación teórica y las entrevistas, se pasó a realizar la transcripción de las mismas, que fueron grabadas con la debida autorización de los participantes, para que de este modo se pueda realizar un minucioso análisis del contenido, utilizando el concepto de implementación, discutido en el capítulo 4. Por tanto, Holsti (1969) apud Alonso; Gómez y Volkens (2012, p. 14)

[...] describe el análisis de contenido como un *análisis objetivo, sistemático y general*. El método es objetivo debido a las reglas y procedimientos que tienen que formularse en cada paso del proceso de investigación y

registrarse en un manual; es sistemático porque siempre tienen que aplicarse las reglas; y es general porque el análisis debe tener relevancia teórica. (Holsti, 1969 apud Alonso; Gómez; Volkens, 2012, p. 14).

De este modo, el análisis de contenido es la deducción de las informaciones (datos) recopiladas de un tema en particular, aplicando las técnicas adecuadas para generar informaciones válidas para la investigación.

El próximo capítulo contiene la caracterización general de Paraguay, departamento de Paraguarí, distrito de Quiindy, lugar de implementación del PAEP, acompañado de una breve descripción del sistema educativo paraguayo, como así también la transición del programa hasta llegar a la modalidad “Cocinando en las escuelas”.



### **3. ASPECTOS GENERALES DEL PARAGUAY, DEPARTAMENTO DE PARAGUARÍ, CIUDAD DE QUIINDY**

En este capítulo se presentan algunas características generales acerca del Paraguay y, en especial, del departamento de Paraguarí, ciudad de Quiindy, que es la zona de estudio. Es decir, donde se encuentran ubicadas las escuelas que fueron clasificadas para realizar el levantamiento de datos, destacando el contexto: socioeconómico, geopolítico y educacional, lo que permite comprender la situación actual del país, del departamento y en especial del distrito de Quiindy.

En el contexto educacional mencionamos acerca del sistema educativo paraguayo, la situación actual de las escuelas a nivel país y en especial nos abocamos a realizar un análisis con respecto a la transición del PAEP hasta llegar a la modalidad “Cocinando en las escuelas”.

#### **3.1 CONTEXTUALIZACIÓN SOCIOECONÓMICA, GEOPOLÍTICA DEL PARAGUAY, DEPARTAMENTO DE PARAGUARÍ, CIUDAD DE QUIINDY**

En el centro de América del Sur se encuentra ubicado la república de Paraguay, cuya capital es Asunción, dos grandes regiones dividen geográficamente al país, la Región Oriental se conforma por 14 departamentos que son: Concepción, Amambay, San Pedro, Canindeyú, Cordillera, Caaguazú, Alto Paraná, Paraguarí, Guairá, Caazapá, Ñeembucú, Misiones, Itapúa y Central – Asunción, en cuanto la Región Occidental o Chaco se encuentra dividida en tres grandes departamentos; Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay totalizando así 17 departamentos y con superficie total de 406.752 km<sup>2</sup> de todo el territorio nacional (Dgeec, 2016, p. 15).

Claramente, la región oriental cuenta con mayor densidad poblacional y donde se concentran las diversas actividades económicas del país, según datos del INE (2020) el Paraguay cuenta con un total de 7.252.672 habitantes, conforme la proyección por sexo y edad, según departamento, año 2020.

Paraguay ha logrado desarrollar un antecedente económico

marcado por diversos sucesos históricos que limitan la progresión económica del país. Arce y Rojas (2020, p. 372-377) nos comenta acerca de estos precedentes y su influencia en los diversos sectores, en especial en la economía, a pesar de la escasez de un análisis cronológico de la historia económica del país, los primeros datos se registran desde 1810 hasta la guerra de la Triple Alianza donde afloraba una economía que se basaba en la autosuficiencia, así a continuación se exteriorizan los siguientes eventos:

- I. La guerra de la Triple de Alianza (1865-1870) la buena base económica de la época, conlleva el país a enfrentar por cinco largos años dicha contienda, pero en contrapartida, el país quedó devastado y económicamente hablando, tuvo su despegue con fuertes políticas de incentivo al capital extranjero, en especial, para la exportación de materias primas, lo que desestabilizó el mercado interno.
- II. La guerra del Chaco (1932-1935) la contienda contra Bolivia, por el Chaco, costó el desvío de una gran parte de los recursos productivos del país, saliendo victorioso y recuperando las riquezas naturales de la región occidental chaqueña. Parte de la actividad económica se vio afectada: el sector ganadero y forestal. Por otro lado, se generó una crisis económica por el aumento del precio de los productos alimenticios.
- III. Como último episodio se recalca la Guerra Civil de 1947 que, tras la vuelta de los excombatientes de la guerra, se generaron varios conflictos como el golpe de Estado donde predominó el coloradismo y comenzó el régimen dictatorial de Stroessner 1954-1989 que, con la reestructuración económica, de la explotación forestal a la agricultura fue conocida como el gran retardo que sólo más tarde se vería los resultados prometedores.

Las eventualidades enfrentadas por el país son las consecuencias de un paulatino desarrollo de la región; la ausencia de un sistema de gobierno estable que pueda responder a los años de retraso. Solo a inicios de la década de los 90 tomaría un rumbo diferente con la caída del régimen dictatorial de Stroessner y comenzando la era democrática. Sin embargo, actualmente las cifras macroeconómicas representan un resultado favorable en lo que respecta al crecimiento económico<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Panorama general del Paraguay, publicado en sitio del Banco Mundial. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview#:~:text=El%20PIB%20real%20creci%C3>

El país mantiene un perfil económico fundado en tres grandes pilares: la agricultura, energía eléctrica y ganadería, la primera se destaca en la producción de soja a gran escala, siendo uno de los productos más exportados, equivaliendo un total de 2.975 millones de USD para el 2021, siguiéndole la energía eléctrica proveniente de las dos grandes represas hidroeléctricas del país con UDS 1.619 millones y por último la ganadería, específicamente la carne bovina con valor de 1.561 millones. (Dcc y See del Ministerio de Hacienda, 2022).

La soja es una de las commodities más exportadas por Paraguay, aunque si bien, son sembradas a gran escala en tierras paraguayas, los propietarios son terratenientes brasileños que migraron por las zonas fronterizas entre Paraguay y Brasil, que de acuerdo con Arce y Rojas (2020, p. 375) “La extensión de la frontera agrícola comenzó a dar frutos económicos hacia 1965, ya mejorada relativamente la infraestructura vial y lograda la conexión con el Brasil [...]”.

Por otro lado, los paraguayos de las zonas rurales se dedican por lo general a la agricultura, la DCC y SEE (2022, p. 3) afirma que “un gran porcentaje de la población, especialmente en las zonas rurales, vive de la actividad agrícola, a menudo de subsistencia.” De esta forma, la agricultura de subsistencia y la agroindustria son las actividades económicas más conocidas del país.

Conforme el INE (2017) en la Encuesta Permanente de Hogares del 2016, la brecha o intensidad de la pobreza para el 2021, el área urbana presentaba el 28,8 % mientras que en el área rural esto ascendía al 31,8%.

**Tabla 1** – Serie comparable de la brecha o intensidad de la pobreza total por año de la encuesta, según área de residencia en (%). Periodo 2016-2021.

Área de Residencia	Año de la encuesta					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Brecha (%)	Brecha (%)	Brecha (%)	Brecha (%)	Brecha (%)	Brecha (%)
<b>Total país</b>	<b>34,2</b>	<b>32</b>	<b>32,8</b>	<b>32,1</b>	<b>32,2</b>	<b>30,2</b>
Área Urbana	29,6	29	28,7	29,9	31,2	28,8
Área Rural	38,2	34,8	36,2	34	33,2	31,8

Fuente: Adaptado de la Encuesta Permanente de Hogares 2016, (2017).

Conforme al área de residencia, el país presenta mayor porcentaje de pobreza en las zonas rurales que en las urbanas, sin embargo, esto no significa que la calidad de vida de los que viven en las grandes ciudades sea mejor.

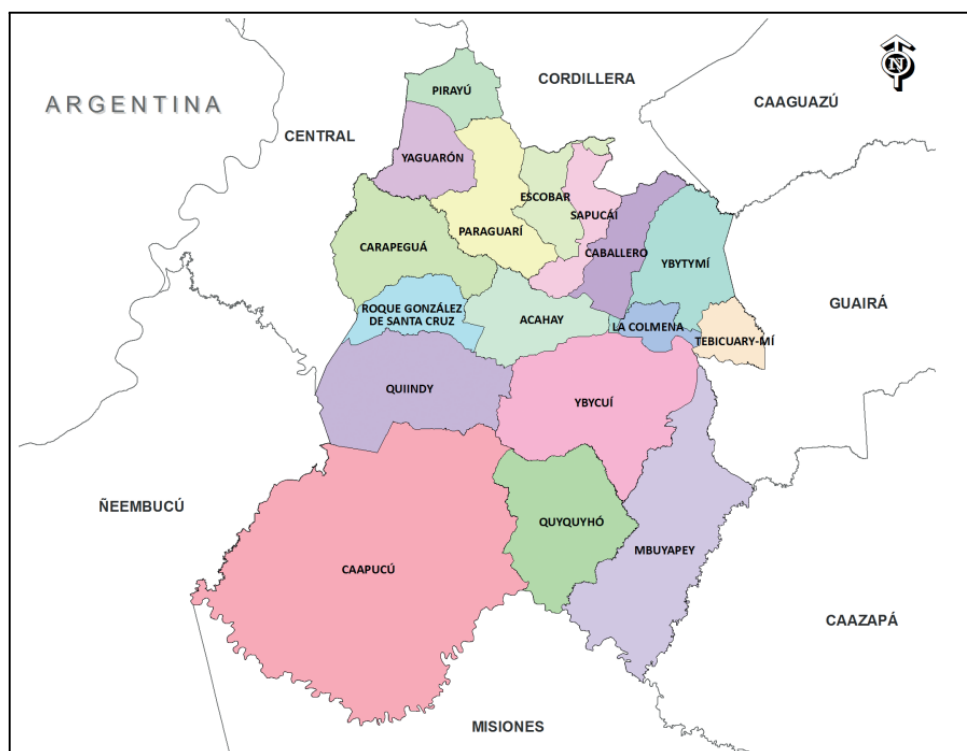
El Departamento de Paraguarí, cuya capital lleva el mismo nombre de Paraguarí, es el noveno de entre los diecisiete departamentos y se encuentra localizada en la Región Oriental, una zona estratégica por lindar con varios otros departamentos y su cercanía con el departamento central y la capital del país, Asunción; como se puede observar en la figura 1.

Según el INE (2020), Paraguarí cuenta con una superficie total de 8.705 km<sup>2</sup> y una población de 258.957 habitantes. Entre los distritos que forman parte del departamento se encuentran:

[...] Acahay, Caapucú, Carapeguá, Escobar, General Bernardino Caballero, La Colmena, María Antonia, Mbuyapey, Pirayú, Quiindy, Quyquyhó, San Roque, González de Santa Cruz, Sapucaí, Tebicuarymí, Yaguarón, Ybycuí, Ybytymí y Paraguarí, que es la capital departamental. (Grassi; Vásquez; Rodríguez, 2020, p. 12).

El noveno departamento, Paraguarí, forma parte de la región oriental, zona considerada rural, su economía se encuentra organizada de la siguiente manera: “[...] la agricultura en el norte, la ganadería en el sur y el comercio y los servicios en las zonas urbanas, las mismas, ubicadas al margen de la ruta que cruza el departamento de sur a norte.” (Grassi; Rodríguez; Vásquez, 2020, p. 42).

**Figura 1 – Localización del departamento de Paraguari**



Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, (2016).

La caracterización geográfica de la región cuenta con un clima propicio para la agricultura y ganadería, son las actividades más desarrolladas a gran escala y es la base de subsistencia para muchos de los lugareños.

Sin embargo, en los últimos años, Paraguari ha diversificado su economía, en especial concentrando las actividades comerciales en los cascos urbanos para incentivar a la población joven a la no migración, en especial, por la capital del país, por lo que:

[...] el desarrollo urbano, la emergencia del sector de comercio y servicios, ha generado un dinamismo de relevancia que ha reducido de forma significativa la migración, ya que la población podía disponer de una gama muy diversa de bienes, servicios, empleo y demás oportunidades, en varias de las ciudades del departamento. (Grassi; Rodríguez; Vásquez, 2020, p. 42).

Encumbrarse al sector comercial y servicios ha sido una de las salidas laborales más rápidas para los pobladores que anteriormente abandonaron sus ciudades en busca de mejoras, en especial los jóvenes en edad de trabajar.

Según la DGEEC (2017-2019) apunta que en el año 2019 él

departamento de Paraguari contaba con 122.344 personas de 15 años de edad para adelante trabajando en tres *sectores económicos*<sup>8</sup> diferentes, siendo 38,8% en el sector primario; 16,6% en el sector secundario y 44,6% en el sector terciario. Lo que claramente se puede entender que en el departamento el rubro de trabajo más predominante se encuentra en el campo (agricultura y ganadería) y terciario que representa a actividades varias.

A la mayoría de los distritos del departamento de Paraguari se les consideran zonas rurales, de esta manera hacemos referencia a la ciudad de Quiindy, que lleva por eslogan “QUIINDY CIUDAD DE LA AMISTAD, PERLA DEL YPOA Y CAPITAL DE LA PELOTA”<sup>9</sup>. Conocida por su riqueza en fauna y flora, ya que en gran parte de su territorio alberga al Lago Ypoa y que actualmente se categoriza como “Reserva de Recursos manejados”<sup>10</sup> a través de la Ley N.º 5859/2017. Conforme el INE la población estimada y proyectada según distrito, sexo y grupos de edad, 2000-2025 para el 2020 la ciudad llegaría a un total de 21.733 habitantes aproximadamente.

La misma tiene una superficie de 660 km<sup>2</sup> <sup>11</sup> y como distrito se subdivide en 12 pequeñas compañías y el centro urbano que son: Loma Pytã; Costa Gaona I; Costa Gaona II; Costa Irala; Valle Apu’a; Comandante Peralta; Costa Hu’u; Achotei; Huguá Po’i; Mendietaquí; Tobatingua I y Tobatingua II. Como mencionado anteriormente, en gran medida estas compañías se encuentran en zonas rurales, alejadas del casco urbano, donde se concentra la mayor cantidad de habitantes.

Se encuentra aproximadamente a 109 km de la capital del país, atraviesa la ciudad la conocida y antigua ruta N.º 1 Mariscal Francisco Solano López. En el año 2019 el MOPC clasifica y categoriza 22 rutas nacionales, entre ellas la ruta N.º 1 anteponiendo al antiguo nombre PY1, la cual sería distinguida por su

---

<sup>8</sup> La DGEEC (2017-2019) menciona acerca de tres sectores económicos y que se dividen de la siguiente manera:

Primario: agricultura, ganadería y pesca;

Secundario: industrias manufactureras, construcción, minas y canteras;

Terciario: electricidad, gas y agua, comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones, finanzas, seguros, inmuebles, servicios comunales, sociales y personales.

<sup>9</sup> Información adquirida de manera impresa de la Municipalidad de Quiindy acerca de las ordenanzas N.º 07/09 y N.º 04/18 que trata sobre creación y modificación parcial del eslogan de la ciudad de Quiindy. Acceso el 07/09/ 2022.

<sup>10</sup> Información publicada por la Gaceta Oficial de la República del Paraguay, el 30 de agosto de 2017, pág. 2. Disponible: <https://www.dateas.com/en-us/docs/gaceta-oficial-de-paraguay/2017/08/30> Acceso: 15/06/22

<sup>11</sup> SECRETARIA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO. Extensión territorial de Quiindy. Mensaje recibido por [alba.bisgarra.017@gmail.com](mailto:alba.bisgarra.017@gmail.com) en 09 oct. 2023.

numeración. (Ultima Hora, 2019).

Desde tiempos atrás, la ciudad fue potenciando su economía con base en la producción de caña de azúcar, la ganadería, la fabricación de pelotas y actualmente a través del turismo local mediante el majestuoso Lago Ypoa.

### 3.2 SISTEMA EDUCATIVO DEL PARAGUAY

El Paraguay es un país que históricamente viene arrastrando las secuelas de gobiernos dictatoriales que mantuvieron la educación de la población en tercer plano, y solo a partir de la reforma constitucional de 1992 fue garantizada la educación como un derecho y su gratuidad en las instituciones públicas.

La Ley General de la Educación 1264/1998 es una de las principales leyes y en cuyos artículos rigen todas las regulaciones de la educación pública y privada, siendo el MEC el principal ente rector.

Según Paraguay (1998) la estructura del sistema educativo paraguayo se encuentra organizada en tres regímenes, que son: régimen general; siendo está formal, no formal y refleja; el régimen especial y otras modalidades especiales.

El régimen formal se divide en tres niveles:

- I. El primer nivel: comienza desde la educación inicial que abarcan dos ciclos siendo el primero hasta los 3 años de edad (prenatal) y el segundo hasta los cuatro años (jardín) como así también la escolar básica que comienza con el preescolar a la edad de cinco años y se extiende en 9 grados que va desde el primero al noveno grado, las mismas son obligatorias y se garantiza su gratuidad en las escuelas de gestión pública.
- II. El segundo nivel: abarca la educación media que inicia con el primero de la media al tercero, bachillerato sea énfasis en ciencias básicas, ciencias sociales, artes, etc. o la formación profesional media más conocida como bachillerato técnico, donde el alumno ya culmina dicha etapa con una especialidad conforme lo ofertado por los colegios.

En ambos niveles está prevista la enseñanza en los dos idiomas oficiales del país: guaraní y español, conforme está prevista en la Constitución Nacional de 1992 y la presente ley.

III. Tercer nivel: la educación superior será ofertada por institutos superiores o universidades u otras instituciones de enseñanza superior, ya sean estas públicas o privadas, lo cual determinará su accesibilidad. En la educación superior también se implementa como materia de estudio la lengua nativa guaraní.

**El régimen no formal:** se trata de todas aquellas instituciones educativas no formales que podrán ofrecer cursos de capacitación u oficio en los diferentes rubros.

**El régimen refleja:** se trata acerca del estímulo del gobierno a los medios de información y comunicación en el desarrollo de la educación, la cultura conforme prevista en ley, respetando la libertad de expresión y de prensa.

**El régimen especial y otras modalidades:** el primero se refiere a la educación artística del alumno, atendiendo a la cooperación interinstitucional de los municipios, gobernaciones y el MEC. En lo que respecta a otras modalidades se refiere a la educación a distancia, educación para grupos étnicos, educación campesina y rural, como así también a las personas con limitaciones o capacidades excepcionales, entre otros.

Con esta ley N.º 1264/1998 se afinaron hasta los más mínimos detalles del sistema educativo del país, mejorando así algunas políticas educativas, aunque si bien, no podemos negar que hay mucho por trabajar para mejorar la educación paraguaya.

### 3.3 TRANSICIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN DEL PARAGUAY – PAEP

Con respecto a los antecedentes de la política alimentaria del Paraguay, nos deparamos que los primeros impulsos se dieron a través de acuerdos con organismos internacionales. Para la UTGS (2017, p. 14) la Organización Mundial de la Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de la Alimentación (PMA) fueron las organizaciones que dieron hincapié al gobierno paraguayo para considerar la alimentación como un problema público a tener en cuenta en el país.

De esta forma se establecieron alianzas internacionales, legalmente se da primero con el PMA por lo que:



Dicho acuerdo fue ratificado con la promulgación de la Ley N°4 del 25 de junio de 1968 y en su artículo N°1 se expresa que “*el Gobierno podrá solicitar asistencia alimentaria al PMA para servir de apoyo a proyectos de desarrollo económico y social o para satisfacer las necesidades alimentarias urgentes causadas por desastres naturales o como resultado de otras condiciones de emergencia*”. (Paraguay, 1968 apud Unidad Técnica del Gabinete Social, 2017, p. 42).

A partir de entonces, en virtud de los diversos apoyos y la asistencia de los organismos, el país da frente a la problemática y se adhiere a crear programas que busquen mejorar la calidad de vida de las personas.

Con la Reforma Constitucional de 1992 se logró garantizar la educación y fomentar el programa de alimentación escolar en el país. Según se consta:

Art. 75. **De la responsabilidad educativa.** La educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular en la familia, en el Municipio y en el Estado. El Estado promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos. (Paraguay, 1992, p. 21).

La Constitución Nacional aboga por todos los habitantes de un país, por ende, los gobiernos tienen el deber de garantizar a cada ciudadano el cumplimiento de las leyes e incluso crear nuevos preceptos que visen mejorar su condición.

La UTGS (2017) menciona que por vía de la Ley 258/1994, oficialmente, se trata acerca de la reforma educativa y ya se consideraba en cuenta el complemento alimenticio en las escuelas. Siendo así se puede considerar que dicha problemática ya venía siendo parte de la agenda institucional, que para Secchi (2013, p. 46) son todos aquellos temas o problemas que las autoridades ya determinaron resolver.

Fue así que en el año 1995 se crea por primera vez Programa de Complemento Nutricional Escolar promulgado por la Ley N.º 806/1995, estipulada en su Art. 1º el Fondo de Complemento Nutricional Escolar y los beneficiarios delimitados por nivel de escolarización como el nivel primario y las regiones de vulnerabilidad económica ya en el Art. 2º menciona al MEC y a los gobiernos departamentales y municipales como principales artífices del programa. (Paraguay, 1995, p. 1). A partir de esta primera ley se crean las diversas otras leyes. Ver cuadro 1.

Como toda política pública tiende por fases de transición y adaptación, conforme va mudando el contexto social, económico y político de la época, tras cumplir casi veinte años de vigencia del primer Programa de Complemento Nutricional Escolar (1995-2013) la antigua ley queda derogada por la Ley N.º 5210/14. Esta trata de la Alimentación Escolar y Control Sanitario que busca garantizar el desarrollo físico y cognitivo del niño a través de la alimentación saludable durante su estadía en la escuela. (Paraguay, 2014).

Oficialmente, el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP) queda aprobada mediante la Resolución N°15.886/2015, compuesto por los Delineamientos Técnicos y Administrativos, que tratará acerca de la implementación del PAEP en las escuelas, sean estas públicas, privadas subvencionadas, adjunto al Ministerio de Educación y Ciencias.

Conforme publicado en el sitio web del MEC este nuevo programa da un giro a la política alimentaria escolar con respecto a su enfoque, ya que fue dada “[...] respuesta al derecho humano, a la alimentación y al derecho de los estudiantes a la alimentación durante su permanencia en clase; un concepto amplio e integral de la Alimentación Escolar, planteando una alimentación variada, balanceada, y adecuada a las necesidades nutricionales de los estudiantes; y la incorporación del enfoque Educativo de la Alimentación Escolar a través de la Educación Alimentaria Nutricional”.<sup>12</sup>

**Cuadro 1** – Cronología de la transición del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay – PAEP (1968-2015)

PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY - PAEP		
AÑO	LEYES - DECRETOS - RESOLUCIONES	CONTEXTO
1968	Ley N.º 4/1968	En su <b>art.1</b> se expresa que el Programa Mundial de Alimentación, podrá asistir al Paraguay con proyectos de desarrollo económico, social y con lo que a la alimentación se refiere.
1992	Reforma Constitucional del Paraguay	Tras un largo gobierno dictatorial, se lleva a cabo la reforma constitucional, en su <b>art. N.º 54</b> trata acerca de la protección al niño y en especial en su <b>art. N.º 75</b> reivindica que el Estado fomentará programas de complemento

<sup>12</sup> Información obtenida del portal oficial de publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencias del Paraguay. Disponible en: <https://www.mec.gov.py/cms/?ref=297291-otras-publicaciones>. Acceso: 23/04/2021.

		nutricional y materiales escolares para alumnos con vulnerabilidad económica.
1994	Ley N.º 258/1994	Dicha ley declaró el año de la Reforma Educativa y uno de los temas a considerar era el complemento nutricional.
1995	Ley N.º 806/1995	Ley mediante la cual se crea el <b>Programa de Complemento Nutricional Escolar</b> . En su <b>art. N.º 1</b> establece acerca de los beneficiarios por escolarización (inicial a primaria), vulnerabilidad económica y localización de las escuelas a ser beneficiadas.
1998	Ley N.º 1264/1998	Ley General de Educación, donde dispone que el programa de CNE encaja con lo que marca la ley y en sus artículos trata acerca del derecho a la <i>educación integral</i> , acerca de la <i>responsabilidad del Estado</i> para con ello y en especial en su <b>art. N.º 10, inciso c)</b> menciona acerca de la igualdad de condiciones para el <i>acceso y permanencia</i> de los alumnos en las instituciones.
1999	Ley N.º 1443/1999	Se promulga dicha ley creando así el <b>Sistema de Control Sanitario en las Escuelas</b> , se beneficiaría los alumnos de primer y segundo ciclo, la porción de leche más un alimento sólido como refuerzo, también prevé algunos programas de prevención que fueron implementados por el MSP y BS.
2001	Ley N.º 1793/2001	Modifica y amplía el <b>art. N.º 2, 4 y 7</b> de la Ley N.º 1443/99 en donde se aumenta las calorías diarias que un alumno debe recibir en la comida.
2010	Ley N.º 4098/2010	Modifica y amplía el <b>art. N.º 2</b> de la Ley N.º 1443/99, donde se incorpora el uso de antiparasitarios para los alumnos en edad escolar, etc.
2012	Ley N.º 4758/2012	Se crean dos fondos fundamentales para el mantenimiento de los programas sociales y de educación. El Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo – FONACIDE como también el Fondo para la Excelencia de la Educación y de la Investigación.
2013	Resolución N.º 16.264/2013	El MEC determina las bases y condiciones necesarias que cumplir para el usufructo de las cantinas escolares dentro de las instituciones públicas, privadas o subvencionadas.
2014	Decreto N.º 2366/2014	Dicho decreto reglamenta la Ley N.º 5210/14 de la Alimentación Escolar y Control Sanitario.
2014	Ley N.º 5210/2014	Se promulga esta ley que trata de la <b>Alimentación Escolar y el Control Sanitario</b> , conceptualizando algunos términos, presupuesto, entes responsables, etc.
2015	Resolución N.º 15.866/2015	A través de esta resolución, el MEC aprueba oficialmente el <b>Programa de Alimentación</b>

		<b>Escolar del Paraguay – PAEP</b> con el debido lineamiento técnico y administrativo para su implementación, trayendo consigo una nueva modalidad denominada “Cocinando en las escuelas” en donde se visualiza la política alimentaria más amplia e integral.
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con fuente en base al material de la UTGS, 2017, p. 14-16

### 3.3.1 Programa de Alimentación Escolar del Paraguay: Modalidad “Cocinando en las Escuelas”

A través de la resolución N.º 15.866/2015 el MEC aprueba oficialmente el PAEP “[...] con el objetivo de constituirse en un instrumento de política pública para guiar la implementación de una alimentación escolar con nuevo enfoque en las instituciones educativas del país.” (Paraguay, 2015, p. 7).

Para la implementación del presente programa fueron delineadas directrices tanto técnicas como administrativas, siendo delegadas diferentes funciones a las instituciones educativas públicas o subvencionadas, supervisiones, gobernaciones y municipalidades. (Paraguay, 2015). Tales como:

- I. MEC: principal órgano rector de la política pública;
- II. DAE: responsable de gestionar el programa de alimentación escolar;
- III. Gobiernos departamentales y municipales: se encargan de enviar el proyecto de alimentación escolar a la DAE, además de seleccionar las nuevas escuelas a ser beneficiadas, como también la gestión y desembolso para su financiamiento.
- IV. Coordinadores Departamentales de Supervisiones Educativas; Supervisiones de Control y Apoyo Administrativo: ejercen la función de contralor, recibir los diferentes informes y notificar a fin de que se asegure su correcta implementación.
- V. Comunidades educativas públicas o subvencionadas: ejerce también el papel de contralor conjuntamente con los alumnos y padres de familias a fin de que se implemente de manera correcta la política pública.

La participación social está prevista desde el inicio de una política pública y es la clave para llegar a lograr su máxima efectividad, en especial cuando la política en cuestión tiene como objetivo llegar a su universalidad, como es el caso del PAEP.

Actualmente, dentro del PAEP está prevista primar con el beneficio de dicho programa a todas las instituciones educativas ubicadas en localidades vulnerables, ya sean zonas rurales o de comunidades indígenas, en los diferentes niveles de educación: inicial, básica y media, de los diferentes turnos con cualquiera de los servicios de alimentación escolar propuestas en los días del año lectivo. (Paraguay, 2015, p. 11-12).

Entre los servicios de alimentación escolar propuesta por el Paraguay (2015) se encuentran:

- I. Desayuno – Merienda: dicho alimento deberá servirse a la primera hora del día con el 20% del valor nutricional diario, siendo este un alimento sólido (galletas, panificados, frutas frescas o cereales) con un vaso de leche y del mismo modo por el horario de la tarde para la merienda.
- II. Almuerzo – Cena: este servicio se distingue del anterior, ya que para dicho servicio de alimentación el programa prevé dos modalidades, la primera el “Servicio de Catering”, donde una empresa es encargada de elaborar el alimento y distribuir a las instituciones en sus respectivos recipientes conforme lo establecido por la microplanificación<sup>13</sup>. Sin embargo, la modalidad “Cocinando en las escuelas” prevé la elaboración del alimento en las instituciones educativas con los debidos equipamientos y profesionales con un enfoque de educación alimentaria para los alumnos.

La modalidad “Cocinando en las escuelas” es una de las más importantes e innovadoras a nivel país, al ser una política integral, beneficia a varios otros sectores de la economía y por ende se logra una mejor redistribución económica para la sociedad en general. La elaboración del menú es realizada por nutricionistas conforme la Guía Alimentaria del Paraguay, ya la cocción de los alimentos es realizada por cocineros contratados para cada escuela, siempre que la MOE sea aprobada por la DAE.

En el siguiente capítulo se abordará el marco teórico de la investigación, los principales conceptos de políticas públicas; análisis de políticas públicas; los ciclos de una política pública y principalmente uno de ellos que es la etapa de la implementación de la política pública.

---

<sup>13</sup> La microplanificación es un instrumento para asegurar la equidad en el acceso a una oferta educativa de calidad, así como el uso eficiente y transparente de los recursos destinados al sector. (Paraguay, 2015, p. 22).

## 4. LA POLÍTICA PÚBLICA: CONCEPTO Y PERSPECTIVAS

En el presente capítulo se discutirá acerca de las políticas públicas, el trayecto o ciclo de una política pública que puede ser simplificado por medio de las siguientes fases: identificación del problema; formación de la agenda; formulación de alternativas; toma de decisión; implementación; evaluación y extinción. Especialmente, se realizará una discusión más detallada sobre el análisis de la etapa de la implementación de la política pública.

### 4.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Secchi (2013) expone que una política pública surge de un problema que sería el intervalo entre una situación inicial y una situación futura considerada como mejor. “El problema público está para la enfermedad, así como la política pública está para el tratamiento.” (Secchi, 2016, p. 5)<sup>14</sup>. La alegoría presentada por el autor indica que toda enfermedad necesita de un tratamiento y por tal, se vale de varios mecanismos para tratarla, lo mismo sucede con un problema público para el cual se construye una política pública.

Las políticas públicas son instrumentos creados para mejorar una situación inadecuada de la colectividad afectada, diversos actores estatales y no estatales pueden formar parte sea del proceso decisorio cuanto de otras etapas. La política pública es:

[...] una directriz elaborada para enfrentar un problema público. [...] posee dos elementos fundamentales: intencionalidad pública y respuesta a un problema público [...] la razón para el establecimiento de una política pública es el tratamiento o la resolución de un problema entendido como colectivamente relevante. (Secchi, 2013, p. 2)<sup>15</sup>.

En la misma línea, Villanueva (2012, p. 20) afirma que “El entendimiento de la **Política Pública** como respuesta a problemas sociales es una construcción epistemológica necesaria y correcta, pues de este modo la política puede ser objeto de conocimiento científico [...]”.

---

<sup>14</sup> Traducción de la autora.

<sup>15</sup> Traducción de la autora.

Ambos conceptos parten de que la política pública se refiere a una respuesta determinada para el enfrentamiento de un problema público con acciones específicas, deliberadas por diversos actores políticos, sean estos, estatales o no estatales.

Secchi (2013) admite que no existe una anuencia con relación a una definición de política pública. Por esto, existen autores que defienden ciertos abordajes como:

- I. Abordaje estatista o estado céntrica: defienden que los tomadores de decisiones son solo actores estatales;
- II. Abordaje multicéntrica o policéntrica: los tomadores de decisiones son también actores privados, organizaciones, conjunto de diversos actores políticos como grupos, incluyendo a los actores estatales;
- III. La decisión de no hacer también es considerada como una política pública;
- IV. Las políticas públicas pueden ser divididas entre aquellas consideradas estructurales, como el caso de la política de educación superior de un país y, en ese sentido, las diversas acciones que implementan esa política son consideradas programas, proyectos y acciones de política pública.

Ahora bien, Secchi (2013) defiende que:

La esencia conceptual de las políticas públicas es el problema público. Exactamente es eso, lo que define si una política es o no pública su intervención de responder a un problema público, y no si el tomador de decisión tiene personalidad jurídica estatal o no estatal [...] una política pública es una directriz, o sea, una orientación de un policymaker, la actividad o pasividad de un policytaker y también es el conjunto de acciones o inacciones derivadas de esa directriz [...] las políticas públicas son tanto las directrices estructurantes (de nivel estratégico) como de nivel intermedio y operacional. (Secchi, 2013, p. 5-7)<sup>16</sup>.

El estudio de las políticas públicas ha traído consigo un sinnúmero de autores que sustentan diferentes posturas con respecto a su conceptualización, sin embargo, debido a la complejidad del estudio, Lowi (1964 citado por Villanueva, 2012, p. 22) simplificó, al clasificarlas en:

- I. Políticas distributivas: son los resultados de la negociación entre cierto sector de actores y repartición de bienes a un determinado grupo y los recursos derivan de la sociedad en general.
- II. Políticas regulatorias: busca regular el comportamiento del ser humano, por

---

<sup>16</sup> Traducción de la autora.

medio de instrumentos o formas de estimular la práctica de las regulaciones.

- III. Políticas redistributivas: en este tipo de políticas no apenas es observado el problema en sí, para dar una resolución, ya que se presenta en una arena conflictiva, al tener un sector beneficiado y generando costos a otro sector.
- IV. Políticas constitutivas: son políticas que sirven para establecer orden antes las otras reglas e incluso sobre los poderes.

En resumen, cada tipología de política pública tendrá una resolución acorde al tamaño del problema público, donde la arena política puede resultar pacífica o compleja, según el juego de poderes e intereses de los actores políticos. Para los analistas de políticas públicas “[...] son formas de clasificar los contenidos, los actores, los estilos, las instituciones, dentro de un proceso de política pública.” (Secchi, 2013, p. 24)<sup>17</sup>. De esa forma, lo que se busca es simplificar la clasificación, el objetivo es una utilidad analítica, es decir, una herramienta para el análisis.

## 4.2 EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A menudo se escucha la necesidad de revisar o plantear nuevas políticas, especialmente, con nuevos gobiernos que reflejen sus ideologías políticas o sus promesas de campañas electorales. Por esto:

La actividad del análisis de políticas públicas (*policy analysis*) busca generar y sistematizar informaciones relevantes para el proceso decisorio de políticas públicas. El objetivo central de esa actividad es dar subsidios informativos para que la política pública sea más apta a resolver o mitigar el problema público. (Secchi, 2016, p. 10)<sup>18</sup>.

El análisis de políticas públicas se sustenta en la capacidad de proporcionar y desarrollar fundamentos que ayuden en la toma de decisiones, una actividad deliberada llevada a cabo por asesores y analistas de políticas públicas.

Secchi (2016) puntualiza una retrospectiva del análisis de políticas públicas, para eso apunta dos modelos clásicos de análisis de política pública. El primero, llamado de modelo racionalista, de índole descriptivo y tecnocrático, desarrollado e implementado, principalmente, a partir de un abordaje positivista<sup>19</sup>. De

---

<sup>17</sup> Traducción de la autora.

<sup>18</sup> Traducción de la autora.

<sup>19</sup> El abordaje positivista se basaba en el estudio científico del análisis de políticas públicas, buscaba



esa forma, las decisiones se toman con base en argumentos científicos, lo que suscitó la demanda de profesionales e instituciones especializadas en el área, de modo que se potencia la producción científica. Ya por los años 1980, otro modelo comienza a obtener cierta legitimidad, el modelo argumentativo, en un contexto pos-positivista que pasó a reivindicar conceptos y metodologías próximas de técnicas cualitativas, sean entrevistas, grupos de discusión y otros.

El surgimiento de ambos modelos ha permitido la manifestación de comunidades que han generado informaciones científicas para actuar tanto en las decisiones políticas como en la construcción teórica.

Ahora bien, es importante conocer quién analiza una política pública y cuáles son algunas de sus funciones. De esta forma:

El analista es el actor técnico-político que realiza el análisis de política pública, desempeñando totalmente o en parte las tareas de delimitación de problemas públicos, creación de alternativas, colecta de datos, tratamiento y análisis de datos, organización y mediación de reuniones con otros actores políticos y grupos de intereses, elaboración de *policy reports* y estructuración de la recomendación de política pública. (Secchi, 2016, p. 17)<sup>20</sup>.

En otras palabras, un(a) analista de política pública busca asesorar, plantear y sugerir alternativas e incluso establecer un ambiente propicio para la participación social. De esa forma, al aplicar sus cualidades y las técnicas adecuadas, viabiliza o impulsa el aumento de chances para elaborar una política pública eficiente al problema existente.

#### 4.3 LA TRAYECTORIA O CICLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

El ciclo de una política pública se refiere a las fases por las que transcurre la trayectoria de una política pública. Secchi (2013, p. 43) afirma que “[...] el ciclo de políticas públicas raramente refleja la verdadera dinámica o vida de una política pública”<sup>21</sup>.

A pesar de que se presente en forma procesual, es posible que la

---

salir de las casualidades e improvisaciones, sustituyéndolas por métodos desarrollados por agencias y profesionales especializados en el área, reforzando el estudio de costo beneficio de los programas de la época.

<sup>20</sup> Traducción de la autora.

<sup>21</sup> Traducción de la autora.

misma no acontezca de ese modo, autores como Secchi (2013) y Villanueva (2012) mencionan que el ciclo de la política pública puede ejemplificarse a partir de las siguientes fases: I- identificación del problema; II- formación de la agenda; III- formulación de alternativas; IV- toma de decisión; V- implementación; VI- evaluación y por último VII- fin o extinción de la política pública. Seguidamente, se detalla en qué consiste cada una de estas fases:

- I. Identificación del problema: inicialmente es importante desatar el nudo del problema, que pasará a ser considerado de índole pública, desde el momento que afecte a una colectividad y los diversos actores políticos, ya sean gubernamentales, sociales, privados o grupos de intereses lo perciban como tal. Sjöblom (1984) apud Secchi (2013, p. 45) asegura que “la identificación del problema envuelve la percepción del problema; definición o delimitación del problema y evaluación de las posibilidades de solución”<sup>22</sup>.
- II. Formación de la agenda: son todas aquellas cuestiones o problemas que han sido considerados de importancia, por lo que se consideran posibles de intervención gubernamental. La agenda puede ser clasificada en dos sub-agendas: la agenda política; que son aquellos problemas que los políticos consideran relevantes para su mediación, por otro lado, la agenda formal o institucional; son aquellos problemas o asuntos que el gobierno ya determinó enfrentar. (Cobb; Elder, 1983, apud Secchi, 2013, p. 46).
- III. Formulación de alternativas: una vez percibido el problema como público y el gobierno determina afrontarlo, pasa a formar parte de la agenda formal, para luego plantear alternativas factibles para la solución o mitigación del problema público, fase conocida como formulación de la política. De acuerdo con Secchi (2013, p. 48) “La etapa de construcción de alternativas es el momento en que son elaborados métodos, programas, estrategias o acciones que podrán alcanzar los objetivos establecidos”<sup>23</sup>.
- IV. Toma de decisión: una vez planteada las diversas alternativas para la resolución del problema, el analista presenta las posibles soluciones y se procede a la selección de las mismas. Howlett, Ramesh y Perl (2013, p. 158)<sup>24</sup> advierten que:

---

<sup>22</sup> Traducción de la autora.

<sup>23</sup> Traducción de la autora.

<sup>24</sup> Traducción de la autora.

[...] la etapa de la toma de decisión en general se concentra en torno de aquellos que ocupan cargos formales en el gobierno [...] esto no quiere decir que los actores, incluyendo los no estatales y los que pertenecen a otros gobiernos, no actúen o ejerzan influencia en la fase de la toma de decisión.

- V. Implementación: Howlett, Ramesh y Perl (2013) definen esta etapa como la ejecución de las decisiones en la práctica. Por tanto, las acciones se verán reflejadas a través de la labor de las personas que forman parte de la esfera del gobierno. De este modo, la administración pública ejercerá el papel de la ejecución de la política pública a través del plantel profesional y el recurso monetario que será destinado para dicho fin.
- VI. Evaluación: en esta fase se realiza una revisión de lo que fue la política pública antes y después de su implementación, por lo tanto, se busca analizar si la política ha alcanzado los objetivos propuestos, la mitigación del problema. Por otro lado, detectar los factores que fueron o no factibles para la política, con el fin de definir estrategias para su mejoría. Villanueva (2013) menciona que antes de la evaluación, primero se decide qué es lo que se quiere evaluar y, en segundo lugar, el método con el cual se realizará la evaluación.
- VII. Extinción: El motivo de la extinción puede derivar por varios motivos Giuliani (2005) citado por Secchi (2013, p. 67) expone las siguientes razones: porque la política pública ya ha alcanzado los objetivos propuestos, por tanto, se dio solución al problema; por la improductividad de los instrumentos que se crearon para su causa y por último cuando el problema ha perdido relevancia y deja de formar parte de las agendas.

#### 4.4 IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

La etapa de la implementación ocupa un lugar determinante en el ciclo de la política pública, es considerada una de las más complejas porque las decisiones se convierten en acciones concretas y el aparato estatal se funda esencial para su ejecución. En esta fase:

Se tomarán también decisiones sobre las unidades administrativas y el personal que serán los responsables de implementar la política pública y sobre sus habilidades, especificaciones y responsabilidades de trabajo deliberando si se procederá sólo con personal de la burocracia pública o si se trabajará en asociación con organizaciones privadas o civiles o mediante ellas en la efectuación de la política, así como habrá que decidir sobre la periodicidad del flujo de recursos en apoyo a las acciones y los criterios de transparencia y control en su uso; se decidirá así mismo sobre los requisitos que deberá de cumplir la población beneficiaria. (Villanueva, 2013, p. 24).

Para la implementación de la política pública necesariamente serán designados instrumentos estatales para que puedan ser ejecutadas por la administración pública, a través de sus instituciones públicas y sus respectivos funcionarios. Varios autores mencionan que los actores centrales en esta fase son los burócratas (Secchi, 2013, Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Lotta, 2019), sin embargo, a partir de una visión no estado céntrica de la política pública es posible considerar actores no estatales no solo en el proceso decisorio, sino también en la implementación de una política pública.

Uno de los principales instrumentos utilizados en los gobiernos democráticos son las leyes estatutarias para reglamentar la implementación de la política pública. Para esto:

[...] establecen una serie de regulaciones que deben ser observadas en la implementación de determinadas políticas, bien como una relación de delitos y penalidades para los casos de que no se cumpla la ley [...] en general también designa un ministerio o órgano administrativo específico con el poder de hacer otras reglamentaciones o normas administrativas que sean necesaria para garantizar la exitosa implementación de los principios y propósitos de la legislación competente. (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 180).

De esa forma, se establecen normas que deberán ser cumplidas por los implementadores, es un tipo de gobernanza que predomina en la mayoría de los países. Para Subirats et al. (2008, p. 180) la implementación de la política pública se refiere a acciones y decisiones plasmadas en un Programa de actuación Político Administrativo – PPA, legislaciones que reglamentan a las instituciones involucradas.

Por otro lado, Secchi (2013) y Howlett; Ramesh; Perl (2013) advierten acerca del conflicto que se genera en la fase de la implementación por las corrientes políticas, instituciones públicas, servidores o funcionarios públicos a la hora de tratar algunas decisiones, especialmente, cuando las soluciones planteadas anteriormente no han sido consideradas, esto es usado como hincapié para

boicotear dicho proceso.

En ese sentido “esos procesos evidentemente complican y lo alejan aún más de que sea apenas una cuestión “técnica” de procesamiento de la decisión.” (Nicholson-Crotty, 2005, apud Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 7)<sup>25</sup>.

Dada esta situación, la implementación de la política pública ha sido objeto de estudio con el fin de visibilizar los desaciertos cometidos en el proceso decisorio o en las acciones realizadas. Por eso:

La importancia de estudiar la fase de implementación está en la posibilidad de visualizar, por medio de esquemas analíticos más estructurados, los obstáculos y las fallas que se acostumbra cometer en esa fase del proceso en las diversas áreas de política pública [...] estudiar la fase de la implementación también significa visualizar los errores anteriores a la toma de decisión, a fin de detectar problemas mal formulados, objetivos mal trazados, optimismos exagerados. (Secchi, 2013, p. 56)<sup>26</sup>.

El análisis de la etapa de la implementación puede enfocarse en generar información acerca del proceso de implementación, como así también, un análisis evaluativo con el fin de detectar las fallas y aciertos en la política pública. Estudios demuestran que el análisis del campo de la implementación requiere tener en cuenta:

[...] los desafíos de la transformación de intenciones gubernamentales en prácticas y acciones, envolviendo un conjunto cada vez más diversificado de actores, estatales y no estatales, en procesos de interacción pautados por reglas formales e informales. (Bichir, 2020, p. 23)<sup>27</sup>.

Para entender los desafíos planteados para el análisis de la implementación de políticas públicas, cabe abordar acerca de su evolución teórica y empírica en el transcurrir de los años. Varios autores (Bichir, 2020; Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Lotta, 2019) apuntan la clasificación de cuatro generaciones de estudios sobre el proceso de implementación de una política pública.

La primera generación se remonta a los años 1970, cuando países como Estados Unidos fueron los precursores del estudio de la implementación de la política. Pressman y Wildavsky (1973) lanzaron su libro “Implementación: cómo grandes expectativas en Washington son frustradas en Oakland; o, porque es

---

<sup>25</sup> Traducción de la autora.

<sup>26</sup> Traducción de la autora.

<sup>27</sup> Traducción de la autora.

increíble que programas federales funcionen, siendo esto una saga de la Administración de Desarrollo Económico contada por dos observadores simpáticos que intentan construir preceptos morales en una plataforma de esperanzas arruinadas<sup>28</sup> que trataba acerca de las fallas en la implementación, que obstruía el paso de los objetivos propuestos y, además, indagaron los motivos por que no estaban siendo alcanzados. Para Secchi (2013, p. 56) el libro resume que “[...] La implementación de políticas públicas no se traduce apenas en un problema técnico o problema administrativo, pero sí en un gran nudo de elementos políticos que frustran los mejores planeamientos<sup>29</sup>”.

Al analizar las fallas en una implementación, esta era vista desde arriba para abajo, en pocas palabras, se observaban las decisiones seleccionadas, con el fin de identificar en que parte estas fueron corrompidas. Este análisis de la implementación fue rápidamente conocido como el modelo *top-down*, así pues, “El foco, por tanto, era en la legitimidad de la decisión (y su conformidad con la decisión legítima), con una lógica prescriptiva y normativa.” (Lotta, 2019, p.15)<sup>30</sup>.

Esta percepción de análisis *top-down* parte desde la formulación de la política (exclusivamente por políticos), por ende, su legitimidad, que será implementada por los burócratas de la administración pública, en quienes recae la responsabilidad de la eficacia de la implementación de la política pública. Por tal motivo, esta perspectiva de modelo:

[...] es visualizado como estrategia de la clase política para "lavarse las manos" en relación a los problemas de implementación: si las políticas, los programas y las acciones están bien planificadas, con objetivos claros y coherentes, entonces una mala implementación es resultado de las fallas de los **agentes** (por ejemplo, policías, profesores, médicos). Ese proceso es conocido como **blame shifting**, o desplazamiento de la culpa. (Secchi, 2013, p. 61)<sup>31</sup>.

Rápidamente, este modelo generó todo tipo de críticas, entre ellas la citada más arriba, donde los políticos de alto escalón evaden todo tipo de responsabilidad con respecto al fracaso de la implementación de la política. Hill (2005) citado por Bichir (2020, p. 27-28)<sup>32</sup> señala otras críticas, a partir de tres

---

<sup>28</sup> Citado por Secchi (2013) en portugués y traducido al español por la autora.

<sup>29</sup> Traducción de la autora.

<sup>30</sup> Traducción de la autora.

<sup>31</sup> Traducción de la autora.

<sup>32</sup> Traducción de la autora.

puntos principales, que son:

i) naturaleza de la política pública – políticas pueden ser ambiguas, complejas, oscuras, además de eso pueden ser formuladas con objetivos simbólicos, sin intención efectiva de implementación. Ellas envuelven compromisos entre intereses conflictivos y que se pueden alterar a lo largo del tiempo; ii) interrelación entre formulación e implementación es muy difícil de determinar dónde termina la formulación y donde comienza la implementación, porque hay una serie de decisiones y transformaciones que pasan en la práctica de la política; y iii) Perspectiva normativa – implícita en muchos abordajes.

En respuesta a este modelo, cabe destacar la segunda generación del análisis de la implementación, que remonta a los años 1980 con el llamado modelo *bottom-up*. Este modelo plantea de diferente la visión del estudio de la implementación, al enfocarse exactamente en la secuencia de la implementación, no solamente, si la política está o no siendo ejecutada conforme las decisiones. (Bichir, 2020).

De acuerdo con Lotta (2019, p. 16)<sup>33</sup> la perspectiva *bottom-up* “[...] está preocupada en comprender la “política como ella es”, con foco en lo que de hecho ocurre, sin preocuparse ni con la legitimidad ni con la conformidad.”

Un análisis visto desde la base, de abajo para arriba, por tanto, se centra en analizar la implementación como es en la práctica. Lotta (2019) indica que la política pública no es más vista por fases separadas y considera que la misma se encuentra en constante movimiento y toma de decisiones.

En este nuevo modelo, la gama de actores involucrados se ha extendido, todo esto, porque:

[...] pasan a ser consideradas subestructuras de actores y organizaciones que actúan en funciones especializadas, en modelos de coordinación más complejos y con responsabilidades políticas compartidas entre los múltiples actores involucrados en la implementación. (Bichir, 2020, p. 28)<sup>34</sup>.

El modelo *top-down* se enfoca solo en los implementadores de la política, como actores responsables de su eficacia, al contrario del modelo *bottom up* que considera que las responsabilidades de la eficacia de la implementación dependían de varios actores y de distintas áreas.

---

<sup>33</sup> Traducción de la autora.

<sup>34</sup> Traducción de la autora.

Lipsky (1980) apud Howlett; Ramesh; Perl (2013, p. 183)<sup>35</sup> los llamaba de “[...] burócratas de la línea de frente” que procuraban conseguir y mantener en la base los medios necesarios a la realización de las metas de la política”. En este punto, Lipsky (2019) considera los burócratas de nivel de calle como aquellos actores que poseen contacto directo con los beneficiarios de los servicios ofrecidos por el gobierno, ejerciendo su trabajo con discrecionalidad. De esta forma:

La acción discrecional de esos burócratas determina cómo se dará el acceso a los bienes y servicios gubernamentales, una vez que acaban reformulando la propia política en el proceso de implementación. Eso porque esos burócratas hacen elecciones asociadas, adaptan criterios de inclusión y juzgan situaciones específicas a partir de sus propios valores y referencias, y no solo a partir de las reglas definidas. (Bichir, 2020, p. 29)<sup>36</sup>.

Los burócratas de calles son considerados de bajo escalón y actúan en áreas de servicio social, de salud, profesores, policías y funcionarios públicos en general que trabajan con programas o proyectos de gobiernos y se enfrentan cotidianamente con varios desafíos. (Lipsky, 2019).

El papel que cumplen esos actores en el análisis de la implementación de una política pública es esencial, ya que son los mediadores entre el Estado y la ciudadanía. Al tener un papel discrecional, por ejemplo, a la hora de seleccionar al público beneficiario de los servicios públicos, abre algunos cuestionamientos básicos de ¿Cómo?; ¿Por qué?; ¿Qué lo incluye o excluye? Estos servidores públicos pueden llegar a tener un impacto en la vida de las personas porque son el reflejo de la política pública. (Lipsky, 2019, p. 37-39). Por consiguiente:

Los estudios sobre esos burócratas demuestran y refuerzan la tesis de que hay muchos procesos decisivos sucediendo en la implementación, que la burocracia no es una máquina o pieza de engranaje, y que comprender cómo se comporta y cómo toma decisiones es central al análisis de políticas públicas. (Bichir, 2020, p. 16)<sup>37</sup>.

De este modo, varios fueron los estudios que contribuyeron para el entendimiento del análisis de la implementación de la política pública a lo largo de los años 1980, especialmente los modelos *top-down* y *bottom up*, dejando al margen

---

<sup>35</sup> Traducción de la autora.

<sup>36</sup> Traducción de la autora.

<sup>37</sup> Traducción de la autora.



del investigador la óptica con la que analizará la implementación. Así que:

[...] observando la implementación a partir de una perspectiva top-down dará atención inicial a los documentos que formalizan los detalles de la política pública (objetivos, elementos punitivos o de recompensa, delimitaciones del grupo de destinatarios, etc.), para entonces verificar en campo las fallas de implementación [...] ya un investigador usando la perspectiva bottom-up parte de la observación empírica de cómo la política pública viene siendo aplicada en la práctica, las estrategias de los implementadores, de las artimañas de los policytakers, de los problemas y obstáculos prácticos, para entonces verificar "cómo la política pública debería de ser", entender los procesos de las desconexiones, e intentar comprender cómo el proceso de elaboración de la política pública llegó a imprecisiones prescriptivas. (Secchi, 2013, p. 62)<sup>38</sup>.

Así Secchi (2013) explica de manera más simple y práctica de cómo analizar la implementación de la política pública con los modelos *top-down*, donde primero se analizará el marco legal de la política, para luego analizar las fallas en el campo y el modelo *bottom up*, primero se introduce al campo (el estudio de la política pública en la práctica) para luego analizar el marco legal.

Como lo mencionan Howlett; Ramesh y Perl (2013) si bien estos modelos dejaron un aporte importante para la teoría, también dejaron brechas para estudios posteriores, que se conocería como la tercera generación.

La década de los 90 se diferenció al ser considerada como la década más productiva y precisa del análisis de la implementación, nuevos abordajes como la teoría de los juegos y teorías del agente principal, produjeron *insights* importantes. (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). La teoría de los juegos:

[...] Demostró que los incentivos y payoffs por el cumplimiento o incumplimiento por parte de los regulados serían comparables a los payoffs e incentivos para que los reguladores hagan uso de la educación o fiscalización como estrategias de implementación. (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 186)<sup>39</sup>.

Esta teoría trae consigo otra forma de implementación de políticas públicas, consideradas, regulatorias y a través de incentivos se intenta persuadir en vez de sancionar directamente, para el control, se requeriría una supervisión periódica por parte de los ejecutores. La teoría de los juegos motiva la utilización de nuevos instrumentos para la resolución de problemas.

Por otro lado, la teoría del agente principal considera que una

---

<sup>38</sup> Traducción de la autora.

<sup>39</sup> Traducción de la autora.

constante mudanza en el ambiente puede afectar el proceso de implementación de la política de un país, donde el papel principal de los funcionarios públicos a través de la discreción es fundamental para alcanzar los objetivos de la política. El agente deberá cumplir lo establecido por el principal, cuando las acciones no condicen, los resultados se distorsionan. (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 186-187). Esta teoría plantea dar atención a la fase de la formulación y así enfocarse en el diseño de la política pública. (Spence, 1999 apud Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p.187).

Lotta (2019, p. 17) menciona acerca de una cuarta y última generación caracterizada por la multiplicidad de disciplinas en el estudio de la implementación como la sociología y las citadas por Bichir (2020) la administración pública y la ciencia política. Conforme mencionado por Lotta (2019) citado por Bichir (2020, p. 31) el estudio de la implementación de esta nueva generación considera los estudios anteriores para fundamentar esta nueva perspectiva:

i) la formulación y la implementación no son fases separadas, y los estudios deben considerar los procesos continuos de decisión que traspasan agencias y actores a lo largo de la producción de políticas; ii) el análisis debe llevar en cuenta la cadena de decisiones en su complejidad, envolviendo diferentes niveles y capas de decisión, diversidad de actores, organizaciones e instrumentos, tal como organizaciones estatales y no estatales; iii) la implementación como un proceso altamente interactivo, que envuelve interconexiones entre múltiples actores y organizaciones para que una política sea materializada; y iv) los diferentes factores influyen la implementación de políticas, desde aspectos sistemáticos (forma del estado, creencias y valores nacionales) hasta características organizacionales, incluyendo, aún, dimensiones personales y relacionales que caracterizan los actores forman parte en los procesos de implementación.

De esta manera, esta última generación del estudio de la implementación es considerada multidisciplinaria y, de esa forma, la toma de decisión debería de ser vista y considerada en todas las fases de manera continua, la gama de actores involucrados en la implementación es amplia, actores estatales y no estatales forman parte de esta etapa y existen varios factores que influyen en la implementación, ya sea sistemáticamente, como la cultura organizacional de las organizaciones. El estudio de la implementación se dará de formas diferentes a nivel internacional, nacional o local porque existen factores que influyen este proceso, como, por ejemplo, la capacidad del Estado de entregar políticas públicas.

En el capítulo siguiente se abordará el análisis de las entrevistas con los principales actores relacionados con la implementación del PAEP. Para ello, se

presentan los resultados a partir de la aplicación de la técnica cualitativa de análisis de contenido.

## 5. ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

El análisis de las entrevistas fue realizado por medio de la aplicación de la técnica cualitativa de análisis de contenido. Para eso, tomamos como base, la literatura referenciada en la metodología de este trabajo.

Para la entrevista fueron seleccionados los principales actores involucrados en el programa, tales como: directores; profesores; padres de familias<sup>40</sup>; cocineros y nutricionistas, así también los jefes encargados del programa a nivel municipal y departamental. De esa forma, se construyó una guía de entrevista para cada actor, divididos en cuatro ejes temáticos: datos personales y trayectoria profesional; Programa de Alimentación Escolar del Paraguay – PAEP; Implementación del PAEP y el eje de Fortalezas y debilidades del PAEP.

### 5.1 PERFIL DE LOS ENTREVISTADOS

La descripción de los entrevistados se construyó a partir del primer eje de preguntas, que se basa en los datos personales y trayectoria profesional, preservando el sigilo de los informantes, se procedió a enumerar las escuelas y por consiguiente cada entrevistado llevará el mismo número distinguiéndose por números. Siendo así: escuela **1** - zona urbana; escuela **2** – zona rural; escuela **3** – zona rural y para los encargados del programa: Encargado **A** y Encargado **B**. Véase cuadro 2 y cuadro 3.

El perfil de los entrevistados se encuentra organizado por escuelas, de este modo en el cuadro 2 se pueden observar las características que poseen los actores involucrados en el programa de la **escuela 1 – zona urbana**. El **director 1** de la institución lleva ejerciendo dos años en el cargo, ya la **profesora 1** lleva veinte años ejerciendo la docencia, la **cocinera 1** respondió no haber concluido el colegio, sin embargo, ya contaba con 5 años de experiencia como cocinera en la institución. La **escuela 1 – zona urbana** es beneficiada con el PAEP a través de la Gobernación de Paraguarí.

---

<sup>40</sup> Cabe mencionar que, aunque se haya seleccionado y preparado una guía de entrevista para los padres de familia, esta no se pudo concretar, ya que en el campo de estudio se constató que los mismos no se involucraron en el programa.

Como se puede apreciar en la segunda columna del cuadro 2 el perfil de entrevistados de la **escuela 2 – zona rural** donde el **director 2** apenas lleva un año en el cargo, ya la **profesora 2** lleva dedicada veinte años en la docencia, la **cocinera 2** no ha concluido la escolar básica y llevaba 2 meses trabajando como cocinera en el programa, ya la **nutricionista** lleva un año trabajando en el programa, la institución se ve favorecida con el PAEP por medio de la Municipalidad de Quiindy.

Ya en la tercera columna del cuadro 2 se puede observar el perfil de los entrevistados de la **escuela 3 – zona rural** con el **director 3** y **profesor 3** con bastante tiempo en el cargo por lo que se presume tenga suficiente experiencia con la implementación del programa, no obstante, esto se corrobora más adelante, ya que dependerá del tiempo que la escuela lleva siendo beneficiada con el programa. La **cocinera 3** relata haber concluido el colegio y con tres años de trabajo como cocinera en el programa, por otro lado, se deparó que la institución no cuenta con la fiscalización de un nutricionista para la preparación de alimentos y son guiados por un listado de menú fornecido por la Gobernación de Paraguarí, ente que les provee el PAEP.

En el cuadro 3 se puede denotar el perfil de los **encargados A** y **encargado B** del PAEP de dos entes públicos a nivel local y departamental, ambos con título de contador público y uno especialista en licitaciones públicas con bastante experiencia trabajando en el programa de almuerzo escolar.

**Cuadro 2 – Perfil de los entrevistados por escuelas**

ESCUELA 1 - ZONA URBANA				ESCUELA 2 - ZONA RURAL				ESCUELA 2 - ZONA RURAL			
Entrevistado	Cargo	Escolaridad	Tiempo en el cargo	Entrevistado	Cargo	Escolaridad	Tiempo en el cargo	Entrevistado	Cargo	Escolaridad	Tiempo en el cargo
1	Director	_____	2 años	2	Director	_____	1 año	3	Director	_____	29 años
1	Profesor	_____	17 años	2	Profesora	_____	20 años	3	Profesora	_____	23 años
1	Cocinera	Hasta 3° de la media.	5 años	2	Cocinera	5° Escolar Básica	2 meses	3	Cocinera	Escolaridad concluída	3 años
				2	Nutricionista	_____	1 año				

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 3 – Perfil de los encargados del PAEP a nivel municipal y departamental**

ENCARGADOS DEL PAEP A NIVEL MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL					
Entrevistado	Cargo	Profesión	Especialidad	Tiempo en la profesión	Tiempo en el programa
<b>Encargado A</b>	Asesor de UOC	Contador Público	Sin especialidad	7 años	2 años
<b>Encargado B</b>	Jefe de UOC	Contador Público	Licitaciones Públicas	18 años	11 años

Fuente: Elaboración propia.

## 5.2 CATEGORIZACIÓN Y SUBCATEGORIZACIÓN DEL ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

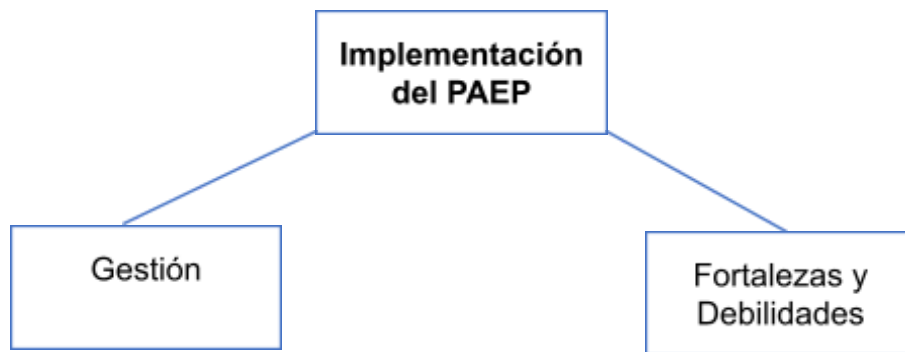
La construcción de las categorías y subcategorías se debió a una minuciosa lectura de las entrevistas realizadas a los actores involucrados en el programa en tres escuelas públicas y dos entes públicos, municipalidad y gobernación responsables de proveer el PAEP utilizando la técnica de análisis de contenido y realizada a partir de la percepción de los entrevistados. Dicho procedimiento se sustenta en las palabras o párrafos más significativos y que de alguna manera se repetían en otras respuestas dadas por los participantes, en conformidad con lo estudiado en el marco teórico.

De este modo, la categoría Implementación del PAEP es estudiada desde la perspectiva *bottom up* lo cual implica el estudio de la implementación a través de la inmersión en el campo, es decir, analizar lo que ocurre en la práctica, en la realidad. (Secchi, 2013, p. 62).

La primera subcategoría construida se refiere a la “gestión”, aquí son discutidos, los procesos que los diversos actores involucrados en la política realizan, como informa Villanueva (2013) para la implementación serán delegadas funciones a los burócratas de la administración pública, de este modo, los entrevistados relataron los procesos necesarios para la inclusión como beneficiario en el programa, de entre otros asuntos.

La segunda subcategoría se refiere a “las fortalezas y debilidades”, cabe destacar, que toda política ejecutada busca generar impacto en la sociedad y, en consecuencia, los burócratas precisan enfrentar desafíos constantes. Lispky (2019) indica que los burócratas de calle poseen la capacidad de discrecionalidad para tomar decisiones, incluso a reestructurar la política en plena fase de implementación. El análisis de la implementación se hace necesario para rever las fallas y obstáculos cometidos en dicho proceso. (Secchi, 2013, p. 56). Como se observa en la figura 2 siguiente.

**Figura 2 – Categoría y Subcategorías**



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al entendimiento de los directores y profesores acerca del PAEP mencionan brevemente de qué se trata de la provisión gratuita del almuerzo escolar a estudiantes y otros afirmaban tratarse de un proyecto de la municipalidad como menciona el director 2 *“Sí, es un proyecto que, a nosotros, eh... nosotros estamos siendo beneficiados desde el año pasado, eh... por la municipalidad de Quiindy [...]”* ya las cocineras no tenían suficiente conocimiento dando respuestas monosilábicas como la cocinera 1 *“mmm [...] ¡No! Solamente los encargados A y encargado B respondieron afirmativamente, como también la nutricionista al relatar que se trata de una política pública creada por ley “[...] es un programa amparado por la ley 5210/2014 que habla sobre la alimentación escolar y el control sanitario [...]”*.

Se puede percibir de este modo que hay una deficiencia con respecto al entendimiento de algunos actores de lo que significa la sigla PAEP, la misma no fue mencionada en ningún momento como una política pública, bien como no se mencionaron los objetivos de la política y el ente rector de la política, por consecuencia, se procedió a mencionar “almuerzo escolar”, en vez del uso de la sigla PAEP.

Para una mejor comprensión de la subcategoría gestión se abarca primeramente acerca de las acciones desarrolladas por las entidades: municipales y departamentales. El encargado B menciona que las gestiones comienzan a través de un proceso licitatorio, es decir, una empresa se encarga de toda la logística de implementación del PAEP. De esta forma:



[...] solicitamos lo que sería realizar proceso licitatorio previo, la participación de las empresas que por cierto es un proceso muy largo, bastante largo y ya una vez adjudicada viene la parte que da gusto entre comillas porque comenzamos a ver las escuelas y las empresas ya entregan los implementos que serían las cocinas, las heladeras, las ollas todas esas cuestiones empiezan a repartir en cada escuela y después ya de acuerdo a la cantidad de alumnos que tienen las escuelas, una vez que les pasamos a las empresas este listado, hacen los cálculos de cuántos insumos se les debe de proveer y dependiendo de cuántos días porque también tenemos que entender que hay alimentos perecederos, es cierto que ellos tienen el congelador, pero lo ideal es que las frutas y verduras estén frescos se sirven frescos y ya cada institución con sus cocineras se programan para la preparación de los alimentos. (Encargado B).

Se entiende que el almuerzo escolar pasa por un proceso licitatorio bajo la autorización del ente rector del PAEP, el MEC. Como menciona el encargado A que *“primeramente el MEC aprueba el menú y como se va a realizar, ahí figura cuántas cocineras por cada 100 alumnos, profesional nutricionista, todo... figura en esa autorización del MEC y eso se alza en el portal lo que está previsto en el pliego”*.

Fue posible verificar por las respuestas que hay divergencias en lo que se refiere a la gestión realizada por los directores, en la medida que algunas escuelas son beneficiadas por la gobernación y, en consecuencia, una vez la escuela ingresada en la lista de beneficiados con el programa, no es necesario solicitar cada año dicho beneficio. Por otro lado, los favorecidos por la municipalidad precisan solicitar el ingreso al PAEP anualmente. Según el encargado B *“[...] una vez que son beneficiados ya están en la lista de beneficiados, ya tienen su derecho adquirido ya se quedan por siempre, vamos a decirle, es decir, hasta que esté vigente la ley del programa”*. Por otro lado, el director 1 dice que, *“[...] como administrador de esta institución, lo primero que hacemos es gestionar que llegue ese proyecto, verdad, en nuestra institución. Hicimos notas, pedimos, solemos, suelo... escribirle al intendente que es el que nos provee este proyecto”*.

Entre otras gestiones mencionadas según el director 1 *“[...] primeramente hacemos es nuestra microplanificación para que seamos beneficiados [...] lo que más hacemos es el control, el monitoreo, si llegan bien los insumos, si se está utilizando bien las raciones conjuntamente con la fiscalizadora”*. Cabe resaltar que en este punto existe un desacuerdo con el director 2, con respecto a las gestiones realizadas y que *“Solamente eso, informe del listado de alumnos. Y con respecto al control y fiscalización de los productos, respondió que no realizaban, ya que: “La parte de control y demás cosas, a nosotros no nos compete. No hacemos”*.

Ya al plantel docente compete enfocar en la educación alimentaria en sala de aula, que parte desde los procedimientos necesarios para adquirir hábitos saludables de alimentación y limpieza. Según profesora 1:

[...] tenemos materias en salud que siempre estamos promoviendo la alimentación correcta, los alimentos saludables, la olla nutricional, eso sí, estamos dando para que ellos, también desde chicos verdad, puedan implementar una alimentación saludable a sus vidas, no solamente comer comida chatarra verdad.

La profesora 3 habla acerca de la enseñanza a los estudiantes para adquirir hábitos de limpieza como, por ejemplo: *“[...] deben lavarse la mano, traer sus toallitas para poner sobre la mesa, no usar utensilios ajenos, siempre hablamos que las toallitas tienen que ser personal que cada uno tiene que traer su vaso, cada uno, para tomar agua y no compartir”*.

De este modo, las gestiones burocráticas se encuentran en manos de los dos entes institucionales, que a través de una licitación delegan la ejecución del programa, los otros actores, como directores, son los que tienen la función de gestionar el almuerzo escolar anualmente y como en el caso del director 1 y director 3 realizan también el recibimiento de los productos a modo de fiscalizar la calidad y cantidad de los productos.

Cuando se analiza la subcategoría “fortalezas y debilidades”, primeramente, enfocando en las “fortalezas” del programa, se puede observar cómo ha logrado trascender en la vida de la comunidad en general: alumnos; padres de familias y ciudadanos, una localidad considerada rural. Sin duda, el almuerzo ha generado gran impacto en la vida de los estudiantes, esto los ha motivado a concurrir a clases, disminuir la deserción escolar y mejorar los hábitos alimenticios, a partir de la percepción del encargado B:

[...] las escuelas eran seleccionados respetando más los que son del área rural por el hecho de que muchos padres de familias que se dedican a la agricultura y ganadería muchos padres no tienen sustento fijo, en las zonas rurales es un poco más difícil la situación se prioriza siempre las escuelas rurales [...] teniendo siempre en cuenta de que hay chicos que con esta problemática que es la deserción escolar por culpa de la falta de alimentación y la necesidad de salir a trabajar para ayudar a los padres, entonces siempre se prioriza las escuelas rurales, nosotros tenemos un 80% de las escuelas beneficiadas de las zonas rurales y diría un 20% urbanas.

Así se pudo analizar la importancia del almuerzo en las escuelas tanto para los estudiantes como los padres de familias, que, en su gran mayoría, conforme los entrevistados, mencionan ser de escasos recursos, especialmente las escuelas 2 y escuela 3 de zonas rurales. El director 3 menciona acerca de la cantidad de hijos por familia y la precaria condición social de las familias “[...] *en esta comunidad los niños son de escasos recursos y los padres no tienen las condiciones económicas necesarias para solventar muchas veces el pan de cada día, por decirte, en un solo hogar puede haber de 3 a 5 niños, ya que en el campo las familias son numerosas y hay veces que abandonan la escuela y se quedan a trabajar en el campo para ayudar a sus padres*”. La profesora 3 dice que “[...] *por ejemplo cuando hay comida vienen y cuando terminan ya muy pocos vienen a las 12:00 hs y hay chicos que vienen sin comer y no tienen ganas y les ayuda muchísimo si es que almuerzan*”.

Lo mismo no ocurre en la escuela 1 ubicada en la zona urbana de la ciudad, donde se constató a través de las entrevistas que existen familias de escasos recursos, sin embargo, por otro lado, hay familias que cuentan con mejor condición social, por lo que incluso muchos estudiantes no se quedan o no pasan por el comedor para almorzar. La Profesora 1 dice “[...] *siempre lo que más tenemos es que no todos muchas veces se quedan a comer, hay algunos que no se quedan y se van a almorzar a sus casas o los que llegan te dicen que ya almorzaron*”.

Con respecto a los hábitos saludables, se pudo corroborar que en las tres escuelas los alumnos comen toda la porción de alimentos, sean frutas o verduras. Conforme la profesora 3 “[...] *anteriormente los chicos no querían verduras y ahora veo que quieren comer más, en especial las ensaladas como el pepino, la remolacha y el repollo, en realidad de todas las variedades que prepare la cocinera y más porque en sus casas ellos poco consumen esos alimentos porque son de escasos recursos*”. La única nutricionista entrevistada también pudo notar las mejoras en el consumo de los alimentos “[...] *Sí, la verdad que sí, los niños comentan, por más que son pequeños... dicen por ejemplo “Yo en casa no quiero esto, no quiero lo otro, pero acá sí” y normalmente pasa eso en la mayoría de las instituciones, es el cambio que hay*”.

Se constata entonces las fortalezas del programa, son significativas en escuelas de zonas rurales, no obstante, para mayor precisión de la información se realizaron algunas preguntas acerca del rendimiento escolar, a lo que los

profesores solamente pudieron señalar sobre algunas mejoras en el aprendizaje.

Otra fortaleza del programa es el impacto económico que tiene para la comunidad, se puede apuntar desde el contrato del plantel de cocineras para cada institución, que por lo general son madres de familias de la zona, que en su mayoría no concluyeron el nivel medio y no poseen una profesión de enseñanza superior, a excepción de la cocinera 3 que relató contar con el título de radióloga, pero que por la falta de trabajo en su área comenzó a trabajar como cocinera. Por lo que se puede considerar como un ingreso considerable para renta familiar, de acuerdo con la cocinera 2 *“Y nos sobra un poquito, sí, porque yo me voy luego a llevar a mi hijo a la escuela y de paso ya me quedo ahí como es mi lugar de trabajo y cuando termina el almuerzo escolar me quedó en casa otra vez como ama de casa”*<sup>41</sup>.

Otra forma de visibilizar el impacto económico es a través de la compra de los productos de la agricultura familiar, estipulada en la misma ley del PAEP, la cual es controlada por las instituciones, por medio de facturas de compras presentadas por las empresas. El encargado A, afirma que *“[...] está en la cláusula que se debe comprar de agricultura familiar de la zona, es decir, de la ciudad y después del departamento de Paraguarí, se exige que las empresas presenten sus facturas de compras”*.

De igual manera, según el encargado B *“[...] del total del presupuesto, el 10% las empresas están obligados a comprar de los pequeños agricultores, de hecho, al proveer a las instituciones ellos deben presentar facturas de las compras que realizaron de los pequeños productores para demostrar que efectivamente compraron de ellos, tanto lo que es tomate y... locote, todas las verduras, frutas [...]”*. De este modo se ayuda a activar la economía local y departamental de los productores de la agricultura familiar, una manera de concentrar el dinero a nivel local, por lo tanto, el programa impacta en la vida económica y social de los pobladores.

Analizando desde otra perspectiva se pueden notar otras consideradas como “debilidades del programa”, es decir, las deficiencias como el factor recurso, es una problemática con la cual se enfrentan las instituciones encargadas de proveer el almuerzo escolar, motivo por el cual la selección es realizada por orden de prioridad a las escuelas de zonas rurales hasta poder llegar a la universalidad. Tanto la gobernación como las municipalidades son los entes

---

<sup>41</sup> Traducido del guaraní al español, por la autora.

encargados de seleccionar a las escuelas, en el caso del distrito de Quiindy 8 son las escuelas beneficiadas por la municipalidad y 17 son las escuelas favorecidas por la gobernación, siendo así, la gobernación requiere invertir una gran parte del presupuesto que el Estado repasa a través de las fuentes de financiación. Para el encargado B la entrega del almuerzo escolar para todo el año se complica al necesitar más recurso económico y explica lo siguiente:

No somos una entidad que recauda lo que hacemos es... obtener recursos a través del Ministerio de Hacienda, tenemos varios recursos como FONACIDE, ROYALTIES, y el que más se utiliza y el que es el más grande vamos a decirlo es el recurso del Tesoro Nacional y es el que financia, vamos a decirlo, el 70% de lo que es nuestro programa de almuerzo escolar. [...] nuestro presupuesto para todo el año lectivo, no da, únicamente se podría llegar a ese objetivo utilizando el presupuesto total de la gobernación, pero para eso ni se tendría que pagar sueldos, no se invertiría en construcción ya sean obras varias... El presupuesto es limitado y nosotros llegamos a un total de 120 días al año [...].

La situación a nivel municipal es más crítica, al ser un distrito más pequeño, la institución no cuenta con suficientes ingresos como para invertir recursos propios, por lo que utilizan solo el recurso proveído por el FONACIDE para el almuerzo escolar, al cuestionar cuántos días era proveída el almuerzo escolar para las escuelas en todo el año lectivo, el encargado A respondió que era servida apenas por *“60 días [...] son 60 días en todo el año, no nos da el presupuesto para todo el año”*.

Cabe en este punto comentar acerca de la discrepancia en las fechas que se sirve el almuerzo escolar, ya que a veces es implementada a inicios del primer semestre lectivo y otras veces al final e inicio del segundo semestre lectivo, que puede ser asociada al proceso burocrático que conlleva un proceso licitatorio y a través de ellas las artimañas creadas por las empresas para dilatar dicho proceso, como ya mencionaba el encargado B:

[...] cuando nosotros hacemos el proceso licitatorio... conlleva mucho tiempo, no el proceso en sí, pero si cuando las empresas empiezan a bombardear con preguntas, otras que quieren participar... que no hay problemas con eso, la cuestión es que a veces por buscar el interés propio, el interés particular de cada uno lo ponen por encima del interés general que es la provisión del almuerzo... y, pero el interés particular de los empresarios es querer ganar la licitación y por cosas así algunos empiezan a meter chicanas para dilatar el proceso tipo “si no gano yo, que no gane nadie” más o menos así y a veces hacen denuncias, protestas y así se alarga... Hay veces que llegamos a tener de 3 a 4 meses, incluso en algunos años [...].

Otro punto en el que coinciden las cocineras de la escuela 2 y escuela 3 de zonas rurales con respecto a la calidad y cantidad de los productos entregados por las empresas. Ambas escuelas se encuentran en zonas rurales, por esto, se les entregan los productos por último, ya que primeramente se proporcionan a las escuelas de la ciudad, como es el caso de la escuela 1, por esto relatan no tener problemas con la calidad del producto, pero sí con la cantidad, puesto que en ocasiones llega a ser insuficiente la cantidad de alimento. La cocinera 2 relata que:

[...] nosotros preparamos para 65 niños y a veces nos alcanza a lo justo, tanto que ni para nosotros los cocineros sobra, para que podamos almorzar también, pero cocinamos a la medida, esto porque nos traen muy poca carne, el pollo muy poco nos traen y las verduras en muchas ocasiones ya llegan todas machucadas<sup>42</sup>.

Cuando la cocinera 3 habló de que muchas veces los productos llegan a faltar, se le preguntó qué hacía en esos casos, cómo se abastecía el faltante, contestó lo siguiente: *“Nosotros compramos y traemos. Por ejemplo, ahora no traen manteca para puré de papa y nosotros tenemos que comprar y si no nos traen azúcar tenemos que comprar también”*. También coinciden en su relato la cocinera 1 al afirmar que *“Nosotras colaboramos y compramos lo que falta entre nosotras, las cocineras”* y la cocinera 2, que en ocasiones deben realizar la compra de productos faltantes de su propio dinero que ya no son a veces resarcidas. *“No... nosotros de nuestro bolsillo eso, a veces nos dicen que nos van a devolver, pero a última hora ya no nos devuelven, antes si venía el señor para reponernos nuestro dinero”<sup>43</sup>*.

A tal punto llega la discrecionalidad de las cocineras a la hora de preparar los alimentos, con respecto a este punto, cabe también mencionar que las cocineras de la escuela 1 y escuela 3 no cuenta con una nutricionista que acompañe la elaboración de los alimentos, por tal motivo siguen lo establecido en el menú. Cabe mencionar que muchas veces la falta de productos modifica el menú del día, por lo que precisan elaborar otro tipo de menú, conforme con los productos que cuentan.

La nutricionista de la escuela 2 menciona una de las debilidades del

<sup>42</sup>Traducido del guaraní al español, por la autora.

<sup>43</sup>Traducido del guaraní al español, por la autora.

programa con respecto a la necesidad de un plan de alimentación para estudiantes con alimentación especial, ya que, al ser cuestionada sobre dicho tema, no conocía ningún plato especial en el plan nutricional del MEC y que hasta el momento no se le ha presentado un caso. Otras de las debilidades mencionadas por la nutricionista de la escuela 2 es que no puede realizar la fiscalización de la preparación de los alimentos, ya que cuenta a su cargo 8 escuelas y que por cuestiones de tiempo realiza su trabajo de manera rotativo y en caso de emergencia ha dispuesto su número de teléfono para contacto.

Otra debilidad del programa es la infraestructura, tanto físico como inmuebles de la cocina y comedor, la escuela 1 y la escuela 2 contaba con cocina comedor, pero no contaban con comodidades propias como heladera, cocina, utensilios, ya que la empresa les provee durante la ejecución del programa, pero luego son retirados. La cocinera 3 relata el uso de platos de plásticos *“Traen platos que son desechables, vos podés usar un año y después ya no sirve porque tiene una pielcita que sale por la comida caliente que se sirve y se despega también el resto cuando termina el almuerzo escolar ya llevan todo, hasta las cucharas”*.

Entre las escuelas analizadas se encontró que la escuela 2 no contaba con la infraestructura necesaria de la cocina y comedor, a lo que debieron adaptar una sala de aula para que puedan ser beneficiados con el almuerzo escolar. El director 2 relata que:

[...] dificultades siempre hay, vamos a empezar por la parte edilicia, por ejemplo que también dificulta mucho, con la gobernación, por ejemplo por eso no pudimos conseguir ese proyecto porque no tenemos infraestructura, ellos exigen un espacio para la cocción de la comida, cosa que ese fue el impedimento con ellos, pero con la municipalidad no tuvimos inconvenientes porque adaptamos una sala de aula donde ya vas a ver las condiciones en la que se encuentra.

La situación de la escuela 2 se complica aún más, ya que la cocinera 2 menciona que ni siquiera cuentan con los utensilios necesarios para preparar los alimentos, por lo que *“Muchísimas cosas nos falta, no contamos con pileta y yo casi llevo todos mis cubiertos de mi casa para usar allá hasta mi latona llevo”*<sup>44</sup>.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, se pudo notar que, al ceder la ejecución del almuerzo escolar a una empresa, las entidades municipales y gubernamentales no consiguen realizar la fiscalización de la entrega de los

---

<sup>44</sup> Traducido del guaraní al español, por la autora.

productos, especialmente, las carnes que no son transportadas en camiones refrigerados.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los resultados obtenidos de las subcategorías, gestión, fortalezas y debilidades, de la implementación del PAEP, realizadas a través del análisis de contenido.

Cuadro 4 - Resultado de las subcategorías

<b>SUBCATEGORÍAS</b>		
<b>Gestión</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
La gestión realizada por las entidades municipales y departamentales se basan en el proceso licitatorio; administración de los recursos para la financiación del programa; selección de las escuelas a ser beneficiadas.	El almuerzo en las escuelas ha logrado una mayor asistencia de los estudiantes a las escuelas, especialmente durante la implementación del programa, lo que disminuye la deserción escolar.	Falta de mayor recurso financiero para aumentar la cantidad de escuelas beneficiadas con el programa.
		Mejorar la cantidad y calidad de productos entregados por las empresas.
Todos los directores realizan las gestiones para la microplanificación anual, gestiones para ser beneficiados con el programa, acompañamiento o recibimiento de los productos.	Los alumnos mejoran sus hábitos alimentarios.	Falta de un mecanismo de fiscalización de la municipalidad y gobernación.
		Falta de menú para alumnos con alimentación especial.
		Una escuela - zona rural se encontraba afectada por la falta de infraestructura, no obstante, las cocineras de las tres escuelas mencionaron que no contaban con los utensilios necesarios para la preparación de los alimentos.
Los profesores imparten en clases la educación alimentaria y sanitaria a los alumnos.	Impacto económico para el desarrollo local al contratar personal de cocina de la zona, como también garantizar la compra de productos de la agricultura familiar.	
		El almuerzo escolar es proveído por 120 días a las escuelas beneficiadas por la gobernación y apenas 60 días en el año lectivo a las escuelas proveídas por la municipalidad, sin calendarización para su implementación.

Fuente: Elaboración propia.





ocasiones haciendo alusión al PAEP. La palabra “empresa” es citada en varias ocasiones por los diversos actores al referirse a la empresa ganadora de la licitación del almuerzo escolar, la cual se encargaba de toda la logística de la implementación del programa en las escuelas. Obsérvese en la figura 3 otras palabras que fueron reiteradas en las entrevistas como: higiene; zonas rurales; aprendizaje; fiscalización; gestión; control; cocineras; nutricionista, categóricamente todas se relacionan con la implementación del PAEP.

## CONSIDERACIONES FINALES

El presente estudio abordó como objetivo general analizar la implementación de la modalidad Cocinando en las Escuelas del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay, en las escuelas de la ciudad de Quiindy, departamento de Paraguarí, Paraguay. Para eso, se utilizó el abordaje de la investigación cualitativa, exploratoria y, además, la técnica bola de nieve para la selección de los entrevistados(as), a quienes se aplicó una guía de entrevista semiestructurada, conforme cada actor.

Los objetivos específicos fueron alcanzados, primeramente, por medio de una revisión bibliográfica de algunos conceptos claves, tales como el análisis de la política pública y sus perspectivas con principal foco en la etapa de la implementación. Además, para una comprensión de cómo sucede la implementación del programa en la práctica, fueron seleccionados diversos actores que participan de este proceso del programa, tales como: directores, profesores, cocineras y nutricionistas e inclusive a los encargados del programa del órgano municipal y departamental.

Por otro lado, también se pudo realizar un análisis de la transición del programa de almuerzo escolar hasta llegar a la modalidad “Cocinando en las escuelas” – PAEP, todo esto con el fin de visibilizar y sensibilizar acerca del impacto en la vida de los alumnos y la comunidad en general.

Se consideró analizar la implementación del programa desde la perspectiva *bottom up*, de este modo, una vez insertados al campo se pudo constatar a través de las entrevistas como ocurre esta fase en la práctica. Como señalaba la literatura utilizada en este trabajo sobre la implementación, esta etapa no ocurre de manera aislada y en ella participan diversos actores que toman constantemente decisiones con discrecionalidad. El PAEP viene siendo implementado a través de las gestiones realizadas por entes rectores, el Ministerio de Educación y Ciencias y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en conjunto con los gobiernos municipales y departamentales, el Estado asigna los fondos para la inversión en el programa por parte de estas instituciones, de este modo, los gobiernos abren un proceso licitatorio para las empresas que quieran participar para la provisión del almuerzo escolar, conforme rija la ley y así

encargarse de toda la logística de implementación del programa.

La empresa ganadora se encarga de la contratación del personal, nutricionistas, cocineras y las personas responsables de la entrega de los productos en general que se necesitará para la preparación de la comida, de manera semanal. A través de las entrevistas se pudo comprender acerca de las gestiones realizadas por los encargados del programa de la municipalidad y gobernación. Esta gestión interna del programa se refiere, por un lado, a la licitación del almuerzo escolar y, por otro, a la fiscalización o monitoreo de la ejecución del mismo. Fue posible constatar que no se cumple de la manera planeada, conforme algunos directores, pues hay muy poco acompañamiento de los entes y que en caso de algunos inconvenientes se les dificulta la comunicación con los encargados, ya que no sabían si remitir nota a la empresa o al ente público.

Además, se constató que el almuerzo escolar está previsto apenas por 120 días para las escuelas beneficiadas por la gobernación y apenas por 60 días para las escuelas proveídas por la municipalidad, en todo el año lectivo y no tienen previsión para la fecha de implementación, constatando así que en pocas ocasiones el programa es implementado a principio del año lectivo, incurriendo incluso a veces proveer el almuerzo a final e inicio del segundo semestre lectivo.

Se pudo observar una verdadera falencia con respecto a la entrega de productos, comenzando por la entrega de las frutas y verduras en condiciones no adecuadas, especialmente para las escuelas de las zonas rurales, que conforme las cocineras, las porciones calculadas por la empresa no compete para la cantidad de alumnos, destacando entonces una deficiencia en la calidad, cantidad e inclusive el traslado de las carnes en transportes no refrigerados. Otro aspecto tenido en cuenta es la infraestructura, que positivamente la escuela 1 – zona urbana y escuela 3 – zona rural contaban con cocina comedor en excelentes condiciones, siendo obras nuevas a diferencia de la escuela 2 – zona rural que penosamente había adaptado una precaria sala de aula para la cocina comedor y del mismo modo relataron inclusive no contar con los utensilios necesarios para la elaboración de los alimentos.

El impacto de la implementación del PAEP en las escuelas analizadas es considerablemente significativo, ya que los alumnos concurren más a clases, aumenta su nivel de aprendizaje y concentración, sin embargo, no se pudo corroborar el nivel del rendimiento escolar, puesto que en las escuelas no sé

realizaba un acompañamiento estadístico de las notas. Desde el punto de vista económico, los entrevistados mencionaron que el PAEP posee un impacto positivo en la economía local y departamental, especialmente para aumento de renta de los productores de la agricultura familiar.

Cómo expuesto anteriormente, estos fueron los resultados que se lograron alcanzar a través del análisis de las entrevistas, por lo que se puede considerar que en virtud de la revisión teórica se pudo seleccionar el método de la investigación cualitativa y las técnicas aplicadas para poder llegar a los objetivos propuestos y así poder contribuir con la literatura que estudia el fenómeno de la alimentación escolar. Los resultados de la investigación pueden ser utilizados por los encargados del programa de la municipalidad y la gobernación para rever o ejecutar nuevas acciones con respecto al programa y plantear nuevas estrategias que mejoren la implementación del programa.

Finalmente, a través de esta investigación se pudo analizar la implementación de una política pública y como la misma impacta en la sociedad y así se destaca la importancia de continuar la línea de investigación ya con nuevas hipótesis y objetivos. Por ejemplo, ya sea desde una perspectiva económica y el plano presupuestario analizando el proceso licitatorio del PAEP, bien como ampliando la investigación cualitativa a otras regiones del país y así seguir obteniendo más evidencias científicas y datos estadísticos sobre el programa.

## BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, Sonia; GOMEZ, Braulio; VOLKENS, Andrea. El análisis de contenido de los textos políticos. **Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo**. In: ALONSO, Sonia; GOMEZ, Braulio; VOLKENS, Andrea. 1. ed. Madrid: CASI, ON, SI, 2012. p. 1-20.

ARCE, Lucas; ROJAS, Gustavo. Paraguay. In: ARCE, Lucas; ROJAS, Gustavo. **Los desafíos de la transformación productiva en América Latina**. 1. ed. Ciudad de México: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020. p. 372-377. Disponible en: <http://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Arce-y-Rojas-2020.-Capi%CC%81tulo-V-Los-desafi%CC%81os-de-la-Transformacio%CC%81n-productiva-en-Ame%CC%81rica-Latina.pdf>. Acceso en: 20 de jun. 2022.

BICHIR, R. Para além da “Fracassonomia”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: BICHIR, R. **Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020. p. 23-31. Disponible en: Acceso: 22 de ago. 2023.

DEPARTAMENTO DE CONVENIOS COMERCIALES y SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMÍA (DCC-SEE). Paraguay. **Perfil Económico: Paraguay**. 2022. Disponible en: <https://www.economia.gov.py/index.php/dependencias/direccion-de-integracion/estudios/perfil-economico-y-comercial>. Acceso: 23 de ago. 2022.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS, Paraguay. **Atlas Demográfico del Paraguay, 2012**. 2016. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/atlas-demografico/Atlas%20Demografico%20del%20Paraguay,%202012.pdf>. Acceso en: 14 de jun. 2022.

GIL, Antonio Carlos. Entrevista. In: GIL, Roberto. K. **Métodos y Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: ATLAS S.A, 2008..

GIL, Antonio Carlos. Pesquisa Social. In: GIL, Roberto. K. **Métodos y Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: ATLAS S.A, 2008. p. 27.

GRASSI, Benjamín; VÁZQUEZ, Fabricio; RODRÍGUEZ, Raquel. **Evidencias científicas e impactos económicos del cambio climático en el departamento de Paraguari**. Disponible en: <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2020/10/Paraguari-Evidencias-cient%C3%ADficas-e-impactos-econ%C3%B3micos-del-cambio-clim%C3%A1tico.pdf>. Acceso en: 05 de may. 2021.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INE, Paraguay. **Encuesta Permanente de Hogares 2016**. 2017. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/PREPH2016/PRINCIPALES%20RES>

ULTADOS%20EPH%202016.pdf. Acceso en: 14 de jun. 2022.

INE, Paraguay. **Población de 15 y más años de edad ocupada por año, según departamento, sexo y sector económico (%), 2017 al 2019.** Promedio anual. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=3>. Acceso: 30 de ago. 2022.

INE, Paraguay. **Principales indicadores de pobreza de la población por año de la encuesta, según área de residencia.** Periodo 1997/98 – 2022. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=4>. Acceso en: 30 de ago. 2022.

INE, Paraguay. **Proyección de la población por sexo, edad, según distrito, 2000-2025.** Revisión 2015. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=2>. Acceso: 30 de ago. 2022.

INE. Paraguay. **Compendio Estadístico (2020).** Disponible en: <https://www.ine.gov.py/resumen/MTkw/compendio-estadistico-2020#:~:text=El%20Compendio%20Estad%C3%ADstico%202020%20es,y%20fen%C3%B3menos%20de%20car%C3%A1cter%20demogr%C3%A1fico>. Acceso en: 14 de jun. 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Técnicas de Pesquisa. In: LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodología Científica.** 5. ed. São Paulo: ATLAS S.A, 2003.

LIPSKY, M. O papel crítico dos burócratas de nível de rua. In: LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos.** Brasília: Enap, 2019. p. 37-39. Disponible en: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>. Acceso: 22 de ago. 2023.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019. p. 15-18. Disponible en: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro\\_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf). Acceso: 22 de ago. 2023.

PARAGUAY. [Constitución (1992)]. **Constitución Nacional de la República del Paraguay.** Asunción: Poder Legislativo, 1992. p. 21. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->. Acceso en: 17 de set. de 2022.

PODER EJECUTIVO (2015). **Resolución N°15866 por la cual se aprueban Los Lineamientos Técnicos y Administrativos para la Implementación del Programa de Alimentación Escolar en Instituciones Educativas.** Disponible en: <http://portal.mspbs.gov.py/dvent/wpcontent/uploads/2018/09/Resol-15866-2015-Lineamientos-tecnicos-y-administrativos-PAEP.pdf>. Acceso en: 12 mar. 2021

**PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY- MEC.** 2017. Disponible en: [https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/Evaluacion-PAEP-FINAL\\_qr](https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/Evaluacion-PAEP-FINAL_qr)

9vai7o.pdf. Acceso en: 06 mar. 2021.

PODER LEGISLATIVO (1995). **Ley N°806 que crea el Programa de Complemento Nutricional Escolar.** Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyesparaguayas/733/ley-n-806-crea-el-programa-de-complemento-nutricional-escolar>. Acceso en: 22 feb. 2021.

PODER LEGISLATIVO (1998). **Ley General de la Educación N° 1264.** Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3766/ley-n-1264-general-de-educacion>. Acceso en: 17 de set. de 2022.

PODER LEGISLATIVO (2014). **Ley N°5210 de Alimentación Escolar y Control Sanitario.** Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4636/dealimentacion-escolar-y-control-sanitario>. Acceso en: 22 feb. 2021.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. Elaboración del marco teórico: revisión de la literatura y construcción de una perspectiva teórica. In: SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodología de la Investigación.** 4. ed. México. D.F: ATLAS.ti, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** 1. ed. São Paulo: Cengage, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage, 2013.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Meter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. La implementación de las políticas públicas. In: SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Meter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. **Análisis y Gestión de Políticas Públicas.** Barcelona: Ariel, 2008.

ULTIMA HORA. **Estas son las nuevas denominaciones de las rutas que se enseñarán en las escuelas.** Disponible en: <https://www.ultimahora.com/estas-son-las-nuevas-denominaciones-las-rutas-que-se-ensenaran-las-escuelas-n2842631.html>. Acceso en: 1 de set. 2022.

VILLANUEVA, Luis. F. A. Política Pública: Una visión panorámica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bolivia: 2012.

Yin, Roberto. K. **Estudo de caso: planejamento e método.** 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.



## APÉNDICE

## APÉNDICE A – GUÍA DE ENTREVISTA ENCARGADOS DEL PAEP A NIVEL MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL

### **Eje - Datos personales y trayectoria profesional**

1. ¿Cuál es su profesión? ¿Tiene alguna especialidad?
2. ¿Cuántos años hace que ejerce esta profesión?
3. ¿Cuánto tiempo hace que trabaja en el programa?

### **Eje - Programa del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay – PAEP**

4. ¿Qué entiende usted por el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay - PAEP?
5. ¿Ha sido capacitado para realizar las gestiones correspondientes al programa?
6. ¿De dónde provienen los recursos para financiar el PAEP de parte de esta institución? ¿Utiliza recursos propios?
7. ¿Cuáles son los criterios para la selección de las escuelas que serán beneficiadas con el PAEP?

### **Eje - Implementación del PAEP**

8. ¿Cómo funciona la logística para implementar el PAEP en las escuelas por parte de esta institución?
9. ¿La institución realiza alguna inspección previa en las escuelas para constatar si cuenta con la infraestructura adecuada para la implementación del PAEP? En caso de no contar con la infraestructura adecuada como, por ejemplo: que la escuela no cuente con cocina, ¿cuáles son las medidas tomadas por la institución?
10. ¿La institución garantiza la alimentación escolar durante todo el año lectivo, es decir, desde el primer día hasta el último día de clases?
11. ¿Realizan un acompañamiento continuo la implementación del PAEP en las escuelas?

### **Eje - Fortalezas y debilidades del PAEP**

12. ¿Cuáles son las dificultades enfrentadas por la institución para llevar a cabo el PAEP?
13. ¿La política de alimentación escolar ha repercutido de manera significativa para las familias de escasos recursos?

14. ¿La institución prevé en sus cláusulas la compra de los productos de los pequeños agricultores y comerciantes locales? ¿Consideran que la misma pueda ayudar al desarrollo de la economía local?

## APÉNDICE B - GUÍA DE ENTREVISTA NUTRICIONISTA

### **Eje - Datos personales y trayectoria profesional**

1. ¿Cuál es su profesión?
2. ¿Cuántos años hace que ejerce esta profesión?
3. ¿Cuánto tiempo hace que trabaja en el programa?

### **Eje - Programa del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay – PAEP**

4. ¿Qué entiende usted por el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay - PAEP?
5. ¿Qué papel ejerce usted dentro del PAEP, podría describir acerca de su función?
6. ¿Ha sido capacitado para realizar su función dentro del programa?

### **Eje - Implementación del PAEP**

7. ¿En qué se basa para la elaboración del menú y con qué regularidad varían?
8. ¿Existe algún plan de alimentación para niños con alimentación especial?
9. ¿Cuál es la cantidad calórica por porción y cuantos gramos de alimento se sirve por plato?
10. ¿Con qué frecuencia realiza la fiscalización de la preparación de los alimentos?
11. ¿Las frutas y verduras utilizadas para la preparación de alimentos son derivados de la producción agrícola de los pequeños productores o comercios locales?
12. ¿La escuela cuenta con la infraestructura necesaria para la preparación de los alimentos?

### **Eje - Fortalezas y debilidades del PAEP**

13. ¿Podría mencionar algunas sugerencias que podrían ayudar a mejorar la implementación del programa?
14. ¿Desde su percepción ha visto cambios significativos en la vida de los niños, en especial en su educación alimentaria?

## APÉNDICE C – GUÍA DE ENTREVISTA COCINERA

### **Eje - Datos personales y trayectoria profesional**

1. ¿Cuál es su nivel de escolarización?
2. ¿Cuál es su ocupación en la cocina?
3. ¿Cuánto tiempo hace que trabaja en el programa?
4. ¿Ha sido una fuente de trabajo favorable para el incremento de su renta familiar?

### **Eje - Programa del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay - PAEP**

5. ¿Qué entiende usted por el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay - PAEP?
6. ¿Ha hecho algún curso de cocina o ha recibido alguna capacitación para la manipulación de los alimentos?

### **Eje - Implementación del PAEP**

7. ¿Quién y cómo se reciben los alimentos, existe alguna fiscalización o control sanitario en su transporte y preparación?
8. ¿Podría explicar el procedimiento para preparar los alimentos? ¿Cuántas horas lleva realizar dicho procedimiento hasta culminar la labor?
9. ¿Qué cantidad de alimentos son preparados por día? ¿En caso de que haya sobrantes de comida, cuál es el procedimiento a seguir?
10. ¿En caso de no recibir las provistas necesarias o faltare ingredientes para la elaboración de los alimentos?, ¿cuál es el paso a seguir?
11. ¿Considera usted apropiada la instalación de la cocina y los utensilios para la elaboración de la comida?

### **Eje - Fortalezas y debilidades del PAEP**

12. ¿Cuál es su opinión con respecto a la implementación del programa?
13. ¿Podría mencionar algunas sugerencias que podrían ayudar a mejorar la implementación del programa?
14. ¿Cuál es la situación socioeconómica de los niños que reciben el plato de comida? ¿Ha visto alguna mudanza en la vida de los niños/as, en especial en su educación alimentaria?

## APÉNDICE D – GUIA DE ENTREVISTA DIRECTOR

### **Eje - Datos personales y trayectoria profesional**

1. ¿Cuál es su profesión y qué cargo ejerce?
2. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en esta escuela?

### **Eje - Programa del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay - PAEP**

3. ¿Qué entiende usted por el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay - PAEP?
4. ¿Qué papel ejerce usted dentro del PAEP, podría describir acerca de su función?
5. ¿Ha sido capacitado para realizar su función dentro del programa?

### **Eje - Implementación del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay - PAEP**

6. ¿Cuánto tiempo hace que la institución se beneficia con el PAEP?
7. ¿Cuáles son los niveles de educación que están siendo beneficiadas con la alimentación escolar y cuántos alumnos son en total?
8. ¿Cómo funciona la implementación del PAEP?
9. ¿Cómo se da la gestión entre los diversos actores e instituciones involucradas en la implementación del PAEP?
10. ¿La escuela cuenta con la infraestructura necesaria para la preparación de los alimentos?
11. ¿Existe algún mecanismo de control y monitoreo de la implementación del PAEP para una posterior evaluación?

### **Eje - Fortalezas y debilidades del PAEP**

12. ¿Podría mencionar qué dificultades ha enfrentado para gestionar el PAEP para la escuela?
13. ¿Cuál es la situación socioeconómica preponderante de los niños beneficiados con el PAEP?
14. ¿Desde su percepción ha visto cambios significativos en la vida de los niños, en su educación alimentaria y especialmente en su rendimiento académico?
15. ¿Podría mencionar algunas sugerencias que podrían ayudar a mejorar la implementación del programa?

## APÉNDICE E – GUIA DE ENTREVISTA PROFESOR

### **Eje - Datos personales y trayectoria profesional**

1. ¿Cuál es su profesión y qué cargo ejerce?
2. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en esta escuela?

### **Eje - Programa del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay – PAEP**

3. ¿Qué entiende usted por el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay - PAEP?
4. ¿Qué papel ejerce usted dentro del PAEP, podría describir acerca de su función, si así fuere?

### **Eje - Implementación del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay – PAEP**

5. ¿Cómo funciona la implementación del PAEP?
6. ¿Cuáles son las acciones pedagógicas desarrolladas para promover la formación de hábitos saludables en la alimentación y el control sanitario integral?
7. ¿Existe algún mecanismo de control y monitoreo de la implementación del PAEP para una posterior evaluación?

### **Eje - Fortalezas y debilidades del PAEP**

8. ¿Desde su percepción ha visto cambios significativos en la vida de los niños, en su educación alimentaria y especialmente en su rendimiento escolar?
9. ¿Podría mencionar algunas sugerencias que podrían ayudar a mejorar la implementación del programa?
10. ¿Cómo se da la relación profesor – padres de familias para la comunicación acerca de la alimentación del niño? ¿Cómo es tratado los casos más complejos como la alimentación especial? Ejemplo: intolerantes a la lactosa; celíacos; etc.

## ANEXOS



**ANEXO A** – Fotografía 1 FACHADA DE LA COCINA Y COMEDOR DE LA ESCUELA 1 – ZONA URBANA



**Fuente:** La autora.

**ANEXO B** – Fotografía 2 INTERIOR DE LA COCINA DE LA ESCUELA 1 – ZONA URBANA



**Fuente:** La autora.

**ANEXO C** – Fotografía 3 ALUMNOS ALMORZANDO EN LA ESCUELA 1 – ZONA URBANA



**Fuente:** La autora.

**ANEXO D** – Fotografía 4 FACHADA DE LA COCINA COMEDOR DE LA ESCUELA 2 – ZONA RURAL



**Fuente:** La autora.

**ANEXO E – Fotografia 5 INTERIOR A DE LA COCINA DE LA ESCUELA 2 – ZONA RURAL**



**Fuente:** La autora.

**ANEXO F – Fotografia 6 INTERIOR B DE LA COCINA DE LA ESCUELA 2 – ZONA RURAL**



**Fuente:** La autora.

**ANEXO G – Fotografía 7 ALUMNOS ALMORZANDO EN LA ESCUELA 2 – ZONA RURAL**



**Fuente:** La autora.

**ANEXO H – Fotografía 8 FACHADA DE LA COCINA COMEDOR DE LA ESCUELA 3 – ZONA RURAL**



**Fuente:** La autora.

**ANEXO I** – Fotografia 9 INTERIOR DE LA COCINA DE LA ESCUELA 3 – ZONA RURAL



**Fuente:** La autora.

**ANEXO J** - Fotografia 10 ALUMNOS ALMORZANDO EN LA ESCUELA 3 – ZONA RURAL



**Fuente:** La autora.