

Donald Bundy, Carmen Burbano de Lara, Margaret Grosh,
Aulo Gelli, Matthew Jukes y Lesley Drake

Reconsiderando la alimentación escolar

Programas de protección social, desarrollo infantil
y el sector educativo



Reconsiderando
la alimentación escolar
Programas de protección social,
desarrollo infantil
y el sector educativo

Donald Bundy, Carmen Burbano de Lara,
Margaret Grosh, Aulo Gelli, Matthew Jukes,
Lesley Drake

Reconsiderando la alimentación escolar

Programas de protección social,
desarrollo infantil
y el sector educativo



THE WORLD BANK
Washington, D.C.



**World Food
Programme**

Título original:

Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector.

Copyright © 2009 by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Reconsiderando la alimentación escolar

Copyright para la edición española © 2011 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

This work was originally published by The World Bank in English as *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector* in 2009. This Spanish translation was arranged by Ediciones Gondo, S.A. Ediciones Gondo, S.A. is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern. This book is also available in English, Chinese, French, Russian and Spanish.

Esta obra ha sido publicada originalmente por el Banco Mundial en inglés con el título *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector* en el 2009. La traducción de la obra ha sido desarrollada bajo la supervisión de Ediciones Gondo, que es la responsable de la calidad en la misma. En caso de discrepancias, la lengua original será la determinante. Esta obra se encuentra disponible en inglés, chino, francés, ruso y español.

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent.


Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en la obra corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los Gobiernos por ellos representados.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

El Banco Mundial no garantiza la actualidad de los datos incluidos en la obra. Las fronteras, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquiera de los mapas incluidos en esta obra, no implica ningún juicio por parte del Banco Mundial respecto a la situación jurídica de ningún territorio o el respaldo o aceptación de dichas fronteras.

Traductora: Cristina Morales, Técnico Comercial y Economista del Estado.

Miembros del Consejo Asesor de Ediciones Gondo, S.A. para la selección de la obra: Elisa Carbonell, Luis Moreno y Alberto Sanz, Técnicos Comerciales y Economistas del Estado de España.

 Ediciones Gondo, S.A. para la publicación en español de la obra ha contado con la colaboración de la Asociación de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

En cubierta: Alimentación escolar en Bolívar, Ecuador. Copyright © by WFP/Anne Karine Brodeur.

ISBN: 978-84-937942-8-6

Depósito legal: M. xxxxx-2011

Compuesto por JPM GRAPHIC, S.L.

Impreso por IMPULSO GLOBAL SOLUTIONS, S.A.

Printed in Spain - Impreso en España

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por las leyes, que establecen penas de prisión y multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeran total o parcialmente el contenido de este libro por cualquier procedimiento electrónico o mecánico, incluso fotocopia, grabación magnética, óptica o informática, o cualquier sistema de almacenamiento de información o sistema de recuperación, sin permiso escrito de los titulares del *copyright*.

Índice

Introducción	XI
Agradecimientos	XIII
Abreviaturas	XV
Resumen ejecutivo	XVII
CAPÍTULO 1. CONTEXTO Y FUNDAMENTOS	I
CAPÍTULO 2. ¿QUÉ ES LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR?	7
Los alimentos	7
Intervenciones complementarias para la salud y la nutrición	9
Otras acciones importantes	10
CAPÍTULO 3. ¿PORQUÉ IMPLEMENTAR LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR?	13
Programas de alimentación escolar como una red de seguridad	13
Los beneficios educativos de la alimentación escolar	22
Los beneficios nutricionales de la alimentación escolar	30
Definiendo objetivos en la práctica: ¿protección social, educación o nutrición?	34
CAPÍTULO 4. PLANIFICANDO LA SOSTENIBILIDAD	39
Demanda para programas de alimentación escolar	40
Cómo se relacionan los costes de la alimentación escolar con los costes de la educación	41
La evolución de los programas nacionales de alimentación escolar	45
Elementos clave en el programa de alimentación escolar durante el proceso de transición	48
La relación de la alimentación escolar con la producción agrícola local	53

CAPÍTULO 5. <i>TRADE-OFFS</i> EN EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS:	
ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN, MODALIDADES	
DE ALIMENTACIÓN Y COSTES	61
Las diferentes estrategias de focalización	61
Implicaciones operativas de las modalidades	
de alimentación escolar	65
Costes de las modalidades de alimentación escolar	
y la elección de alimentos	71
<i>Trade-offs</i> entre estrategias de focalización	
y modalidades	75
CAPÍTULO 6. MARCO INSTITUCIONAL Y DE COMPRAS PÚBLICAS	81
Marco institucional	81
El papel del sector privado en la alimentación escolar	85
Compras	86
Ajustes a nivel de la escuela para la puesta en marcha	
de programas	91
Preocupaciones medioambientales a nivel de escuela	92
CAPÍTULO 7. CÓMO DISEÑAR Y ACTUALIZAR LOS PROGRAMAS	
DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	97
Lista para diseñar e implementar los nuevos programas	
de alimentación escolar	98
Lista para actualizar los programas de alimentación	
escolar existentes	99
Un manual para las personas responsables del diseño	
del programa	101
Fuentes adicionales de información útil	101
CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES Y FUTURAS INVESTIGACIONES	109
Conclusiones fundamentales del análisis	109
Futuras investigaciones	113
APÉNDICE 1. ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL SALVADOR:	
CONCLUSIONES PRELIMINARES DE UN CASO	
DE TRANSICIÓN	117
APÉNDICE 2. ANÁLISIS Y MAPEO DE LA VULNERABILIDAD	139
APÉNDICE 3. ESTABLECIMIENTO DE PROGRAMAS	
DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	143
APÉNDICE 4. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS	
DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR	157
Referencias bibliográficas	175
Índice de materias	183

CUADROS

2.1. Caso de estudio: programas de alimentación escolar en la transición. Fase 5	11
3.1. Desparasitación en la escuela: evolución de las prioridades de una política educativa	33
3.2. Caso de estudio: programas de alimentación escolar en la transición. Fase 2 a Fase 3	35
4.1. Caso de estudio: programas de alimentación escolar en la transición. Fase 4 a Fase 5	58
5.1. Caso de estudio: programas evaluados que han utilizado galletas enriquecidas	68
6.1. Caso de estudio: programas de alimentación escolar en la transición. Fase 1 a Fase 2	93
7.1. Apoyo del Programa Mundial de Alimentos para la alimentación escolar	105
7.2. Caso de estudio: programas de alimentación escolar en la transición. Fase 3 a Fase 4	107

DIAGRAMAS

3.1 Distribución de beneficios en programas focalizados en Latinoamérica y el Caribe: Programas de asistencia social relacionados con la escuela	16
4.1. Variaciones en los costes por niño de la alimentación escolar y la educación primaria con el crecimiento económico (PIB per cápita) para 58 países	42
4.2. Relación entre el coste de la alimentación escolar por niño y el coste por niño de la educación básica, con relación al PIB per cápita	43
4.3. Gasto anual en alimentación escolar en El Salvador por fuente de financiación en dólares	51
A.1.1. La transición hacia la alimentación escolar: principales hitos en el proceso de El Salvador	125
A.1.2. Transición de la alimentación escolar: Fases del proceso en El Salvador	126
A.1.3. Gasto anual en la alimentación escolar en El Salvador por fuente de financiación en dólares estadounidenses	131
A.1.4. Beneficiarios de la alimentación en la escuela en El Salvador por año según agencias	134

MAPAS

1.1. Pobreza: porcentaje de la población que vive en hogares con un consumo o una renta por persona por debajo del umbral de pobreza	4
--	---

1.2.	Hambre: Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo diario del consumo energético en su dieta, 2002-2005	4
1.3.	Ratio de finalización de la escuela primaria, total, 2000-2006	5
1.4.	Programas de alimentación escolar por países, 2006-2008	5

TABLAS

3.1.	¿Hasta qué punto la alimentación escolar es una buena red de seguridad?	19
3.2.	Evaluación de los efectos de la alimentación escolar y de las intervenciones complementarias sobre los resultados de la educación y las capacidades cognitivas	29
4.1.	La transición de la alimentación escolar	47
4.2.	Países en diferentes fases de la transición con los programas de alimentación escolar en los documentos de política	50
5.1.	Comparación de los costes anuales medios por beneficiario y por suministro de nutrientes entre las galletas enriquecidas y las comidas en la escuela, en dólares estadounidenses	75
5.2.	Comparación del coste de los diferentes productos de un programa de alimentación escolar en Panamá, en dólares estadounidenses	75
5.3.	Alimentación escolar, modalidades, resultados, costes de oportunidad, costes y tipo de alimentación	76
6.1.	Requisitos, beneficios y <i>trade-offs</i> de los diferentes tipos de compras	87
7.1.	Instrumentos disponibles para el diseño y la puesta en práctica de la alimentación escolar	102

Introducción

El año 2009 será peligroso. Antes de la crisis financiera que golpeó el año anterior, el incremento de los precios de los alimentos y del petróleo empujaron a entre 130 y 155 millones de personas hacia la extrema pobreza. Este año, debido a la crisis financiera, el Grupo del Banco Mundial estima que habrá 53 millones de personas más viviendo en esta pobreza extrema. Como siempre ocurre, los más pobres son los más vulnerables, especialmente los niños. De acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, en los países en desarrollo casi 60 millones de niños van al colegio hambrientos todos los días —alrededor de un 40% en África—. Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015, que ya era causa de grave preocupación, ahora se ve todavía más distante.

En los países más pobres, los programas de alimentación escolar están surgiendo como una red de seguridad común en respuesta a la crisis. En 2008, 20 gobiernos consideraron los programas de alimentación escolar como una red de seguridad para proteger a los más pobres. El Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas ayudó a unos 22 millones de niños a través de la alimentación escolar a lo largo de 70 países y el Grupo del Banco Mundial lanzó una Facilidad para la Respuesta a la Crisis Alimentaria Global que movilizó 1.200 millones de dólares para ayudar a los países a responder a la crisis de alimentos y del petróleo, incluyendo, por ampliación, los programas de alimentación escolar.

Los programas de alimentación escolar presentan una nueva y gran oportunidad para asistir a las familias pobres y alimentar a los niños hambrientos. Estos programas tienen el potencial de combatir el hambre y apoyar la nutrición a través de comida enriquecida con micronutrientes, unido todo ello a la desparasitación. Pueden ser un incentivo para que las familias pobres manden a sus hijos a la escuela —y los dejen allí— mientras mejora su nivel educativo. Y estos programas pueden ser orientados a favorecer a los más vulnerables, especialmente los afectados por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y las niñas. Estos beneficios potenciales tienen, sin embargo, asociados unos costes también potenciales. En particular, costes en términos de oportunidades perdidas,

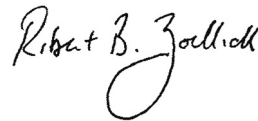
de un incremento de la carga del sector educativo y el desafío fiscal de poder mantener este compromiso a largo plazo.

Esta publicación conjunta del Programa Mundial de Alimentos y el Grupo del Banco Mundial, *Reconsiderando la alimentación escolar: redes sociales de seguridad, desarrollo infantil y el sector educativo*, es un nuevo análisis de los programas de alimentación escolar. Se ha beneficiado de la combinación de la experiencia práctica del Programa Mundial de Alimentos, con la puesta en práctica de programas del Grupo del Banco Mundial para el desarrollo del diálogo político y el análisis. Explora cómo la compra pública de alimentos puede ayudar a las economías locales y enfatiza el papel central que desempeña el sector educativo en el diálogo político sobre la alimentación en las escuelas. Este estudio puede ayudar a gobiernos, políticos, donantes, organizaciones no gubernamentales y otros socios a explorar los costes y beneficios de los programas de alimentación escolar. También puede ayudarles a sortear los escollos y costes de oportunidad al diseñar programas efectivos que sean capaces de responder rápidamente a la crisis actual, mientras se mantiene una inversión fiscalmente sostenible en la educación de los niños y en el potencial humano a largo plazo en general.

Un mensaje clave de este documento es que la transición hacia programas nacionales sostenibles depende de que se introduzca la alimentación escolar en los planes y políticas nacionales, especialmente en los planes del sector educativo. Lo que se desprende claramente de este informe es que estamos más allá del debate sobre si la alimentación escolar tiene sentido como una vía para llegar hasta los más vulnerables. Seguro que lo es. Enfrentándonos a la crisis global, tenemos que centrarnos ahora en cómo los programas de alimentación escolar pueden ser diseñados y puestos en práctica de una forma efectiva en términos de costes y ser sostenibles para beneficiar y proteger a aquellos que más necesitan la ayuda ahora y en el futuro.



JOSETTE SHEERAN
Director Ejecutivo
Programa de Alimentación Mundial



ROBERT ZOELICK
Presidente
Grupo del Banco Mundial

Agradecimientos

Este documento fue escrito por Donald Bundy (Banco Mundial), Carmen Burbano de Lara (Programa Mundial de Alimentos), Margaret Grosh (Banco Mundial), Aulo Gelli (Imperial College), Matthew Jukes (Harvard University) y Lesley Drake (Partenariado para el Desarrollo Infantil). La orientación para su preparación fue dirigida por el economista jefe de la Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial, Ariel Fiszbein, y la Directora del Programa de Alimentación en las Escuelas del Programa Mundial de Alimentos, Nancy Walters.

Los revisores del documento fueron Harold Alderman y Emiliana Vegas, del Banco Mundial, y Ute Meier y Steven Were Omamo, del Programa Mundial de Alimentos.

Quisiéramos agradecer a las siguientes personas sus contribuciones directas a este documento: Deborah Hines (Programa Mundial de Alimentos) aportó información sobre la sostenibilidad de la alimentación escolar y coordinó la redacción de los distintos estudios de casos; Kristie Nieser (Partenariado para el Desarrollo Infantil) contribuyó con la preparación de los mapas, los estudios de casos, las tablas y los apéndices; Emilio Porta (Banco Mundial), Federica Carfagna (Programa Mundial de Alimentos) y Fahma Nur (Banco Mundial) desarrollaron los diagramas 4.1 y 4.2 del capítulo 4. Informaciones adicionales, especialmente, para los estudios de casos, fueron aportadas por Luis Benveniste, Samuel Carlson, Peter Holland, Carlo del Ninno y David Warren, del Banco Mundial; Ana García, Agnes Mallipu, Daysi Márquez, Rene McGuffin, Margarita Sánchez, Carlo Scaramella y Adrian Storbeck, del Fondo Mundial para la alimentación, y Raquel Winch, de la Fundación Global para la Nutrición Infantil. Anastasia Said (PCD) concedió apoyo editorial.

También estamos agradecidos por la respuesta técnica recibida de las siguientes personas: del Banco Mundial: Colin Andrews, Simeth Beng, Raga Bentaouert, Luis Beneviste, Lynn Brown, Helen Craig, Amit Dar, Peter Holland, Stella Manda, Menno Mulder-Sibanda, Tara O'Connell, Claudia Roks, Ludovic Subran, Jee-Peng Tan, Andy Chi Tembon, Christopher Thomas, Alexandria Valerio y Eduardo Vélez; del Programa Mundial

de Alimentos: Abdallah Alwardat, John Aylieff, Bill Barclay, Cora Best, Rita Bhatia, Alphonsine Bouya, Tina van den Briel, Federica Carfagna, José Castillo, Claudio Delicato, Francisco Espejo, Catherine Feeney, Ugo Gentilini, Salha Hamdani, Edith Heines, Paul Howe, Alan Jury, Joyce Luma, Agnes Mallipu, Karin Manente, Jako Millelsen, Leo Nederveen, Mary Njoroge, Marc Renault de la Mothe, Janne Suvanto, Paul Turnbull y Hildegard Tuttinghof; Koli Banik y Robert Prouty, del Secretariado de la Iniciativa Educación para Todos-*Fast Track*; y Daniel Gilligan, del Instituto Internacional de Investigación de la Política de Alimentos.

Finalmente, también querríamos agradecer a todos los que participaron en el Congreso «World Bank Learning Week» en noviembre de 2008 y en la reunión de diciembre de 2008 del Programa Mundial de Alimentos sobre Estrategias de Alimentación en la Escuela. Sus contribuciones nos ayudaron a extraer las conclusiones de este documento.

Abreviaturas

ADH	Anemia por deficiencia de hierro.
AENC	Alimentación escolar desarrollada domésticamente.
AMV	Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad.
BM	Banco Mundial.
CAI	Corporación para los Alimentos de la India.
CCT	Transferencia monetaria condicional.
CGE	Comité de Gestión Escolar.
Chk	Chelines keniatas.
CMD	Comidas al medio día.
CRS	Servicios de Ayuda Católicos, Catholic Relief Services.
C&E	Control y evaluación.
EE.UU.	Estados Unidos.
EPT	Educación para Todos; Education for All.
DE	Desviación estándar.
DERP	Documento Estratégico para la Reducción de la Pobreza.
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas.
FNDE	Fondo Nacional para el Desarrollo y la Educación (en Brasil).
FRESH	Focalizar los Recursos para una Salud Efectiva en las Escuelas.
g	Gramo.
IAP	Informe Anual de Progreso.
IEP	Informe Estándar de Proyecto.
IIIPA	Instituto de Investigación Internacional para Políticas de Alimentación.
IMC	Índice de masa corporal.
IVR	Iniciativa de rápida aplicación.
kc	Kilocaloría.
kg	Kilogramo.
NEPAD	Nuevo Partenariado para el desarrollo de África
NHV	Niños huérfanos y vulnerables.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio.

OMESA	Organización de los Ministros de Educación del Sudeste Asiático.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONG	Organización no Gubernamental.
PIB	Producto interior bruto.
PMN	Polvo micronutriente.
PNAE	Programa Nacional de Alimentación escolar (Haití).
RCA	República Centroafricana.
RDC	República Democrática del Congo.
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida.
UNESCO	Organización para la Educación, las Ciencias y la Cultura de las Naciones Unidas.
UNICEF	Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas.
USAID	Agencia para el desarrollo Internacional de Estados Unidos.
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana.
WFP	Programa Mundial de Alimentos.

Resumen ejecutivo

Este estudio se realizó conjuntamente por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Grupo del Banco Mundial, apoyándose en las ventajas comparativas de las dos organizaciones. El objetivo global es proporcionar una guía sobre cómo desarrollar e implementar programas de alimentación eficaces en el contexto, por un lado, de una red social de seguridad productiva, que pueda dar respuesta a *shocks* sociales, derivados de la crisis global actual y, por otro lado, como una forma de inversión en capital humano, que sea fiscalmente sostenible y parte del esfuerzo a largo plazo para lograr «una educación para todos» y conseguir protección social para los pobres.

El análisis se inició como respuesta al incremento en la demanda de programas de alimentación escolar por parte de países de renta baja afectados por los *shocks* sociales de la crisis global actual, y está centrado, primero, en el papel de la alimentación escolar como una red de seguridad social. Sin embargo, esto evidenció ser un contexto demasiado limitado y el análisis evolucionó hacia las implicaciones a largo plazo para la protección social y el desarrollo de capital humano, como parte de la política nacional.

El cambio en el énfasis se produjo porque los datos disponibles sugerían que, hoy en día, quizás por primera vez en la historia, todos los países para los que se dispone de información están buscando suministrar alimentos de alguna manera y en alguna medida a los escolares. La cobertura es más completa en los países ricos y en los de renta media; de hecho, la mayor parte de los países que se pueden permitir dar alimentos a sus escolares lo hacen. Sin embargo, donde la necesidad es mayor —en términos de hambre, pobreza y bajos indicadores sociales—, los programas tienden a ser más limitados, si bien están orientados normalmente hacia las regiones con mayor inseguridad alimentaria. Estos programas también dependen mucho del apoyo externo y casi todos ellos están respaldados por el Programa Mundial de Alimentos.

De esta forma, la cuestión fundamental no es si los países pondrán en marcha programas de alimentación escolar, sino cómo y con qué objetivos

lo harán. Prácticamente la universalidad de la alimentación en las escuelas ofrece grandes oportunidades al Programa Mundial de Alimentos, el Banco Mundial y otros agentes dedicados al desarrollo, de asistir a los gobiernos a desplegar redes de seguridad productivas como parte de la respuesta a la crisis global actual, y también de sembrar las semillas para que los programas de alimentación escolar se conviertan en una inversión sostenible en capital humano.

Los beneficios de los programas de la alimentación escolar

Los programas de alimentación escolar incluyen una transferencia explícita o implícita a los hogares, en la medida del valor de la comida distribuida. Los programas pueden ampliarse fácilmente durante una crisis y dar un beneficio por hogar superior al 10% de sus gastos, incluso más si se da comida para llevar a casa. En muchos contextos, programas de alimentación escolar bien diseñados pueden ser moderadamente focalizados de forma adecuada. Sin embargo, en pocos casos se podrá hacer de forma tan efectiva como con transferencias monetarias progresivas. En los países más pobres, donde la asistencia a la escuela es baja, la alimentación escolar puede no llegar hasta los más necesitados, pero, en estos contextos, las opciones de redes sociales de seguridad alternativas son relativamente limitadas y una expansión geográfica puede ser la mejor opción para un incremento de las redes de seguridad. La distribución de comida para llevar a casa de forma controlada puede dar resultados más positivos. Se necesita más investigación para evaluar los méritos a largo plazo de la alimentación escolar, en relación con otros instrumentos que pueden constituir una red de seguridad social en estas situaciones.

Existe evidencia empírica de que los programas de alimentación escolar incrementan la asistencia a clase, la capacidad de asimilación y los resultados académicos, particularmente si están apoyados por acciones complementarias como la desparasitación y el enriquecimiento con micronutrientes para complementar la dieta. En muchos casos, estos programas tienen una gran dimensión de género, especialmente cuando se dirigen a la educación de las niñas, y también pueden ser utilizados para beneficiar, específicamente, a los niños más pobres y desfavorecidos. Lo que está menos claro es la magnitud del beneficio relativo de las diferentes modalidades de alimentación escolar y hay una carencia notable de la implicación de los educadores en la investigación sobre este tema.

El claro beneficio educativo de los programas es una fuerte justificación para que el sector educativo se haga cargo y ponga en práctica estos

programas, mientras que estos mismos resultados educativos contribuyen a incentivar la compatibilidad de los programas de protección social. El análisis de políticas muestra también que la efectividad y sostenibilidad de los programas de alimentación escolar dependen de la integración de ellos en la política educativa. Por tanto, el valor de la alimentación en la escuela como una red de seguridad y la motivación del sector educativo para poner en práctica estos programas son ambos elevados, en la medida en la que aportan beneficios a la educación.

Programas de alimentación escolar bien diseñados, que incluyan suplementos de micronutrientes y desparasitación, pueden conllevar beneficios nutricionales y deberían complementar y no competir con programas nutricionales para los niños más pequeños, que siguen siendo una clara prioridad para hacer frente a la desnutrición en general.

La sostenibilidad de los programas de alimentación escolar

El concepto de una «estrategia de salida» de la alimentación escolar tiende a crear confusión sobre la forma de pensar en relación a los efectos a largo plazo de los programas de alimentación escolar.

Aquí mostramos, que los países no buscan retirar los alimentos a sus escolares, sino más bien una transición entre los proyectos apoyados externamente hacia proyectos nacionales. En el caso de los 28 proyectos que, previamente, estaban apoyados por el Programa Mundial de Alimentos, esto ya ha sucedido y aquí empezamos a revisar estudios de casos sobre cómo programas apoyados externamente, realizaron la transición hacia programas nacionales sostenibles que, en algunos casos, han dado, ellos mismos, apoyo técnico a otros programas de alimentación escolar en otros países (por ejemplo, Brasil, Chile e India).

Este estudio resalta tres conclusiones fundamentales: en primer lugar, los programas de alimentación escolar en países de renta baja muestran una gran variación de costes, por lo que existen posibilidades para la reducción de estos. En segundo lugar, conforme los países se enriquecen, la alimentación escolar significa una proporción cada vez menor de la inversión en educación. Por ejemplo, en el caso de Zambia el coste de la alimentación escolar es alrededor del 50% del coste per cápita anual de la educación primaria; en Irlanda supone solamente el 10%. Se requiere más análisis para definir estas relaciones, pero el apoyo a países para que mantengan la inversión en alimentación escolar a lo largo de esta transición, puede emerger como un papel clave que podrían desempeñar los agentes dedicados a promover el desarrollo.

En tercer lugar, las condiciones previas para la transición hacia programas nacionales sostenibles son, principalmente, la integración de programas de alimentación escolar en el marco de política pública, especialmente en los planes del sector educación; la identificación de recursos financieros nacionales y el fortalecimiento de la capacidad institucional para la implementación nacional. La integración de una política de alimentación escolar en los planes nacionales de educación ofrece la ventaja añadida de alinear el apoyo para la alimentación escolar con los procesos ya establecidos para armonizar el apoyo de donantes con la iniciativa «Educación para Todos-*Fast Track*».

Un mensaje clave es la importancia de diseñar tanto una estrategia de sostenibilidad a largo plazo de los programas desde su concepción como revisar los programas conforme se desarrollan. Los países se benefician claramente de tener una idea clara de la duración del apoyo de los donantes, de tener una estrategia sistemática para fortalecer la capacidad institucional y de tener un plan concreto para la transición hacia una realidad que prevea la apropiación nacional, con los calendarios y los principales hitos del proceso.

Costes de oportunidad en el diseño de los programas de alimentación escolar

La efectividad de los programas de alimentación escolar depende, entre otras cosas, de distintos factores, incluyendo la selección de la modalidad (comidas en el mismo colegio, galletas enriquecidas, raciones para llevar a casa o alguna combinación de estas); la efectividad a la hora de cumplir el objetivo y los costes asociados.

Las raciones para llevar a casa (con un coste per cápita de 50 dólares americanos al año) pueden ser dirigidas de forma más precisa y pueden conseguir transferencias de gran valor, pero tienen costes administrativos significativos. Muestran gran potencial como red de seguridad y parecen producir un incremento en la asistencia y quizás en el rendimiento escolar, en un nivel similar a los programas de comidas en el colegio. Por tanto, desde un punto de vista de la protección social, puede que sean preferidas a los programas de comidas en el colegio.

Las comidas en el colegio (con un coste medio de 40 dólares americanos per cápita por año) tienden a no estar dirigidas de una forma tan precisa, están limitadas en cuanto al valor de su transferencia, tienen potencialmente grandes costes de oportunidad para la educación e incurrir en mayores costes administrativos. Sin embargo, poseen el potencial no

solamente de aumentar la asistencia, sino también de actuar de forma más directa sobre el aprendizaje, especialmente si están enriquecidas y son combinadas con la desparasitación. Los refrigerios y las galletas (coste promedio de 13 dólares americanos por año) tienen menores costes administrativos, pero también menor valor como transferencia y como incentivo, si bien la relación entre el beneficio que aportan y las necesidades alimenticias tiene que cuantificarse mejor.

El diseño de programas efectivos que cumplan los objetivos requiere una evidencia de base que permita valorar cuidadosamente los costes de oportunidad entre los distintos enfoques utilizados para la focalización, modalidades de alimentación y costes. Existe, especialmente, una necesidad de mejores datos sobre la efectividad, en términos de costes, de las distintas modalidades y enfoques disponibles. Hay muy pocos estudios que comparen la alimentación en el propio colegio con las raciones para llevar a casa en situaciones similares, y los pocos que han llegado más lejos en este tema indican que ambos programas llevan a similares mejoras frente a no contar con ningún tipo de programa.

La cuestión clave es que, a la hora de seleccionar cualquier modalidad, existen importantes *trade-offs* dependiendo del contexto, beneficio y costes. En algunos contextos, por ejemplo, los programas de alimentación escolar combinan las comidas en el colegio con un incentivo adicional de llevar alimentos a casa, dirigido a grupos específicos de niños en situaciones de riesgo, tales como los afectados por el VIH o niñas en cursos superiores.

Disposiciones institucionales y de compras

El enfoque apropiado para poner en práctica los programas de alimentación escolar variará dependiendo de los objetivos del programa; del contexto, es decir, de si el programa se va a poner en práctica en condiciones estables, o en situaciones de conflicto o de emergencia; de la capacidad del gobierno para gestionar el programa en sus distintos niveles con su propio personal, la infraestructura y los sistemas de auditoría; del tipo de recursos locales y externos disponibles, si se lleva a cabo con pagos en efectivo o en especie y la presencia de socios clave para implantar el programa, especialmente de aquellas organizaciones especializadas en programas de alimentación escolar.

Los estudios de casos de programas que han hecho la transición hacia la apropiación nacional muestran que los programas efectivos tienen una institución nacional asignada, normalmente, el sector educativo, y una buena capacidad en los niveles subnacionales. Mientras que la

corresponsabilidad nacional parece ser un factor crítico, parece que hay diferentes enfoques que son efectivos para llevar estos programas a la práctica —incluyendo su desarrollo por el sector público, el privado y los partenariados público— privados.

La gestión de los programas de alimentación escolar se ha descentralizado progresivamente como reflejo de la tendencia del sector educativo hacia una gestión basada en la escuela. Sin embargo, el grado en el que los profesores y el personal educativo se implican es un tema importante, porque existen, por ejemplo, costes de oportunidad muy elevados derivados de que los profesores preparen la comida.

El diseño de los programas de alimentación escolar debería tener en cuenta, especialmente, los siguientes temas y desafíos significativos: preocupaciones medioambientales relacionadas con el combustible que se utiliza para cocinar y la gestión de los residuos de los envases de los alimentos; uso inapropiado de los jardines del colegio para producir comida; y las posibles prácticas corruptas en las compras y la contratación.

Los papeles y las responsabilidades del sistema institucional dependen, en gran medida, de la modalidad de compra y las fuentes de alimentación: la compra local es el enfoque más extendido dentro de los programas nacionales y está extendiéndose como el enfoque más frecuente en general. La compra local está siendo activamente evaluada como un medio para conseguir programas de alimentación escolar sostenibles y, al mismo tiempo, usar el poder de compra del programa como un estímulo para la economía agrícola local. Como tal, la compra local de alimentos para la alimentación escolar se ve como un catalizador que beneficia a los niños y a la economía local al mismo tiempo.

Instrumentos para diseñar y actualizar los programas de alimentación escolar

Una conclusión importante de estos análisis es que existe una necesidad de mejorar el diseño inicial de los programas de alimentación escolar y, en caso de ser necesario, de revisar los programas existentes. Para apoyar estos procesos, este libro presenta dos nuevos instrumentos, uno para facilitar el diseño inicial de programas de alimentación escolar y el otro para ayudar a revisar los programas existentes. Estas listas de control son complementadas por un conjunto de métodos para el diseño y valoración de los programas.

Este libro también propone una línea de investigación para llenar vacíos importantes en el conocimiento actual, con el objetivo de contar

con una evidencia empírica más consistente que pueda servir de base para la futura toma de decisiones.

El camino a seguir

La conclusión general es que las crisis de alimentos, energéticas y financieras globales y la reorientación de los esfuerzos de los gobiernos hacia la alimentación escolar que ha seguido a estos fenómenos, ofrecen una nueva gran oportunidad para ayudar a los niños en estos momentos y volver a considerar las políticas nacionales y su planificación a largo plazo para conseguir su sostenibilidad en el futuro. Sacar el máximo partido de esta oportunidad va a requerir de un enfoque más sistemático hacia los programas de alimentación escolar y que sean potenciados dentro de un marco de política pública, tanto por parte de los gobiernos como de las agencias de desarrollo.

CAPÍTULO I

Contexto y fundamentos

Este estudio fue realizado conjuntamente por el Programa Mundial de Alimentos y el Banco Mundial aprovechando las ventajas comparativas de las dos organizaciones. Esta colaboración fue reforzada para tener en cuenta las respuestas en materia de alimentación escolar que se desencadenaron por la crisis alimentaria global, pero ha evolucionado hasta considerar la sostenibilidad de las redes de seguridad productivas en respuesta a los objetivos a largo plazo de los países.

El objetivo general es crear una guía sobre cómo desarrollar y poner en práctica programas de alimentación escolar efectivos en el contexto, por un lado, de una red de seguridad productiva como parte de la respuesta a los *shocks* sociales de la crisis global actual y, por otro, una inversión fiscalmente sostenible en capital humano como parte de los esfuerzos globales a largo plazo para conseguir la «educación para todos» y ofrecer protección social a los pobres. El estudio está dirigido a los sectores educativos y de protección social, pero también puede ser relevante para el sector salud en países donde la alimentación y la salud escolar son coordinadas por el sector salud. El libro pretende mostrar un análisis de la evidencia empírica de los beneficios de los programas de alimentación escolar y ofrecer una guía basada en el mismo tipo de evidencia disponible para el diseño y la gestión de los programas de alimentación escolar. En la medida de lo posible, este estudio ha recurrido a fuentes recientes o no publicadas para desarrollar esta evidencia empírica sobre la que se basa, y parte de la literatura ya existente, especialmente sobre el papel de la alimentación escolar en el sector educativo.

Las crisis alimentarias, energéticas y financieras globales han dado nueva relevancia a la alimentación escolar como una red de seguridad potencial y una medida de apoyo social para mantener a los niños en las escuelas. La evidencia empírica disponible de anteriores *shocks* de renta reales sugiere que existe un riesgo significativo para los resultados escolares de los pobres como resultado de incrementos en los precios de las materias primas. La crisis de 1997 en Indonesia tuvo como consecuencia que se duplicase el

número de niños que abandonaron la escuela (Frankenberg *et al.*, 1999), mientras que las sequías en África subsahariana han estado asociadas con una disminución tanto en la escolarización como en la alimentación de los niños (Schady, 2008). En la crisis actual, alrededor de la mitad de los hogares de una muestra realizada en Bangladesh había reducido su gasto en educación para poder hacer frente al incremento de los precios de los alimentos, siendo las niñas el grupo más afectado (Grosh, del Ninno y Tesliuc, 2008).

Sin embargo, buenos programas que sirvan de redes de seguridad llevan tiempo para ser desarrollados y en la crisis, en el corto plazo, se pone el énfasis en la ampliación de los programas existentes. En muchos contextos la alimentación escolar es, potencialmente, el programa de transferencias directas más amplio y, frecuentemente, el único que puede ser utilizado para dar una respuesta rápida. La expansión de los programas de alimentación escolar existentes puede ser una vía de acceso a la comunidad: son políticamente populares, existen en numerosos países y, cuando hay programas de transferencias monetarias insuficientes, la alimentación escolar puede ser el punto de partida para una rápida respuesta. A la inversa, el desmantelamiento de los programas de alimentación escolar tiene consecuencias sociales negativas casi inmediatas, especialmente para las niñas, al retirar a los niños del ambiente escolar e incrementar su vulnerabilidad. Dado el valor de los programas de alimentación escolar como una red de seguridad social y una medida para paliar los impactos sobre la educación, el Grupo del Banco Mundial incluyó específicamente los programas de alimentación escolar como elegibles para obtener ayuda de la Facilidad para la Respuesta a la Crisis Alimentaria Global, dotada con 1.200 millones de dólares americanos y creada en el año 2008 (Grosh, Del Ninno y Tesliuc, 2008).

Para evaluar la relevancia de los programas para la alimentación escolar actuales, en su nuevo papel más amplio, comparamos globalmente la provisión actual de los programas para la alimentación infantil con las estimaciones actuales de los patrones globales del hambre, la pobreza y los bajos resultados educativos (ver mapas 1.1 a 1.4). Este es un primer intento de obtener un mapa de la alimentación escolar global y debería verse como un trabajo en curso. De hecho, todos los mapas deberían ser interpretados con cautela porque describen la situación media para cada país, lo que puede ocultar importantes diferencias regionales subyacentes. En primer lugar, los países que presentan una mayor necesidad son aquellos en donde los programas de alimentación escolar son en estos momentos los menos adecuados. En segundo lugar, programas de alimentación escolar con una cobertura amplia son prácticamente universales en aquellos países de renta media y alta que pueden permitirse estos programas y para los que hay datos disponibles. En tercer lugar, parece que todos los países para los que existen datos

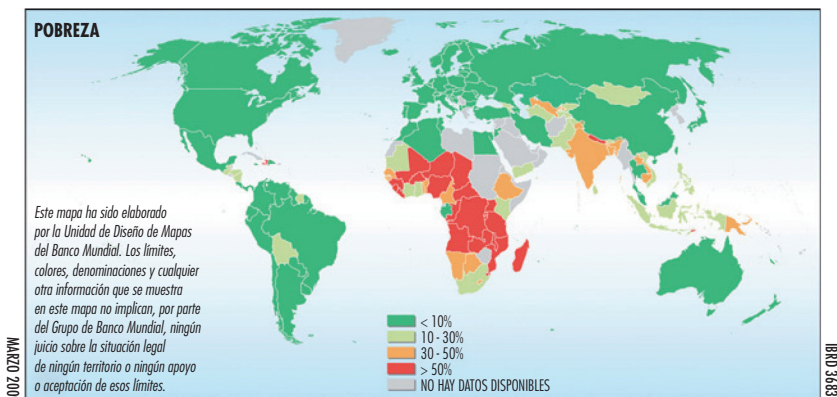
tratan, de alguna manera y en cierta escala, de suministrar alimentos para sus escolares.

La ubicuidad de los programas de alimentación escolar sugiere que estos programas son, de hecho, candidatos adecuados para una rápida respuesta de la red de seguridad social. Sin embargo, también da fe de la popularidad de estos programas y refuerza la percepción de que un número cada vez mayor de gobiernos tiene la intención política de poner en marcha programas de alimentación escolar como una medida que se mantenga a largo plazo. Esto tiene al menos dos implicaciones importantes. En primer lugar, se hace frente a la preocupación de que, como reacción a la crisis actual, los gobiernos puedan embarcarse en programas de alimentación escolar que luego no sean deseados una vez que la crisis finalice, pero que sean difíciles de cerrar por razones políticas. Las observaciones actuales sugieren, en cambio, que estos programas están implantados en la mayor parte de los países y que la prioridad, por tanto, es apoyar los esfuerzos gubernamentales para asegurar que estos programas pueden ser integrados de forma coherente en las políticas de desarrollo nacionales y en los planes para los que existe una demanda de intervención por parte del gobierno. En segundo lugar y, como una consecuencia natural de la primera implicación, hay una necesidad de diseñar los programas para que puedan dar respuesta al tema de la sostenibilidad a largo plazo desde un principio porque parece que, en muchos países, la visión política es que la respuesta a corto plazo tenga la característica intrínseca de transformarse en un programa de inversión en capital humano sostenible a largo plazo. Sin embargo, el análisis llevado a cabo en otra parte de este mismo libro, sugiere, que el proceso de ampliar el alcance de los programas, se beneficia de una defensa clara por parte de los gobiernos de su política nacional a largo plazo, y el apoyo a la alimentación escolar en el contexto de una estrategia de desarrollo nacional.

El renovado interés por la alimentación escolar, en el contexto de la educación y las redes de seguridad, ha resultado en una mayor demanda de manuales y guías sectoriales actualizadas sobre temas clave para el desarrollo de los programas de alimentación en las escuelas. Las primeras experiencias con la expansión de los programas de alimentación escolar, en el marco de la respuesta a la crisis del Grupo del Banco Mundial en 2008, muestra que, mientras el proyecto en su conjunto es preparado por los sectores agrícolas o de protección social, la alimentación escolar es un componente típicamente preparado por un grupo de expertos en educación. Este estudio tiene como objetivo una justificación basada en la evidencia empírica desde una perspectiva de protección social y educativa y de crear directrices operativas para el diseño y la puesta en práctica de los programas de alimentación escolar.

MAPA 1.1

Pobreza: porcentaje de la población que vive en hogares con un consumo o una renta por persona por debajo del umbral de pobreza

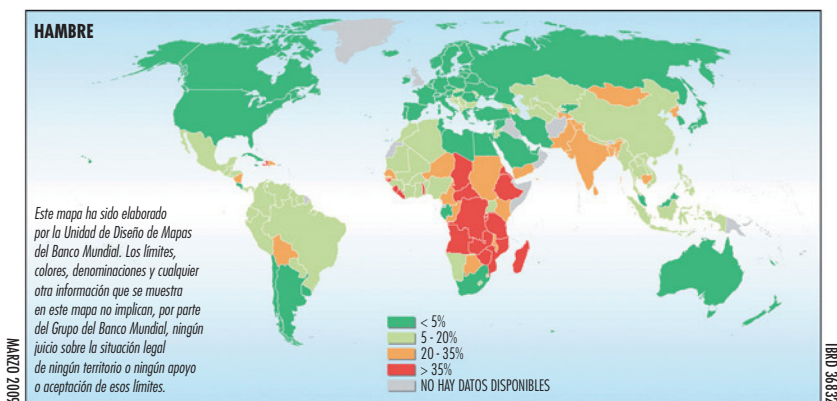


Fuente: Banco Mundial.

Nota: La línea de la pobreza estima la paridad de poder de compra con los tipos de cambio disponibles más recientes.

MAPA 1.2

Hambre: Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo diario del consumo energético en su dieta, 2002-2005

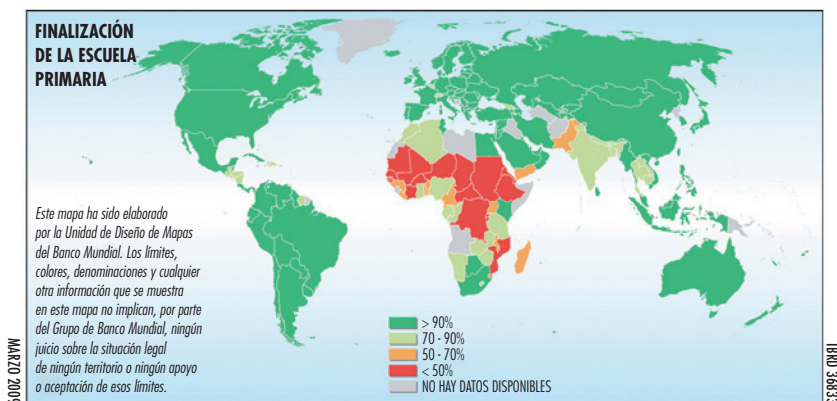


Fuente: FAO, 2007, 2008.

Nota: La proporción de la población por debajo del nivel mínimo del consumo dietético de energía, al que se hace referencia con la prevalencia de desnutrición, es el porcentaje de la población que está infra-alimentada o no tiene nada que comer. Las cifras son los últimos datos anuales disponibles. Los estándares han sido obtenidos de una consulta de expertos de la FAO/OMS/UNU (FAO, OMS y UN University, 2004).

MAPA 1.3

Ratio de finalización de la escuela primaria, total, 2000-2006

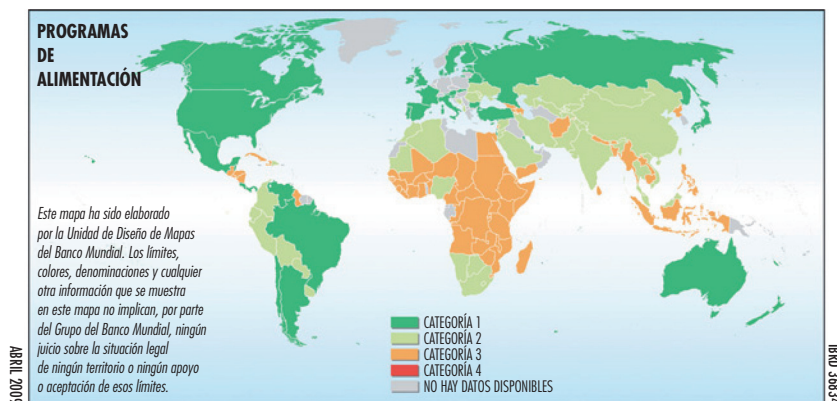


Fuente: UNESCO 2008.

Nota: El ratio de finalización de primaria es el número total de estudiantes del sexto grado (excluyendo repetidores) dividido por el número total de niños de la misma edad. Las cifras son las últimas anuales disponibles. Todos los datos son del Instituto de Estadística de la UNESCO excepto para Australia, Canadá, China, Nueva Zelanda, Suecia, Tailandia y el Reino Unido, para los que se emplean datos nacionales.

MAPA 1.4

Programas de alimentación escolar por países, 2006-2008



Fuente: <http://www.schoolandhealth.org/Pages/ScholNutritionFoodforEducation.aspx>.

Nota: Categoría 1: países donde la alimentación escolar está disponible en la mayor parte de los colegios, en algunas ocasiones o siempre; Categoría 2: Países donde la alimentación escolar está disponible de alguna manera y en cierta medida; Categoría 3: Países donde la alimentación escolar está disponible principalmente en las zonas con mayor inseguridad alimentaria; Categoría 4: Países donde no hay programas para la alimentación escolar. Las fuentes, como se detalla en la base de datos del enlace, son datos del Programa Mundial de Alimentos para los países de renta baja o media-baja y datos nacionales para el resto de los países. Dado que esto es un trabajo en curso, comentarios y cualquier información adicional sobre los programas de alimentación escolar son bienvenidos.

¿Qué es la alimentación escolar?

Los programas de alimentación escolar pueden utilizar diferentes modalidades para suministrar comida a los escolares. También existen acciones complementarias que, con un coste marginal, e implementadas como parte del programa, pueden añadir efectividad a los programas de alimentación escolar. A esto se debe añadir que hay contextos más amplios que afectan a la eficiencia y a los resultados de la alimentación escolar y que deberían ser incluidos en el proceso de planificación general. Este capítulo describe los componentes principales de los programas de alimentación escolar y algunas acciones complementarias, y explica asimismo las diferentes modalidades de los programas y su terminología.

Los alimentos

La alimentación escolar está definida como el suministro de alimentos a los escolares. Hay tantos tipos de programas como de países, pero pueden clasificarse en dos grandes grupos basados en sus modalidades: alimentación escolar (los niños reciben la comida en la escuela) y alimentos para llevar a casa (las familias reciben alimentos si los niños asisten a la escuela). La alimentación escolar puede, a su vez, ser dividida en dos categorías muy comunes: los programas que distribuyen comidas y los programas que distribuyen galletas o refrigerios con alto contenido energético.

En algunos países, las comidas en la escuela son combinadas con comida para llevar a casa para los estudiantes en situación especial de riesgo (incluyendo niñas y niños afectados por el VIH) para generar un mayor impacto en la asistencia a la escuela y en la reducción de las tasas de abandono escolar y las diferencias de género y sociales.

Alimentación escolar

- **Comida.** Para programas que proveen comidas, el objetivo prioritario es proporcionar el desayuno, la merienda a mitad de la mañana y el almuerzo o una combinación de estos (dependiendo del horario escolar) para aliviar el hambre inmediata, incrementar el grado de atención, facilitar el aprendizaje y evitar que el niño abandone el colegio para encontrar comida. La alimentación escolar también actúa como un incentivo para aumentar el acceso a la escuela. Las comidas del colegio pueden ser preparadas allí mismo o en la comunidad o pueden ser distribuidas desde cocinas centralizadas. Estas comidas pueden ser una fuente importante de micronutrientes si están preparadas con ingredientes enriquecidos o si el polvo de micronutrientes es añadido durante o después de la preparación.
- **Galletas y refrigerios enriquecidos y con alto valor energético.** Esta modalidad de programa funciona de forma similar a la alimentación escolar, aliviando el hambre inmediata y el déficit de micronutrientes y mejorando el aprendizaje. Pueden ser parte de programas de comidas, particularmente en escuelas de horario de mañana y tarde, en cuyo caso se distribuyen pronto para aliviar el hambre inmediata. Son más baratas y fáciles de distribuir que las comidas y, frecuentemente, actúan como un incentivo para incrementar la asistencia a la escuela, pero, en cambio, son menos consistentes y su valor económico para las familias es menor. Las galletas son una fuente compacta de nutrientes, que se producen fuera de la escuela, fáciles de empaquetar, almacenar y transportar. Son utilizadas, especialmente, en situaciones de emergencia o crisis para conseguir una rápida mejora o cuando la infraestructura del colegio y las posibilidades de almacenamiento son pobres. Los refrigerios requieren poco tiempo de preparación e instalaciones, pueden distribuirse pronto en la escuela y, típicamente, utilizan ingredientes enriquecidos tales como alimentos combinados.

Alimentos para llevar a casa

Los alimentos para llevar a casa funcionan de manera similar a una transferencia en efectivo condicionada. Trasfieren recursos de alimentos a familias, condicionados a que los niños se inscriban y asistan regularmente a la escuela. Los alimentos se dan a las familias, normalmente, una vez al mes o una vez al trimestre, aumentan la participación y, probablemente, el aprendizaje. Mientras pueden requerir una menor implicación del

colegio que las modalidades de alimentación en la escuela, sí requieren una inversión de tiempo escolar y un control regular de la exigencia de asistir a clase. Su efecto depende de que el valor de los alimentos compense algunos de los costes de enviar al niño a la escuela.

Intervenciones complementarias para la salud y la nutrición

Añadir micronutrientes a la comida (enriquecimiento), la entrega de micronutrientes en comprimidos o soluciones (suplementos) y aplicar tratamiento de desparasitación son formas muy efectivas, considerando su coste, para mejorar la nutrición y la educación de los niños en edad escolar.

Estas acciones son vistas como complementarias, en el sentido de que la comida podría ser distribuida sin este tipo de intervenciones y porque los micronutrientes, suplementos y la desparasitación pueden ser suministrados de forma independiente a la alimentación escolar. Hay fuertes argumentos, sin embargo, para que los micronutrientes sean parte de la alimentación escolar y que la desparasitación deba ser llevada a cabo en paralelo a la alimentación en la escuela, en todos aquellos casos en los que se haya demostrado que existe una necesidad epidemiológica. Esta es ahora una política del Programa Mundial de Alimentos para los programas de alimentación escolar, con el fin de ver cuáles son las acciones esenciales.

Refuerzo de la comida con micronutrientes y suplementos de micronutrientes

El refuerzo con micronutrientes es una vía de bajo coste para incluir en las comidas o galletas enriquecidas las vitaminas o minerales esenciales que pueden, de otra forma, faltar en la dieta. Los principales micronutrientes añadidos son hierro, yodo, vitamina A, vitaminas B y zinc. Los micronutrientes pueden ser añadidos en la fase de procesamiento, como en el caso de la sal, el aceite, la harina y otros alimentos. Una nueva tecnología es añadirlos después de que la comida haya sido cocinada, utilizando polvos de micronutrientes. El refuerzo incrementa la ingesta de micronutrientes y, por tanto, mejora el nivel de micronutrientes previniendo el daño causado por déficits de estos e incrementando la capacidad cognitiva y el estado nutricional. Los servicios de salud y de nutrición del colegio pueden distribuir los suplementos de micronutrientes, siendo el más común el de hierro, en situaciones donde las deficiencias de micronutrientes (como, por ejemplo, la anemia) tienen un grado de incidencia elevado.

Desparasitación

La desparasitación realizada en la escuela es un vía de muy bajo coste y muy efectiva para mejorar la educación y la nutrición. Esta implica ofrecer comprimidos para desparasitar una o dos veces al año a todos los niños en las escuelas en las áreas en las que hay epidemias. Esta entrega se puede incorporar con facilidad a los esquemas de alimentación en la escuela. Reduciendo la incidencia y la intensidad de las infecciones de parásitos en los niños se mejora su estado nutricional y su capacidad cognitiva y de aprendizaje, y se reduce el absentismo escolar. Los mayores beneficios se observan en aquellos niños en situación especial de riesgo: aquellos con peores notas, los que están más infectados o los desnutridos.

Otras acciones importantes

Quizás sea importante recordar en este momento que el objetivo primordial de las escuelas es educar. Hay una extensa literatura sobre todas las intervenciones educativas que están específicamente diseñadas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes (ver, por ejemplo, Vegas and Petrow, 2007), pero estas no van a ser tratadas aquí. En cambio, nos centraremos en aquellos programas de salud que ofrecen el beneficio adicional de ayudar a los niños a aprender.

Se trata de programas de salud o nutricionales que ayudan a reforzar los beneficios de los programas de alimentación escolar y que deberían ser fuertemente potenciadas, pero que son, normalmente, parte de políticas y programas sectoriales o intersectoriales más amplias. El marco para *Focalizar los Recursos para una Salud Efectiva en la Escuela* (FRESH), lanzado por el Foro de la Educación Mundial en Dakar (Senegal) en el año 2000, por la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO), el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, Organización Mundial de la Salud, el Programa Mundial de Alimentos y otros colaboradores apoya la «educación para todos» (Bundy *et al.*, 2006). Este marco destaca, específicamente, la importancia de poner en práctica conjuntamente cuatro elementos en todas las escuelas: políticas de salud y de nutrición efectivas en las escuelas y un entorno en la escuela seguro y sano con agua potable; educación sobre la salud, la higiene personal y la nutrición; y unos servicios de salud y de nutrición basados en la escuela, tales como la alimentación y la desparasitación. El Programa Mundial de Alimentos y UNICEF, junto con otros socios, apoyan la implantación de un paquete esencial de 12 actuaciones complementarias,

inspiradas en el marco de *Focalizar los Recursos para una Salud Efectiva en la Escuela* (FRESH), todos los cuales conforman un esquema de apoyo para el suministro de alimentación en las escuelas y que pueden reforzar los resultados obtenidos (Programa Mundial de Alimentos y UNICEF 2005).

Dado que la alimentación escolar lleva a más niños a las escuelas (ver cuadro 2.1), un tema particularmente importante, que debe ser incluido en la planificación general, es asegurar que la oferta educativa es capaz de responder en términos de calidad y cantidad al incremento de la demanda de educación derivada de los programas de alimentación escolar. Esta es una lección aprendida por muchos países, a través de la experiencia de eliminar las tasas y otras barreras financieras a la educación y luego tener que responder a la mayor demanda derivada de estas medidas (Kattan, 2006).

CUADRO 2.1

Caso de estudio: programas de alimentación escolar en la transición. Fase 5

(Para más detalles ver tabla 4.1)

India

India tiene una larga tradición en programas de alimentación escolar (algunos desde la década de 1920), en gran medida financiados por los gobiernos estatales con cierta ayuda externa. En 2001 la Corte Suprema de la India obligó a los gobiernos estatales a introducir programas de alimentación escolar en todos los colegios de primaria gubernamentales o financiados por los gobiernos. Ese fue el resultado de la petición de la Unión del Pueblo por las Libertades Civiles, una gran coalición de organizaciones e individuos, que llevó a cabo la Campaña por el Derecho a los Alimentos.

El Programa de la Comida a Mediodía es gestionado por la Corporación de Alimentos de la India que compra la comida en el mercado interno, la distribuye a una red de tiendas de la Corporación y luego es transportada a las escuelas y los pueblos. El programa está, en gran medida, descentralizado por el Estado con operaciones que varían a lo largo del país. El gobierno central apoya a los estados proveyendo de cereales gratuitos (por ejemplo, de arroz o trigo) a las agencias estatales y reembolsando el coste de transporte a las autoridades de los distritos. Los estados corren con el coste de cualquier alimento adicional que se necesite y la preparación de la comida. Los estados pueden elegir entre dar comidas

(continúa)

cocinadas en la escuela o raciones deshidratadas. Se han hecho esfuerzos desde 2001 para mejorar la infraestructura en las escuelas para el programa, especialmente con la construcción de cocinas y para gestionar los desafíos relacionados con el agua limpia, utilizar utensilios e instalaciones para comer apropiados. Sin embargo, todavía quedan desafíos para garantizar la calidad y la estabilidad del programa en todos los estados del país en el marco de un sistema descentralizado. Actualmente, el programa tiene prácticamente una cobertura universal, llegando a 130 millones de escolares en toda la India.

Brasil

El programa de alimentación en la escuela brasileña está prescrito en la Constitución nacional del país y es parte del Programa Hambre Cero, da cobertura a 37 millones de niños cada año y es uno de los programas más grandes del mundo. Su puesta en práctica está gestionada por una institución independiente, el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE), creado en 1997 con la responsabilidad del desembolso de los recursos financieros para las comidas en las escuelas en cada municipio. Esta transferencia se hizo automática en 2001 y obliga a los gobiernos locales a gastar al menos el 70% del dinero transferido en comida, preferiblemente adquirida en el mercado interno.

La modalidad puesta en práctica en Brasil es muy descentralizada. Las regiones, los distritos y las comunidades tienen un papel relevante, no solamente en el día a día de funcionamiento del programa, sino también en los procesos de toma de decisiones. El papel del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación es crucial para dar una orientación general, fijar estándares, directrices, realizar auditorías, implantar sistemas de control y asegurar una gestión eficiente de los recursos. La comida se compra través de un proceso de licitación establecido por ley que incluye un proceso de publicación, la fijación de precios y la licitación pública y un sistema de registro de precios. La Ley de 1994 obliga a cada gobierno municipal o estatal a crear un Comité para la Alimentación en las Escuelas, en el que deben estar representadas las diferentes partes de la sociedad que debe ser la institución local y hacer las gestiones fiscales para el colegio en el marco del programa de alimentación en la escuela. Esto ayuda a prevenir la corrupción. El Comité para la Alimentación en las Escuelas también ayuda a diseñar un menú que tenga aceptación en la localidad y a promover la compra de alimentos ofrecidos por proveedores locales y regionales. Desde principios de 2009, Brasil ha estado considerando la posibilidad de regular que, al menos el 30% de la comida utilizada para el programa de alimentación escolar, sea producida localmente (Programa Mundial de Alimentos 2009).

CAPÍTULO 3

¿Porqué implementar la alimentación escolar?

Hay tres razones principales por las que los países pueden decidir implantar programas de alimentación escolar: cubrir las necesidades sociales y proveer una red de seguridad social durante la crisis; mejorar los resultados educativos; y potenciar la nutrición. El análisis que sigue muestra que la evidencia del beneficio de estos programas es particularmente clara como redes de seguridad y para la educación, y que las respuestas en estos dos ámbitos parecen contribuir a la igualdad de género.

Programas de alimentación escolar como una red de seguridad

Los programas de alimentación escolar son utilizados, frecuentemente, para alcanzar objetivos de protección social, más que para lograr objetivos educativos. Los programas prevén una transferencia explícita o implícita a los hogares, cuya cuantía variará, significativamente, en función del valor de los alimentos distribuidos: desde refrigerios repartidos en la escuela en el nivel más bajo hasta grandes raciones para llevar a casa en la parte superior del abanico. Aquí consideramos algunas de las principales cuestiones para evaluar los beneficios de los programas de alimentación escolar con relación a otras formas de redes sociales de seguridad.

Grado de adecuación

Los programas de protección social son efectivos si proveen un nivel significativo de transferencias a la población que están tratando de asistir. En los programas de transferencias monetarias condicionadas con amplio impacto, el valor de la transferencia es alrededor del 20% de la renta básica del hogar y los programas sociales de pensiones, frecuentemente, proveen transferencias de una magnitud similar. Programas menos generosos, incluyendo las ayudas por hijo y los programas de último recurso,

generalmente, implican una transferencia que supone alrededor de un 10% de la renta base de los hogares (Grosh *et al.*, 2008).

El valor de la transferencia de las comidas en la escuela parece estar en el rango de transferencias habituales de otros programas de redes de seguridad. Raramente se informa del valor de la alimentación en la escuela para el hogar como porcentaje de la renta base del hogar pero un cálculo aproximado puede darnos el rango que puede considerarse plausible. Una familia desea que sus niños coman tres veces al día o 1.095 comidas al año. El año escolar puede ser de 180 días y el programa dará una comida por cada día de colegio. Por tanto, un niño puede recibir en la escuela alrededor de un 16% de las comidas que ingiere. El porcentaje, en términos de la renta familiar, será menor porque las familias, incluso las que son pobres, tienen otros desembolsos aparte de la comida. Asumiendo que una generosa proporción de dos tercios de sus gastos está destinada a comida y que el niño come una cantidad media por persona perteneciente a la familia, el programa puede proveer aproximadamente el 10% del gasto del hogar por cada niño que participa. Una cantidad nada despreciable, especialmente teniendo en cuenta que algunas familias tendrán más de un niño beneficiándose del programa. Más allá de este cálculo, un estudio realizado en Filipinas indica que la ingesta calórica no muestra virtualmente ningún impacto en la reasignación de calorías dentro del hogar y, por tanto, el niño se ha beneficiado de la comida (Jacoby, 2002). Los alimentos para llevar a casa no están limitados a la cantidad de comida que un único niño pueda ingerir de una vez y, por tanto, pueden suponer incluso una transferencia mayor.

Llegando a los pobres

Para ser efectivos, los programas de protección social tienen que llegar a los pobres. Los programas de alimentación escolar se enfrentan al desafío de llegar a los pobres cuando la asistencia a la escuela no llega a ser universal porque los niveles de matriculación son siempre más bajos entre los pobres. La importancia de esta cuestión depende del contexto específico. En la Botswana urbana, por ejemplo, la asistencia es universal y los posibles errores de exclusión derivados de niños que no van a la escuela no son prácticamente una preocupación. Sin embargo, la situación es muy distinta en la Mali rural, donde menos de la mitad de los niños acude a la escuela. En este caso, los programas de alimentación escolar no llegarán a beneficiar a los niños más pobres y los errores de exclusión son mayores. También existe una gran dimensión de género porque en muchos

contextos, aunque no en todos, las niñas tienden a ser enviadas a la escuela en menor medida que los chicos. Estos errores de exclusión, probablemente, aumenten con la edad y el nivel de educación, ya que la matriculación en el primer grado siempre es mayor que en los grados superiores y, en los últimos grados de la escuela secundaria, la matriculación es menos de la mitad que en el primer grado y está claramente sesgada a favor de los niños con más recursos. Los programas de alimentación escolar, por sí mismos, contribuyen a aumentar las matriculaciones, de forma que el potencial de exclusión puede cambiar conforme el programa es puesto en práctica.

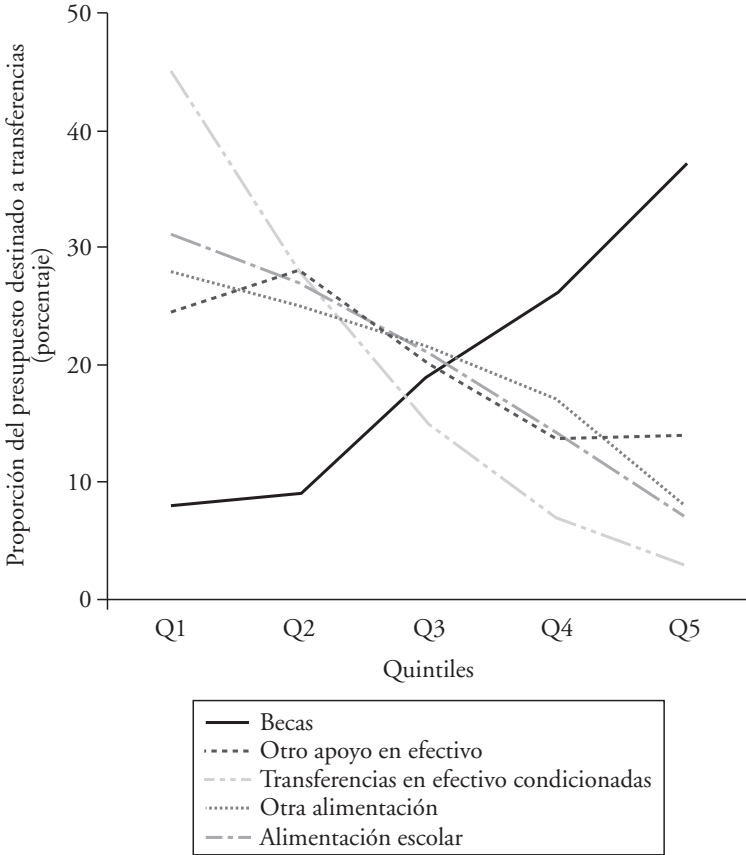
Los programas de protección social también tratan de concentrar sus beneficios en lo más necesario para poder ofrecer la mayor cantidad de recursos con un presupuesto limitado. Esto lleva al concepto de que es un «error de inclusión» el conceder beneficios a aquellos que no son pobres.

La focalización geográfica —incluyendo algunos distritos o escuelas pero no otros— está presente en todos los programas de alimentación escolar. En el caso de comidas distribuidas en las escuelas, estas son servidas a todos los niños del colegio, incluyendo aquellos niños que no lo necesitan, con el fin de ahorrar costes de logística, envidias o el estigma que puede surgir si solamente algunos niños son alimentados. Cuando esos programas son relativamente pequeños, la delimitación geográfica puede ser poderosa y redundar en mayores beneficios para los pobres. Un programa que cubre el 10% de las escuelas y se pone en marcha en los distritos más pobres tendría pocos errores de inclusión. Sin embargo, conforme aumenta la cobertura y esta va siendo prácticamente universal, los programas de alimentación escolar incluirán una proporción mayor de niños que no son pobres. Los programas de alimentos para llevar a casa a veces están orientados a hogares individuales dentro del colegio y tienen el potencial de estar mejor focalizados y tener menos *trade-offs* directos entre la cobertura y la inclusión. Sin embargo, esto puede provocar problemas de logística, celos o estigmas, tal y como ocurre con la mayor parte de los programas que están focalizados.

Por todas las razones anteriores, la distribución de los beneficios de los programas de alimentación escolar, frecuentemente, favorecen a los pobres por encima de los que no lo son; es decir, que benefician de forma diferenciada a los pobres, pero menos que aquellos programas que utilizan metodologías de focalización por hogar. El diagrama 3.1 compara la alimentación en el colegio que está geográficamente focalizada con los programas de transferencias en efectivo condicionados en Latinoamérica, que utilizan metodologías de focalización por hogar (frecuentemente,

DIAGRAMA 3.1

Distribución de beneficios en programas focalizados en Latinoamérica y el Caribe: Programas de asistencia social relacionados con la escuela



Fuente: Lindert et al., 2006.

Nota: Incidencia absoluta de los instrumentos de asistencia relacionados con la escuela en Latinoamérica y el Caribe. La incidencia absoluta es una medida de la proporción del presupuesto para transferencias que llega a cada quintil de la población. El primer quintil es el más pobre y el quinto quintil es el más rico.

complementados con una limitación geográfica). El análisis muestra que los programas de alimentación escolar son progresivos, en contraste con las becas en este contexto y que obtienen resultados que benefician al grupo objetivo que son similares a otras intervenciones en efectivo o de suministro de alimentos pero menos efectivos que las transferencias en efectivo condicionadas. Este tipo de análisis debería ser rutinario para valorar qué actuación, de entre el abanico de opciones de redes de seguridad disponibles, es la más apropiada en un contexto local.

Hay menos evidencia comparativa en otros lugares y una necesidad, en particular, de estudios que exploren el rendimiento de los instrumentos de las redes de seguridad sociales en lugares con renta muy baja como África, en donde otras opciones de red de seguridad, especialmente pagos en efectivo condicionados, tienden a ser pequeños y escasos y donde los programas de alimentación escolar son, frecuentemente, parte de una elección muy limitada de instrumentos de protección social que están disponibles inmediatamente.

Efectividad con relación a su coste

Los programas de alimentación escolar tienen unos costes relativamente altos que no están asociados a las transferencias mismas, en comparación con otros programas de protección social. Esto se deriva, principalmente, del hecho de que en todos los programas se tiene que transportar y almacenar la comida, aspectos inherentemente costosos. En los programas que sirven comidas calientes hay que cocinar también la comida, lo que implica costes laborales adicionales y la puesta a disposición de, al menos, un equipo mínimo y de infraestructura para esta finalidad. Estos costes pueden ser claramente superiores a los de los programas de las transferencias en efectivo. La mediana de los costes de administración para las transferencias monetarias es del 9%, pero del 21% para todos los programa de alimentos.

Los costes administrativos de los programas de alimentación escolar varían según la modalidad. Los costes no asociados a los alimentos en las comidas en el colegio son relativamente altos, como resultado de la preparación, el transporte y la manipulación. En un análisis se llegó a la conclusión de que los costes administrativos representaban el 30% (en un rango entre el 10% y el 50%) del coste total del programa (Grosh *et al.*, 2008), mientras que un análisis de los costes de programas en Kenia, Lesotho, Malawi y Gambia demostró que los costes administrativos se elevaban al 40% (Galloway *et al.*, próximamente). De acuerdo con un análisis en Bangladesh, India e Indonesia (Gelli *et al.*, próximamente), los programas que reparten refrigerios tienen unos costes no asociados a la comida de alrededor del 20%. La comida para llevar a casa puede tener costes administrativos superiores al 35% (Ahmed *et al.*, 2007) porque requieren el transporte de una cantidad relativamente grande de alimentos y un control de la asistencia del estudiante a la escuela para determinar si puede acceder al programa, pero hay una falta de datos sobre los costes asociados a comidas para llevar a casa. Más detalles sobre

los costes de los programas de alimentación escolar pueden encontrarse en el capítulo 4.

Compatibilidad de incentivos y beneficios a largo plazo

Los programas de protección social tratan de no perturbar las decisiones sobre la utilización del tiempo y el trabajo de los hogares, con la consecuencia de que se redujesen sus ingresos. Por el contrario, siempre que es posible, tienen como objetivo ayudar a los hogares a incrementar su bienestar de forma independiente. Con los programas de alimentación escolar se persigue el objetivo de incrementar la independencia, animando a que los niños participen en la educación y, cuando es posible, incrementar su aprendizaje. Esto no va a aumentar la renta de los hogares de forma inmediata y puede, de hecho, reducir la renta, al no estar los niños disponibles para el trabajo; pero, en el largo plazo, la educación adicional debería incrementar la renta del niño cuando sea adulto y ayudarle a interrumpir el ciclo de pobreza intergeneracional. De esta forma, los programas de alimentación escolar forman parte del conjunto de programas de protección social que tienen beneficios a largo plazo significativos, más allá del valor de la transferencia inmediata.

La tabla 3.1 revisa los criterios clave utilizados para juzgar la política de red de seguridad (ver Grosh, Del Ninno y Tesliuc, 2008, para un análisis más amplio de estos criterios) y los aplica a los programas de alimentación escolar.

Alimentos para llevar a casa frente a comida en la escuela

Un tema recurrente a lo largo de este estudio sobre la alimentación en la escuela como programas de protección social es que las comidas para llevar a casa y las comidas distribuidas en el colegio son diferentes tanto en sus *inputs* como en sus resultados.

Los alimentos para llevar a casa pueden ser mejor focalizados, dar un mayor valor a la transferencia y tener menores costes administrativos. Sin embargo, aparentemente, dan lugar a incrementos en las matriculaciones en una cantidad similar a la de los programas de comidas en la escuela. Por tanto, desde el punto de vista de la protección social, y dependiendo del contexto, puede que sean preferidos a programas de alimentación escolar. Los alimentos para llevar a casa se consideran particularmente apropiados para el apoyo a huérfanos y niños vulnerables.

TABLA 3.1

¿Hasta qué punto la alimentación escolar es una buena red de seguridad?

<i>Criterio</i>	<i>Definición</i>	<i>Modalidad de alimentación escolar (comidas, refrigerios, alimentos para llevar a casa)</i>
Apropiado	El programa responde a las necesidades particulares de un país y está hecho a medida del contexto.	<ul style="list-style-type: none"> Las tres modalidades pueden responder a las necesidades particulares de un país y utilizarse para adaptar el programa a la medida del contexto.
Adecuado	El programa debería dar cobertura plena y beneficios claros a la población que está tratando de asistir.	<ul style="list-style-type: none"> Las <i>comidas</i> benefician a los escolares directamente. La magnitud de la transferencia puede ascender al 10% de la renta base del hogar o más y, por tanto, está en línea con lo que es la práctica habitual. Puede haber beneficios adicionales a los logros educativos que no están contabilizados. El beneficio de los hogares puede incrementarse con el número de niños que reciben la comida. Los <i>refrigerios</i> y <i>galletas</i>: proporcionan beneficios similares a los de las comidas con algunas diferencias. La magnitud de la transferencia puede ser menor que con las comidas, y puede que tengan un menor efecto en la inscripción y la asistencia a la escuela. Los <i>alimentos para llevar a casa</i> benefician al niño y al hogar que los recibe. Mientras que las comidas y las galletas están limitadas en el valor de la transferencia, la cantidad de alimentos que se puede llevar a casa se puede incrementar.
Equidad	El programa debería implicar los mismos beneficios a los individuos u hogares que son iguales en todos los aspectos relevantes (equidad horizontal) y pueden proveer más beneficios a los más pobres (equidad vertical).	<ul style="list-style-type: none"> Las <i>comidas</i> y los <i>refrigerios</i> son difíciles de dirigir hacia individuos concretos, pero pueden limitarse geográficamente a escuelas pobres. Los <i>alimentos para llevar a casa</i> pueden ser orientados a personas individuales para alcanzar ciertos grupos u hogares vulnerables.
.../...		

TABLA 3.1

¿Hasta qué punto la alimentación escolar es una buena red de seguridad? (continuación)

<i>Criterio</i>	<i>Definición</i>	<i>Modalidad de alimentación escolar (comidas, refrigerios, alimentos para llevar a casa)</i>
Efectividad con relación a los costes	El programa debería funcionar eficientemente con los mínimos recursos requeridos para conseguir el impacto deseado, pero con recursos suficientes para que todo el programa funcione.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Los programas de comidas</i> tienen costes no ligados a la transferencia, alrededor del 30% resultante de la preparación y los costes de transporte. • <i>Los refrigerios y galletas</i> pueden tener costes no asociados a las transferencias más bajos que las comidas, alrededor de un 20%. • <i>Los alimentos para llevar a casa</i> parecen tener unos costes no asociados a las transferencias sorprendentemente elevados: alrededor del 35%.
Compatibilidad de incentivos	El programa debería evitar cambiar el comportamiento del hogar de forma negativa e incluso incentivar cambios positivos.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Las comidas</i> pueden tener beneficios educativos significativos más allá del valor de la transferencia inmediata relacionada con la inscripción, la asistencia a la escuela, los logros educativos y la capacidad de asimilación. • <i>Los refrigerios y galletas</i> pueden tener también beneficios educativos similares, más allá del valor de la transferencia inmediata, relacionados con los logros educativos y capacidad de asimilación pero menores en términos de matriculaciones y asistencia a la escuela. • <i>Los alimentos para llevar a casa</i> pueden tener beneficios más allá del valor de la transferencia en términos de matriculación, asistencia y abandono escolar.
.../...		

TABLA 3.1
¿Hasta qué punto la alimentación escolar es una buena red de seguridad? (continuación)

<i>Criterio</i>	<i>Definición</i>	<i>Modalidad de alimentación escolar (comidas, refrigerios, alimentos para llevar a casa)</i>
Sostenibilidad	El programa debería ser política y financieramente sostenible. Los programas que empezaron con el apoyo de donantes deberían ser gradualmente incorporados al sector público.	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad política. Las comidas tienen un fuerte apoyo, tanto político como comunitario; esto es menos claro en el caso de los refrigerios y los alimentos para llevar a casa. • Sostenibilidad financiera. En países de renta baja, los costes de las unidades son altamente variables y puede haber posibilidades para una reducción de costes significativa. Adicionalmente, conforme la renta per cápita aumenta en un país, el coste relativo del programa disminuye.
Dinámica	El programa debería evolucionar en el tiempo, conforme la economía crece.	<ul style="list-style-type: none"> • Las <i>comidas</i> pueden ser más difíciles de cambiar o adaptar por los complejos sistemas de gestión. • <i>Los refrigerios y galletas</i> son más fáciles de modificar y mejorar. • <i>Los alimentos para llevar a casa</i> pueden ser más flexibles y adaptables, especialmente cuando se trata de incrementar su cuantía en una situación de crisis.

Fuente: Adaptado de Grosh *et al.*, 2008.

Por ejemplo, a pesar de que los programas para llevar alimentos a casa tienden a tener costes administrativos algo más elevados que los programas de transferencia monetaria condicionados, ofrecen, por otro lado, un potencial similar al de los instrumentos de protección social bien evaluados y preferidos en estos momentos (*Fiszbein et al.*, 2009).

Comparadas con los alimentos para llevar a casa, las comidas en la escuela son más difíciles de focalizar, están limitadas en el valor de su transferencia e incurrir en costes administrativos más elevados. Desde un punto de vista estricto del carácter de la transferencia, puede que se prefiera menos las comidas. Sin embargo, las comidas en la escuela tienen el potencial no solamente de aumentar las matriculaciones, sino también de actuar de forma más directa sobre la educación, reduciendo el hambre e incrementado la atención durante las clases. Por tanto, es crítico saber si este beneficio potencial realmente se está obteniendo y cuál es su magnitud, lo que se analiza en la siguiente sección.

Los beneficios educativos de la alimentación escolar

Los programas de alimentación escolar pueden ayudar a los niños a ir a la escuela y mantenerlos allí, potenciando la matriculación y reduciendo el absentismo escolar. Una vez que los niños están en la escuela, los programas pueden contribuir a su aprendizaje, evitando el hambre e incrementando sus capacidades cognitivas. Estos efectos pueden ser potenciados con acciones complementarias, especialmente la desparasitación y el suministro de micronutrientes. El análisis presentado aquí se ha beneficiado de trabajos anteriores en este área (Levinger, 1986, 1996, 2005; Del Rosso y Marek, 1996; Del Rosso, 1999; Bundy and Strickland, 2000) y de tres recientes estudios (*Kristjansson et al.*, 2007; Adelman, Gilligan y Lehrer, 2008; Jukes, Drake y Bundy, 2008), que llegan a las mismas conclusiones en cuanto a la dirección de los efectos. Sin embargo, aclaran en menor medida la magnitud de estos.

Los educadores parecen participar raramente en estos estudios y se ausentan, notoriamente, en presencia de algunos de estos equipos de investigación. Quizás, como consecuencia de ello, la perspectiva de la educación se plasma en escasas ocasiones en la literatura sobre alimentación escolar y los textos educativos pocas veces hacen referencia a consideraciones relativas a la misma. También llamamos la atención sobre el hecho de que la interpretación crítica de los resultados de las pruebas cognitivas y educativas podría beneficiarse del uso de la psicometría y medidas educativas. Una cuestión particularmente importante, en relación con ese

efecto de la salud sobre la educación, es que una salud mejor puede tener beneficios educativos para el niño, por ejemplo, fomentando su participación y capacidad cognitiva, pero el hecho de que esto se traslade a resultados educativos mejores dependerá de factores endógenos como la calidad de la enseñanza o la disponibilidad de libros de texto. Ayudar a los niños a ser más capaces y estar más dispuestos a aprender no va a mejorar los resultados educativos, a no ser que esto se conjugue con un nivel educativo adecuado. Esta revisión fue preparada por un equipo multi-sectorial para tratar de compensar, al menos parcialmente, los tradicionales desequilibrios sectoriales.

Participación en la escuela

La decisión de matricular a un niño en la escuela y que, a partir de entonces, el niño asista de forma regular, depende de muchos factores, incluyendo el valor percibido de la educación, la disponibilidad de oportunidades de empleo, los costes directos e indirectos de ir a la escuela y la disponibilidad y calidad de centros educativos. Las iniciativas alimenticias ofrecidas a los estudiantes, tales como comidas en el colegio, incentivos para adquirir alimentos ofrecidos a las familias, o los alimentos para llevar a casa (especialmente para niñas, huérfanos o niños en situación de riesgo), compensan a los padres por los costes directos de la educación y los costes de oportunidad de la pérdida de fuerza de trabajo del niño, cuando este va al colegio.

La puesta en práctica de programas para la alimentación escolar está asociada con un incremento en las matriculaciones, especialmente en el caso de las niñas. Un reciente meta-análisis del Programa Mundial de Alimentos tomó datos de 32 países del África subsahariana (Gelli, Meier y Espejo, 2007) y agrupó a 4.000 niños de la escuela primaria de acuerdo con el tipo y la duración del programa de alimentación escolar: aquellos con programas establecidos (tanto comidas en el colegio como alimentos para llevar a casa), aquellos con programas de menos de 12 meses de duración y aquellos que todavía tenían que iniciar un programa y pudieran servir como una variable *proxy* de control. Durante el primer año de alimentación en el colegio, las matriculaciones, en términos absolutos, se incrementaron en un 28% para las niñas y en un 22% para los chicos. Después de un año, las tendencias de las matriculaciones varían de acuerdo con el tipo de programa. Cuando solamente se ofrecía comida en el colegio, únicamente había un cambio en el primer año del programa; después, el ratio de matriculaciones, en términos absolutos, de niñas caía

nuevamente hasta niveles similares anteriores a la puesta en marcha del programa. Sin embargo, en el curso más avanzado de primaria, con programas de alimentación escolar que combinaban la comida en el colegio con los alimentos para llevar a casa, las matriculaciones de las niñas aumentaron un 46% al año, más del doble que el incremento anual en ese mismo curso en colegios que introducían solamente las comidas en el colegio. La oferta de alimentos para llevar a casa apoyó, aparentemente, la progresión de las niñas a través de los primeros cursos de primaria, sugiriendo una reducción en la tasa de abandono escolar de las estudiantes femeninas, particularmente, en los últimos grados de primaria. Una evaluación del Programa Comida a Mediodía de la India, el mayor programa de alimentación en las escuelas del mundo, concluyó que la participación femenina en las escuelas era aproximadamente un 15% más elevada en escuelas que ofrecían el Programa de Comida a Mediodía que en las que no (Drèze and Kingdon, 2001). Sin embargo, el Programa de Comida a Mediodía no parecía tener un efecto apreciable en el caso de los chicos.

La evidencia empírica de muestras aleatorias controladas también ha demostrado un incremento en la asistencia y la matriculación y una reducción del abandono escolar con la comida en la escuela. En un estudio realizado en Jamaica, con suministro de desayuno a los niños durante un año, se observó que la asistencia se incrementó en 2,3 puntos porcentuales más que lo que subió para el grupo de control, desde un nivel ya bastante elevado en relación con otros países de baja renta, lo que supuso un incremento de alrededor del 80% (Powell *et al.*, 1998). Una muestra aleatoria controlada de un programa de desayuno en la escuela en Perú, también encontró un mayor nivel de asistencia en los colegios en los que se introdujo el programa, frente a aquellos en los que no (Jocoby, Cueto y Pollit, 1996), y se han visto resultados similares en el estudio de niños keniatas en preescolar que recibieron desayuno, en los que la participación de los estudiantes dentro del grupo tratado fue un 8,5% más alto que en el grupo de control (Vermeersch y Kramer, 2004). Combinando el refrigerio en la escuela con un enriquecimiento en micronutrientes (hierro, yodo y precursores de la vitamina A) en escuelas primarias de Sudáfrica (Van Stuijvenberg *et al.*, 1999), se produjo una caída en el absentismo escolar (relacionado con la diarrea) de 79 a 52 días, y por tanto un incremento en la asistencia de aproximadamente un 15%. Un programa con galletas enriquecidas en Bangladesh parece que incrementó la tasa neta de matriculaciones en un 10%, la asistencia en 1,3 días por mes y redujo la probabilidad de abandono escolar en un 7,5% (Ahmed, 2004). Una revisión sistemática de estos y otros estudios sobre la alimentación escolar en países de renta baja también encontró mayor nivel de

asistencia de los estudiantes que recibieron comidas en la escuela en comparación con estudiantes de grupos de control (Kristjansson *et al.*, 2007). En promedio, el incremento de la asistencia a clase por niño fue de cuatro a seis días por año.

La evaluación de los programas de comida para llevar a casa también muestra un impacto sobre las matriculaciones. En Pakistán (Programa Mundial Alimentos, Pakistán 2005), las matriculaciones de niñas, en general, en las escuelas asistidas aumentaron un 135% entre 1998/99 y 2003/04, comparado con el 29% en las escuelas de control durante el mismo período, y fue particularmente fuerte en el primer grado de primaria: 211% frente al 55% en las escuelas de control. El programa también pareció incrementar la concienciación de los beneficios de la educación femenina: antes de que el programa comenzara, el 48% de los hogares no enviaba a ninguna niña a la escuela; después, todos los hogares educaban, al menos, a una hija. De forma similar, el programa de alimentos para llevar a casa de Bangladesh, aumentó la matriculación de niñas en programas escolares en un 44% y la matriculación de chicos en un 28%, mientras que, en las escuelas sin programa, la matriculación ascendió un 2,5% durante el mismo período (Ahmed y Del Ninno 2002). Un análisis del programa de alimentación escolar de Bangladesh mostró que el incremento en la asistencia escolar era bastante uniforme, incluso teniendo en cuenta las características endógenas de la participación en el programa (Ravallion y Wodon, 1998).

En áreas con un alto nivel de VIH, la evidencia muestra que la alimentación escolar tiene el potencial de aumentar las matriculaciones, la asistencia y la progresión de huérfanos y niños en situación de riesgo (Edström *et al.*, 2008). Tanto la UNESCO como UNICEF ven a las escuelas como centros para el cuidado y apoyo de los niños en situación de riesgo; por tanto, la mayor tasa de matriculación de huérfanos y niños en situación de riesgo podría ser vista como una ventaja particular de la alimentación escolar.

Habilidades cognitivas y logros educativos

Habiendo llevado a más niños a la escuela, el desafío, entonces, para los niños es aprender, y los programas de alimentación escolar también pueden contribuir a esto. Un mal estado de salud y una pobre nutrición de los niños en edad escolar disminuye su capacidad cognitiva, bien a través de cambios fisiológicos, bien reduciendo su habilidad para participar en las experiencias de aprendizaje, o bien ambas. El hambre a corto plazo,

frecuente en niños que no comen antes de ir al colegio, deriva en dificultades de concentración y de realización de tareas complejas, incluso si los niños están, por lo demás, bien alimentados.

Los estudiantes en programas de alimentación escolar tienen el potencial de mejorar sus logros educativos, como evidencian los resultados de varias muestras aleatorias controladas. Un estudio en Jamaica concluyó que las calificaciones en aritmética mejoraban un 0,11 de desviación estándar para los niños más pequeños (en el segundo grado, al principio de sus estudios) (Jukes, Drake y Bundy, 2008). El análisis sugiere que esa mejora se debió a que los niños fueron a la escuela más frecuentemente y porque aprendieron de forma más efectiva en la escuela (Simeon, 1998). El programa de alimentación escolar no mejoró la aritmética en niños mayores o la capacidad de lectura o pronunciación en niños de cualquier edad. En Kenia, se dio a los niños en edad escolar leche, carne o suplementos energéticos durante 21 meses (Whaley *et al.*, 2003). Los niños que recibieron carne mejoraron sus calificaciones de aritmética en 0,15 desviación estándar, y sus resultados en el test de Raven de matrices progresivas (una prueba del razonamiento no verbal) en 0,16 desviación estándar, pero no mejoraron en la comprensión verbal. La evaluación de un programa de galletas enriquecidas en Bangladesh también reveló que la participación en el programa estaba asociada a un incremento del 15,7% en las calificaciones de los exámenes, con mejoras particularmente evidentes en matemáticas (Ahmed, 2004). Un estudio en Filipinas obtuvo como resultado que la alimentación en la escuela llevaba a un rendimiento superior en inglés y, cuando se combinaba con un programa para desarrollar partenariados entre padres y profesores, también se mejoraba en matemáticas (Tan, Lane y Lassibille, 1999). Un estudio en Uganda mostró que los alimentos para llevar a casa mejoraban las calificaciones en matemáticas para los niños mayores y llevaban a una mejora del rendimiento en el examen final de primaria (Adelman, Alderman, Gilligan y Lehrer, 2008). La comida en la escuela mejoró las calificaciones en matemáticas para niños que habían tenido un retraso en ser escolarizados y también llevaba a una ligera mejora en las calificaciones de literatura para todos los niños. Ambas intervenciones alimenticias mejoraron los resultados en una prueba de la función cognitiva. Más evidencia procede de un meta-análisis de estudios *ex ante* y *ex post* controlados, que encontraron que el promedio de mejora en los exámenes de matemáticas era de 0,66 desviación estándar como resultado de los programas de alimentación escolar (Kristjansson *et al.*, 2007).

Dado que la alimentación escolar tiene el potencial de aliviar el hambre a corto plazo, es importante considerar también los efectos del hambre

sobre la capacidad cognitiva. En un estudio desarrollado en Jamaica, mediante tres pruebas cognitivas de memoria, velocidad de procesamiento y un test de aritmética realizado más tarde ese mismo día, se observó que desayunar mejoraba los resultados de niños desnutridos en 0,25 desviación estándar por encima de los resultados de niños adecuadamente alimentados pero que no habían desayunado (Simeon y Grantham-McGregor, 1989). Estos resultados sugieren que la falta de desayuno perjudica en mayor medida las aptitudes de los niños con un nivel nutricional menor. Los resultados de otra muestra también indican que los niños crónicamente desnutridos probablemente tendrán menores capacidades cognitivas. Otro estudio, que trabajaba con niños desnutridos de familias colombianas de bajo nivel socioeconómico, concluyó que un programa de suplemento alimenticio, cuidados sanitarios y educación permitía reducir la diferencia de las habilidades cognitivas entre los participantes en el programa y sus compañeros con mayor poder adquisitivo (McKay *et al.*, 1978).

Un estudio en Inglaterra trató la cuestión de si existen muchos beneficios para los niños derivados de elevar la calidad de la alimentación (Belot y James, 2009). Como parte de la Campaña «Aliméntame mejor» del famoso chef Jamie Oliver, los niños en el área de Londres pasaron de tomar comida de bajo coste procesada, a otras opciones más saludables. Utilizando un enfoque comparativo con áreas que todavía tenían que realizar este cambio, el estudio reveló mejoras significativas en inglés y ciencias. Este estudio sugiere que la calidad de la comida tiene un efecto sobre los resultados educativos incluso para los niños de un país rico que no están desnutridos. Ello puede ser un área importante para futuros estudios en lugares de renta baja, especialmente dados los resultados de un estudio en Kenia según el cual la carne y no la leche o los suplementos energéticos tienen un impacto en la educación (Whaley *et al.*, 2003).

Intervenciones complementarias: desparasitar, alimentación enriquecida con micronutrientes y suplementos de micronutrientes

El análisis anterior ha demostrado que la alimentación escolar puede mejorar la asistencia a la escuela, aliviar el hambre en el corto plazo e incrementar la habilidad de los niños para concentrarse, aprender y realizar tareas específicas. Estos resultados no están limitados a aquellos niños que están crónicamente mal alimentados, pero sí son mejores en ellos. Si la alimentación está enriquecida y se combina con la desparasitación, puede haber, incluso, beneficios adicionales para las capacidades cognitivas y los resultados académicos del niño.

La evidencia empírica sugiere que la integración de la desparasitación en los programas de alimentación escolar tiene el potencial de aumentar los beneficios educativos. La desparasitación tiene impactos significativos sobre la participación escolar. Una amplia muestra aleatoria controlada en Kenia reveló que el tratamiento había incrementado la participación escolar en un 7% y había llegado reducir el absentismo escolar total en un 25% (Miguel y Kremer, 2004). Una revisión completa de los estudios realizados llegó a la conclusión de que los escolares infectados por parásitos obtenían peores resultados en las pruebas de la función cognitiva (Watkins y Pollitt, 1997). Los resultados de pruebas aleatorias controladas muestran que aquellos severamente infectados mostraban mejoras en su función cognitiva después del tratamiento de desparasitación (Nokes *et al.*, 1992; Grigorenko *et al.*, 2006). Los efectos de la desparasitación dependen del estado nutricional del niño. Un estudio en Tanzania obtuvo como resultado que una fuerte infección de cistomatosis retrasaba el tiempo de reacción solamente en el caso de aquellos niños que también estaban desnutridos (Jukes *et al.*, 2002). Estudios de actuaciones también han encontrado que niños con un pobre estado nutricional son los que más se benefician de la desparasitación (Simeon, Grantham-McGregor y Wong, 1995). La desparasitación tiene un coste excepcionalmente bajo —menos de 1 dólar estadounidense al día por niño para tratar todos los parásitos comunes— y es una de las actuaciones educativas más efectivas en relación con su coste (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, 2005; Bleakley, 2007).

Existe también evidencia empírica suficiente sobre la relación entre la anemia por deficiencia de hierro y las pobres habilidades cognitivas de los niños (Grantham-McGregor y Ani, 2001). Otros estudios experimentales con niños en edad escolar revelaron que el suplemento de hierro mejoraba la capacidad de la memoria, la coordinación visual y motora y las pruebas de concentración, así como de los exámenes escolares (Soemantri, Pollit y Kim, 1985, Seshadri y Gopaldas, 1989). A pesar de que muchas de estas mejoras son elevadas (aproximadamente 0,5 desviación estándar en algunos casos), debería considerarse si es adecuado dar suplementos de hierro junto con la desparasitación, dado que los cistosomas y los anquilostomas contribuyen a la anemia. La vitamina A también afecta al metabolismo del hierro y la facilidad para administrar el régimen de pastillas potencia la inclusión de suplementos de vitamina A en los programas de salud en las escuelas. El impacto del refuerzo de múltiples micronutrientes, incluyendo el hierro, el yodo y la betacarotina (precursora de la vitamina A) fue estudiado en KwaZulu-Natal, Sudáfrica. Los niños que recibían galletas enriquecidas durante 43 semanas

demostraban una mejora en la memoria a corto plazo comparado con los niños del grupo de control (Van Stuijvenberg *et al.*, 1999). Dado que los resultados de otras pruebas no fueron coincidentes, el enriquecimiento con múltiples micronutrientes puede ser una línea de investigación particularmente prometedora. Tanto el suplemento como el enriquecimiento son actuaciones de muy bajo coste.

Como se destacó recientemente en un estudio sobre alimentación escolar (Adelman, Gilligan y Lehrer, 2008), a pesar de la extensa literatura sobre su impacto, muchos estudios adolecen de carencias metodológicas que limitan la calidad de sus contribuciones, necesiéndose, por tanto, estudios que estén mejor diseñados. Sin embargo, basándonos en la evidencia empírica resumida en esta sección, la tabla 3.2 da una valoración cualitativa de los efectos relativos de la alimentación escolar y de las actuaciones complementarias. Está claro que todas estas acciones tienen efectos sobre los indicadores educativos clave. Las comidas distribuidas a niñas y niños pueden tener un efecto relativamente más elevado en las matriculaciones de niñas que en las de los niños, a pesar de que esto puede

TABLA 3.2
Evaluación de los efectos de la alimentación escolar
y de las intervenciones complementarias sobre los resultados
de la educación y las capacidades cognitivas

<i>Tipo de alimentación en la escuela</i>	<i>Matriculación</i>	<i>Asistencia</i>	<i>Resultados educativos</i>	<i>Habilidades cognitivas</i>
Comidas en el colegio	+ (efecto ♀)	+++	+++	+++
Alimentos para llevar a casa	+ (efecto ♀)	+	++	++
Galletas enriquecidas	+	++	+	++
Suplementos	+	+++	+++	+++
Desparasitación	n.e.	+++	++	++

Fuente: Recopilación de los autores. Ver el texto para la fuente de los datos.

Nota: n.e. = No evaluado.

+ = evidencia de evaluación casi experimental.

++ = evidencia de al menos un muestreo aleatorio controlado.

+++ = evidencia de más de un muestreo aleatorio controlado.

Efecto ♀ = incrementa la matriculación de niñas.

depender del contexto (Alderman y King, 1998; Dréze y Kingdom, 2001). Los efectos más significativos de los programas de alimentos para llevar a casa sobre la matriculación de niñas dependen de si están dirigidos a las niñas o a otros grupos desfavorecidos. Tanto en el caso de las comidas como en el de los alimentos para llevar a casa, la capacidad cognitiva y los resultados educativos mejoran. Mientras puede que haya más estudios que muestren este efecto para las comidas, los únicos dos estudios (Uganda y Burkina Faso) que comparan las comidas con los alimentos para llevar a casa en contextos similares, llegaron a la conclusión de que la diferencia entre los resultados de los dos tipos de programas era muy reducida (Alderman, Gilligan y Lehrer, 2008).

También existe una escasez de estudios que examinan la relación entre la educación y los alimentos enriquecidos, lo que puede explicar por qué los beneficios relativos del enriquecimiento frente al suministro de suplementos se entiende peor. La desparasitación muestra su mayor efecto sobre la asistencia y las habilidades cognitivas, si bien el impacto sobre la matriculación tiene que ser todavía evaluado directamente.

Para orientar a quienes son responsables de políticas correctamente, existe una necesidad urgente de llevar a cabo muestras aleatorias controladas de larga duración sobre los programas de alimentación escolar en países de renta baja y determinar los efectos de la edad, el estado nutricional de los niños, la calidad de la educación y el momento en el que se ingiere la comida. Las necesidades especiales de huérfanos y niños en situación de riesgo deberían ser también consideradas.

Los beneficios nutricionales de la alimentación escolar

La prioridad en las intervenciones nutricionales es prevenir la desnutrición durante el desarrollo fetal y los primeros años de vida de los niños (el período más crítico para el crecimiento y desarrollo). Por tanto, las intervenciones nutricionales más efectivas con relación a su coste son aquellas dirigidas a los niños en sus 24 primeros meses de vida y aquellas que potencian la alimentación materna y el crecimiento intrauterino. Hay bastante evidencia empírica de que la inversión en nutrición en edades tempranas tiene consecuencias muy positivas en el desarrollo posterior de los niños. Programas de desarrollo para niños muy pequeños muestran impactos a largo plazo significativos sobre el crecimiento y el desarrollo, incluyendo la actividad escolar. De forma similar, déficits tempranos que podrían haberse evitado pueden tener consecuencias negativas a largo plazo.

Desde esta perspectiva, suministrar una comida a los niños en edad escolar no puede compensar el daño que hayan podido sufrir por desnutrición temprana: un escolar que estaba por detrás de los compañeros de su edad no podía avanzar, debido a la nutrición inadecuada que había recibido a una edad muy temprana y la intervención en aquel momento hubiera sido necesaria para evitar problemas posteriores en la escuela. A pesar de que los estudios sistemáticos más recientes muestran que dar comidas en las escuelas tiene un impacto significativo sobre el crecimiento de niños en edad escolar (Kristjansson *et al.*, 2007), el efecto es muy pequeño y, probablemente, no puede compensar las consecuencias de una desnutrición temprana.

Existen beneficios intergeneracionales para los niños pequeños. Las relaciones entre la alimentación escolar y el incremento en las matriculaciones indican que existe un efecto positivo sobre el bienestar de la siguiente generación porque tanto los niveles de educación materna como paterna son fuertes determinantes del crecimiento del niño y de su desarrollo medido por el grado de atrofia. Las probabilidades de tener un niño con atrofias decrecen entre un 4 y un 5% por cada año adicional de educación regularizada de las madres (Semba *et al.*, 2008).

Empieza a haber evidencia empírica de que los alimentos para llevar a casa pueden contribuir a un mayor crecimiento de los niños pequeños, probablemente, por la mayor disponibilidad de alimentos o recursos financieros en los hogares. Muestras aleatorias controladas recientes de programas de alimentos para llevar a casa en Burkina Faso evidenciaron un aumento significativo en el peso (peso de acuerdo con la edad y peso con relación a la altura) de niños entre 12 y 60 meses (Kazianga, De Welque y Alderman, 2009). En estos programas, se les asignaron a las familias 10 kilogramos de alimentos, a condición de que el niño en edad escolar fuera a la escuela. Las niñas en edad escolar y sus hermanos pequeños de ambos sexos mostraron mejoras significativas en sus medidas antropométricas. También hay evidencia empírica de dos estudios (Ahmed, 2004; Lukito *et al.*, 2006) que revelaron que los escolares compartían en casa las galletas que recibían en el colegio con sus hermanos pequeños, creando un efecto adicional y potencial que llegaba a los niños más pequeños del hogar.

También hay evidencia empírica bastante clara de que las actividades complementarias a la alimentación escolar, especialmente la desparasitación y los suplementos de micronutrientes y el enriquecimiento con estos, pueden ofrecer importantes beneficios nutricionales.

Micronutrientes

La deficiencia de micronutrientes puede ocurrir a cualquier edad y es común en los escolares. Por ejemplo, las estimaciones sugieren que en el África Subsahariana y en India la mitad de los escolares en comunidades pobres tienen una deficiencia de hierro. Las actuaciones en edad escolar ofrecen beneficios directos a los escolares porque las deficiencias de micronutrientes, a diferencia de la atrofia u otras consecuencias a largo plazo de una desnutrición anterior, pueden solventarse a cualquier edad. Existen claros beneficios nutricionales para los escolares derivados de suministrar alimentos que habían sido enriquecidos como micronutrientes. Unos estudios recientes en Uganda, por ejemplo, constataron que los afectados por anemia disminuían tanto con las comidas en la escuela como con alimentos para llevar a casa (Adelman, Alderman, Gilligan y Konde-Lule, 2008). Una muestra aleatoria con control de placebo en niños de 6 a 11 años en Sudáfrica mostró que las galletas enriquecidas reducían la incidencia de un nivel demasiado bajo de serum retinol, serum ferritin, anemia y bajo nivel de yodo en la orina (Van Stuijvenberg *et al.*, 1999). De forma similar, una muestra aleatoria con control de placebo en niños de 3 a 8 años en Kenia mostró que la harina de maíz enriquecida con hierro mejoraba los indicadores del nivel de hierro (Andag o *et al.*, 2007). Asegurar el enriquecimiento de alimentos supone algunos desafíos logísticos para los programas de alimentación escolar (ver capítulo 4); sin embargo, es bastante efectivo con relación a su coste.

Desparasitación

La infección con ascárides comunes y bilharzias (cistomatosis) tiende a tener la mayor incidencia e intensidad en los niños en edad escolar, quienes, por tanto, se beneficiarán más de una desparasitación (Bundy, 2005).

A pesar de que es difícil detectar cambios en el crecimiento de los escolares porque el crecimiento se ha ralentizado en esa edad, existe evidencia empírica del crecimiento en muestras aleatorias controladas, así como de una recuperación del nivel de crecimiento.

Es igualmente importante el hecho de que exista evidencia empírica relativa a una reducción significativa de la anemia con la desparasitación (Gulani *et al.*, 2007; Brooker *et al.*, 2008). El hecho de que las infecciones por parásitos afecten a unos 500 millones de escolares sugiere que la

CUADRO 3.1

**Desparasitación en la escuela:
evolución de las prioridades de una política educativa**

En 2001, en el Foro Mundial de la Educación de Dakar (Senegal), se lanzó el marco para Focalizar los Recursos para una Salud Efectiva en la Escuela (FRESH), con la UNESCO, UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos, la OMS y el Banco Mundial como primeros colaboradores. Los extensos comentarios suscitados por el Marco de Acción de Dakar (que describe la salud como un *input* y una condición necesaria para el aprendizaje) y el marco para Focalizar los Recursos para una Salud Efectiva en la Escuela promovieron un conjunto de actividades clave y efectivas con relación a su coste, incluyendo la desparasitación, para conseguir la prometida «Educación para Todos».

La OMS, a través de la Resolución 2011 de la Asamblea Mundial de la Salud, urgió a los Estados miembro, en donde eran frecuentes las infecciones de parásitos, a conseguir un *objetivo mínimo de suministro de terapia química para, al menos, el 75% de los escolares con riesgo de morbilidad hasta 2010*, reconociendo la desparasitación en la escuela como la forma más efectiva de suministrarla con relación a su coste.

Más recientemente, Desparasitar al Mundo (una coalición global de colaboradores lanzada por los Jóvenes Líderes Globales del Foro Económico Mundial) ha promovido la comprensión de la tremenda efectividad con relación a su coste de la desparasitación en la escuela como una intervención educativa, y está ayudando a los países a desarrollar programas a gran escala, sostenibles y dirigidos por el sector educativo.

En el Foro Económico Mundial de Davos (Suiza), el Director Ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos anunció que «el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas está aumentando sus actividades de desparasitación para incluirlas en todos los programas de alimentación escolar en donde los parásitos sean un serio problema. En 2008, el Programa Mundial de Alimentos desparasitó a 11 millones de los 22 millones de niños que recibían alimentación escolar. Desparasitar al Mundo y el Programa de Alimentos Mundial continuarán trabajando juntos para incrementar la cobertura y tratar a dos millones de niños adicionales en 12 países en 2009 en el marco de los programas de alimentación escolar apoyados por el Programa Mundial de Alimentos».

En 2009, la Secretaría y los colaboradores de la iniciativa «Educación para Todos-Fast Track» están trabajando con todos los colaboradores para responder a las demandas de los países de programas de desparasitación de calidad, basados en las escuelas y dirigidos por el sector educativo (<http://www.education-fast-track.org>).

Fuente: los autores.

desparasitación debe ser una contribución nutricional adicional, si se incluye en el paquete de la alimentación escolar. La evidencia empírica de distintos programas sugiere que la desparasitación a través de las escuelas es segura, barata y extremadamente efectiva en relación con su coste (Abdul Lstif Jameed Poverty Action Lab, 2005; Bleakley, 2007), tanto si se trata de una actuación independiente o conjunta con un programa de alimentación escolar.

Definiendo objetivos en la práctica: ¿protección social, educación o nutrición?

En el mundo actual, los principales incentivos para dar un mayor apoyo a la alimentación escolar son sus beneficios para la protección social y la educación. El papel de la protección social en los programas de alimentación escolar incluye una respuesta inmediata a los *shocks* sociales, así como una protección social a largo plazo. La alimentación escolar puede mejorar los indicadores educativos de matriculación, asistencia, capacidad cognitiva y logros educativos, a pesar de que el alcance de los beneficios y la evidencia de su efecto varían con la modalidad de la alimentación. Programas de alimentación escolar bien diseñados, que incluyan el enriquecimiento con micronutrientes y la desparasitación, pueden generar beneficios nutricionales y deben buscar complementar los programas de nutrición de niños más pequeños y no competir con ellos, pues éstos siguen siendo una clara prioridad para paliar la desnutrición en general.

A pesar de que la atención sobre la alimentación escolar, tanto como una forma de protección social como una actuación educativa, ha provocado algunas tensiones entre los dos ámbitos, este hecho ha resultado ser una dicotomía falsa. Tal y como veremos en capítulos sucesivos, la creación de sistemas de protección social efectivos, a través de programas de alimentación escolar, requiere el compromiso de un conjunto de actores en el que el sector educativo ocupa un lugar crucial. El análisis de políticas muestra que la efectividad y la sostenibilidad de los programas de alimentación escolar, cualquiera que sea su objetivo, dependen de su integración en las políticas educativas. Los claros beneficios educativos de los programas de alimentación escolar son una poderosa justificación para que el sector educativo se apropie y ponga en práctica dichos programas, mientras que esos mismos resultados educativos contribuyen a incentivar la compatibilidad con los programas de protección social. Por ello, tanto el valor de la alimentación escolar como sistema de protección

social, como la motivación del sector educativo para poner en práctica estos programas, aumentan en la medida en la que también se producen beneficios educativos.

Los programas de alimentación escolar también ofrecen otros beneficios. Por ejemplo, programas diseñados de forma apropiada pueden contribuir significativamente a la igualdad de género en la educación, al tener como objetivo, al mismo tiempo, la vulnerabilidad social de las niñas. De forma similar, se pueden diseñar programas, por ejemplo, para proveer las transferencias deseadas y fortalecer el acceso educativo para hacer frente a la vulnerabilidad derivada de una discapacidad o de los efectos del VIH sobre los hogares. Independientemente de los beneficios sociales, para los individuos y para los hogares, existe una creciente evidencia de que estos programas pueden ayudar a crear una demanda estable de alimentos en el ámbito local, lo que, a su vez, tiene importantes efectos multiplicadores sobre la economía y la comunidad local. Estos temas se analizan en detalle en otros capítulos.

CUADRO 3.2

Caso de estudio: programas de alimentación escolar en la transición. Fase 2 a Fase 3

(Para más detalles ver tabla 4.1)

Camboya

El programa de alimentación escolar de Camboya abarca a alrededor de 580.000 niños con comidas en la escuela y 19.000 niños (principalmente, niñas) que reciben alimentos para llevar a casa (Programa Mundial de Alimentos, 2007b). El programa se enmarca dentro del plan de Educación para Todos 2003-2015 y del Plan Educativo 2006-2010 para tratar problemas relacionados con las altas tasas de abandono escolar, en particular en los últimos grados de la escuela primaria, y las bajas tasas de finalización de la formación escolar. En estos dos planes sectoriales, la alimentación escolar se identifica como una estrategia para mejorar un acceso igualitario a los servicios educativos para niños desfavorecidos, especialmente niñas, y mejorar la calidad de la oferta educativa.

Integración del programa en la política nacional. Una misión para la evaluación del programa de la Educación para Todos-*Fast Track* en 2007 descubrió que la alimentación escolar era el principal canal para conceder subvenciones a los estudiantes pobres de la escuela primaria. Los esquemas

(continúa)

de transferencias monetarias condicionadas se centraban, en su mayor parte, en los primeros grados de la escuela secundaria y tenían un alcance limitado. Sin embargo, la alimentación escolar dependía, casi exclusivamente, de la financiación del Programa Mundial de Alimentos y del apoyo de este para su puesta en práctica. El Ministerio de Educación de Camboya carecía de una estrategia para alimentación escolar, a pesar de que se mencionaba en los planes educativos. La misión, por tanto, recomendaba distintas actuaciones para desarrollar una estrategia sostenible de los esquemas de incentivos de la escuela primaria (tanto para iniciativas alimenticias como para las basadas en transferencias en efectivo).

Mali

El Gobierno de Mali trabaja, principalmente, con el Programa Mundial de Alimentos y los Servicios de Acción Católica (Catholic Relief Services) para apoyar la alimentación escolar en el país. Durante el año escolar 2007/2008, el programa de alimentación escolar suministró cereales, legumbres y aceite que se usaban para servir comidas calientes a mediodía a alrededor de 108.524 niños en 712 escuelas rurales públicas elementales, lo que equivalía a alrededor del 8% de los niños del país en edad escolar (Lambers, 2008).

Los datos indican que el programa ha incrementado los niveles de matriculación y asistencia escolar a lo largo de los años. Las tasas de asistencia para el año 2007 de los niños matriculados en la escuela estaban por encima del 90% para niños y niñas en escuelas que ofrecían programas de alimentación escolar. La tasa de matriculaciones en el nivel nacional en las escuelas públicas y de la comunidad que no contaban aún con un programa de alimentación escolar aumentó en un 5,9% entre 2006 y 2007, mientras que la matriculación en las escuelas con programas de alimentación escolar se incrementó en un 20% durante el mismo período. La matriculación en el caso de las niñas aumentó en un 23% (Ministerio de Mali para la Educación Básica, 2008).

Integración del programa en las políticas nacionales. Recientemente, el Ministerio de Educación, en colaboración con los Ministerios de Agricultura, Salud, Agua, Desarrollo Social, y Promoción de la mujer, la infancia y las familias, y la Comisión de Seguridad Alimentaria diseñaron una política nacional para la alimentación escolar, que está, en estos momentos, a la espera de la aprobación final por la Asamblea Legislativa. La política nacional incluye un plan quinquenal para que se establezcan, gradualmente, 3.000 comedores gestionados por el Gobierno. Inicialmente, el

(continúa)

Gobierno cubrirá el 90% de los costes asociados. Este porcentaje irá disminuyendo cada año conforme las escuelas y las comunidades sean cada vez más capaces de mantener y gestionar el programa (Ministerio de Educación de Mali, 2008). El Gobierno de Mali ha comprometido alrededor de 8 millones de dólares para comedores de escuelas en 2009 utilizando una combinación de fondos del presupuesto nacional y fondos de países donantes (Traore and Maiga, 2008).¹ El plan incluye disposiciones para el apoyo de las compras locales de alimentos que permitirán un aumento de las rentas de los pequeños agricultores y un ahorro de los costes de transporte.

La información para este estudio de caso fue proporcionada por Rachel Winch, Global Child Nutrition Foundation.

1. Entrevista personal con Adama Moussa Traore, Director Nacional Adjunto para la Educación Básica, y Dr. Bonaventure Maiga, Asesor Técnico del Ministerio Nacional de Educación.

Planificando la sostenibilidad

Cualquier documento sobre la alimentación escolar mostrará que el debate sobre la sostenibilidad de estos programas y la necesidad de una «estrategia de salida» son temas recurrentes (Levinger 1986, 1996, 2005; Del Rosso y Marek, 1996; Del Rosso, 1999; Bundy y Strikeland, 2000; Programa Mundial de Alimentos, 2003). En este estudio concluimos que el concepto de una estrategia de salida para la alimentación escolar tiende a crear confusión sobre los conceptos que inciden en el futuro a largo plazo de los programas de alimentación escolar. En realidad, muchos países para los que hay datos disponibles no parecen buscar una «salida» al suministro de alimentos a sus escolares. Al contrario, muchos países parecen buscar expandir la cobertura de sus programas y establecerlos como programas nacionales integrados en las políticas nacionales. El objetivo no es «salir» en el sentido de abandonar los programas, sino, más bien, lograr la transición de proyectos apoyados externamente hacia proyectos de carácter nacional. El Programa Mundial de Alimentos describe 28 países que han realizado con éxito la transición desde la dependencia externa hasta el apoyo propio (WFP, 2007c).

Este capítulo examina algunos de los elementos que muestran cómo se ha realizado este proceso y lo que ello implica para los programas de alimentación escolar, que buscan la transición hacia la sostenibilidad a largo plazo. El capítulo explora, en primer lugar, lo que se conoce sobre los costes de la alimentación en las escuelas y cómo esto se relaciona con el crecimiento económico, antes de examinar cómo los programas de alimentación escolar han evolucionado en diferentes países y lo que esto nos puede enseñar sobre el proceso de transición. Finalmente, este capítulo describe cómo los países que han realizado dicha transición se han vuelto, en todos los casos, menos dependientes de los recursos externos de alimentos, examinándose, por ello, si la licitación local puede generar beneficios económicos y sociales.

Se obtienen tres conclusiones principales. La primera es que los programas desarrollados en países de renta baja muestran grandes variaciones

en sus costes, con oportunidades concurrentes para la contención de costes. En segundo lugar, los programas son más accesibles en situaciones de crecimiento económico, lo que indica que hay que centrar el apoyo para ayudar a los países de baja renta a lograr la transición. Finalmente, las tres condiciones previas para la transición hacia programas nacionales sostenibles son la integración de la alimentación escolar en las políticas y planes nacionales (especialmente, en los planes educativos), la financiación nacional y la capacidad nacional para la implantación de estos. Estas conclusiones sugieren que se puede obtener beneficios adicionales de los procesos ya establecidos para armonizar el desarrollo de la cooperación en el sector educativo, en particular la Iniciativa Educación Para Todos-*Fast Track*. Un elemento clave en este proceso es asegurar que todos los nuevos programas están diseñados en el marco de la política educativa y que los programas existentes son revisados, de forma que puedan ir por el mismo camino. Las conclusiones también destacan el hecho de que es beneficioso para los países tener una idea clara de la duración de la asistencia de los donantes y un plan concreto de la transición hacia la gestión nacional con marcos temporales y los hitos principales del proceso.

Demanda para programas de alimentación escolar

Considerando los elementos que hacen que un programa sea sostenible, existe una tendencia a centrarse en sus costes, su logística y su financiación, al igual que, de hecho, se realiza en este capítulo. Sin embargo, un elemento de crucial importancia para la sostenibilidad es la continuidad de la demanda del programa. La importancia de la demanda, incluso en países ricos, está bien ilustrada por los recientes fracasos en la vacunación contra el sarampión en el Reino Unido, donde una intervención excepcionalmente efectiva con relación a su coste y de eficacia probada, con una infraestructura para su suministro universal, fracasó, simplemente, porque una gran mayoría de los miembros de la comunidad no quería que sus hijos fueran vacunados. El contrapunto a esta experiencia pueden ser las protestas públicas que provocaron la retirada en la década de 1970 del suministro de leche a las escuelas primarias en Inglaterra, lo que se convirtió en un tema importante del debate político, a pesar de la falta de evidencia sobre su necesidad o impacto. Los intentos para retirar o cancelar programas de alimentación escolar en países de renta baja, donde su impacto está demostrado, tienen una historia bien documentada de reacción social y política. Este elevado nivel de demanda pública es un factor importante para la sostenibilidad de los programas de alimentación escolar.

Cómo se relacionan los costes de la alimentación escolar con los costes de la educación

Las preocupaciones por la efectividad con relación a los costes, los costes de la alimentación frente a los de la educación y la viabilidad a largo plazo de programas apoyados por donantes están presentes en todos los debates sobre los programas de alimentación escolar. Sin embargo, no hemos podido encontrar análisis basados en datos sobre estos temas. Aquí obtuvimos datos sobre los costes per cápita de los programas de alimentación escolar (de cualquier modalidad) y el coste per cápita de la educación primaria, y hemos examinado cómo estos han cambiado con el PIB per cápita (ver diagrama 4.1). Los resultados muestran, como era de esperar, que los costes per cápita aumentan con el PIB. También muestran que el coste per cápita de la alimentación escolar aumentó mucho más lentamente con el crecimiento económico que el coste de la educación. Quizás es necesario destacar que las cifras presentadas tienden a minimizar esta diferencia, en primer lugar porque utilizan la escala logarítmica y, en segundo lugar, porque los costes, en este caso, son solamente para la educación primaria —el coste per cápita total de la educación en países ricos sería mucho más elevado si incluyera los costes de la educación secundaria y terciaria—.

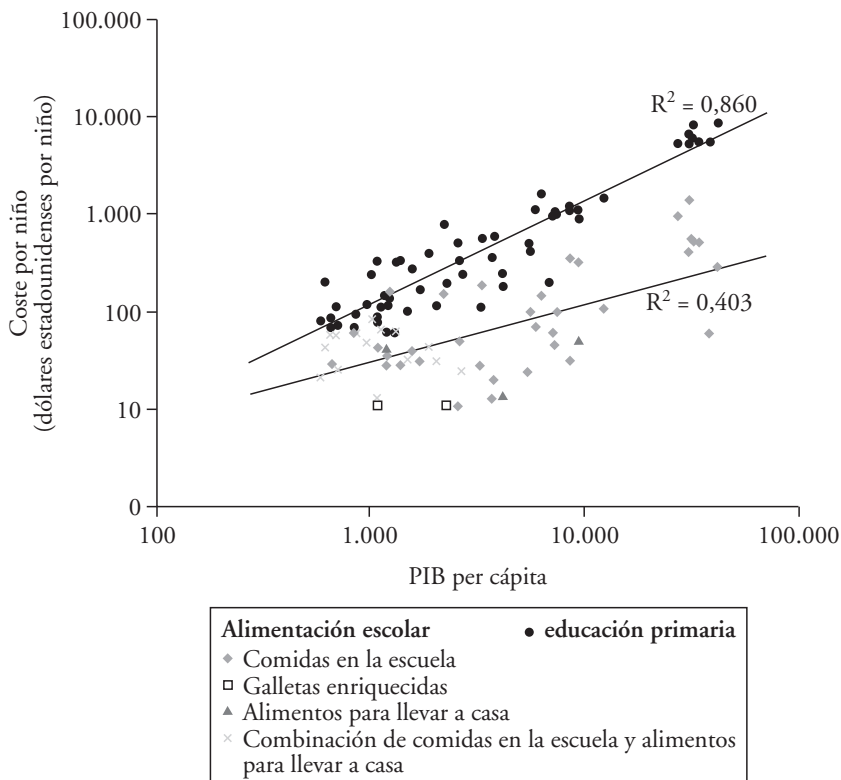
Utilizando estos datos, hemos explorado el coste absoluto por niño de la alimentación escolar, el ratio entre estos costes y los costes por niño para la educación primaria y cómo estas variables cambian con el PIB per cápita (ver diagrama 4.2). El diagrama 4.2 muestra que existe una considerable variación en el coste y en el ratio de costes en países de renta baja, pero que los costes de la alimentación escolar en relación con la educación descienden persistentemente conforme el PIB aumenta.

Los costes de la alimentación escolar en países de renta baja y de renta media-baja

Los diagramas 4.1 y 4.2, tomados conjuntamente, muestran una considerable variación en el coste per cápita de la alimentación escolar y en la relación entre este y el coste per cápita de la educación primaria. Principalmente, en los países más pobres. El análisis en el diagrama 4.2 muestra que hay un aparente salto cuando el PIB per cápita alcanza un nivel situado entre los 2.500 y los 2.600 dólares estadounidenses. Los países por debajo de este nivel muestran una variación de los costes entre el 5% y el 120%, mientras que los datos de los países ricos son mucho más uniformes, estando alrededor del 10 y el 20%.

DIAGRAMA 4.1

Variaciones en los costes por niño de la alimentación escolar y la educación primaria con el crecimiento económico (PIB per cápita) para 58 países



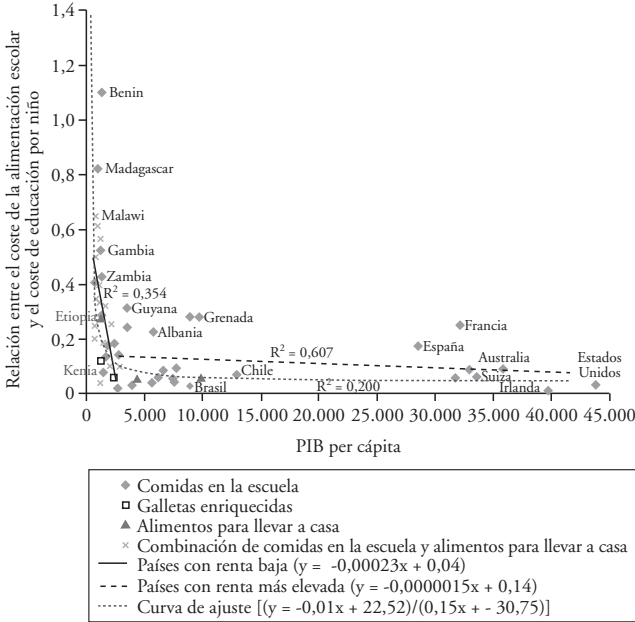
Fuente: Autores. El PIB per cápita (paridad de poder de compra, constante 2005 internacional en dólares estadounidenses) y costes de educación por niño proceden del Instituto de Estadísticas de la UNESCO y los costes de alimentación por niño han sido calculados tomando como base documentos sobre programas de países e informes del Programa Mundial de Alimentos. Se realizó una investigación rigurosa pero no se puede aseverar que incluya toda la información relevante.

Nota: Las regresiones del coste de la alimentación escolar y del coste de educación muestran cómo el coste de la educación se incrementa más con el crecimiento del PIB de lo que lo hace el coste de la alimentación escolar. Estos son datos logarítmicos, de forma que las diferencias reales son mayores de lo que parecen. Los datos son de los mismos países. Los datos de educación se refieren solamente a la educación primaria y no se ha intentado estandarizar de alguna forma la oferta educativa (por ejemplo, años de educación) entre países. Los costes de la alimentación escolar son estimaciones por beneficiario y no se han considerado distinciones en la cobertura, que es, típicamente, mucho menor en países pobres. Los costes de la alimentación escolar se muestran para tres tipos de modalidades y una adicional que es combinación de dos individuales.

Se debe tener en cuenta que estos análisis están basados en los costes por beneficiario y, que la alimentación en países de renta baja está típicamente en niveles de cobertura inferiores al 5%, mientras que la educación

DIAGRAMA 4.2

Relación entre el coste de alimentación escolar por niño y el coste por niño de la educación básica, con relación al PIB per cápita



Fuente: Autores. Como en el diagrama 4.1, el PIB per cápita (paridad de poder de compra, constante 2005 internacional dólares estadounidenses) y el coste por educación del niño proceden del Instituto de Estadística de la UNESCO y el coste de la alimentación escolar por niño ha sido calculado a partir de documentos de los programas de países y de informes del Programa Mundial de Alimentos.

Nota: En países de renta baja, los costes de la alimentación escolar en relación con la educación muestran una considerable variación, pero los costes relativos tienden a ser uniformes y reducidos en países de renta media y países ricos.

La curva de ajuste es la mejor representación de la relación entre variables. Para ajustar la curva, se realizaron regresiones lineales entre el coste de alimentación y el coste de educación por niño y el PIB per cápita. Los datos son heterocedásticos, de forma que la suma de los cuadrados de la que se calculó el mínimo para obtener el mejor ajuste fue:

$$SS = \sum \log (|x - xr|)^2,$$

donde x son los puntos de datos del valor de la educación en la escuela o de los costes de educación y xr es el valor de la regresión lineal en ese punto. El gradiente y la intersección fueron variados para minimizar SS . La expresión que describe el ajuste de la curva es la relación entre esas regresiones (como se ha mostrado).

La mejor aproximación a las dos líneas rectas destaca la diferencia entre países de renta baja y países de renta alta. Para crear el ajuste para las dos líneas, el límite entre los países de renta alta y los de renta baja se fijó de forma arbitraria. Se realizaron regresiones lineales en ambos lados del límite elegido y se calculó el mejor ajuste de mínimos cuadrados para ambas líneas de datos. El punto de corte se fue variando sistemáticamente para optimizar el ajuste a los datos de ambas líneas. Se encontró que la discontinuidad entre los países de renta baja y alta se situaba entre los 2.521 dólares estadounidenses y los 2.609 dólares estadounidenses de PIB per cápita. Esto corresponde con la clasificación de 2008 del Banco Mundial de países de renta media-baja situada entre los 936 y los 3.705 dólares estadounidenses per cápita.

básica beneficiará, probablemente, a más del 50% de la población. Por tanto, el nivel real de coste por niño de la alimentación escolar, incluso en este contexto, es relativamente mucho menor que el de la educación primaria.

Este resultado para países de renta baja contrasta con la afirmación, frecuentemente anecdótica, de que los costes de alimentación escolar per cápita son, en muchos casos, los mismos que los costes para la educación: ciertamente pueden serlo en algunos países y, de hecho, se ha encontrado un caso en el que los costes de la alimentación escolar superan a los costes de la educación. Sin embargo, también hay numerosos ejemplos en los que la alimentación escolar tiene un coste mucho menor. Esto plantea la cuestión importante de qué es lo que causa estas diferencias, aparte de las diferentes normas para contabilizar unos costes y otros. La modalidad es ciertamente relevante, siendo los costes de los refrigerios y de las galletas mucho más bajos que los de otras opciones, a pesar de que solamente tenemos tres estimaciones en este estudio. Sin embargo, esta no es la única explicación (los datos muestran que los programas con una combinación de las comidas en el colegio y los alimentos para llevar a casa son menos costosos que aquellas opciones que ofrecen comidas solamente). La explicación que subyace a esta variación no puede ser tratada aquí, pero es, claramente, un área muy importante de investigación, dado que esto implica que existen considerables oportunidades de contención de los costes, precisamente, en aquellos países donde la necesidad es mayor.

Cómo cambia la alimentación escolar con el crecimiento económico

El coste per cápita de la alimentación en relación con la educación decrece de forma no lineal con el crecimiento del PIB (ver diagrama 4.2). Estos análisis sugieren que la razón más importante que justifica este hecho es el fuerte aumento de la inversión en la educación primaria de los niños conforme aumenta el PIB, pero que la inversión en alimentación se mantiene relativamente constante. El análisis muestra también que parece existir una discontinuidad en la transición entre países de renta baja y de renta media que, como veremos del análisis que sigue, tiende a coincidir con los cambios en la capacidad de los gobiernos para tomar las riendas de la gestión y la financiación de los programas. Se necesita más análisis para definir estas relaciones pero una conclusión inicial es que el apoyo a los países para que mantengan la inversión en la alimentación escolar durante esta transición puede desempeñar un papel

fundamental para los países en desarrollo. Si fuera cierta, esta es una conclusión particularmente importante porque sugiere que el apoyo externo a la alimentación escolar es un requisito transitorio y limitado en el tiempo para el desarrollo de los países.

*La efectividad de la alimentación escolar:
una necesidad imperiosa de estudios de impacto*

Dada la importancia potencial para la política de estos resultados sobre los costes de la alimentación escolar, es sorprendente que parezca haber pocos resultados en la literatura publicada que evalúen y comparen la efectividad en relación con los costes y los beneficios relativos de las diferentes modalidades de alimentación escolar. Parece haber pocas fuentes basadas en experiencias concretas que puedan ayudar a explicar la razón por la cual los costes de los programas varían tanto entre países de renta baja. Tampoco existen estudios basados en la experiencia que ayuden en la selección de opciones para minimizar los costes.

Estudios recientes han empezado a tratar esta carencia crítica en relación con los datos sobre el terreno y, en concreto, hay cuatro estudios que han tratado de ligar los costes con los resultados (Ahmed y Del Ninno, 2002; Ahmed, 2004; Ahmed *et al.*, 2007; Galloway *et al.*, próxima publicación). Sin embargo, diferentes factores dificultan las comparaciones: (1) la falta de homogeneización y comparabilidad de los programas; (2) la falta de estudios de impacto, en particular para programas de alimentos para llevar a casa y las galletas enriquecidas; (3) la falta de homogeneización métrica de los resultados. Se puede, por tanto, concluir que existe una gran necesidad de estudios sobre costes y de impacto que utilicen un diseño estandarizado.

La evolución de los programas nacionales de alimentación escolar

En países de renta baja se presentan, frecuentemente, grandes desafíos a la hora de implantar los programas de alimentación escolar. Las principales preocupaciones son los costes potenciales del programa y cómo se pone en práctica este sin sobrecargar al ya frágil sistema educativo. Muchos países, especialmente los afectados por la crisis, han tratado estos problemas apoyándose en fuentes de financiación externas para la puesta en práctica de sus programas. La mayor parte de esos programas dependen de la participación de la comunidad para las actuaciones diarias, mientras que

la gestión general de la oferta se realiza, frecuentemente, por un socio externo. Estos programas no están directamente relacionados con los procesos de gestión del sector educativo y el presupuesto nacional, son particularmente vulnerables a los factores externos y no pueden subsistir sin apoyo externo. El diseño de un programa desde el principio que tenga en cuenta esta vulnerabilidad y permita la transición hacia un control y puesta en práctica nacionales es crucial para la sostenibilidad a largo plazo. La evidencia del estudio de caso detallado de El Salvador (ver apéndice 1) sugiere que el plan debe incluir un acuerdo entre el Gobierno y los socios encargados de ponerlo en práctica sobre la duración de la asistencia externa y que incluya períodos de tiempo claros y los hitos principales para el proceso de transición.

Desde este punto de vista, muchos de los temas relacionados con la alimentación escolar son similares a aquellos a los que se enfrentan los programas educativos en general: costes, coordinación, capacidad y auditoría. En el caso de la educación, esto ha llevado a un enfoque descentralizado de la gestión, de los planes y de los presupuestos basados en las escuelas. La gestión de los programas de alimentación en países que han realizado con éxito la transición hacia programas nacionales parece que muestra una tendencia similar.

Conforme los países crecen económicamente, hay más recursos disponibles y, normalmente, también se incrementa al mismo tiempo la capacidad gubernamental.

La evaluación de los 28 países con los que el Programa Mundial de Alimentos tiene experiencia directa con el proceso de transición sugiere que se trata de un proceso dividido en múltiples etapas en el que se pasa, desde un estado de gran dependencia de la financiación y puesta en práctica externa, a una fase transitoria con una combinación de financiación pública y externa y con apoyo técnico y de gestión externo, a convertirse, finalmente, en un programa totalmente público con financiación y gestión nacionales. En algunos casos, los países dependientes, en gran medida, de la financiación exterior para sus primeros programas de alimentación escolar, como Brasil, Chile e India, ahora dan asistencia técnica a otros países.

La tabla 4.1 ilustra cómo los programas cambian conforme los países evolucionan a través del proceso de transición. Con fines ilustrativos damos ejemplos de algunos países pero reconocemos que la clasificación es necesariamente arbitraria y que algunos elementos del programa pueden estar más adelantados (o retrasados) en el proceso que otros. La situación en países específicos es, frecuentemente, compleja, particularmente, cuando diferentes modelos de alimentación escolar pueden existir

TABLA 4.1

La transición de la alimentación escolar

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	
	<i>Los programas se apoyan, fundamentalmente en financiación y gestión externa para su puesta en práctica</i>		<i>Los programas se apoyan en financiación y gestión nacionales</i>			
Marco de la política de alimentación escolar	Limitada	Aumenta	Fuerte	Fuerte	Fuerte	
Capacidad financiera del Gobierno	Limitada	Moderada	Incrementada	Fuerte	Fuerte	
Capacidad institucional del Gobierno	Limitada	Limitada	Moderada	Incrementada	Fuerte	
Países	Afganistán RCA RDC Sudán Zimbabue	Malawi Etiopía Haití Tanzania	Mali Camboya Ruanda Níger Pakistán	Kenia Costa de Marfil Madagascar Senegal Mauritania	Lesoto Ghana El Salvador Ecuador Honduras	Nigeria India Chile Jamaica Brasil Botsuana Namibia
Ejemplos de casos de estudio	Sudán, Haití Ver capítulo 6	Camboya, Mali Ver capítulo 3	Kenia Ver capítulo 7	Ecuador, El Salvador Ver capítulo 4	India, Brasil Ver capítulo 2	

Fuente: Autores, basándose en la información de la base de datos del Programa Mundial de Alimentos y con reuniones con personas clave.

Nota: RCA = República Centroafricana, RDC = República Democrática del Congo. La asignación de los países a una fase determinada es un trabajo en curso.

paralelamente en un país. Los ejemplos de estudios de casos en todo este documento ilustran también las particularidades de los programas en distintos estados de la transición. La discusión que sigue trata de aportar una guía sobre el proceso de transición, pero estudios de casos adicionales de países que han logrado la transición ayudarían a definir mejor los elementos clave de la estrategia de transición.

Elementos clave en el programa de alimentación escolar durante el proceso de transición

Las visiones tradicionales sobre la evolución de programas sostenibles, se han centrado en aumentar la disponibilidad de recursos financieros.

El análisis que se presenta aquí sugiere que el diseño de la política y la capacidad de implantación también son elementos críticos que pueden, de hecho, proveer un entorno en el que los recursos puedan ser encontrados de forma más sencilla por los gobiernos (ver sección más adelante sobre licitaciones locales).

La alimentación escolar dentro de los marcos de la política nacional

Un punto de partida importante para cualquier país que comience este proceso de transición es que el Gobierno revise el papel de la alimentación escolar en el marco de su programa de desarrollo y, cuando sea necesario, integre el programa en marcos nacionales de políticas, presupuestarios e institucionales, como se ilustra en la primera fila de la tabla 4.1. En la primera fase de la mayor parte de los programas actuales, las políticas nacionales no tienen en cuenta, en gran medida, el papel de la alimentación escolar. En 70 países de renta baja en los que los programas de alimentación escolar han sido puestos en práctica a instancias del Gobierno, la alimentación escolar es mencionada en 20 de 57 Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza y en 23 de 63 planes del sector educativo nacional. Por el contrario, todos los países en las fases finales de la transición tienen políticas nacionales bien estructuradas sobre las modalidades y objetivos de la alimentación escolar. De hecho, los programas más desarrollados tienen el grado más elevado de apoyo de carácter político, por ejemplo en India, donde el programa fue apoyado por un dictamen de la Corte Suprema; Chile, donde es parte de la legislación nacional y de la política de educación; y Brasil, donde está recogido en la Constitución.

La integración de la política de desarrollo de la alimentación escolar en los planes nacionales del sector educativo es crítica para su sostenibilidad y ofrece la ventaja adicional de alinear el apoyo a la alimentación escolar con los procesos ya establecidos para el apoyo de los socios que contribuyen al desarrollo de la educación, tal como la iniciativa «Educa-ción para Todos-*Fast Track*». La integración del programa en los planes nacionales puede ayudar, también, a atraer recursos porque, dados los esfuerzos de coordinación en curso de los donantes, cada vez es más importante que la alimentación escolar se incluya en un plan sectorial. Este constituye la base del conjunto de financiación que determina la asignación de recursos por parte de los donantes.


La tabla 4.2 muestra un análisis de la integración progresiva de la alimentación escolar en los marcos de política de los distintos países. Alrededor del 32% de los países con Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza y 25% de los países donde los programas de alimentación se basan, fundamentalmente, en financiación y gestión externa, han incluido su programa en las estrategias de reducción de la pobreza y en los planes educativos. Conforme lo países asumen responsabilidad en la financiación y gestión de los programas, los documentos de política reflejan esta decisión. De hecho, parece que incluir los programas de alimentación escolar en los marcos de las políticas nacionales es una de las condiciones previas para moverse de una fase a otra y hacia una mayor sostenibilidad.

Capacidad del gobierno para financiar la alimentación escolar

Otro de los factores clave que determinan la transición es lograr la sostenibilidad financiera del programa a través de recursos domésticos. La información sobre estudios de casos indica que este es un proceso gradual, que incluye soluciones interinas, quizás, con la aportación por parte de los socios para el desarrollo del apoyo programático. Madagascar y Guyana, por ejemplo, recibieron recientemente fondos a través de la iniciativa «Educa-ción para Todos-*Fast Track*» para la alimentación escolar. Ghana obtuvo fondos del Gobierno de los Países Bajos para su programa de alimentación escolar desarrollado en el propio país.

El caso de estudio de El Salvador ilustra cómo los países pueden encontrar, también, recursos financieros nacionales en esta fase interina (ver diagrama 4.3 y apéndice 1). Inicialmente, el programa estaba enteramente financiado por el Programa Mundial de Alimentos, y luego fue apoyado, cada vez más, a través de los intereses procedentes de un fondo

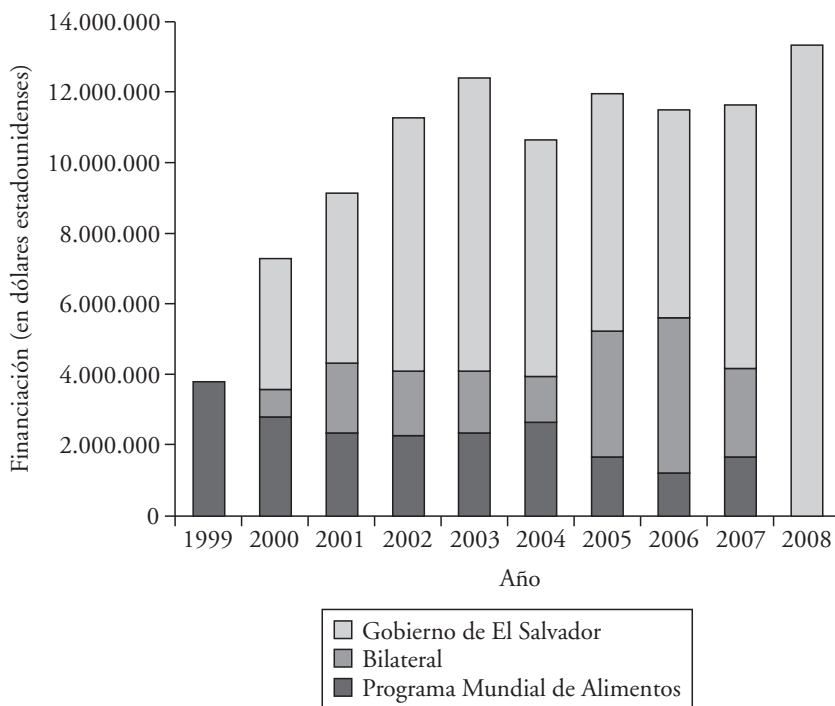
TABLA 4.2
Países en diferentes fases de la transición con los programas de alimentación escolar en los documentos de política
(porcentajes)

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5
	<i>Los programas se apoyan, fundamentalmente en financiación y gestión externa</i>				
					
	<i>Programas que se apoyan en financiación y gestión pública</i>				
Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza	32	33	38	50	n.a.
Plan Educativo	25	56	75	100	100

Fuente: Autores, utilizando datos de la base de datos del Programa Mundial de Alimentos para 57 países (Svensson, 2009) para los que la información pudo ser confirmada y a la que se le pudo asignar una fase del proceso de transición. Esta tabla es un trabajo en curso.

Nota: n.a. = no es de aplicación.

DIAGRAMA 4.3
Gasto anual en alimentación escolar en El Salvador
por fuente de financiación en dólares



Fuente: Autores, utilizando datos del Ministerio de Educación de El Salvador.

Nota: En 1999 el programa era financiado en su integridad por el Programa Mundial de Alimentos. En el año 2000, otros donantes empezaron a contribuir y el Gobierno contribuyó con los ingresos de un fondo fiduciario. En 2005, el Gobierno estableció una partida regular del presupuesto nacional para la alimentación escolar, después de que otras fuentes de apoyo fuesen eliminadas. Hoy en día, el programa está apoyado íntegramente por el presupuesto gubernamental. Ver apéndice 1 para más detalles del estudio de este caso.

fiduciario nacional establecido con los recursos obtenidos de la privatización de la compañía nacional de telecomunicaciones. Una Ley aprobada en el año 2000 exigió que esos intereses se asignaran a programas sociales que incluían la alimentación escolar. El fondo fiduciario ha generado alrededor de 32 millones de dólares para la alimentación escolar y en 2008 contribuyó, aproximadamente, al 30% del presupuesto gubernamental total para el programa de alimentación escolar. Durante la fase interina, el programa también recibió fondos de la Agencia Internacional para el Desarrollo y del Departamento de Agricultura de Estados Unidos. En 2005, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó una

línea del presupuesto nacional destinada a la alimentación escolar e institucionalizó el programa que, en 2008, era financiado y gestionado totalmente por el Gobierno. El diagrama 4.3 se concentra en los últimos 10 años pero el programa comenzó en 1984 y logró la sostenibilidad nacional en 2008 —con un período de transición, pues, de 24 años—.

Se necesitan más estudios de casos para conocer mejor cómo los países consiguen gestionar un programa de alimentación escolar y las diferentes soluciones interinas que se pueden encontrar. En primer lugar, aunque diferentes fuentes de financiación externa pueden mantener el programa, hasta que la capacidad nacional esté lista, existe una necesidad de asegurar fondos del presupuesto nacional en el largo plazo. En segundo lugar, los países parecen obtener beneficios de un proceso de transición planificado. Un acuerdo inicial entre el Gobierno y los donantes sobre la alimentación escolar debería incluir un entendimiento claro sobre la duración de la asistencia por parte de los donantes y las posibles alternativas a la financiación externa conforme se desarrolla el programa.

Capacidad gubernamental para diseñar e implantar la alimentación escolar

La puesta en práctica de políticas nacionales requerirá, en muchos casos, rediseñar el programa, especialmente cuando este ha sido diseñado y desarrollado por donantes extranjeros y depende, en gran medida, de la donación de alimentos. Puede existir la necesidad de reevaluar los programas de alimentación escolar en marcha, por ejemplo en el caso de los costes relativos de la compra de los alimentos en el ámbito local o internacional, las implicaciones a largo plazo de sustituir los alimentos que se obtienen en esos momentos a través de la donación externa y la descentralización de los procedimientos para poner los programas en práctica. La redefinición del programa puede ayudar a reducir costes o, incluso, la dependencia de divisas.

Otro elemento crítico adicional en estos procesos es que el gobierno tenga la capacidad de gestionar y poner en práctica el programa nacional. Hay ejemplos de países de renta media, como Lesoto, que han elegido continuar trabajando con socios extranjeros para poner en práctica el programa de carácter nacional.

Otra opción, es subcontratar la gestión a socios técnicos, como ha ocurrido con el programa del sector privado desarrollado en Chile. Cualquiera que sea el mecanismo, el análisis sugiere que la plena capacidad gubernamental para que el programa realmente se gestione y se ponga en marcha

en su totalidad es, frecuentemente, la última parte del proceso que debe ser llevada a término, como se ilustra en la tercera fila de la tabla 4.1. Sin embargo, para que esto suceda, las estrategias para fortalecer las diferentes instituciones involucradas en el programa deberían ser planificadas desde un principio y puestas en marcha a lo largo de toda la vida del programa.

Los estudios de casos muestran que un incremento en la capacidad del gobierno para la alimentación en la escuela lleva tiempo y una gran inversión en una variedad de instrumentos para el desarrollo de esta (por ejemplo, evaluación, formación, infraestructura, sistemas de gestión de la información y equipamiento). Las estrategias para su desarrollo parecen dar mejor resultado cuando están planificadas de forma sistemática, basadas en la evaluación de la falta de capacidades y en un conocimiento profundo de las características del contexto y las instituciones. Las estrategias deberían, por tanto, ser específicas para un contexto determinado, estar adecuadamente controladas e incluidas en el acuerdo de transición firmado entre el gobierno y los socios que están financiando y gestionando el programa. Las «mejores prácticas» identifican tres niveles que son importantes para el desarrollo de esta capacidad y que deberían ser tenidos en cuenta cuando se diseñan las estrategias: el marco político e institucional, las organizaciones y los individuos (OCDE, 2006, Programa Mundial de Alimentos, 2008b).

La relación de la alimentación escolar con la producción agrícola local

Los programas de alimentación escolar con éxito en los países de renta media y renta alta tienden a apoyarse en la compra local de alimentos, mientras que los países de renta baja son, normalmente, dependientes de una fuente externa de donación de alimentos. ¿Puede sugerir esto que existe una oportunidad para que los países de renta baja comiencen rápidamente su transición, no solamente estableciendo fuentes estables de demanda para algunos de sus productos, sino también contribuyendo al desarrollo económico local? Los gobiernos africanos creen que realmente es así y, en 2003, incluyeron programas de alimentación escolar con compra local de alimentos en el «Programa Integrado de Desarrollo de África». Ese mismo año, el Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África, junto con el Programa Mundial de Alimentos y el Grupo de Trabajo para el Proyecto del Milenio sobre el Hambre, diseñaron la fórmula para relacionar la alimentación escolar con el desarrollo agrícola a través de la

compra y utilización de alimentos producidos local y domésticamente. Dado que los programas de alimentación escolar se desarrollan a lo largo de un número determinado de días (180 de media) y, normalmente, tienen una cesta de alimentos predeterminada, ofrecen una oportunidad para el beneficio local de agricultores y productores locales, generando una demanda estable de sus productos.

Una docena de países piloto (Angola, República Democrática del Congo, Etiopía, Ghana, Kenia, Malawi, Mali, Mozambique, Nigeria, Senegal, Uganda y Zambia) fueron invitados a poner en práctica el programa; Ghana y Nigeria han ampliado, incluso, sus programas. Estos programas están siendo evaluados. Por ejemplo, el programa desarrollado en el estado de Osun, Nigeria, suministra tres huevos a la semana a cada escolar, y un estudio que se publicará próximamente, apoyado por la Fundación Bill&Melinda Gates, examinará el impacto sobre la industria avícola local. En 2009, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos ha llevado a cabo estudios en cinco países africanos para determinar la viabilidad de la compra local para los programas de alimentación escolar. El Fondo de Alimentos Mundial está, en estos momentos, haciendo pruebas con este enfoque en sus propias operaciones en el marco de la iniciativa «Compra para el Progreso», que puede arrojar alguna luz sobre las lagunas de conocimiento más importantes (WFP, 2008 a).

Mientras se esperan los resultados de estos estudios, examinamos aquí la evidencia existente, en estos momentos, sobre el impacto económico de este enfoque.

Evidencia empírica en países de renta media y alta sobre el retorno de las compras locales

Muchos países de renta media y alta ya están aplicando este enfoque. En el Reino Unido, la autoridad local de East Ayrshire inició un programa piloto de programas de alimentación escolar en 2004 con 12 escuelas. Dos de los objetivos establecidos por el programa fueron (1) que la cadena de alimentos fuera establecida en el ámbito local y hubiera un retorno del gasto en alimentos directo para la economía local y (2) incrementar la capacidad del apoyo público dirigido a las empresas sostenibles y a la creación de empleo local al comprar localmente los alimentos para el programa. En la actualidad, el 70% de la comida procede de fuentes locales y las 12 escuelas del esquema aportaron un beneficio a la economía local de 320.000 dólares estadounidenses al año calculado con el tipo de cambio medio de 2007 (Sonnino, 2007).

Un documento para el Grupo de Trabajo para el Proyecto del Milenio sobre el Hambre describe cómo un programa de alimentación escolar en Guatemala, que adquiría los alimentos localmente, trasladó las compras de alimentos de proveedores industriales centralizados a productores locales y ayudó a desarrollar los mercados locales (Caldes y Ahmed, 2004). Un programa de estímulo económico iniciado durante la crisis de 1990 en Indonesia, que incluía no solamente alimentos producidos localmente, mostró que había evidencia de un aumento en las ventas de los agricultores locales (Studdert *et al.*, 2004). En Chile, donde el Gobierno inició un esquema de compras locales para la alimentación escolar, después del desastre natural en la parte sur del país en 2001, los agricultores locales, que recibieron apoyo de la Agencia Nacional para la Promoción Agrícola, cubren, en la actualidad, prácticamente la totalidad de las necesidades de verduras de los programas nacionales de alimentación escolar de la región (para más detalles ver <<http://www.junaeb.cl/>>). En ciertos contextos, la demanda añadida puede también ayudar a promocionar la capacidad nacional y local de procesamiento de alimentos, como ha sido el caso, por ejemplo, de Malawi, la República Democrática Popular de Laos y Ghana, donde las industrias locales producen harinas a partir de maíz y soja.

Hay reservas en relación con la inclusión de leche líquida en los programas de alimentación escolar en países de renta baja, por la limitada evidencia de que la leche aumente el beneficio de las comidas. Teniendo en cuenta, por un lado, su coste y, por otro, el hecho de estar sujeta a la influencia política, la inclusión de la leche líquida debería ser tratada con cautela. Adicionalmente, los altos costes de transporte y de empaque y los residuos que este alimento genera plantean problemas adicionales (WFP, 2007a). Sin embargo, en Asia hay buenos ejemplos de los efectos positivos que la inclusión de programas lácteos tiene sobre la alimentación escolar. En China, el Programa Nacional de Leche para las Escuelas creó 223 nuevos puestos de trabajo por cada 100.000 niños durante su fase piloto inicial, y en Tailandia la producción nacional de leche se incrementó de 120.000 litros al día a 1.550.000, después de que se pusiera en marcha un programa nacional de leche para la escuela, creando alrededor de 250.000 empleos en la industria láctea (Caldes y Ahmed, 2004). No se ha obtenido información de los beneficios para los escolares.

Modelización de la compra pública en el África subsahariana

No parece haber datos empíricos de los retornos locales de programas de alimentación escolar en el África subsahariana, pero ha habido dos ejercicios de modelización económica. El primero, encargado por el Grupo de Trabajo para el Proyecto del Milenio sobre el Hambre, concluyó que, si la demanda de los programas de alimentación escolar inducía a los agricultores en el África Subsahariana a pasar a técnicas modernas de producción de maíz, el beneficio adicional total de ofrecer estos programas con comida producida localmente era, potencialmente, de 1,6 billones de dólares por año a precios de 2003, de los que el 57% irían a los consumidores y el 47% a los productores (Ahmed y Sharma, 2004). Un modelo más reciente realizado por el Programa Mundial de Alimentos en colaboración con el Instituto para la Investigación de la Política Alimenticia y la Fundación Gates estimó los beneficios potenciales de un programa de compra local en Kenia (Brinkman *et al.*, 2007). El estudio concluyó que, si el programa de alimentación escolar en Kenia comprase maíz de pequeños agricultores en un área de alto potencial para el cultivo de maíz, la renta anual de 175.000 agricultores se incrementaría en 50 dólares por cada agricultor.

Una consideración importante es si los esquemas de compras locales son más o menos costosos que las compras internacionales. El estudio de Kenia concluyó que el coste más bajo del programa en términos de alimentos (por el hecho de que el precio local del maíz fuera menor que los precios internacionales) compensaría, parcialmente, los costes administrativos más elevados de comprar localmente. Sin embargo, si los agricultores locales no pudieran incrementar sus cosechas, los esquemas de compra local podrían causar un incremento en los precios que podría perjudicar a muchos compradores en la región. Un reciente documento de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación examinó el potencial de los programas de protección social para apoyar el desarrollo de los pequeños agricultores y concluyó que las transferencias sociales de alimentos, incluyendo la alimentación escolar, tenían el potencial de promover, más que de inhibir, el crecimiento agrícola si los alimentos eran suministrados localmente y su impacto sobre los mercados y la producción vigilados estrechamente (Devereux *et al.*, 2008).

¿Expectativas demasiado ambiciosas sobre los huertos escolares?

En algunos países existen expectativas de que los programas de alimentación escolar puedan ser mantenidos con los alimentos cultivados y

producidos en la escuela por los niños durante las horas lectivas. Esto se entiende en algunos casos, como una forma de utilizar la producción agrícola local para la alimentación escolar y como una estrategia para aumentar la sostenibilidad del programa. Mientras que la participación de los niños y de las comunidades es, ciertamente, un factor determinante en la sostenibilidad de cualquier programa, el enfoque de la producción en la escuela misma suscita algunas preocupaciones serias. En primer lugar, que los niños y sus profesores cultiven la comida de forma productiva es una forma de explotación y un uso inapropiado del sistema educativo. En segundo lugar, esta práctica tiene serias implicaciones negativas potenciales para la educación y no puede conciliarse con las aspiraciones educativas de los programas de alimentación escolar. En tercer lugar, el nivel de producción que se puede obtener en una escuela normal será insuficiente para mantener un programa apropiado. Por todas estas razones, se requiere evidencia mucho más convincente para que la producción en la escuela pueda ser considerada como parte de las operaciones de la alimentación escolar, excepto, quizás con un objetivo educativo (ver capítulo 6).

Implicaciones derivadas de la planificación actual de las operaciones de alimentación escolar

La evidencia empírica disponible indica que los esquemas de compra local tienen el potencial de conseguir beneficios significativos y ya se ha demostrado que es así en países de renta media y alta. Los estudios en marcha de los potenciales beneficios de compras locales en África aportarán una evidencia empírica muy necesaria sobre los beneficios de este enfoque para países de renta baja y directrices para su puesta en práctica.

Para los que diseñan las políticas ya está claro que vale la pena explorar este modelo y que puede anticiparse que más países buscarán examinar el papel de las compras locales en su contexto local. En el capítulo 5 ofrecemos algunas indicaciones sobre los desafíos de poner este sistema en marcha y el papel del sector privado, basándonos en la limitada experiencia existente hoy en día. El sector privado puede desempeñar un papel importante a la hora de potenciar la sostenibilidad de los programas de alimentación escolar y conseguir su relación con la producción nacional. Las colaboraciones público-privadas, tanto para la producción local de alimentos como para la gestión del programa, surgen como una oportunidad, que debería ser explorada.

Un punto clave que se desprende del análisis teórico es que los beneficios potenciales solamente son posibles si los pequeños agricultores

consiguen un rendimiento mayor de sus cosechas, lo que, a su vez, requiere el apoyo a través de reformas agrícolas. El diseño de los esquemas de compra locales para la alimentación escolar, por tanto, necesita estar ligado al esfuerzo local de incrementar la producción agrícola.

CUADRO 4.1

Caso de estudio: programas de alimentación escolar en la transición. Fase 4 a Fase 5

(Para más detalles ver tabla 4.1)

Ecuador

El programa de alimentación escolar de Ecuador ha evolucionado a lo largo de un período de 20 años. En un principio, este se apoyaba en el Programa Mundial de Alimentos, tanto para su financiación como para su gestión, hasta que logró ser un programa con financiación nacional. En 1987, el Programa Mundial de Alimentos empezó a suministrar servicios de alimentación escolar a niños que vivían en áreas pobres y poco desarrolladas; dos años más tarde, el Gobierno estableció una unidad operativa para institucionalizar el proyecto bajo los auspicios del Ministerio de Educación. En 1999, la alimentación escolar llegaba a 667.000 niños en edad escolar y 3.000 escuelas en áreas rurales pobres; el Gobierno suministraba el 80% de los alimentos. En 2004, los programas de alimentación escolar de Ecuador eran financiados exclusivamente por el Gobierno.

Incrementando la capacidad del Gobierno para gestionar el programa. Actualmente, el Gobierno recibe apoyo técnico externo, tanto para el diseño de la política como para su implantación, para mejorar la gestión operativa del programa. A través de un fondo fiduciario, el Gobierno confía en el Programa Mundial de Alimentos como proveedor de servicios para la compra y la logística. La institucionalización de la alimentación escolar y la promoción de la participación de las madres han sido dos factores que han permitido la puesta en marcha a gran escala de este programa, que ahora llega a 2 millones de niños (el 15% de la población) en las 22 provincias de Ecuador (WFP APR, 2006a).

El Salvador

En 2008, el programa de alimentación escolar de El Salvador fue adoptado plenamente por el Gobierno después de 24 años de colaboración

(continúa)

con el Programa Mundial de Alimentos. El programa empezó durante la crisis interna del país en 1984 y llegó a 300.000 estudiantes, el 90% de los niños en edad escolar en áreas rurales. En 1997, seis años después de la firma de los acuerdos de paz, el Gobierno empezó a asumir responsabilidades de gestión del programa, mientras el Programa Mundial de Alimentos se retiró de los departamentos no clasificados como de mayor riesgo alimentario.

Incrementando la capacidad del Gobierno para financiar y gestionar el programa. En los primeros días, la mayor parte de la financiación de los programas gubernamentales provino de un fondo fiduciario que se creó tras un proceso de privatización. Más tarde, el programa nacional de alimentación escolar fue financiado, progresivamente, en mayor medida por asignaciones regulares presupuestarias del Gobierno. El programa se enmarcó en una iniciativa más amplia, el Programa Nacional para la Salud en la escuela, que, en cambio, se encuentra en el centro del sistema de la red de seguridad social del país. En 2006, las asignaciones gubernamentales alcanzaban 10 millones de dólares, llegando a 651.000 niños en 3.500 escuelas. La cobertura en el nivel nacional llegó al 88% en las escuelas rurales de primaria y en las escuelas urbanas pobres. El Gobierno logró el 100% de la cobertura en 2008, coincidiendo con la fecha establecida para la transferencia completa de las responsabilidades a las instituciones nacionales (WFP APR, 2006 b). En estos momentos, el Gobierno recibe apoyo externo en forma de asistencia técnica, logística, y compras a través del fondo fiduciario, que fue establecido en 2008. A través de este acuerdo, el Programa Mundial de Alimentos está introduciendo innovaciones en el sistema de compras con su «Iniciativa para el Progreso de las Compras», cuyo objetivo es relacionar las compras locales con el programa de alimentación escolar.

Nota: Ver también apéndice 1.

Trade-offs en el diseño de los programas: estrategias de focalización, modalidades de alimentación y costes

La sostenibilidad y efectividad de los programas de alimentación escolar pueden ser optimizadas a través de decisiones basadas en la evidencia empírica sobre el diseño del programa. El capítulo anterior destacó la importancia de diseñar la sostenibilidad a largo plazo en los programas desde su concepción y de revisar los programas conforme evolucionan. En este capítulo examinamos cómo los objetivos del programa pueden ser alcanzados a través de una cuidadosa selección basada en la finalidad del programa y los *trade-offs* entre las distintas estrategias de focalización, las modalidades de alimentación y los costes. Hasta donde es posible, dada la limitada evidencia empírica existente, tratamos de dar evidencia empírica sobre los costes asociados con estas decisiones.

Las diferentes estrategias de focalización

Dado que el presupuesto es finito, la focalización es esencial para asegurar que los programas ofrezcan los máximos beneficios a los que deben ser los beneficiarios del programa (ver también capítulo 3). Antes de definir el tipo de focalización, un primer paso importante para el gobierno es definir sus objetivos. Cuando el objetivo es tratar la disparidad entre géneros en el acceso a la educación, el beneficiario principal del programa deben ser las niñas. Si trata de mantener o reforzar la educación para los más vulnerables, los beneficiarios principales son, por ejemplo, los huérfanos y los niños en situación de riesgo o, en algunos casos, los chicos. En cada caso, el objetivo del programa define a la población a la que debe ir dirigida el programa.

En países de renta media y alta, las comidas gratuitas en las escuelas están, por lo general, integradas en programas de protección social dirigidos a niños concretos sobre la base de la vulnerabilidad y unas variables

relacionadas con los medios económicos de los niños. Los niños que no se consideran en situación de riesgo, normalmente pagan por su comida, si bien frecuentemente subvencionada. Por el contrario, la mayor parte de los programas de alimentación escolar de los países de renta baja tienden a estar geográficamente limitados en su alcance y se dirigen a niños que viven en situaciones de riesgo y donde la alimentación no está asegurada. Algunos programas de alimentación escolar combinan los dos objetivos, ofreciendo comidas gratuitas en la escuela para todos los alumnos de escuelas situadas en zonas donde la alimentación no es segura y dando también alimentos para llevar a casa a los niños en situación de riesgo (por ejemplo, niñas en áreas en las que existen grandes desigualdades de género o niños vulnerables al VIH). Aquí consideramos algunas estrategias de focalización que se aplican en la práctica.

Focalización geográfica

La geografía es el criterio explícito utilizado más frecuentemente para focalizar los programas de alimentación escolar. Los programas pueden ser ofrecidos a algunas escuelas o distritos y a otros no. La base para la toma de decisiones sobre los lugares donde deben operar los programas de alimentación escolar puede ser un mapa de pobreza e inseguridad alimentaria. A veces, adicionalmente a la localización geográfica, se utiliza la correlación entre las características de las escuelas y la pobreza. Por ejemplo, se podría dar preferencia a aquellas escuelas que tienen clases con alumnos de varios niveles, que tienden a ser los más pobres. Por el contrario, podrían ser excluidos los colegios privados a los que acuden, normalmente, alumnos con más recursos. En aquellos casos en los que los programas de alimentación escolar son relativamente pequeños, la focalización geográfica puede ser un criterio potente y puede conseguir que la mayor parte de los beneficios se destinen a los pobres. Un programa que atiende al 10% de las escuelas y solamente se implanta en los distritos más pobres puede que tenga pocos errores de inclusión. Sin embargo, conforme la cobertura se amplía y crece hasta hacerse universal, los programas de alimentación escolar incluirán una mayor proporción de niños que no son pobres.

En países de renta baja, los programas de alimentación escolar están orientados sobre la base de la inseguridad alimentaria y del análisis del contexto educativo en cada país, con el fin de identificar aquellas áreas con mayor necesidad educativa. Un instrumento desarrollado por el Programa Mundial de Alimentos es el Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad,

que analiza las causas de la inseguridad alimentaria y de la vulnerabilidad entre las poblaciones afectadas por conflictos, desastres naturales, *shocks* financieros y de otro tipo o vulnerabilidad crónica (ver apéndice 2). El análisis, normalmente, incluye la recogida de datos primarios y secundarios.

Se traza un perfil de las unidades subnacionales como regiones, provincias o distritos de acuerdo con su vulnerabilidad, sus necesidades educativas y la inseguridad alimentaria. La incidencia del VIH y las tasas de orfandad se añaden a los criterios, para asegurar una respuesta adecuada al VIH a través del programa. Cuando la focalización se vuelve más detallada en el curso del diseño del programa, los datos de vulnerabilidad se complementan, normalmente, con información relacionada con la futura puesta en práctica del mismo como la seguridad, la disponibilidad de colaboradores y las oportunidades de comprar la comida en el ámbito local.

Las áreas urbanas a veces no se examinan cuando se evalúa la pobreza y la inseguridad alimentaria geográficamente porque el área mínima que se analiza es mayor que el de una ciudad. Esto puede llevar a que áreas rurales sean identificadas, generalmente, como las que están en peor situación, incluso cuando el grado de urbanización y el rápido crecimiento de los barrios marginales en las ciudades hayan llevado a áreas urbanas con mayor población a vivir en situaciones de extrema pobreza. En estos casos, los programas de alimentación escolar pueden ser introducidos para apoyar a niños en situaciones de riesgo.

Una vez que las áreas objetivo han sido identificadas, el siguiente paso en el proceso es focalizar al nivel de la escuela. En este paso, la selección de algunas escuelas y no otras en un área particular, puede atraer a los estudiantes de escuelas vecinas, que no están recibiendo comida, hacia aquellas que han sido escogidas para el programa. Para evitar este fenómeno, son incluidas todas o casi todas las escuelas dentro de la misma circunscripción administrativa. Las escuelas en las áreas objetivo se filtran, generalmente, sobre la base de criterios de implantación, comúnmente nombrados como «requisitos de mínimos» (por ejemplo, interés de los padres y apoyo a la alimentación escolar y la infraestructura escolar). Los requisitos mínimos son desarrollados en colaboración con todos los agentes implicados y dependen del contexto y de los detalles de lo que se pretende alcanzar con el programa de alimentación escolar. Sin embargo, las escuelas que no alcanzan esos requisitos mínimos pueden ser aquellas que están en las comunidades más vulnerables. Esta tensión se resuelve dando el apoyo necesario para la infraestructura y el desarrollo de la capacidad como parte de la implantación del programa de alimentación escolar.

Focalización individual

Se han desarrollado diferentes metodologías, a través de proxis, para la focalización individual sobre la base de indicadores de vulnerabilidad y bienestar. Los criterios para la focalización dependen del contexto e incluyen *inputs* de múltiples agentes a diferentes niveles. La focalización a nivel de pueblo ha sido efectiva en Bangladesh (Galasso y Ravallion, 2005). Los sistemas y los requisitos de datos para lograr una focalización individual son bastante intensivos en recursos y, por el momento, se han considerado fuera del alcance de la mayor parte de los países de bajos ingresos, a pesar de que hay ejemplos de programas nacionales efectivos en países de renta media y alta.

El programa nacional de Chile es considerado un ejemplo de buenas prácticas con relación a la focalización individual, en particular por el hecho de que los mecanismos para lograr este nivel de focalización se han venido desarrollando desde la década de 1960, lo que refleja un entendimiento más profundo de los factores que determinaban la pobreza y la exclusión educativa. En Chile, se suministran a las escuelas asignaciones gratuitas de comidas sobre la base de un índice de vulnerabilidad de estas, basado en datos socioeconómicos de los hogares de los escolares del primer grado. Los profesores deben entonces asignar las comidas gratuitas a los niños más vulnerables de la clase, obteniendo el resto de los niños comida, pero a un determinado precio. Esta es una alternativa interesante a la focalización geográfica, con la que existen menores errores de inclusión cuando se aumenta la cobertura de los programas.

Aunque la focalización individual sobre la base de indicadores de pobreza puede tener beneficios considerables en términos de costo-efectividad, esta puede tener posibles costos sociales asociados con la estigmatización. En ciertos contextos, beneficiarios de programas de alimentación escolar han sido marginalizados por otros niños que no están siendo asistidos. Se necesita una fuerte participación de la comunidad para asegurar que los efectos negativos de la focalización individual sean minimizados.

Puede haber un pequeño elemento de autoselección con relación a la comida servida en los colegios, aunque los resultados no están bien cuantificados. Si la comida es abundante en casa y el almuerzo en la escuela o el refrigerio es monótono y soso, algunos niños pueden decidir no tomar la comida que se les da. Es frecuente encontrar documentos de campo sobre quejas de la monotonía en la alimentación, a pesar de que, si las jornadas escolares son largas, los niños pueden llegar a comer, aunque se quejen. Parece ser también que, cuando se permite

repetir, se favorece a los niños que han comido menos en casa, que tienen el camino más largo hasta el colegio o que han trabajado antes de asistir a clase, por lo que se cumpliría adecuadamente el objetivo. Como contrapartida a esto, los niños de mayor edad o tamaño para su edad tendrán más posibilidades de comer y estarán en mejor situación. Lamentablemente, no se conoce evidencia empírica que aclare las implicaciones de la posibilidad de repetir con relación a los objetivos de los programas.

Implicaciones operativas de las modalidades de alimentación escolar

Como se describió en el capítulo 3, hay diferencias reales entre los beneficios de comidas en la escuela (comidas o galletas) y los alimentos para llevar a casa. La elección de la modalidad de alimentación escolar depende de los objetivos del programa. De forma similar, hay diferencias significativas en lo apropiado de las diferentes modalidades al contexto y las capacidades locales. Algunos de los *trade-offs* más importantes se exploran más abajo.

Comidas en la escuela

La composición y el momento en el que se suministran las comidas en la escuela dependen de factores locales como la duración de la jornada escolar, el estado nutricional de los niños, los hábitos de alimentación locales, la posibilidad de obtener alimentos (por ejemplo, en el caso de donaciones en especie), la facilidad de la preparación, la capacidad de conservar los distintos alimentos y de determinados costes, como la disponibilidad de cocineros preparados, de instalaciones para cocinar y de agua limpia. Cocinar la comida en la escuela lleva consigo problemas y los costes de conseguir personal laboral cualificado, combustible e instalaciones tanto para cocinar como para que se utilicen de comedores. Estas complicaciones son compensadas, en cierto modo, por el hecho de que los programas se apoyan en la implicación de los padres y la comunidad, y pueden incluir comida que esté disponible en el ámbito local, elementos clave de la calidad y la sostenibilidad.

La composición y el contenido nutricional de las comidas están diseñados, generalmente, después de haber consultado con endocrinos con conocimiento de las condiciones, los hábitos y las preferencias locales, y dependen de la duración de la jornada escolar. En general, el contenido

energético debería ser el siguiente: (1) medio día de colegio, 30-45% de los requisitos diarios (555-830 calorías); (2) jornada escolar completa, 60-75% de los requisitos diarios (1.100-1.387 calorías); (3) internado, 85-90% de los requisitos diarios (1.570-1665 calorías).

Una comida escolar tipo suministrada a escolares a media jornada, por ejemplo, debería ofrecer 150 gramos de cereales, 30 gramos de legumbre, 5 gramos de aceite y 4 gramos de sal (alrededor de 695 calorías). Sin embargo, sin la inclusión de alimentos enriquecidos adecuadamente, estas comidas serían pobres en micronutrientes importantes, de forma que el enriquecimiento desempeña un papel complementario importante. Si el hambre a corto plazo es un problema, es necesario suministrar comida por la mañana o cuando el niño llega al colegio con el fin de aumentar la habilidad del niño para concentrarse y aprender.

En relación con la leche líquida (en comparación con la leche en polvo desnatada) como un elemento de la ración de comida, hay desafíos particulares que deben ser tenidos en cuenta (Programa Mundial de Alimentos, 2007a). Esto incluye sus elevados costes de empaquetado y transporte, consideraciones higiénicas y los desechos asociados con la eliminación de los residuos del embalaje.

En la medida de lo posible, los alimentos deberían ser enriquecidos con minerales y vitaminas para beneficiar los resultados nutricionales y educativos. Los alimentos importados son, normalmente, una fuente enriquecida, pero la comida adquirida en el ámbito local puede serlo también si se dispone de unidades de procesamiento adecuadas. Entre los países que producen productos enriquecidos para su uso en programas de alimentación escolar se encuentran Ghana, Guatemala, Kenia, República Democrática Popular de Laos, Malawi y Zambia, que producen harinas a partir de maíz y soja. Las galletas enriquecidas son producidas en Bangladesh, Egipto, India, Indonesia, Malawi y Pakistán, y los polvos de micronutrientes se producen en Afganistán, Camboya y Tanzania.

Cuando no existe capacidad local para procesar y enriquecer alimentos, el proceso de enriquecimiento en el momento de su utilización y justo antes de su consumo está basado en una tecnología incipiente. El polvo de micronutrientes ha sido utilizado, fundamentalmente, en programas basados en alimentos en situaciones de emergencia (es decir, alimentación suplementaria) y ha sido aplicado para la alimentación escolar en Camboya y Tanzania (Hamdani, 2008). En ambos países, el programa se basaba en que los niños esparcían los micronutrientes sobre sus propios platos de comida, lo que causaba retrasos en las comidas y creaba problemas con el tratamiento de los residuos del embalaje. Para simplificar el proceso, el producto está ahora siendo repartido en paquetes con

varias dosis que pueden ser espolvoreadas sobre la comida por los cocineros antes de servirla, reduciendo el coste de 0,025 dólares estadounidenses por dosis por niño a 0,0045 dólares estadounidenses por dosis por niño.

Galletas enriquecidas con alto valor energético y refrigerios

Las galletas enriquecidas con alto valor energético tienen beneficios educativos similares a los de las comidas en la escuela y no implican la asunción de costes locales para preparar y servir la comida (ver cuadro 5.1). Las galletas se producen, normalmente, de forma centralizada, son distribuidas en las escuelas y están, habitualmente, empaquetadas en paquetes individuales que pueden ser fácilmente almacenados y distribuidos. También pueden ser producidas localmente, como se ha hecho en el caso de Gambia (Ceesay *et al.*, 1997). Su distribución, habitualmente, distorsiona menos la jornada escolar que la comida cocinada. Para apoyar el aprendizaje en el aula, las galletas tienden a ser distribuidas como refrigerios al comienzo de la jornada escolar. Cuando los niños están en la escuela una jornada completa, las galletas o refrigerios pueden ser servidos adicionalmente a la comida.

Los programas de alimentación escolar que utilizan galletas enriquecidas tienen una ventaja potencial sobre la comida convencional en las escuelas porque una galleta puede ser considerada un refrigerio más que una comida y, posiblemente, no sustituya a la comida que recibe el niño en casa. Aunque esta es una anécdota que se ha repetido frecuentemente, no hemos sido capaces de encontrar evidencia empírica que la apoye.

Las galletas no son siempre la elección preferida por los niños porque no suele ser lo que comen habitualmente en casa. En algunas culturas, las galletas pueden no ser consideradas un alimento apropiado y los niños pueden considerar, por tanto, que no han comido. Cuando las galletas son muy secas, los niños tienen que beber agua para poder ingerirlas, lo que puede ser una fuente de preocupación en colegios que no disponen de agua potable. Los esfuerzos para mejorar la ingestión de las galletas endulzándolas, pueden llevar a prácticas alimenticias poco saludables. Más aún, si el acceso a la escuela debe ser mejorado junto con el aprendizaje, las galletas pueden no tener suficiente valor económico. Todo ello, a pesar de que un estudio bien diseñado utilizando galletas en Bangladesh demostró que estas constituían un suplemento adicional a las raciones para llevar a casa y tenían un potencial de aprendizaje comparable a los programas de comidas y a un coste inferior (Ahmed, 2004).

CUADRO 5.1

Caso de estudio: programas evaluados que han utilizado galletas enriquecidas*Indonesia*

Desde 2006 hasta abril de 2008, un programa de alimentación escolar en Indonesia apoyó a más de 530.000 niños en casi 3.000 escuelas primarias en las áreas más vulnerables de Aceh, Gran Jakarta, este de Java, Nusa Tenggara Barat y Nusa Tenggara Timur. El programa combinaba la distribución de galletas enriquecidas con educación para la salud, higiene personal y nutrición a través de materiales didácticos mejorados, y utilizó métodos de enseñanza participativos y divertidos. Las galletas eran producidas localmente, enriquecidas y aprobadas por el Ministerio de Salud de Indonesia y distribuidas mensualmente por colaboradores desde los almacenes a las escuelas incluidas en el programa. Los profesores eran los responsables de la distribución de las galletas en las clases y de la enseñanza sobre nutrición.

Los Ministros del Sudeste Asiático de la Red de la Organización para la Educación sobre Medicina Tropical, el Centro Regional para la Nutrición de la Comunidad de la Universidad de Indonesia, Universidad de Airlanga, y el Programa Mundial de Alimentos, evaluaron el programa de alimentación escolar. Los resultados del estudio realizado en 2007 no mostraron ninguna mejora significativa de los indicadores antropométricos. Sin embargo, se encontró una mejora significativa de la concentración de hemoglobina en relación con los niveles de referencia, lo que tuvo como resultado un descenso de la incidencia de la anemia. El promedio de resultados cognitivos expresado como porcentaje de las máximas calificaciones se incrementó claramente en la fluidez verbal, el procesamiento visual y en la concentración. En coordinación con las autoridades locales de salud, hubo dos rondas de actividades de desparasitación en las provincias de Nusa Tenggara Barat y Nusa Tenggara Timur con una cobertura del 89%.

El coste del programa en 2006 fue de 17,59 dólares estadounidenses por niño al año.

El programa fue puesto en práctica en coordinación con el Consejo de Coordinación de la Salud Escolar dependiente del Ministerio de Educación, con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos.

Bangladesh

Un programa de alimentación escolar en Bangladesh suministró galletas enriquecidas de alto valor energético a 400.000 escolares a través de

(continúa)

organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG) en escuelas primarias, que estaban dirigidas a áreas vulnerables y de riesgo alimentario. La ayuda alimentaria destinada para la alimentación escolar se empleaba en la producción local de galletas enriquecidas que eran suministradas y almacenadas por las ONG encargadas de proveer este servicio en los almacenes del distrito. Las ONG también eran las responsables de preparar los planes de distribución, comprobando la asistencia y la distribución e inspeccionando las escuelas para que hubiera buenas prácticas de almacenaje, higiene y sanidad. El programa se puso en práctica a través de la Dirección de Educación Primaria, que depende del Ministerio de Educación Primaria y General. En cada escuela, el Comité de Gestión de la Escuela (CGE), formado por padres, profesores y funcionarios de educación, era el encargado de supervisar el proceso de distribución.

El Instituto Internacional de Investigación de Políticas de Alimentación evaluó el impacto del programa (Ahmed, 2004). La alimentación escolar incrementó la tasa de matriculación bruta en un 14,2% (un 10% en la tasa de matriculaciones netas), redujo la probabilidad de abandono escolar en un 7,5% e incrementó la asistencia a la escuela en unos 13 días al mes. Las calorías de las galletas consumidas fueron, casi en su totalidad (97%), adicionales a la dieta habitual de los niños. La ingestión media de los escolares que participaron en el programa fue un 11% y un 19% mayor en las áreas rurales y urbanas marginales respectivamente, que la ingestión de energía de los escolares de primaria en los grupos de control. Los estudiantes participantes también parecían compartir las galletas con sus hermanos menores y la energía de las galletas suponía el 7% de la ingestión de energía total en el caso de los niños de 2 a 5 años en los hogares que se beneficiaban del programa en las áreas rurales. El índice de masa corporal de los niños participantes aumentó 0,62 puntos, un incremento del 4,3% comparado con el índice de masa corporal medio de los niños del grupo de control. La participación en el programa de alimentación escolar mejoró las calificaciones en 15,7 puntos porcentuales, con mejoras, en particular, en los exámenes de matemáticas. El coste de suministrar las galletas se mantuvo por debajo de 12 dólares estadounidenses por niño y año.

El programa ha sido puesto en práctica por el Ministerio de Educación, con apoyo del Programa Mundial de Alimentos.

Fuente: Autores.

A través del enriquecimiento, las galletas pueden ser una fuente importante de micronutrientes y, en cantidad suficiente, pueden tener un valor nutricional elevado. Las galletas pueden ser enriquecidas con vitamina A, hierro, fósforo, yodo y, a veces, con vitaminas B hasta un nivel

de dos tercios de la cantidad requerida diariamente por reparto. La típica composición nutricional de estas galletas asciende a alrededor de 450 calorías y 12 gramos de proteínas por cada 100 gramos de galletas. Sin embargo, cantidades insuficientes de estas galletas proveen una pequeña fracción de la cantidad diaria recomendada de energía, proteínas y grasas.

La comida en forma de refrigerios, como la harina a partir de maíz y soja, tiene un contenido relativamente elevado de proteínas y puede dar energía suficiente (hidratos de carbono y grasas) si incluye cantidades suficientes de alimentos combinados, azúcar y aceite. El perfil general de los micronutrientes de estos refrigerios es el atributo más importante porque todos están enriquecidos con hierro, zinc y otros micronutrientes.

Dado el limitado contenido energético de las galletas, aquellas escuelas que tengan horas lectivas durante toda la jornada podrían considerar una comida de forma adicional a las galletas de mediodía para hacer una contribución significativa a la dieta.

El suministro de galletas presenta oportunidades para crear empleo en el ámbito local y generar beneficios, especialmente para panaderías pequeñas y medianas y empresas de procesamiento de alimentos, incluso si los ingredientes tienen que ser importados.

Alimentos para llevar a casa

El beneficio principal de los alimentos para llevar a casa es que están realmente dirigidos a grupos específicos que padecen especiales desventajas educativas, como las niñas, niños que se ocupan de ganado, huérfanos y niños vulnerables, y funcionan como programas de transferencias monetarias condicionadas. El tamaño de las raciones de alimentos para llevar a casa puede ser aumentado para incrementar el valor de la transferencia al hogar. Estos son menos complicados de poner en práctica que los programas convencionales de alimentación escolar que requieren inversiones sustanciales tanto en infraestructura como en la aportación de la comunidad. Sin embargo, también pueden tener ciertas carencias por las mismas razones: hay poca implicación de los padres y de la comunidad en la escuela misma, menos oportunidades para la creación de empleo y la generación de beneficios y menor impacto directo sobre el hambre a corto plazo y el aprendizaje de los estudiantes. Los alimentos se dan individualmente y se condicionan a una asistencia continuada a la escuela que, generalmente, suele ser de, al menos, el 80% de la asistencia mensual.

Los alimentos para llevar a casa son una transferencia de recursos y su contenido está determinado por las condiciones locales con relación al valor de las materias primas y la disponibilidad y facilidad de almacenamiento y distribución. Los alimentos para llevar a casa son de gran valor y poco volumen como, por ejemplo, un saco de 10 kilos de maíz u otros cereales o una garrafa de cuatro litros de aceite vegetal. La distribución tiene lugar normalmente una vez al mes o al trimestre.

Combinación de distintas modalidades

En algunos contextos, los programas de alimentación escolar combinan comidas en el colegio o programas de galletas o refrigerios con un suplemento adicional de alimentos para llevar a casa que apunta a un grupo específico de niños en situación de riesgo identificados en el análisis del problema; por ejemplo, huérfanos y niños en situación de riesgo en el contexto del VIH, niños que se ocupan de ganado y otros grupos marginados, o niñas en grados superiores, que tienen un alto riesgo de abandono escolar. Distribuyendo el coste adicional de los alimentos para llevar a casa por toda la población asistida, los beneficios para los grupos en situación de riesgo pueden conseguirse a un coste adicional relativamente bajo. Basándonos en datos del Programa Mundial de Alimentos, de media, un programa que incluya comidas en la escuela y alimentos para llevar a casa tendría que suministrar, por lo general, las dos modalidades a alrededor de un 20% de los niños, y el restante 80% recibiría solamente comidas en el colegio. Sin embargo, la proporción real de niños que reciben las dos modalidades varía considerablemente de país a país, reflejando el carácter de esta asistencia adicional de alimentos para llevar a casa, que está orientada a determinados beneficiarios y depende del contexto general.

Costes de las modalidades de alimentación escolar y la elección de alimentos

En general, los costes de los programas de alimentación escolar dependerán de diferentes factores, incluyendo la elección de la modalidad, la composición y las cantidades de alimentos para llevar a casa, si la comida se compra en el ámbito local o es importada y del número de beneficiarios y de los días de alimentación escolar por año. La logística, la seguridad y las condiciones climáticas tienen un impacto sobre los gastos del programa. El contexto geográfico también tendrá un impacto en los

costes generales: países sin salida al mar se enfrentarán, generalmente, a mayores costes operativos que los países que pongan en práctica el mismo tipo de programa, pero que tienen acceso a puertos de mar, dependiendo de dónde procedan los alimentos.

Comidas en la escuela

La estimación del coste de los programas de comidas en la escuela no es siempre sencillo porque ofrecer comidas cocinadas en la escuela, generalmente, incluye un abanico de costes en el propio colegio que, normalmente, no están incluidos dentro de los gastos generales del programa. Un estudio reciente ha estimado los costes totales de los programas de comidas en la escuela recogiendo datos proporcionados por las organizaciones encargadas de poner en marcha programas de alimentación escolar a todos los niveles, en cuatro países del África subsahariana: Gambia, Kenia, Lesoto y Malawi (Galloway *et al.*, próxima publicación). Los costes del programa se estandarizaron utilizando un típico año escolar de 200 días, raciones diarias de 700 calorías y con un ajuste para las interrupciones en el suministro de comidas. Los costes de la alimentación escolar se situaron entre 28 y 63 dólares estadounidenses por niño y año (la media ponderada se situó en 40 dólares estadounidenses por niño y año). En promedio, los costes de las materias primas supusieron el 59% del gasto total. La contribución de las comunidades locales fue en promedio del 5% de los costes totales (variando desde el 0% en Lesoto hasta un 15% en Kenia), o alrededor de 2 dólares estadounidenses por niño y año de media. La estimación de costes del Programa Mundial de Alimentos que puede incluir algunos costes de materias primas supuso el 60% del coste total del programa.

Otro estudio, que estimó los gastos de los proyectos del Programa Mundial de Alimentos (es decir, los costes del programa Mundial de Alimentos) reveló que, en 19 países que servían comidas en las escuelas, el coste medio del programa estandarizado utilizando los parámetros descritos más arriba fue de 20,40 dólares estadounidenses por niño y año (Gelli, Al-Shaiba y Espejo, próxima publicación). Las variaciones regionales en los costes se debían fundamentalmente a la variedad de alimentos que integraban la cesta alimentaria. Asumiendo que los costes del Programa Mundial de Alimentos suponen el 60% de los costes totales de la puesta en marcha del proyecto, como en el estudio de Galloway *et al.*, esto implicaría que los costes totales de las comidas en la escuela serían aproximadamente de 34 dólares estadounidenses por niño y año.

Galletas enriquecidas

Dado que los conceptos más relevantes del coste de las galletas, una vez que llegan al colegio, son el almacenamiento y la distribución a los niños, los costes en el ámbito del colegio de los programas de galletas pueden ser muy limitados. Un reciente análisis completo de los programas que apoyaba el Programa Mundial de Alimentos en tres países (Bangladesh, India e Indonesia) concluyó que la media ponderada de los costes estandarizados de proveer galletas enriquecidas era de 12,77 dólares estadounidenses por niño y año (Gelli *et al.*, 2006). Los costes por beneficiario varían sustancialmente de un país a otro, desde los 10,86 dólares estadounidenses en Bangladesh a los 17,59 dólares estadounidenses en Indonesia. El coste de las materias primas supuso una media del 81% del total del coste del proyecto, 22 puntos porcentuales por encima del programa de comidas en la escuela. El estudio de Bangladesh cita la cifra de 18 dólares estadounidenses por niño y año, para un año escolar de 240 días sin la estandarización aplicada en el estudio anterior (Ahmed, 2004). Se requiere más trabajo para entender todas las implicaciones de costes de los programas de galletas en las escuelas en todos los países en desarrollo, especialmente en el África Subsahariana.

Alimentos para llevar a casa

Los costes para el colegio de los programas de alimentos para llevar a casa están relacionados con el control de la asistencia; no se necesita preparación *in situ*. Un análisis de los costes totales de un programa de alimentos para llevar a casa en Pakistán mostró que los costes totales de aplicar el programa, ajustadas las rupturas en la cadena alimentaria, eran de 63 dólares estadounidenses por niño y año (Ahmed *et al.*, 2007). Los costes de los alimentos suponían el 63% de los gastos totales del programa.

Un análisis de los costes del Programa Mundial de Alimentos en cuatro países (China, Ghana, Pakistán y la República de Yemen) llegó a la conclusión de que el coste medio de los alimentos para llevar a casa era de 52 dólares estadounidenses (Gelli, Al-Shaiba y Espejo, próxima publicación). Los costes más elevados de los alimentos para llevar a casa en comparación con otras modalidades de alimentación escolar se debían, fundamentalmente a las mayores cantidades de alimentos distribuidos a cada niño. En este conjunto de datos, a lo largo de un año, los alimentos para llevar a casa distribuyeron aproximadamente el doble de comida por niño en comparación con las comidas en el colegio, porque los

alimentos para llevar a casa son suplementos adicionales para los hogares y la cantidad y composición está, en la mayor parte de los casos, determinada por el valor de los bienes y por la dimensión media de la familia. A esto se añade que la metodología de la estandarización utilizada en este análisis puede no ser siempre apropiada para los alimentos para llevar a casa, donde la comida se distribuye condicionada a la asistencia a la escuela.

Consideraciones de eficiencia en relación con los costes en la selección de las modalidades de alimentación

La elección de la modalidad de distribución de alimentos en la escuela tiene considerables implicaciones, tanto por los objetivos del programa como desde una perspectiva de los costes de este. Sobre la base de los datos actuales, las comidas en la escuela son, aproximadamente, tres veces más costosas que las galletas enriquecidas. Además, como se muestra en la tabla 5.1, las galletas son más eficaces en cuanto a la aportación de energía y micronutrientes, ofreciendo ventajas potenciales en contextos donde las deficiencias de micronutrientes en niños en edad escolar están extendidas y las infraestructuras y los recursos para los programas de alimentación escolar están restringidos. Sin embargo, las galletas se quedan cortas con relación a la totalidad de beneficios nutricionales ofrecidos por una comida y no la pueden sustituir.

Adicionalmente, la elección de la modalidad de alimentación escolar siempre deberá tener en cuenta las condiciones locales. Las decisiones tomadas por el programa de alimentación escolar de Panamá ofrecen un ejemplo de estas consideraciones. Los alimentos incluidos en el programa desarrollado en Panamá incluyen leche, crema enriquecida (leche evaporada con azúcar), galletas enriquecidas y un almuerzo, con una variación significativa de los costes de cada uno de estos elementos. De entre las opciones de refrigerios disponibles (leche, crema y galletas), la crema es la más barata si se mide por el coste de una ración, por 1000 calorías y por 100 gramos de proteínas (ver tabla 5.2). A pesar de que la leche cuesta el doble, la ley en Panamá establece que todos los niños tienen el derecho a recibir una ración de leche gratuita todos los días. Esta regulación parece tener un «fuerte apoyo del lobby procesador y envasador de leche en Panamá» (Banco Mundial, anexo 16, p. 4). De forma que, a pesar de que la sustitución de la leche por la crema mejoraría la eficacia del programa con relación a su coste, la leche se ha mantenido por estar protegida por ley.

TABLA 5.1

Comparación de los costes anuales medios por beneficiario y por suministro de nutrientes entre las galletas enriquecidas y las comidas en la escuela, en dólares estadounidenses

<i>Modalidad</i>	<i>Coste estandarizado por beneficiario al año</i>	<i>Coste por 100 kcal. suministradas</i>	<i>Coste por miligramo de hierro suministrado</i>	<i>Coste por 100 mcg de vitamina A suministrado</i>	<i>Coste por 100 mcg. de yodo suministrado</i>
Comida en el colegio	40	11	9	19	130
Galletas	13	5	2	4	19

Fuente: Galloway *et al.*, próxima publicación; Gelli *et al.*, 2006.

Nota: mcg: microgramo.

TABLA 5.2

Comparación del coste de los diferentes productos de un programa de alimentación escolar en Panamá, en dólares estadounidenses

<i>Producto</i>	<i>Coste por ración</i>	<i>Coste por 1.000 kcal.</i>	<i>Coste por 100 gramos de proteínas</i>
Leche	0,21	1,33	2,62
Crema	0,09	0,55	2,22
Galletas	0,13	0,84	5,7
Almuerzo	0,13	0,20	0,8

Fuente: Banco Mundial.

Trade-offs entre estrategias de focalización y modalidades

La tabla 5.3 resume los temas discutidos en este capítulo y trata de proporcionar información clara a los responsables del diseño de las políticas de alimentación escolar con el fin de que puedan tomar decisiones contando con la información adecuada. Los programas de alimentación escolar tienen que adaptarse a un contexto específico y las decisiones que se toman dependerán, en última instancia, de equilibrar los resultados clave que se buscan con los *trade-offs* y costes en los que se incurre. Uno de los mayores problemas que existen es la falta de datos fiables sobre los costes. Las estimaciones actuales sobre los costes se encuentran en la parte baja del rango de aquellos indicados por el Banco Mundial en anteriores

TABLA 5.3

Alimentación escolar, modalidades, resultados, costes de oportunidad, costes de oportunidad, costes y tipo de alimentación

	<i>Comidas</i>	<i>Refrigerios o galletas enriquecidas</i>	<i>Alimentos para llevar a casa</i>
Beneficios esperados	<ul style="list-style-type: none"> • Puede haber beneficios educativos significativos relacionados con las matriculaciones, la asistencia y el abandono escolar y la capacidad cognitiva. • Puede reducir las deficiencias de micronutrientes dependiendo de la cesta de alimentos y de las intervenciones complementarias. • Proveen una transferencia inmediata de alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • De forma similar a las comidas, en relación con los logros educativos y la capacidad cognitiva pero, quizás, menores beneficios en cuanto a las matriculaciones y la asistencia escolar. • Puede reducir las deficiencias de micronutrientes dependiendo del contenido de las galletas y de las intervenciones complementarias. • Proveen una transferencia inmediata de alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede haber beneficios en las matriculaciones, la asistencia y el abandono escolar (especialmente en el caso de niñas y en niños en situación de riesgo, si se identifican como objetivo); empieza a surgir evidencia de los beneficios en los resultados educativos. • Proveen una transferencia inmediata de alimentos.
Ventajas y <i>trade-offs</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Desde el punto de vista de la protección social, el valor de las transferencias está limitado a la cantidad de comida que el niño come en el colegio. • La cesta de alimentos puede ser diseñada a medida de los gustos y hábitos culturales locales. • Requieren la implicación de la comunidad y su participación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Son útiles para llegar a un número mayor de niños con un coste más bajo que las comidas en las escuelas. • Más fáciles de servir en las primeras horas de la jornada escolar (importante para aplacar el hambre a corto plazo). • El contenido energético es insuficiente para jornadas educativas largas o internados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desde el punto de vista de la protección social, funcionan de forma muy similar a transferencias monetarias condicionadas y son útiles cuando no hay transferencias monetarias establecidas. • Pueden dar un valor de transferencia mayor que las comidas en la escuela o las galletas enriquecidas.

.../...

Tabla 5.3

Alimentación escolar, modalidades, resultados, costos de oportunidad, costos y tipo de alimentación (continuación)

	<i>Comidas</i>	<i>Refrigerios o galletas enriquecidas</i>	<i>Alimentos para llevar a casa</i>
<i>Ventajas y trade-offs</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Apropriadas para escuelas de jornada completa o internados. • La cesta de alimentos es más cara que en el caso de las galletas, pero más barata que en el caso de los alimentos para llevar a casa. • Los costos pueden mantenerse constantes modificando la cesta de alimentos (por ejemplo, utilizando polvos de micronutrientes). • Requieren instalaciones para cocinar, almacenar, la implicación de la comunidad y el control del profesor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesitan menos infraestructura (no hay que cocinar, almacenamiento limitado, mayor plazo hasta su caducidad). Especialmente útiles en contextos urbanos o situaciones de emergencia. • Como son considerados refrigerios, hay un riesgo reducido de que el niño reciba menos alimentación en su casa por haberla recibido en la escuela. • Menos necesidad de implicación por parte de la comunidad y los profesores. • El efecto de las galletas o de los refrigerios sobre las matriculaciones o la asistencia de los niños depende de la medida en la que son considerados un incentivo real para los niños y sus familias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tradicionalmente están dirigidos a ciertos grupos de niños en situación de riesgo pero podrían ser distribuidos ampliamente para llegar a hogares particularmente vulnerables. • No requieren cocinar, ni almacenamiento. • Requieren una menor implicación de la comunidad pero necesitan tiempo del profesor para controlar la asistencia y establecer la ayuda social. • Existe evidencia de que también pueden beneficiar a niños que todavía no han entrado en la escuela.
			.../...

TABLA 5.3
Alimentación escolar, modalidades, resultados, costos de oportunidad, costos y tipo de alimentación (continuación)

	<i>Comidas</i>	<i>Refrigerios o galletas enriquecidas</i>	<i>Alimentos para llevar a casa</i>
Costes ^a	<ul style="list-style-type: none"> • Una media de 40 dólares estadounidenses por niño y año (Galloway <i>et al.</i>, próxima publicación). 	<ul style="list-style-type: none"> • Una media de 13 dólares estadounidenses por niño y año para galletas con alto contenido energético (Gelli <i>et al.</i>, 2006). 	<ul style="list-style-type: none"> • 52 dólares estadounidenses por niño y año, media de cuatro programas del Programa Mundial de Alimentos (Gelli, Al-Shaiba y Espejo, próxima publicación).
Tipo de alimento	<ul style="list-style-type: none"> • Cereales, maíz (como mazorca o en la comida), harina de trigo, trigo bulgur, sorgo o arroz. • Legumbres: judías, lentejas, garbanzos. • Carne, pescado, pollo. • Aceite vegetal. • Azúcar. • Sal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mezcla de alimentos enriquecidos como la harina a base de maíz y soja. • Galletas enriquecidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aceite vegetal. • Cereales (maíz, mijo, sorgo, arroz). • Judías.

Fuente: Autores.

^a Los costos individuales reales de los programas de alimentación escolar varían de los costos presentados. Por razones de divulgación, el Programa Mundial de Alimentos utiliza la cifra general de 0,25 dólares estadounidenses al día y 50 dólares estadounidenses por niño al año como coste de la alimentación escolar.

trabajos, en donde el coste de los programas que suministraban alimentos a través de las escuelas estandarizados a lo largo de 365 días y 1.000 kcal varía desde los 19,35 dólares estadounidenses hasta los 208,59 dólares estadounidenses por receptor y los costes medios por región varían desde 79 dólares estadounidenses en el África Subsahariana y 91 dólares estadounidenses en Asia (Horton, 1992). Estimaciones más ajustadas de los costes son un área importante para la investigación en el futuro.

Una omisión si cabe más importante es una estimación coherente de la eficiencia con relación a los costes de las diferentes modalidades y las estrategias de focalización. Por ejemplo, mientras parece posible, de acuerdo con las investigaciones, que las galletas enriquecidas tengan un menor impacto sobre la capacidad cognitiva que las comidas (ver capítulo 3), se desconoce la magnitud de esa diferencia. Hay una incertidumbre similar sobre la medida en la que los alimentos para llevar a casa son una elección más adecuada para fomentar las matriculaciones. Las investigaciones para estimar los costes deberían centrarse específicamente en la relación de los costes con la magnitud del resultado. En particular, hay muy pocos estudios que comparen las comidas con los alimentos para llevar a casa en entornos similares. Los dos estudios que han ido más lejos en este terreno (es decir, los estudios sobre Burkina Faso y Uganda; Alderman *et al.*, 2008) sugieren que los dos programas llevan a mejoras similares con relación a no tener programa alguno; por tanto, la elección de un programa u otro puede depender del coste de suministro.

CAPÍTULO 6

Marco institucional y de compras públicas

Este capítulo continúa con el tema de cómo lograr que la sostenibilidad y la efectividad de los programas de alimentación escolar puedan ser optimizadas sobre la base de decisiones basadas en la evidencia empírica disponible sobre el diseño del programa. El capítulo anterior examinó cómo los objetivos de los programas se pueden conseguir a través de *trade-offs* entre diferentes finalidades, modalidades de alimentación y los costes de su mantenimiento. En este capítulo, se explora cómo los acuerdos institucionales y la elección sobre el procedimiento de adquisición pública depende del contexto específico del país, especialmente, en relación con la política, los recursos y la capacidad de cada país; estos son los tres factores fundamentales que emergen del análisis de los determinantes clave del proceso de transición.

Marco institucional

En muchos países de renta baja, los programas de alimentación escolar son gestionados por socios externos frecuentemente como un programa que va en paralelo a programas sectoriales. Una consecuencia importante de ello es que cualquier transición a un programa nacional requiere, como primer paso, la institucionalización de la alimentación escolar dentro de las estructuras nacionales, incluidas en el ámbito local.

Muchos estudios de casos de países que han realizado la transición hacia programas nacionales destacan los beneficios, independientemente del contexto, de tener una institución concreta en el nivel central designada para estar al cargo del programa. En la mayor parte de los países, esta responsabilidad recae en el sector educativo, si bien algunos países han decidido crear instituciones independientes, particularmente en los casos en donde el programa se ve como una prioridad política. En otros

casos, el programa puede ser visto como una intervención multisectorial, crucialmente ligada al sector educativo, pero puesta en práctica por las autoridades de agricultura, salud o los gobiernos locales. El factor clave que muestra las semillas de la transición es el liderazgo del gobierno para la incorporación del programa en la política nacional.

La procedencia de los alimentos y cuál es la institución responsable de su adquisición determina en gran medida cómo el programa es gestionado. Un programa que compra grandes cantidades de comida a proveedores nacionales y los distribuye por todo el país necesitará una capacidad centralizada significativa para planificar las necesidades con suficiente antelación, coordinar las licitaciones en el ámbito nacional y gestionar la distribución. Por el contrario, si la comida se compra cerca de las escuelas a través de un sistema descentralizado, entonces las estructuras institucionales en el ámbito nacional no necesitan ser tan fuertes, sino tener un apoyo significativo de los gobiernos en el ámbito local. Por tanto, los papeles y la responsabilidad de las diferentes partes del sistema institucional dependen en gran medida de la modalidad de compra y del origen de los alimentos.

Gestión centralizada

El modelo de gestión centralizada sitúa la responsabilidad general en el nivel nacional o estatal y se apoya en subcontrataciones y en intermediarios para la compra de alimentos. A pesar de que pueda haber una contribución y participación comunitaria (como, por ejemplo, de las escuelas, los jardines de infancia o la implicación de los padres y los profesores en las actividades diarias del programa), la responsabilidad financiera y de gestión del programa recae sobre las instituciones gubernamentales. Independientemente de la localización, el centro institucional de los programas debe tener personal formado y un presupuesto para planificar y gestionar el programa.

Algunos países han conseguido integrar y poner en práctica con éxito las actividades de alimentación escolar con intervenciones en salud escolar como la desparasitación, y, en consecuencia, tienen un equipo en el nivel de distrito para tratar estos temas. En otros, las actividades de alimentación escolar son llevadas a cabo por funcionarios del sector relevante. En cualquiera de los casos, la planificación, el control y la gestión de un programa de alimentación escolar requieren capacidad en el ámbito local, formación y un presupuesto para poder llevarlo a cabo. Este tipo de modelo de gestión, sin embargo, está siendo políticamente cada vez

menos popular y existe una tendencia creciente a confiar en sistemas de gestión desarrollados por las propias escuelas para la puesta en marcha de programas de alimentación en estas, así como ocurre con otros aspectos del sector educativo.

Modelos de gestión descentralizada de alimentación escolar

Una consulta a alto nivel sobre alimentación escolar en Ghana indicó en 2007 que la mayor parte de los países africanos utilizan ahora un enfoque descentralizado o de «abajo a arriba» que se apoya bastante en las estructuras locales (NEPAD, 2007). La descentralización ofrece una mejor oportunidad para desarrollar programas creativos (aunque informales) que puedan responder mejor a las necesidades y contextos locales, que, a su vez, pueden fomentar la implicación de la comunidad local. El sistema de compras descentralizado e informal de Nigeria, por ejemplo, permite a cada comité de gestión de las escuelas comprar alimentos y desarrollar menús que reflejen los patrones y tradiciones de la dieta local. Esos servicios son capaces de utilizar tecnologías adaptadas al contexto local, apoyar la acción coordinada de la comunidad y promover partenariados o colaboraciones.

A pesar de que un modelo de puesta en práctica descentralizado tiene las ventajas que acabamos de analizar, también plantea otras cuestiones importantes que es preciso considerar. La descentralización puede provocar que el programa se lleve a cabo de forma desigual. El programa de alimentación escolar de Ghana, a pesar de haber sido desplegado en todo el país con un liderazgo político del máximo nivel, muestra diferencias en los ámbitos regionales, de distrito y de escuelas en la estructura de la administración, las prácticas de compras, el desarrollo de los menús y la preparación de las comidas. Esto también ocurre en Brasil, la India y Sudáfrica, donde se puede observar una diversidad de prácticas en cada nivel de aplicación del programa (Programa Mundial de Alimentos, 2009). Las comunidades y las escuelas con más recursos, apoyo político o iniciativa local pueden tener programas más potentes, creando disparidades regionales o exacerbando las desigualdades existentes. Por el contrario, las comunidades y colegios más necesitados de los beneficios de la alimentación en la escuela pueden ser dejados de lado.

El modelo descentralizado sitúa una mayor responsabilidad en los ámbitos de distrito y regionales y se basa en las fortalezas de las instituciones comunitarias, como los comités de gestión escolares o grupos locales. En algunas áreas de Ghana, los alimentos son comprados por los comisarios

de distrito, mientras que en Nigeria y Tailandia los responsables son las estructuras locales de las escuelas. En otros sitios, agrupaciones de mujeres, comités escolares y organizaciones agrarias tienen un papel importante que desempeñar. El objetivo fundamental de todos estos enfoques es que el proceso de toma de decisiones recaiga sobre la comunidad que se beneficia del programa y aumenta la transparencia y la responsabilidad social.

Los enfoques específicos de cada contexto son especialmente importantes. Por ejemplo, en áreas urbanas con gran densidad de población, la gestión del programa podría ser organizado con varias cocinas grandes que sirvieran a un gran número de escuelas y niños. En India, 15 cocinas en 6 estados proveen alimentos a 5.700 escuelas y 960.000 escolares diariamente como parte del Programa Nacional de Comida a Mediodía a un coste de 28 dólares estadounidenses por niño y año. Este enfoque puede ser menos apropiado en áreas rurales donde las escuelas son pequeñas y están muy alejadas unas de otras (Akshaya Patra Foundation, 2008).

Programas mantenidos por la comunidad

Es importante encontrar el equilibrio adecuado entre los programas que cuentan con la participación y control de la comunidad —un factor muy positivo para la sostenibilidad— y aquellos programas que pretenden ser financiados, en gran medida, por la propia comunidad. Existe una tendencia a considerar los programas mantenidos por la comunidad como una opción para reducir la dependencia de la asistencia externa, pero esto puede crear expectativas significativas sobre la comunidad, que puede que no sea capaz de satisfacer. De hecho, hay evidencia puntual de muchos países de renta baja en los que las comunidades aplican tasas o contribuciones en especie para apoyar estos programas y, con ello, establecen barreras a la educación, particularmente para las niñas y los pobres.

Adicionalmente, este tipo de programas, por definición, solo pueden ser mantenidos en áreas de un país donde hay seguridad alimentaria y que, generalmente, están en una buena situación económica y no pueden asistir a la población que está más necesitada. De forma similar, este modelo es particularmente susceptible a los *shocks* (por ejemplo, un incremento del precio de los alimentos o sequías) y pueden tener problemas en relación con el tipo, la calidad y la regularidad de la distribución de comidas. A pesar de ello, estos programas pueden desempeñar papel importante en la estrategia nacional global, por ejemplo sirviendo a las comunidades que tengan más medios. Los estudios de casos sobre alimentación

escolar mantenidos por la comunidad podrían ayudar a entender mejor las buenas prácticas, así como los fallos existentes y la medida en la que las comunidades pueden financiar y mantener la alimentación escolar en diferentes contextos.

En algunos casos, las comunidades mismas establecen programas de alimentación escolar independientes de las estructuras formales. Y, en muchos sitios, este es el único modelo que ha sido implantado. Por el hecho de que ya está establecido, podría ser un canal para distribuir recursos adicionales a las comunidades. En Togo, por ejemplo, donde no hay un programa de alimentación escolar formal, los padres dan a los niños, habitualmente, una pequeña cantidad de dinero para comprar comidas preparadas y vendidas por los miembros de la comunidad (las *mamans*). Este sistema es relativamente eficiente pero se está encareciendo progresivamente, debido a la crisis de los precios de los alimentos. Para el fin del curso escolar 2007/08, el coste de una comida básica (por ejemplo, 120 gramos de arroz con salsa de pescado) se había incrementado en casi un 50%. Como respuesta a la crisis alimentaria, el Gobierno está desarrollando un programa de sellos de alimentos, utilizando fondos externos para proveer de vales a los niños para comprar el almuerzo a las *mamans*.

En los casos en los que el gobierno ha decidido que la responsabilidad del mantenimiento del programa de alimentación escolar recaiga en la comunidad, se podría implantar un apoyo específico para la comunidad, por ejemplo ligando los programas agrícolas a las comunidades. Asimismo, seguiría siendo necesario un marco político sólido, que reconociese la existencia de este programa, y se necesitaría una estructura institucional para determinar las directrices, los estándares mínimos y apoyar a la comunidad. En determinados casos, el gobierno puede desear un modelo mixto de aplicación, donde la cesta de comida básica sea suministrada por el Estado y que esta luego fuera complementada por la comunidad. De esta forma, la oferta de comida del programa podría ser protegida y los mínimos estándares nutricionales y de calidad mantenidos.

El papel del sector privado en la alimentación escolar

La necesidad de una política nacional de alimentación escolar y de un marco institucional para gestionar los programas no implica que la puesta en práctica deba correr a cargo exclusivamente del sector público. En muchos casos, el sector privado puede desempeñar papel muy importante no solamente en la producción de alimentos, sino también en las funciones de gestión y distribución del programa. Hay ejemplos, como

el de Chile, donde una política nacional específicamente desplaza la responsabilidad al sector privado. Igualmente, existen otros países que han desarrollado colaboraciones público-privadas para la puesta en práctica de los programas, como, por ejemplo, la India, que tiene tanto programas administrados por los Estados como apoyados por organizaciones del sector privado. En el nivel local, las pequeñas y medianas empresas pueden estar también involucradas en la preparación y distribución de comidas para el programa, multiplicando su efecto sobre la economía local. Las secciones que siguen a continuación describen los principales métodos de compra para la alimentación escolar, que podrían ser llevados a cabo por el Estado, por organizaciones externas, por el sector privado o por una combinación de dos o más actores.

Compras

Los mecanismos de compra son fundamentales en la puesta en práctica de un programa. Estos dependen de la disponibilidad de dinero en efectivo frente a recursos en especie para los programas y de la situación de seguridad alimentaria local. Cuando hay recursos monetarios disponibles, bien procedentes de donantes o de fuentes domésticas, los mecanismos para las compras tienen que conseguir un equilibrio entre la eficiencia en costes de los mecanismos que se elijan, la calidad de la comida y el posible impacto en los mercados locales.

Hay cuatro vías principales a través de las cuales se puede suministrar los alimentos de los programas de alimentación escolar:

- Compras fuera del país (internacional o regional).
- Compras dentro del país.
- Compras locales en los alrededores de los colegios.
- Mantenimiento por parte de la comunidad.

Los requisitos, beneficios potenciales y *trade-offs* implícitos de cada uno de estos enfoques están descritos en la tabla 6.1. Las compras internacionales son el enfoque más común utilizado por el Programa Mundial de Alimentos y otros agentes para proveer ayuda para la alimentación escolar en países de renta baja. Las compras dentro del país y la compra local son los enfoques más comunes en los programas nacionales y están emergiendo como los enfoques más utilizados. En muchos casos, es necesario implantar una combinación de diferentes modalidades de compra para conseguir el máximo nivel de eficiencia.

TABLA 6.1

Requisitos, beneficios y trade-offs de los diferentes tipos de compras

<i>Tipo de compra</i>	<i>Requisitos</i>	<i>Beneficios potenciales</i>	<i>Riesgos y trade-offs</i>
Compra fuera del país (regional o internacional)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de licitación presente. • Capacidad logística para el transporte internacional de los alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • En países con inseguridad alimentaria o sin litoral puede ser la única alternativa. • Los precios pueden ser mejores que los nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibles retrasos en la llegada de los alimentos, lo que puede llevar a rupturas en la cadena de alimentación. • No se estimula la producción local.
Compras dentro del país	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema de licitaciones nacionales tiene que estar puesto en marcha. • La capacidad de producción del área es suficiente para cubrir la demanda sin afectar a los precios de mercado. • Capacidades de almacenamiento en diferentes puntos del país. • Si lo lleva a cabo el gobierno, tiene que existir una fuerte estructura institucional y capacidad en el nivel central, incluyendo un equipo dedicado a la planificación, las compras y la logística. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potencial para el desarrollo nacional de la capacidad de producción y procesamiento de alimentos. • Amplia elección de opciones para la cesta de alimentos (galletas enriquecidas, productos no cultivados en la localidad, etc.). • Potencial para negociar los precios si se compra al por mayor y de protegerse frente a posibles impagos. • Los alimentos pueden ser trasladados desde áreas seguras, desde el punto de vista alimentario, a escuelas en áreas inseguras desde este punto de vista. 	<ul style="list-style-type: none"> • El transporte y la logística pueden ser caros y complicados. • La capacidad de almacenamiento puede no existir en el ámbito nacional.
Compras locales en los alrededores de la escuela	<ul style="list-style-type: none"> • La capacidad de producción del área debe ser suficiente para cubrir la demanda sin afectar a los precios de mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • La capacidad de producción agrícola local puede ser estimulada. • La cesta de alimentos puede ser adecuada para la situación local. 	<ul style="list-style-type: none"> • La capacidad de procesamiento local puede no asegurar el enriquecimiento adecuado de la comida o la producción de alimentos específicos, como galletas con alto valor energético.
			.../...

TABLA 6.1

Requisitos, beneficios y trade-offs de los diferentes tipos de compras (continuación)

<i>Tipo de compra</i>	<i>Requisitos</i>	<i>Beneficios potenciales</i>	<i>Riesgos y trade-offs</i>
Compras locales en los alrededores de la escuela	<ul style="list-style-type: none"> • Debe haber un sistema de licitación regional o en el distrito. • Debe haber sistemas de control de la calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los costes de transporte y almacenamiento pueden ser más bajos como resultado de las distancias más cortas. 	<ul style="list-style-type: none"> • El control de calidad de la comida puede ser difícil. • El riesgo de impago en los contratos puede ser elevado. • Vulnerabilidad a la volatilidad de los precios de los alimentos en el ámbito regional o de distrito en algunas áreas. • Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, que puede poner el flujo de alimentos en peligro. • Puede sobrecargar las estructuras locales (distritos, profesores y comunidades).
Alimentación en la escuela mantenida por la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuciones de la comunidad monetarias o en especie. • El sistema solamente funciona en las áreas productivas del país. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor control por parte de la comunidad. • Mejor respuesta a las necesidades locales. • Fomenta la implicación de la comunidad local. 	<ul style="list-style-type: none"> • No canaliza, necesariamente, recursos adicionales hacia la comunidad. • No funciona en zonas de pastoreo o en las que hay una inseguridad alimentaria extrema, que son las que pueden necesitar más la alimentación escolar. • Los <i>stocks</i> económicos, como el incremento de los precios de los alimentos, pueden afectar a la capacidad de las comunidades de proveer la comida para el programa.

Fuente: Autores.

Auditoría y control de las compras

Como en el caso de otros programas que implican cantidades sustanciales de materias primas y contratos a largo plazo, existen oportunidades para que surjan prácticas corruptas en la compra y la contratación asociados con los programas de alimentación escolar. Mientras se reconoce habitualmente que la compra fuera del país —regional o internacional— requiere una licitación sistemática y un proceso de pujas, hay menos concienciación de que estos son también necesarios y apropiados para la compra competitiva, incluso si se realiza en el nivel de distrito. Hay evidencia puntual de que la compra en los niveles administrativos inferiores puede suscitar especial preocupación por la distancia de los procesos de control centrales. La puja puede no ser apropiada o posible; sin embargo, en compras muy localizadas a pequeños agricultores y, en este caso, un proceso transparente con una amplia implicación y supervisión de la comunidad, puede ser una alternativa efectiva. Este enfoque se ha mostrado efectivo en la gestión por parte de las escuelas de presupuestos, si se cumple la condición de que tanto los ingresos como los gastos son compartidos de forma transparente en la comunidad beneficiaria. Los contratos de compra para los elementos como transporte, almacenamiento y preparación de comidas constituyen otra área donde se requiere un control y una supervisión estrecha, ligados con fuertes procesos de licitación y transparencia.

Cuando los gobiernos y los municipios tienen un mandato legal para establecer programas de alimentación escolar, existe frecuentemente una composición específica de la cesta de alimentos. Esto puede dar una oportunidad para que grupos con intereses particulares, por ejemplo productores de lácteos o aquellos que envasan productos perecederos como la leche líquida, se beneficien de los mercados preferenciales, especialmente si la selección de los productos que componen la cesta está separada de forma poco adecuada de la potencial influencia política.

El efecto multiplicador de las compras

Como se vio en el capítulo 4, las compras locales están siendo activamente evaluadas por los países y las agencias de desarrollo como un medio para lograr programas de alimentación escolar sostenibles y al mismo tiempo utilizar ese poder de compra del programa como un estímulo para la economía agrícola local. Como tal, la compra de comida para la alimentación escolar es vista como un multiplicador, al beneficiar a los niños y

a la economía local al mismo tiempo. La siguiente sección explora las lecciones aprendidas sobre la aplicación de las compras locales en países de renta baja, basándose en la limitada experiencia existente hasta hoy.

Hay pocos ejemplos operativos de programas de compras locales en África, a pesar de que varios programas están siendo planificados. Existe información de estudios de casos que ilustran que existen diferentes vías para ligar el programa de alimentación escolar con la producción local. Algunas opciones incluyen la compra de alimentos a cooperativas o asociaciones de agricultores, colaborando con el sector privado para producir galletas enriquecidas para la alimentación escolar a gran escala, apoyando a pequeñas y medianas empresas a servir al programa y animando a los comités escolares a comprar las necesidades de comida en los mercados locales. En Sudáfrica, por ejemplo, el programa de alimentación escolar se centra en crear oportunidades de empleo para las mujeres, promoviendo que creen pequeños negocios que suministren al programa de alimentación escolar en un área concreta. En algunas regiones de Ghana, los recursos son canalizados al comité escolar, que es el responsable de comprar, almacenar y preparar la comida en la escuela.

Un estudio reciente sobre programas de alimentación escolar con fuentes de suministro locales (Programa Mundial de Alimentos, 2009) identificó el valor potencial del enfoque, pero también una serie de temas que tenían que ser tenidos en cuenta a la hora de poner en práctica este tipo de programa.

La alimentación en la escuela tiene que garantizar una oferta continuada de alimentos que alcancen unos estándares mínimos nutricionales y de salud. La necesidad de enriquecer la comida incluiría el procesamiento de la comida como un paso adicional en la cadena de valor. En Malawi, por ejemplo, un proyecto piloto está dando apoyo a cinco panaderías comunitarias para que puedan producir y suministrar bollitos de pan a las escuelas. Otra opción es añadir polvos de micronutrientes a los alimentos adquiridos localmente (ver capítulo 5). Se tiene que prestar atención a la higiene y a la manipulación de los alimentos en el ámbito local.

Las compras en el ámbito local pueden ser problemáticas por los altos costes de transacción, el alto riesgo de impago, las dificultades en alcanzar los estándares de calidad y los retrasos en la entrega. Al menos en las fases iniciales, las compras en este ámbito deberían ser combinadas con mecanismos de compra más tradicionales para proteger el flujo de alimentos.

El nuevo mercado también puede ofrecer incentivos perversos. Si la demanda de comida del programa de alimentación escolar es significativamente mayor que la oferta real de comida en el mercado, los precios pueden subir temporalmente, afectando negativamente a los compradores

netos de comida e incrementando todavía más su inseguridad alimentaria hasta que los productores y los intermediarios se ajusten a la nueva situación. Los pequeños agricultores pueden empezar a cultivar una cantidad mayor de los cultivos necesarios para el programa de educación escolar en detrimento de otros cultivos, afectando a su diversidad. Para tratar este tema, se debe evaluar de forma sistemática el mercado y la oferta en diferentes fases de la aplicación del programa.

Basándose en la información proveniente de casos de estudio y de un ejercicio de modelización, los autores de un estudio (Programa Mundial de Alimentos, 2009) propusieron un proceso en tres fases para poner en práctica un programa de alimentación escolar en el ámbito local. Su estimación fue que el coste del proyecto se incrementará durante la primera fase (como resultado de nuevos procedimientos de compra y los costes administrativos de comprar localmente); llegarán al máximo en la segunda fase (por las intervenciones agrícolas añadidas en relación con el programa) y, finalmente, caerán en una tercera fase.

Ajustes a nivel de la escuela para la puesta en marcha de programas

Los programas de alimentación escolar, que responden a las necesidades de la comunidad, son controlados localmente, incorporan alguna forma de contribución de los padres o de la comunidad (bien como pago en efectivo o bien como pago en especie, por ejemplo, a través de alimentos donados o de trabajo), tienden a ser los programas más fuertes y los que pueden lograr con mayor facilidad la transición desde la asistencia de los donantes. Los programas que incorporan ese componente desde el principio y lo mantienen consistentemente tienen mayor éxito. Sin embargo, se deben establecer mecanismos para evitar que se incrementen los costes de la escolarización para los padres.

Las escuelas, normalmente, instalan comedores o comités de gestión de alimentos compuestos por representantes de padres, profesores y estudiantes. El papel del comité es actuar de nexo de unión entre la comunidad y la escuela, gestionar el programa de alimentación escolar y asegurar la buena utilización de la comida en la escuela. Deberían también asegurar que los niños —especialmente las niñas— no cocinen y que los tiempos de las comidas estén planificados adecuadamente de manera que no interfieran en la enseñanza.

Existen costes de oportunidad muy significativos en el hecho de que los profesores preparen la comida. Las responsabilidades adicionales para

los profesores en los modelos descentralizados de alimentación escolar donde estos, a veces, compran la comida, tienen implicaciones negativas para la educación de los niños. Trabajos de campo en la India han demostrado que los profesores a cargo de las actividades de la alimentación escolar necesitan una media de dos o tres horas al día para estas tareas, tiempo en el que no pueden dar clases. Mientras las oportunidades de aprendizaje de los niños pueden ser incrementadas al suministrarles la comida en la escuela, los niños también pueden sufrir un perjuicio si los profesores tienen menos horas para la enseñanza en las clases como resultado de sus responsabilidades adicionales.

Los huertos escolares se planifican, frecuentemente, en conjunción con la alimentación escolar con el propósito de dar una experiencia educativa a los niños sobre la producción agrícola sostenible, el uso de tecnologías apropiadas para las condiciones locales y los conceptos nutricionales. En la práctica, la experiencia ha sido variada, especialmente cuando los profesores tienen experiencia limitada en temas agrícolas. El énfasis se pone habitualmente en la diversificación de los cultivos de alimentos, frutas, vegetales y variedades resistentes a las condiciones climatológicas de los diversos granos y materias primas. Los productos de los huertos escolares pueden ser utilizados como complemento a la comida que se recibe a través del programa de alimentación escolar y aumentar, de esta forma, la diversidad en la dieta. No se debería esperar, sin embargo, que los huertos escolares mantuvieran el programa, y se debería prestar atención para asegurar que la actividad en los huertos no reduzca el nivel de enseñanza ni el aprendizaje por parte de los estudiantes.

Preocupaciones medioambientales a nivel de escuela

Hay preocupaciones medioambientales significativas que surgen de la actividad de la alimentación escolar y, además, todas las modalidades pueden tener impactos negativos asociados, que conviene considerar.

La preparación de comidas en la escuela requiere el uso de combustible. En muchos casos, cuando esto ocurre en el colegio o la comunidad, puede conllevar la utilización de madera o carbón vegetal de áreas adyacentes, contribuyendo a la deforestación de la zona. La construcción de cocinas eficientes, desde el punto de vista energético, puede reducir significativamente el consumo de combustible y ayudar a minimizar el impacto.

Los desafíos pueden surgir de la gestión y la retirada de los embalajes, paquetes y envoltorios, especialmente envases de leche y envoltorios

de galletas. Se debe potenciar el uso de sacos reciclables y garrafas, y que los colegios y comunidades puedan reutilizar o vender los contenedores de comida vacíos.

CUADRO 6.1

Caso de estudio: programas de alimentación escolar en la transición. Fase 1 a Fase 2

(Para más detalles ver tabla 4.1)

Sudán

En 2008, se puso en marcha un programa de alimentación escolar en Sudán que cubría a 1,2 millones de niños en todo el país y tenía el objetivo de incrementar la asistencia a la escuela, particularmente de las niñas, y aliviar el hambre a corto plazo, mientras se transferían recursos a los hogares en situación de riesgo. La falta de comida en los hogares es, según las informaciones obtenidas de un estudio de base realizado por el Ministerio de Educación de Sudán en 2008, una de las principales razones de la elevada tasa de abandono escolar. Alrededor de dos tercios de los beneficiarios del programa eran del sur de Sudán y de Darfur.

Los beneficios del programa. La combinación del conflicto armado, el desplazamiento a gran escala de la población y la pobreza, hacen que Sudán sea un entorno complejo en el que implantar programas de alimentación escolar. El conflicto actual en Darfur; los desafíos de las confrontaciones en el sur de Sudán después de décadas de guerra civil, incluyendo el retorno de la población, infraestructura limitada y la necesidad de consolidar las estructuras de gobierno; y la tensión de las diferentes formas de vida y la deslocalización económica en el Oeste han dejado como resultado que Sudán sufra inseguridad alimentaria. Una evaluación en 2007 de la alimentación en la escuela en situaciones de emergencia revisó el programa y encontró que, en las áreas afectadas por el conflicto, los niños desplazados tienen un mayor incentivo para asistir a la escuela cuando existe un programa de alimentación escolar que cuando no lo hay. Por tanto, el programa tiene un importante efecto estabilizador y facilita la cohesión social. La evaluación también destaca que la comida en común suministrada en el colegio es un importante apoyo psicológico para los niños afectados por el conflicto (Programa Mundial de Alimentos, 2007d).

Los desafíos de introducir el programa en un entorno complejo. A pesar de los beneficios, poner en práctica la alimentación escolar en un entorno frágil conlleva importantes desafíos. La principal cuestión es conseguir

(continúa)

un equilibrio entre las necesidades de la población en situación de riesgo y la posibilidad de implantar el programa en áreas inestables. Algunas de estas limitaciones incluyen la falta de acceso a la escuela debido a las pobres infraestructuras viarias, la falta de colaboradores capaces de gestionar el programa en áreas remotas, la falta de flexibilidad para ajustar las modalidades del programa, una pobre infraestructura escolar, una limitada capacidad de la comunidad para gestionar el programa, elevados costes derivados de complejas operaciones logísticas e inseguridad para el personal y los beneficiarios cuando se está aplicando el programa.

El programa está siendo puesto en práctica por el Ministerio de Educación en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos.

Haití

El enfoque del Gobierno de Haití para la alimentación escolar está descrito en la Estrategia Nacional de Educación para Todos. La estrategia trata de llegar al 30% de los escolares, priorizando las escuelas en áreas pobres y marginadas. El modelo propone ofrecer desparasitación y enriquecimiento con micronutrientes como componentes de los programas de alimentación. También está previsto el fortalecimiento institucional del Programa Nacional de Alimentación en la Escuela (PNAE). El componente de alimentación escolar del proyecto de Educación para todos (apoyado por la Asociación Internacional para el Desarrollo del Banco Mundial) está ejecutado por el Programa Nacional de Alimentación en la Escuela, que subcontrata a empresas privadas y organizaciones no gubernamentales el suministro de los programas de alimentación en áreas seleccionadas. El proyecto cubre a 45.000 niños con estos servicios y el objetivo es proporcionar 1.000 kcal por niño y año. La Asociación Internacional para el Desarrollo va a pilotar también un programa de alimentación escolar a partir del año escolar 2009/2010, basado en modelos de Guyana y Brasil. El programa de alimentación escolar en Haití cubrió a 300.000 niños en 2007.

Seguridad alimentaria en Haití: mejorando los mecanismos existentes. El Gobierno de Haití, el Programa Mundial de Alimentos, el Banco Mundial, UNICEF y la Organización Mundial de la Salud han trabajado conjuntamente para mejorar la capacidad y la efectividad de programas relacionados con la nutrición, con el fin de salvaguardar la seguridad nutricional de las poblaciones más vulnerables de Haití. El proyecto de asistencia técnica tiene un enfoque de dos vías, centrándose en beneficios rápidos y asesoramiento en el momento para mejorar los programas

(continúa)

existentes y acciones que, si bien se centran en la nutrición, empiezan a poner los cimientos de otras mejoras cualitativas en la red de seguridad de Haití.

Las tres áreas temáticas en las que se centra el proyecto son (1) conocimiento e información, que incluye actividades como el suministro de mapas del servicio, recogida de datos sobre el control de su crecimiento y llevar a cabo un estudio nacional sobre la salud nutricional de los niños; (2) fortalecer la seguridad nutricional de los programas, que incluye añadir nutrición y elementos para la salud de las familias a los programas de alimentación escolar existentes y pilotar nuevos enfoques para reducir la desnutrición, centrándose en la participación de la comunidad, y (3) construir instituciones y distritos para la seguridad nutricional.

Cómo diseñar y actualizar los programas de alimentación escolar

Los capítulos anteriores han destacado la necesidad de mejorar el diseño de nuevos programas de alimentación escolar y de revisar los programas existentes con el fin de sembrar la semilla para su sostenibilidad y efectividad. Este capítulo presenta una recopilación de los instrumentos existentes y dos nuevos instrumentos para el apoyo a los responsables del diseño de estos programas y de la toma de decisiones sobre las políticas a seguir.

Los instrumentos disponibles tienden a concentrarse en el diseño y la puesta en práctica del programa pero, normalmente, carecen de directrices sobre cómo evaluar e implantar los factores clave que llevan a su sostenibilidad. En particular, existe una necesidad de una guía sobre cómo analizar el marco político en un determinado país, la capacidad financiera y las alternativas de financiación del programa y las estructuras institucionales y la capacidad para ponerlo en marcha. También es necesario actualizar las directrices existentes sobre los *trade-offs* que surgen al elegir entre las distintas modalidades, las opciones para la cesta de alimentos, los costes relativos y el amplio abanico de opciones para la compra de alimentos. En respuesta a esa necesidad, esta sección describe una lista de control actualizada (presentada en detalle en el apéndice 3) como un instrumento para guiar el diseño de nuevos programas de alimentación escolar.

Al igual que existe una necesidad de contar con una guía clara sobre cómo diseñar programas efectivos y sostenibles desde un principio, también hay un creciente reconocimiento de la necesidad de revisar y actualizar los programas existentes. El análisis de la historia del caso de El Salvador (ver apéndice 1) muestra que el proceso de transición implicó una inversión significativa de tiempo y de recursos para cambiar de una estrategia a otra. Un número creciente de países ha empezado a utilizar asesoramiento nacional sobre la alimentación en la escuela como la

base de un diálogo estratégico y práctico entre el gobierno y los distintos agentes implicados y como un punto de partida para el proceso de transición. En esta sección presentamos un marco (descrito en detalle en el apéndice 4) como un instrumento para facilitar el rediseño de los programas de alimentación escolar existentes y suministrar una base común para todos los agentes implicados en el programa.

Una conclusión de este análisis es que los instrumentos disponibles actualmente para diseñar la alimentación escolar necesitan ser actualizados a la vista de la nueva evidencia empírica disponible y los conocimientos sobre la materia.

Lista para diseñar e implementar los nuevos programas de alimentación escolar

El apéndice 3 presenta una lista para diseñar nuevos programas de alimentación escolar. Esta herramienta propone seguir el proceso paso a paso, que incluye las siguientes fases principales:

- *Análisis del problema:* incluye la evaluación para determinar el contexto operativo y el posible papel y necesidad de la alimentación escolar, y también detalla una evaluación de la viabilidad y un análisis de las políticas gubernamentales relacionadas con la alimentación escolar.
- *Definición de objetivos:* aclara los objetivos del programa y los resultados esperados basados en los resultados de la evaluación y el análisis del problema.
- *Focalización:* identifica los grupos relevantes y las áreas en las que debe actuar el programa, basándose en los resultados de la evaluación.
- *Composición de las raciones y modalidad de distribución de los alimentos:* detalla la necesidad de seleccionar el tipo de comida, el tipo de raciones y las modalidades que están en línea con los objetivos del programa, sus aspectos prácticos y sus costes.
- *Gestión y puesta en marcha de la estructura:* incluye las disposiciones que se tengan que tomar en las escuelas, el control y la evaluación de los sistemas, la coordinación y las actividades complementarias.
- *Análisis del riesgo y planificación de contingencias:* identifica los posibles riesgos relacionados con la puesta en práctica del programa y las estrategias para mitigarlos.
- *Cuantificación de los costes e inclusión en los presupuestos:* incluye una división de los costes en costes de puesta en marcha y costes de mantenimiento del programa y posibles fuentes de financiación.

Lista para actualizar los programas de alimentación escolar existentes

El reciente interés por la alimentación escolar ha provocado debates en el nivel nacional en muchos países. Los gobiernos han llevado a cabo procesos de consulta nacionales o seminarios sobre el tema como primer paso para incluir el programa en las políticas nacionales. En este contexto, existe una creciente necesidad por disponer de un marco para guiar este tipo de discusiones entre los agentes implicados y colaboradores y sus implicaciones en los niveles nacional y subnacional.

El apéndice 4 presenta un instrumento para volver a considerar los programas de alimentación escolar a la luz de la nueva forma de pensar y de las investigaciones disponibles. Este instrumento pretende ser un marco de evaluación que pueda ser utilizado por el gobierno o por otros agentes para evaluar la calidad y el potencial de sostenibilidad de un determinado programa de alimentación escolar; tiene la intención de ofrecer al gobierno una hoja de ruta para una transición suave de un programa de alimentación escolar y, por ello, sirve de base para una estrategia de transición; y suministra un marco dentro del cual el gobierno y otros agentes implicados puedan discutir colectivamente, analizar y actuar sobre la alimentación escolar alrededor de un conjunto de objetivos comunes. Como tal, este instrumento permite incrementar el control nacional, facilitar el diálogo entre colaboradores y el gobierno, guiar la planificación de la acción y la capacidad para el desarrollo de estrategias y ayudar a centrar los recursos sobre áreas prioritarias específicas.

Hasta ahora, este instrumento ha sido utilizado en Afganistán, Haití, Malawi y Pakistán como base de seminarios nacionales sobre la alimentación escolar. Como resultado de estos seminarios, se han desarrollado planes de acción para mejorar los programas existentes y coordinar acciones entre los distintos agentes. Esta herramienta también ha sido utilizada en Tanzania como base para rediseñar el programa de alimentación escolar y en El Salvador como el marco para un estudio de caso para una transición (descrito en el apéndice 1).

Este instrumento tiene los siguientes cinco componentes sobre la alimentación escolar y veinte indicadores o hitos de buenas prácticas:

1. Fuertes marcos de política

- La estrategia de reducción de la pobreza en el nivel nacional o una estrategia nacional equivalente identifica la alimentación escolar como una intervención educativa, de protección social o ambas.

- Las políticas y estrategias sectoriales identifican la alimentación escolar como una intervención de protección educativa y social (plan sectorial de educación, política de protección social).
- Existe una estrategia específica relacionada con la alimentación escolar, la salud y la nutrición en la escuela que especifica los objetivos, la justificación, el alcance, el diseño y la financiación del programa.

2. *Fuerte estructura institucional y coordinación*

- Existe una institución nacional que tiene el mandato para la puesta en práctica de la alimentación escolar.
- Hay una unidad específica a cargo de la gestión general de la alimentación escolar dentro de la institución en el nivel central y cuenta con personal, recursos y conocimiento suficientes.
- Existe un mecanismo de coordinación intersectorial implantado que es operativo e implica a todos los agentes y colaboradores de la institución.
- Hay personal y recursos adecuados para la supervisión en el nivel regional.
- Existe personal y recursos adecuados para el diseño y la aplicación en el nivel de distritos.
- Hay personal, recursos e infraestructura adecuados para su puesta en marcha en el nivel de las escuelas.

3. *Planificación y financiación estable*

- La alimentación escolar está institucionalizada en la planificación nacional y en el proceso presupuestario.
- Existe una línea presupuestaria para la alimentación escolar y fondos nacionales del gobierno o de donantes que cubran las necesidades del programa de forma continuada.

4. *Diseño y puesta en marcha adecuada del programa*

- El programa tiene objetivos apropiados que se corresponden con el contexto general y el marco político.
- El diseño del programa identifica grupos de beneficiarios concretos y criterios para establecer los beneficiarios que se corresponden con los objetivos del programa y el contexto general.
- El programa tiene modalidades de alimentación apropiadas y una cesta de alimentos que se corresponden con el contexto general,

los objetivos, los hábitos y gustos locales, la disponibilidad local de alimentos y requisitos de contenido nutricional (consideraciones desde el lado de la demanda).

- Los acuerdos de compras y logística están basados en comprar localmente y lo más frecuentemente posible teniendo en cuenta los costes, las capacidades para las partes que los ponen en práctica, la capacidad de producción en el país, la calidad de los alimentos y la estabilidad del suministro (consideraciones de oferta y compras).
- Hay una calibración apropiada de la demanda y la oferta, estableciendo qué porcentaje de los alimentos demandados por el programa puede ser adquirido localmente.
- Hay un sistema de control y evaluación implantado y funcionando que forma parte de la estructura de la institución que lidera la implantación del programa y es utilizado para la puesta en marcha y las posibles reacciones.

5. *Fuerte participación y control de la comunidad (profesores, padres, niños)*

- La comunidad ha participado en el diseño del programa.
- La comunidad ha sido implicada en la puesta en marcha del programa.
- La comunidad contribuye (en la medida de lo posible) con recursos (monetarios o en especie) al programa.

Un manual para las personas responsables del diseño del programa

La tabla 7.1 contiene una lista indicativa de los instrumentos a disposición para diseñar programas, desde la fase inicial de evaluación hasta el diseño efectivo del programa. Siempre que sea posible, la lista incluye el URL donde el instrumento se puede encontrar. Todos los instrumentos se pueden obtener contactando directamente con el Programa Mundial de Alimentos (wfpinfo@wfp.org).

Fuentes adicionales de información útil

- www.wfp.org/food_aid/school_feeding (información sobre el enfoque del Programa Mundial de Alimentos sobre la alimentación escolar, trabajo con colaboradores, documentos y últimas noticias).

TABLA 7.1

**Instrumentos disponibles para el diseño
y la puesta en práctica de la alimentación escolar**

<i>Nombre del instrumento</i>	<i>Descripción</i>
Instrumentos de evaluación	
Análisis exhaustivo de la sostenibilidad y de la vulnerabilidad.	Evaluaciones a fondo que proveen información sobre la inseguridad alimentaria, los riesgos para las vidas humanas y los problemas de seguridad alimentaria emergentes. <i>Útil para el análisis de la situación, la fijación de objetivos y los planes de mitigación de riesgos.</i>
Compras para la evaluación del progreso.	Provee información sobre la producción agrícola nutricional, impedimentos para elevar la productividad de los pequeños agricultores, capacidad de asociación de los pequeños agricultores, factores que afectan al acceso de los pequeños agricultores a los mercados. <i>Útil para el diseño de la cesta de la compra, las estrategias de compra de alimentos, planes para la mitigación de riesgos a la hora de comprar alimentos.</i>
Evaluaciones de los elevados precios de los alimentos.	Suministra información sobre los precios de los alimentos en la región y en el país y los efectos de los elevados precios de los alimentos sobre la inseguridad alimentaria, las vidas de las personas, la educación y la nutrición. <i>Útil para el análisis del problema y para el diseño del programa.</i>
Instrumentos para el diseño y la puesta en práctica	
Manual sobre la alimentación escolar.	Da detalles sobre el diseño y la puesta en práctica del programa, incluyendo las consideraciones sobre la cesta de alimentos, la fijación de los beneficiarios, disposiciones comunitarias, control y evaluación e intervenciones complementarias. Está siendo revisado, se publicará una nueva versión en 2009.
Rediseño de la alimentación escolar e instrumento de evaluación.	Lista completa de indicadores y objetivos para evaluar la calidad de un programa de alimentación escolar, desarrollado en el apéndice 4. Materiales de seminarios de uno, dos y tres días basados en el instrumento también están disponibles. La formación de facilitadores para los seminarios está en curso.
Directrices para identificar a los beneficiarios de la alimentación escolar.	Provee una guía sobre la fijación de los beneficiarios en el ámbito geográfico de programas de alimentación escolar tanto en contextos estables como de emergencia y recuperación. Está siendo revisado, una nueva versión se publicará en 2009.

TABLA 7.1
**Instrumentos disponibles para el diseño
 y la puesta en práctica de la alimentación escolar** (continuación)

<i>Nombre del instrumento</i>	<i>Descripción</i>
Instrumentos para el diseño y la puesta en práctica	
Directrices para la alimentación escolar en situaciones de emergencia.	Es una guía específica para programar las situaciones de emergencia.
Calculadora de la cesta de alimentos.	Un programa de Excel que calcula el valor nutricional de varios alimentos. Especifica las kcal., las vitaminas, los minerales y los compara con la cantidad diaria recomendada.
Lista de control. La utilización de leche en programas de alimentación escolar.	Describe un abanico de temas prácticos que deben ser considerados cuando se evalúa la utilización de la leche en un programa de alimentación escolar.
Documentos del Programa Mundial de Alimentos sobre los programas de alimentación escolar.	Especifican el diseño y la puesta en práctica de los preparativos para un programa de alimentación escolar en un país. http://www.wfp.org/operations/list .
La comida para la educación funciona.	Consolida los diferentes análisis del seguimiento y la evaluación de los datos recogidos por el Programa Mundial de Alimentos entre 2002 y 2006 para fortalecer el conocimiento de base y conocer los componentes de su programa de educación escolar. http://www.schoolandhealth.org/sites/ffe/Key%20Information/Food%20for%20Education%20Works%202006.pdf .
Alimentación escolar desarrollada por el Programa Mundial de Alimentos.	Da un marco de actuación para la alimentación escolar desarrollado a partir de medios propios.
Educación nutricional de la FAO en escuelas primarias.	Provee una guía de planificación para el desarrollo de currículos nutricionales. http://www.fao.org/docrep/009/a0333e00.htm .
Creando y manteniendo un huerto escolar de la FAO.	Asiste a profesores, padres y a las comunidades en el diseño y la mejora de los huertos escolares. http://www.fao.org/docrep/009/a0218e/A0218E00.htm .
Cómo empezar: Programación de la Asistencia Alimentaria de la OVC.	Define términos como OVC; suministra una guía para la programación de la OVC, desde la evaluación de las necesidades a la selección de los beneficiarios y las colaboraciones, a través del seguimiento y la evaluación.
	.../...

TABLA 7.1
**Instrumentos disponibles para el diseño
 y la puesta en práctica de la alimentación escolar** (continuación)

<i>Nombre del instrumento</i>	<i>Descripción</i>
Instrumentos para el diseño y la puesta en práctica	
Protección social para niños vulnerables en el contexto del VIH y el SIDA: Hacia una visión más integrada.	Define lo que es nuevo sobre la protección social y por qué es tan importante en el contexto del VIH y el SIDA. La alimentación escolar es mencionada como uno de los mecanismos de protección social que pueden ser preventivos, protectores, informativos y que ayuden a conseguir cambios en la situación. www.crin.org/docs/Social%20Protection,%20Greenboth.pdf .
Protección social en la era del VIH y el SIDA: Examinando el papel de las intervenciones basadas en la alimentación.	Define términos como protección social y red de seguridad social desde diferentes perspectivas; examina el papel de intervenciones basadas en la alimentación en apoyo de huérfanos y niños vulnerables en el contexto del VIH. http://www.wfp.org/sites/default/diales/Social_Protection_in_Era_of_HIV_and_AIDS_EN.pdf .
Programación de la asistencia en el contexto del VIH.	Provee un guía completa para la programación de la asistencia alimenticia en el contexto del VIH. El enfoque de la alimentación en la escuela desde la perspectiva de la educación, las redes de seguridad social y la vida. http://www.fantaproject.org/publications/fapch.shtml
Los Estándares Mínimos del INEE para la educación en emergencias, crisis crónicas y rápida reconstrucción.	Contiene una guía para el diseño y la puesta en práctica de la alimentación escolar como parte de programas de educación de emergencia. El manual de estándares mínimos y la guía incluye una lista de control y directrices para los programas de alimentación escolar. http://www.ineesite.org/toolkit/ .

Fuente: Autores.

Nota: INEE = Red para la Educación en Emergencias de Inter-Agencias. OVC = Niños huérfanos y vulnerables.

- www.wfp.org/country_brief (información sobre las actividades del Programa Mundial de Alimentos, incluyendo la alimentación escolar, por países).
- www.schoolandhealth.org (fuentes, documentos, información sobre países, noticias y acontecimientos sobre alimentación escolar y otros programas de nutrición y de salud en la escuela).
- www.unesco.org/education/fresh (manuales para distintos tipos de intervenciones de salud y nutrición, incluyendo la alimentación escolar).

- www.gcnf.org (página web de la Fundación para la Nutrición Global de los Niños, que apoya a países en desarrollo a comenzar y ampliar los programas de alimentación escolar).
- www.sign-schoolfeeding.org (información sobre el programa de alimentación escolar desarrollado en Ghana y documentos sobre el apoyo del gobierno de los Países Bajos al programa).
- www.worldbank.org/education/schoolhealth (información sobre las actividades del Banco Mundial y gestión del conocimiento para la salud y la nutrición en la escuela).
- www.worldbank.org/safetynets (información sobre actividades del Banco Mundial en redes de seguridad y protección social).

CUADRO 7.1

Apoyo del Programa Mundial de Alimentos para la alimentación escolar

El Programa Mundial de Alimentos apoya los programas de alimentación escolar en 70 países y llega a 20 millones de niños, encargándose normalmente de la compra y la logística de los alimentos. En cada caso, el Programa Mundial de Alimentos trabaja con los gobiernos para asegurar que la alimentación escolar es complementaria a la educación básica y no causa distorsiones en el sistema educativo. Las comunidades y los padres desempeñan un papel importante a la hora de gestionar los programas en cada escuela. El nivel de implicación del gobierno varía dependiendo de la situación. En los países

Alimentación escolar del Programa Mundial de Alimentos Principales cifras – 2007

Beneficiarios: 19,3 millones.

Sexo: 48% niñas.

Por región:

Latinoamérica: 8,7%.

Oriente Medio y Asia Central: 3,4%.

Sur de Asia y Sudeste Asiático: 35,8%.

África Subsahariana: 51,8%, de los cuales:

Este de África y África Central: 21,3%.

Sur de África: 9,7%.

Sudán: 4,1%.

Oeste de África: 16,7%.

Por modalidades:

Comidas en la escuela; 90,4%.

Alimentos para llevar a casa: 9,6%.

Distribución de alimentos: 535.000 toneladas.

Gasto estimado: 357 millones de dólares.

(continúa)

menos desarrollados y en contextos de fragilidad estructural o de emergencia, el Programa Mundial de Alimentos asume la mayor parte de la responsabilidad para financiar y gestionar el programa. En situaciones de desarrollo más estables, cuando la alimentación en la escuela es una prioridad del gobierno, los gobiernos financian y gestionan progresivamente los programas llevando, en algún momento, a que la asistencia externa ya no sea necesaria. Conforme el gobierno lentamente asume una mayor responsabilidad en la financiación y en la gestión, el papel del Programa Mundial de Alimentos cambia, desde la compra y el suministro de la comida al asesoramiento sobre la política a implantar y a la asistencia técnica.

El Programa Mundial de Alimentos es el agente que mayor apoyo otorga a los programas de alimentación escolar en países de renta baja, con una financiación estimada de 357 millones de dólares; la organización gastó 612 millones de dólares en comprar comida para los distintos objetivos en 69 países en desarrollo. En 2008, el valor de las materias primas compradas en países en desarrollo fue de 882 millones de dólares.

El Programa Mundial de Alimentos está dirigiendo una serie de esfuerzos a la compra local de algunos de los alimentos para sus programas de pequeños agricultores a través del Programa Compras para el Progreso. Integrandolo su poder de compra con las contribuciones técnicas de otros agentes para conectar pequeños agricultores de baja renta con los mercados, el Programa Mundial de Alimentos tiene la intención de que en los próximos cinco años los agricultores de renta baja participantes consigan una renta anual superior como resultado directo de las ventas de bienes al Programa Mundial de Alimentos. También está previsto que las mejores prácticas para los agricultores de renta baja hayan sido identificadas e integradas en las políticas y prácticas de los programas del Programa Mundial de Alimentos. Las lecciones tienen que ser compartidas por los gobiernos nacionales y otros agentes públicos y privados del sector agrícola.

Rediseñando las prácticas de compra de alimentos, el Programa Mundial de Alimentos puede desempeñar un papel activo en la conexión entre los agricultores y el mercado transfiriendo su *know-how* y sus instrumentos a los productores locales para asegurar que son más competitivos en el mercado de productos agrícolas, incluyendo el mercado creado por el Programa Mundial de Alimentos. Se hará un seguimiento de las actividades al menos en los siguientes países a lo largo de los próximos cinco años: Afganistán, Burkina Faso, República Democrática del Congo, Etiopía, Guatemala, Kenia, República Democrática Popular de Laos, República de Liberia, Malawi, Mali, Mozambique, Nicaragua, Ruanda, Sierra Leona, Sudán, Tanzania, Uganda y Zambia. En estos países y otros, los programas de alimentación escolar están siendo utilizados como una fuente

(continúa)

de demanda para nuevos modelos de compras. Para hacer esto, el Programa Mundial de Alimentos está analizando la cesta de alimentos para la alimentación escolar para asegurar que solamente está compuesta de alimentos nutritivos disponibles en el nivel local, siempre que sea posible, y que la oferta de alimentos para programas de alimentación escolar está cuidadosamente calibrada, integrando la capacidad de producción nacional y construyendo deliberadamente vínculos con los pequeños agricultores.

CUADRO 7.2

Caso de estudio: programas de alimentación escolar en la transición. Fase 3 a Fase 4 (Para más detalles ver tabla 4.1)

Kenia

El Programa Mundial de Alimentos ha suministrado comidas a los niños en Kenia a lo largo de los últimos 28 años. En 2008, las comidas en la escuela fueron suministradas a alrededor de 1.210.000 niños en más de 3.800 escuelas en áreas vulnerables de 63 distritos y 6 suburbios de Nairobi. El principal objetivo del programa era incrementar la matriculación y la asistencia a la escuela. Los distritos que se beneficiaban del programa tenían la tasa más baja de matriculación y asistencia a la escuela, así como de relación entre géneros en el país, comparado con las tasas nacionales medias, principalmente como resultado de valores culturales, el pobre estado de las infraestructuras de los colegios, la pobreza y el hambre.

Aumentando la asignación de recursos financieros por parte del Gobierno. A lo largo de los últimos años, el Gobierno de Kenia ha empezado a asignar recursos al programa a través de transferencias en especie de alimentos que son producidos localmente. La responsabilidad de la gestión está siendo también gradualmente transferida. El Gobierno recibe asistencia externa para la compra y el suministro de comida para el programa, mientras que es responsable de la distribución de los alimentos desde los almacenes hasta las escuelas asistidas. El coste total del programa de alimentación escolar en Kenia, incluyendo las contribuciones de la comunidad, fue estimado en 28 dólares estadounidenses por niño y año.

También los padres y otros miembros de cada escuela asistida realizan otras contribuciones. El comité de gestión de la escuela, normalmente,

(continúa)

gestiona el programa y acuerda las tasas que tendrá que abonar cada niño en la escuela para apoyar la alimentación en esta. Si los padres no pueden permitirse pagar en efectivo, ofrecen contribuciones en especie o prestan servicios. Las cantidad exigida en la escuela por cada niño está entre los 100 y los 300 shillings keniatas (entre 1,38 y 4,17 dólares estadounidenses) por niño y año para las escuelas rurales y urbanas, respectivamente.

Recientemente, el Gobierno de Kenia ha lanzado el Programa de Alimentación Escolar Desarrollado en el país, que tiene como objetivo alimentar a 550.000 escolares que, previamente, han sido alimentados por el Programa Mundial de Alimentos, empezando en el primer trimestre de 2009. El Gobierno ha asignado una cantidad inicial de 6 millones de dólares para el programa en el año fiscal 2008/09. Adicionalmente, se ha realizado un ejercicio de fijación de objetivos que ha identificado a 28 distritos agrícolas marginales que tendrían acceso a los mercados creados por el nuevo programa. La transferencia monetaria se realiza directamente a las escuelas para la compra local de cereales, legumbres y aceite.

Conclusiones y futuras investigaciones

Los capítulos previos han examinado la evidencia de base para programas de alimentación escolar con el objetivo general de entender mejor cómo desarrollar y poner en práctica de forma efectiva programas de alimentación escolar en dos contextos: (1) una red de seguridad productiva, como parte de la respuesta a los *shocks* sociales de la crisis global actual; y (2) una inversión localmente sostenible en capital humano, como parte del esfuerzo a largo plazo para conseguir la «Educación para Todos-*Fast Track*» y dar protección social a los pobres.

Conclusiones fundamentales del análisis

Aquí se resumen las conclusiones fundamentales del análisis principal.

La cobertura global actual de los programas de alimentación escolar

- Cada país (para los que existen datos) está tratando de suministrar alimentos a sus escolares de alguna forma y en alguna cuantía.
- La alimentación escolar completa es casi universal en aquellos países de renta media y alta que pueden financiar los programas para los que se tienen datos.
- Los países con mayor necesidad son aquellos en los que los programas de alimentación escolar son, en estos momentos, los menos adecuados.

La práctica universalidad de la alimentación escolar y la falta de adecuación de los programas allí donde la necesidad es mayor revelan que existe una importante oportunidad para los agentes dedicados al desarrollo de asistir a los gobiernos y desarrollar redes de protección social en respuesta a la crisis global actual y sembrar las semillas para lograr una inversión a largo plazo en capital humano y protección social.

Los beneficios de los programas de alimentación escolar

- Los principales motores de un mayor apoyo para la alimentación escolar son los beneficios sociales y educativos.
- Los papeles de las redes de protección social de los programas de alimentación escolar incluyen una respuesta inmediata a los *shocks* sociales, así como la protección social a largo plazo.
- La alimentación escolar puede beneficiar a la educación a través de la matriculación, la asistencia, la capacidad cognitiva y los resultados académicos, si bien la magnitud de los beneficios y la evidencia de los efectos varían con la modalidad de la alimentación.
- Programas de educación bien diseñados que incluyen enriquecimiento con micronutrientes y desparasitación pueden otorgar beneficios nutricionales adicionales, y deberían ser diseñados para complementar y no para competir con los programas nutricionales de los niños más pequeños, que se mantienen como una clara prioridad en la lucha contra la desnutrición en general.

El objetivo de la protección social y de los beneficios educativos sugiere una necesidad de que estos sectores se impliquen de forma más sistemática en el desarrollo de programas de alimentación escolar, incluyendo la investigación, el diseño y el diálogo político.

La sostenibilidad de los programas de alimentación escolar

- Los programas en los países de renta baja muestran grandes variaciones en sus costes, con las consiguientes oportunidades de contención de estos.
- Conforme los países crecen económicamente desde la renta baja a la media, el coste de la alimentación escolar decrece sustancialmente, con relación a los costes educativos. Esto justificaría la necesidad de centrarse en programas de apoyo en países antes de que realicen ese salto.
- Las condiciones previas para la transición a programas de sostenibilidad nacional son la integración de la alimentación escolar en las políticas y los planes nacionales, especialmente en los planes del sector educativo, la financiación nacional y la capacidad nacional de implantar y gestionar el programa.
- Un mensaje clave es la importancia de diseñar la sostenibilidad a largo plazo en los programas desde su concepción y de revisar los programas

conforme evolucionan. Los países se benefician de tener información clara sobre la duración de la asistencia de los donantes, una estrategia sistemática para fortalecer la capacidad institucional y un plan concreto para la transición hacia el control nacional con los plazos e hitos del proceso establecidos de forma adecuada.

Otros beneficios adicionales pueden derivarse de una mayor coherencia entre el apoyo a la alimentación escolar y los procesos ya establecidos para armonizar la cooperación para el desarrollo en el sector educativo, en particular la iniciativa «Educación para Todos-*Fast Track*».

Los trade-offs en el diseño de los programas de alimentación escolar

- Existen diferencias reales entre los costes y beneficios de las modalidades disponibles, y diferencias significativas en el grado en el que las diferentes modalidades son apropiadas para la capacidad y el contexto local.
- Dado que el presupuesto es limitado, la focalización es esencial para asegurar que los programas proveen el máximo beneficio a los que deben ser los beneficiarios de estos, así como para maximizar los beneficios y la contención de costes.
- Existen relevantes costes de oportunidad, que podrían evitarse, derivados del hecho de que los profesores preparen las comidas, e importantes preocupaciones medioambientales, que también podrían evitarse, que surgen de las operaciones de la alimentación escolar, especialmente las relacionadas con la utilización de combustible y el embalaje.
- La participación de niños y de la comunidad es un factor determinante positivo en la sostenibilidad del programa pero, al mismo tiempo, se necesita un diseño adecuado del programa para evitar la explotación y las implicaciones negativas para la educación.

El diseño de programas efectivos requiere una evidencia de base que permita un análisis adecuado de los *trade-offs* entre las distintas estrategias de focalización, las modalidades de alimentación y los costes. En especial, se hace necesario disponer de mejores datos sobre la efectividad en relación con los costes de los enfoques y las modalidades disponibles.

Acuerdos institucionales y de compras públicas localmente apropiados para facilitar la transición hacia el control nacional

- La elección de los acuerdos institucionales y de compras públicas debería responder al contexto específico del país, especialmente en relación con la política, los recursos y la capacidad del mismo.
- La gestión de los programas de alimentación escolar se ha ido descentralizando cada vez más, reflejando la tendencia del sector educativo hacia una gestión basada en la escuela.
- Los estudios de casos de programas que han culminado la transición hacia un control nacional sostenible revelan que los programas son mejores si cuentan con una determinada institución nacional encargada de estos, normalmente el sector educativo, y capacidades adecuadas para implantarlos en niveles subnacionales.
- Mientras que el control nacional parece ser un factor crítico en la transición hacia la sostenibilidad, existen diversos enfoques para llevar a cabo su implantación (incluyendo el sector público, el sector privado y colaboraciones público-privadas) que parecen ser efectivos.
- Los papeles y las responsabilidades del sistema institucional dependen en gran medida de la modalidad de compras públicas y de las fuentes de alimentos que se elijan. Dentro de los programas nacionales, los dos enfoques más comunes son las compras dentro del país y la compra local. Estas dos alternativas están revelándose como las más frecuentes, en general.
- La compra local está siendo activamente evaluada por países como un medio para conseguir programas de alimentación escolar sostenibles y, al mismo tiempo, estimular la economía agrícola local utilizando el poder de compra del programa.
- Los programas basados en la comunidad son, en raras ocasiones, un enfoque apropiado para una transición efectiva para los países de renta baja porque introducen en la comunidad costes que pueden ser una barrera para la educación, especialmente para niños y niñas pobres, y pueden ser solamente mantenidos en áreas en las que haya seguridad alimentaria.

El desafío principal en este área es cómo introducir la sostenibilidad en los programas desde un principio. Los estudios de casos de países que han realizado la transición hacia el control nacional parecen ofrecer una guía útil a otros países que busquen seguir el mismo camino. Sin embargo, también existe la necesidad de una evaluación de nuevas prácticas prometedoras, especialmente, en las compras locales de comida como

una fuerza multiplicadora, que beneficie a los niños y a la economía local al mismo tiempo.

Futuras investigaciones

En este apartado ofrecemos una lista de algunas de las principales áreas para la investigación que hemos identificado durante la redacción de este libro.

Una base de datos de los programas de alimentación escolar que describa la cobertura y el funcionamiento de estos programas globalmente. La base de datos más completa disponible en estos momentos es la del Programa Mundial de Alimentos sobre sus propios programas. Esta se centra en países de renta baja y no provee información sobre programas puestos en práctica exclusivamente por los gobiernos u otras agencias. No es posible estimar en la actualidad, por ejemplo, la población global que se beneficia de programas de alimentación escolar, las diferencias en la cobertura, los costes de los diferentes programas, la regularidad con la que funcionan los programas o la popularidad de las distintas modalidades.

Una evaluación de los méritos relativos de la alimentación escolar en relación con otros instrumentos de los programas de protección social. Existe una preocupación por el hecho de que mucha de la información disponible pueda tener una validez externa limitada y se ha identificado una necesidad especial de estudios que examinen los resultados de los instrumentos de los programas de protección social en contextos de renta baja en África. Otras opciones de programas de protección social, especialmente las transferencias monetarias condicionadas, suelen ser escasas en esos contextos y los programas de alimentación escolar son, frecuentemente, parte de un número muy limitado de instrumentos de protección social disponibles de forma inmediata.

Estudios de impacto que evalúen los beneficios educativos de los diferentes diseños de los programas de alimentación escolar. Existe una necesidad generalizada de muestreos aleatorios a gran escala para tratar de suministrar evidencia fiable del impacto de la alimentación escolar sobre los resultados educativos. Se necesitan estudios sobre todas las modalidades. Hay una especial carencia de estudios que examinen la relación entre

los resultados educativos y (1) galletas y otros alimentos enriquecidos (la mayor parte de la evidencia empírica disponible en estos momentos relativa a los beneficios para la educación está extrapolada de los estudios sobre los suplementos alimenticios) y (2) alimentos para llevar a casa. Los estudios de impacto deberían evaluar también los diferentes acuerdos institucionales y su impacto en los beneficios.

Estudios de impacto que evalúen la contribución potencial nutricional de los distintos diseños de los programas de educación escolar. Esto se mantiene como una de las áreas más controvertidas del diseño de los programas de educación escolar, fundamentalmente, por la prioridad nutricional obvia de los niños más pequeños. Se requieren estudios más operativos en línea con la iniciativa conjunta del Gobierno de Haití, el Programa Mundial de Alimentos, la Organización Mundial de la Salud, UNICEF y el Banco Mundial. Este último está explorando cómo mejorar la capacidad y efectividad de programas relacionados con la nutrición, por ejemplo añadiendo elementos de nutrición y de salud a los programas de alimentación en las escuelas existentes. De forma similar, existe una necesidad de analizar si los beneficios nutricionales de los programas de alimentación escolar para niños pequeños son comparables en cuanto a su efectividad con relación a los costes con las intervenciones directas dirigidas específicamente a niños pequeños.

Estimaciones sistemáticas del coste de las diferentes modalidades de alimentación escolar y de los determinantes de la considerable variación de costes entre países. La aparente variación de costes entre países de renta baja implica que existe una oportunidad nada desdeñable de contención de costes, si se llega a entender mejor sus determinantes. La relevancia de la modalidad de alimentación es un tema importante y hay una falta de información sobre todo con relación a las galletas enriquecidas (no hay datos para África) y para los alimentos para llevar a casa.

La efectividad en relación con los costes, comparada con los beneficios relativos de las diferentes modalidades de alimentación escolar. Los programas de alimentación escolar están diseñados para un contexto específico y las decisiones dependerán, en última instancia, del equilibrio entre los resultados clave que se persiguen y los *trade-offs* y costes en los que se incurren. Esto requiere estimaciones fiables de la eficiencia en relación con los costes de las diferentes modalidades en relación con sus resultados. Por ejemplo, mientras parece probable a partir de las investigaciones existentes que algunas modalidades pueden tener menos

impacto que otras (por ejemplo, galletas enriquecidas frente a comidas), la magnitud de esa diferencia se desconoce en gran medida.

Los estudios de casos de países que han realizado con éxito la transición hacia programas sostenibles. La situación en los países concretos es, frecuentemente, complicada, sobre todo en aquellos casos donde pueden existir diferentes modelos de alimentación escolar en paralelo y pueden variar de año en año. La progresión de un modelo al siguiente puede que no sea lineal, especialmente, en el caso de que los *shocks* sociales puedan revertir las metas alcanzadas históricamente. Los estudios de casos podrían ser una guía para el proceso de transición y ayudar a definir los elementos clave de una estrategia de transición exitosa. Esto debería incluir información sobre la forma en la que los países consiguen financiar estos programas y cómo los costes son soportados en el país. Los estudios de casos deberían incluir un rango completo de opciones que hayan sido exploradas, incluyendo los papeles del sector público, las colaboraciones público-privadas y el sector privado, organizaciones religiosas y otras organizaciones de la sociedad civil y programas mantenidos por la comunidad.

La capacidad de los esquemas de compras públicas de proveer beneficios económicos y sociales adicionales y de contribuir a la sostenibilidad incrementando la efectividad en relación con los costes de las operaciones. La evidencia empírica indica que los esquemas de compra locales consiguen beneficios significativos en los países de renta media y alta. Existe la necesidad de apoyar los estudios en curso sobre los potenciales beneficios de las compras locales en África y de ampliarlos incluyendo la comparación entre la efectividad en relación con los costes de las compras locales en relación con otras opciones de realizar las compras.

Desarrollo de una nueva guía técnica y de herramientas de gestión del conocimiento para apoyar el diseño de programas de alimentación escolar. Los instrumentos existentes para ayudar al diseño de los programas de alimentación escolar necesitan ser actualizados a la vista de la nueva evidencia empírica disponible y de los conocimientos sobre la materia, especialmente para incluir directrices sobre cómo evaluar y poner en práctica los factores clave de la sostenibilidad.

Alimentación escolar en El Salvador: conclusiones preliminares^I de un caso de transición

En 2008, el programa de alimentación escolar de El Salvador pasó a ser controlado y gestionado en su totalidad por el Gobierno después de 23 años de dependencia de colaboraciones para su implantación, especialmente el Programa Mundial de Alimentos. Este programa empezó durante la crisis interna del país en 1984, planificándose que cubriría a 200.000 escolares desde las guarderías hasta el sexto grado en las áreas rurales. En 1997, cinco años después de la firma de los acuerdos de paz, el Gobierno empezó a asumir responsabilidades en la gestión de este, mientras que el Programa Mundial de Alimentos se empezó a retirar de aquellos departamentos que se consideraban más seguros desde el punto de vista alimentario.

En estos momentos, el Gobierno recibe apoyo externo del Programa Mundial de Alimentos en forma de asistencia técnica, logística y compras a través de un fondo fiduciario que fue establecido en 2008. A través de este acuerdo, el Programa Mundial de Alimentos está pilotando innovaciones en los procesos de compras, que tienen como objetivo relacionar las compras locales con el programa de alimentación escolar.

Documentar la transición

En 2009, el Gobierno de El Salvador y el Programa Mundial de Alimentos decidieron llevar a cabo un estudio sobre la evolución del programa de alimentación escolar de El Salvador desde 1984 hasta 2008 para

1. Las conclusiones preliminares expuestas aquí están reproducidas con autorización. La versión final de este estudio de caso está publicada en otra fuente por Carmen Burbano de Lara, Aulo Gelli y otros.

documentar el proceso de transición hacia un programa controlado por las autoridades nacionales.

Objetivos del estudio

El estudio pretende determinar los factores críticos y las lecciones aprendidas de la experiencia de la transición y, en concreto, tiene los siguientes objetivos específicos:

- Analizar los diferentes pasos o acciones tomados por el Gobierno y los colaboradores que facilitaron la transición hacia un programa de control nacional.
- Identificar las mejores prácticas que pudieran ser aplicadas en otros países.
- Identificar las lecciones aprendidas que pudieran ser tenidas en cuenta por otros países.

Metodología

El estudio cubre las actividades de alimentación escolar desde 1984 hasta 2008. Fue realizado, principalmente, a través de la revisión de la literatura y entrevistas concretas con miembros del Gobierno y colaboradores. Las conclusiones dependían de la disponibilidad de información histórica. Hay una falta de información entre 1984 y 1992. Los datos desde 1992 hasta principios de 2009 son bastante coherentes, a pesar de que hay algunas discrepancias entre las fuentes gubernamentales y las del Programa Mundial de Alimentos. Aquí presentamos un análisis preliminar con la información disponible. Las conclusiones deberían ser interpretadas como un trabajo en curso porque se recogerá más información en el futuro.

El estudio se estructuró alrededor de dos sencillas preguntas:

1. ¿Dónde estamos ahora? Para establecer la situación actual y los logros del programa.
2. ¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Para identificar las actuaciones realizadas que condujeron a este resultado.

Ambas cuestiones fueron contestadas utilizando el siguiente marco para analizar las características operativas.

<i>Categoría</i>	<i>¿Dónde estamos ahora?</i>	<i>¿Qué hemos hecho para llegar hasta aquí?</i>
Marcos de políticas	Alimentación escolar en la estrategia para la reducción de la pobreza y en las políticas sectoriales como una política específica.	¿Cómo ha cambiado la orientación de la política a lo largo del tiempo? ¿Qué hicieron el Programa Mundial de Alimentos y los colaboradores para influir en el proceso? ¿Qué desafíos encontramos? ¿Cómo fueron resueltos?
Estructura institucional	Responsabilidad institucional actual, capacidad de la unidad de alimentación escolar dentro del gobierno, mecanismos de coordinación, capacidad en el nivel de estructuras descentralizadas	¿Cómo ha evolucionado la capacidad institucional a lo largo del tiempo? ¿Cómo se ha fortalecido? ¿Qué desafíos se han encontrado? ¿Cómo se han resuelto?
Estructura financiera	La alimentación escolar en el proceso de planificación nacional, recursos de financiación, posibles déficits de financiación.	¿Cómo se ha producido la transición desde la financiación del Programa Mundial de Alimentos a la financiación por parte del gobierno? ¿Cómo se financió el programa? ¿Qué disposiciones tuvo que realizar el gobierno? ¿Qué hizo el Programa Mundial de Alimentos para ayudar en este proceso? ¿Qué desafíos se encontró? ¿Cómo se resolvieron?
Diseño del programa	Objetivos actuales, beneficiarios, grupos-objetivo, cesta de alimentos.	¿Han cambiado a lo largo del tiempo los objetivos o los grupos de beneficiarios? ¿Se ha modificado la cesta de alimentos o ha sido modificada para contener alimentos locales?
Puesta en práctica del programa	Sistema de compras actual y estructuras logísticas, cantidades adquiridas local y regionalmente, calibración de la demanda y la oferta, control y evaluación, actividades complementarias.	¿Cómo se ha desarrollado el sistema de compras y la logística a lo largo del tiempo? ¿Cuáles son los principales desafíos? ¿Éxitos? ¿Éxitos y desafíos del control y la evaluación? ¿Desparasitación y otras actividades?
Dispositivos e infraestructura en las escuelas	Papel actual de la comunidad en el diseño, la puesta en marcha y el control. Participación y proceso de planificación, fijación de prioridades.	¿Cómo ha cambiado el papel de la comunidad a lo largo del tiempo? ¿Cómo fue fortalecido? ¿Desafíos? ¿Éxitos?

¿Dónde estamos ahora?

La situación actual de la alimentación escolar en El Salvador

El programa de alimentación escolar en El Salvador da cobertura anualmente a 870.000 niños, entre los 5 y los 15 años, en todas las áreas rurales y en las áreas urbanas de renta baja; está llevado a la práctica como un programa de desarrollo social con el objetivo de cubrir las necesidades inmediatas de alimentos de los niños, aumentando las matriculaciones y la asistencia, reduciendo el absentismo escolar y mejorando los hábitos sanitarios de los niños asistidos. La alimentación escolar también tiene un papel como protección social en el país, ya que, implícitamente, transfiere recursos a los hogares más pobres. De hecho, en 2008, el programa fue ampliado para asistir a los hogares afectados por el incremento en los precios de los alimentos.

La alimentación escolar en El Salvador se ha beneficiado del apoyo de diversos líderes políticos de alto nivel que han defendido la expansión del programa y ayudado a asegurar su sostenibilidad. Actualmente, la alimentación escolar es la piedra angular del programa de desarrollo multisectorial del país centrado en los niños y en la juventud, denominado Escuela Saludable.

Los funcionarios parecen estar de acuerdo con que sería políticamente muy dañino retirar o siquiera reducir la dimensión del programa, dado que la demanda pública de alimentación escolar es muy elevada. La alimentación escolar ha sido el buque insignia de las dos últimas campañas presidenciales, lo que indica su sostenibilidad política.

Esta sección explora las características del programa en cinco niveles: (1) el marco político, (2) el marco institucional, (3) el marco financiero, (4) el diseño y la puesta en práctica y (5) las medidas e infraestructura en el nivel de la escuela.

El marco político nacional

El amplio compromiso con el programa se refleja en el marco político y financiero del país. La alimentación escolar es parte de una iniciativa multisectorial más amplia de salud y nutrición en la escuela, denominada Escuela Saludable, gestionada por una división encargada de los principales programas sociales, que está ligada a la oficina del Presidente y dirigida por la primera dama. El programa también está incluido en el Plan de Educación Nacional Sectorial, en el Plan Nacional de Gobierno y, lo más importante, en los planes operativos del Ministerio

de Educación, que determina las necesidades presupuestarias del programa.

De acuerdo con funcionarios gubernamentales, uno de los factores más importantes para la sostenibilidad del programa es que hay compromiso político y financiero hacia el programa. En el caso de El Salvador, el compromiso existe en los niveles presidencial y ministerial, y existe una línea presupuestaria para este en el presupuesto nacional.

El marco institucional

Como se ha mencionado anteriormente, este programa forma parte de la iniciativa multisectorial gestionada por una división dependiente de la oficina del Presidente. Sin embargo, la responsabilidad de diseñar, gestionar e implantar el programa recae sobre el Ministerio de Educación. Dentro de este, existe una unidad encargada de gestionar aquellos programas que son considerados como complementarios a la educación básica (por ejemplo, *life skills*, salud y nutrición, alimentación escolar) y es la responsable de las actividades diarias. La unidad tiene un director y 10 funcionarios asignados a tiempo completo al programa, y un presupuesto operativo.

La supervisión y coordinación de la iniciativa multisectorial Escuela Saludable se realiza a través de un Comité Director Nacional presidido por la primera dama. Los miembros pertenecen a los Ministerios de Educación, de Salud, de Agricultura y de Obras Públicas. También hay un Grupo de Trabajo Técnico a cargo del seguimiento de las decisiones tomadas por el Comité Director.

El Salvador tiene 14 departamentos y en cada uno de ellos hay un equipo multisectorial encargado del programa que gestiona las actividades en el nivel local. En el municipal también existe personal y capacidades para almacenar y distribuir los alimentos. En las escuelas, la gestión diaria del programa es supervisada por un comité para la alimentación escolar presidido por el director de la escuela y compuesto por padres y profesores.

El marco financiero

El programa, en la actualidad, está financiado exclusivamente por fondos del Gobierno. La mayor parte de las necesidades del programa está cubierta con fondos ordinarios, desde que una decisión del Parlamento en 2005 estableciera que debía preverse una línea presupuestaria para la

alimentación escolar. El resto de las necesidades se cubre a través de un fondo fiduciario creado en 1999 con los recursos obtenidos de la privatización de la empresa nacional de telecomunicaciones. Una ley nacional exige que los intereses generados por este fondo sean asignados a programas sociales, incluyendo la alimentación escolar. En 2008, el fondo fiduciario aportó alrededor de 3 millones de dólares a la alimentación escolar. La alimentación escolar está incluida en el presupuesto anual del Ministerio de Educación. El presupuesto para la alimentación en las escuelas ascendió en 2009 a 17 millones de dólares.

Diseño del programa y puesta en marcha

El programa ofrece actualmente comidas estandarizadas en las escuelas a más de 870.000 niños. La comida suministra alrededor del 26% y el 20% de las necesidades diarias de calorías y proteínas, respectivamente. La cesta de alimentos consiste en arroz, aceite, bebida enriquecida, judías, leche y azúcar.

La focalización geográfica se hizo a través de dos estudios, utilizando información del Ministerio de Educación y dos evaluaciones sobre nutrición llevadas a cabo por el Programa Mundial de Alimentos. El programa está orientado a niños entre 5 y 15 años de edad (preescolar, primaria y los tres primeros cursos de secundaria) en todas las escuelas públicas en áreas rurales y áreas urbanas de renta baja del país; funciona en los 14 departamentos.

El Ministerio tiene un sistema de control y evaluación, gestionado en el nivel central. Este sistema triangula la información procedente de la unidad general de coordinación en la oficina del Presidente, el Ministerio de Educación y el Programa Mundial de Alimentos. La información es recogida en el nivel de entrada y salida para las escuelas apoyadas.

A pesar de que el Gobierno ha tomado el control pleno de la gestión y la responsabilidad financiera del programa, el Ministerio de Educación recibe apoyo externo en forma de asistencia técnica para mejorar la eficiencia de la alimentación escolar. Bajo el nuevo acuerdo firmado entre el Ministerio y el Programa Mundial de Alimentos en 2008, el Programa Mundial de Alimentos asiste al gobierno en las compras y la logística para la alimentación escolar y va a realizar un estudio para rediseñar la cesta de alimentos, la formación y la sensibilización en el nivel local, una revisión de los procedimientos para fijar objetivos y el establecimiento de reservas estratégicas de alimentos para el programa. Estas actividades se realizarán con recursos nacionales.

Utilizando su experiencia en la compra de alimentos en la región, el Programa Mundial de Alimentos ha sido capaz de incrementar la eficiencia del proceso de compra. En 2008, el Programa Mundial de Alimentos fue capaz de comprar todo lo demandado por el programa con menos dinero del presupuestado, generando un ahorro para el gobierno de alrededor de 3 millones de dólares. Los ahorros fueron utilizados entonces para ampliar la cobertura del programa y aumentar la cesta de alimentos. La compra se realiza en los niveles nacional y regional porque existe déficit de alimentos, según la temporada, en el país. Existen planes para explorar procedimientos de compra locales con la Iniciativa de Compras para el Progreso del Programa Mundial de Alimentos.

Ajustes e infraestructura en el nivel de escuela

El suministro de alimentos se realiza tres veces al año y se deposita en almacenes propiedad del Gobierno en el ámbito municipal en cada departamento. Los comités de padres y profesores son los responsables de recoger los alimentos desde sus puntos de entrega, llevarlos a las escuelas, almacenarlos y gestionar su distribución diaria.

Los comités comunitarios, por su parte, son los responsables de cocinar y distribuir la comida a los niños diariamente. Los comités pueden elegir si contratan cocineros, pagan a miembros de la comunidad o reclutan voluntarios. Un estudio de base realizado a principios de 2009 indicó que, alrededor del 70% de las escuelas que eran visitadas, dependían de voluntarios para cocinar la comida; generalmente, se trata de mujeres, madres de los niños de la escuela. En un 30% de los casos, el comité contrataba a cocineros.

Como resultado de esta amplia formación y sensibilización sobre la vida de los programas, la participación de la comunidad y su control son muy elevados. El mismo estudio de base indicó que, en casi el 80% de las escuelas visitadas, los padres participaban a la hora de cocinar los alimentos y que, en el 70% de las escuelas, participaban en la distribución de los alimentos a los niños.

Un motivo de preocupación es contar con una infraestructura adecuada en la escuela. Alrededor del 67% de las escuelas tienen instalaciones adecuadas. En el 33% restante de las escuelas, los padres han cocinado la comida fuera del recinto del colegio. La mayor parte de las escuelas no parece tener comedores adecuados para los niños y casi el 60% de los colegios carece de agua potable para cocinar. Existen algunos desafíos que tendrán que ser afrontados en los próximos años.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Un estudio preliminar del proceso de transición de la alimentación escolar en El Salvador

La transición en El Salvador a un programa de alimentación controlado nacionalmente duró aproximadamente 23 años hasta que se completó. Esta sección reconstruye la cronología basándose en la revisión de la literatura existente y las entrevistas que se realizaron al personal del Gobierno y del Programa Mundial de Alimentos.

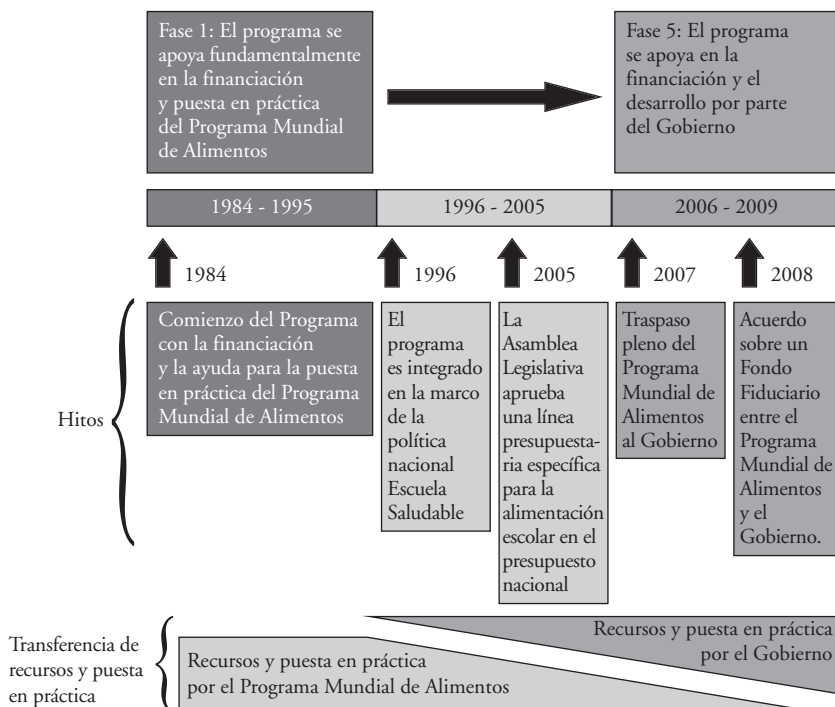
Posteriormente, se identifican las diferentes fases o acciones que condujeron a la situación actual del programa nacional. El análisis del proceso de transición se realiza utilizando las mismas cinco categorías analizadas arriba: (1) marco político, (2) marco institucional, (3) marco financiero, (4) diseño y puesta en práctica y (5) medidas e infraestructuras en las escuelas. El análisis está diseñado para arrojar luz sobre algunas actividades clave entre las diferentes fases de la transición.

El proceso de transición de la alimentación escolar en El Salvador: hitos

La transición en El Salvador hacia un programa controlado nacionalmente duró 23 años, tal y como se ilustra en el diagrama A.1.1 El programa comenzó en 1984 apoyándose fundamentalmente en el Programa Mundial de Alimentos para la financiación y la puesta en práctica (fase 1). En 1996, 12 años después, el programa fue incluido en un programa nacional más amplio de salud en la escuela, Educación Saludable, iniciativa dirigida por la primera dama del país. Durante este período, se decidió mantener los fondos de los donantes (principalmente la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos) con el fin de permitir que el Gobierno pudiera comenzar a controlar determinadas partes del programa. En 2005, el Parlamento aprobó una línea presupuestaria para la alimentación escolar, institucionalizando el programa dentro del presupuesto nacional. El traspaso final de las responsabilidades del Programa Mundial de Alimentos al Gobierno se produjo a finales de 2007 (fase 5). Recientemente, el Gobierno ha solicitado el apoyo del Programa Mundial de Alimentos para gestionar las compras y la logística de los alimentos utilizando los fondos nacionales obtenidos de un fondo fiduciario (como se ha descrito en la sección anterior).

DIAGRAMA A.1.1

**La transición hacia la alimentación escolar:
principales hitos en el proceso de El Salvador**



Fuente: Autores.

El proceso de transición

El diagrama A.1.2 presenta de forma esquemática la transición y las principales actuaciones que se acometieron durante esta.

Sentando las bases (1984-1995). Durante los primeros 11 años en los que se introdujo el programa, este dependía de los recursos y de la capacidad de operar del Programa Mundial de Alimentos. En aquel tiempo, aparte de la asistencia alimenticia, el Programa Mundial de Alimentos también apoyaba al Ministerio de Educación para construir un marco institucional que pudiera dar apoyo posteriormente al programa (incluso creando el comité técnico y de dirección del programa e implantando una unidad concreta dentro del propio Ministerio de Educación). Este proceso permitió sentar las bases que más tarde apoyarían el programa en el Ministerio de Educación.

DIAGRAMA A.1.2

Transición de la alimentación escolar: Fases del proceso en El Salvador



Fuente: Autores.

Institucionalización del programa (1996-2005). El período comprendido entre 1996 y 2005 parece haber sido crítico en la fase de transición. Durante este tiempo, el Gobierno identificó la alimentación escolar como un programa estratégico para el desarrollo del país, insertándola en un marco de política más amplio, explorando la obtención de recursos

distintos de los del Programa Mundial de Alimentos, analizando diferentes modalidades de implantación —incluyendo diversos cambios en la cesta de alimentos y en los mecanismos de entrega— e incrementando su capacidad para poner en marcha el programa a través de formación costosa. Este período culminó logrando una fuente de financiación estable para el programa procedente del presupuesto nacional que, de forma efectiva, contribuyó a su institucionalización y a aumentar considerablemente su sostenibilidad. Esta transición parece haberse beneficiado del liderazgo de políticos de alto nivel, incluyendo a dos primeras damas y al actual Ministro de Educación. Durante este periodo se emprendió un amplio desarrollo de la capacidad.

Aprendiendo con la práctica y mirando hacia el futuro (2006-2008). El Ministerio está afrontando de forma creciente distintos desafíos a la hora de poner en marcha el programa, relacionados con el control completo de este. De acuerdo con los funcionarios del Gobierno, los elementos que han supuesto un mayor desafío para la puesta en marcha del programa han sido la compra y las disposiciones logísticas, dos de los elementos cruciales en la prestación de servicios para los programas basados en los alimentos. Esta nueva responsabilidad parece haber supuesto una gran carga para el Ministerio, especialmente en relación con su principal responsabilidad, la educación. La falta de experiencia en los procesos de compra, unida a unos precios extremadamente elevados de los alimentos en el mercado local y a los cambios en la legislación nacional relacionados con los procesos de compras parecen haber puesto la cartera de proyectos del programa en peligro. En 2007, el Ministerio había planificado organizar tres entregas a las escuelas y solo pudo suministrar dos, lo que dejó a las escuelas sin alimentos durante una parte del año. Como consecuencia de ello, el Ministerio solicitó la asistencia del Programa Mundial de Alimentos como colaborador estratégico para el programa. Con este acuerdo innovador, el Ministerio transfirió recursos al Programa Mundial de Alimentos del fondo fiduciario para la compra y la entrega de comida en las escuelas. El Programa Mundial de Alimentos también ofreció asistencia técnica para el diseño y la gestión del programa (ver sección previa).

Conclusiones preliminares del proceso en El Salvador

Las siguientes secciones presentan algunos de los principales elementos durante el período de transición, con el objetivo de obtener un conjunto de factores decisivos que puedan ser útiles en otros países. También se

analizan algunos elementos que el Gobierno podría querer considerar conforme avanza con el programa en los próximos años.

Conclusiones derivadas de la inclusión del programa en el marco de las políticas gubernamentales

- El caso de El Salvador refleja que la transición hacia el control gubernamental de la alimentación escolar lleva tiempo y una cantidad significativa de planificación y recursos a lo largo de sus distintas fases. De hecho, parece que la experiencia de El Salvador se ha beneficiado de la intención explícita del Gobierno del país y del Programa Mundial de Alimentos de gestionar de forma proactiva la transición, más que, simplemente, reaccionar a la situación.
- La concienciación del Gobierno de que la financiación de los donantes estaba decreciendo conforme el país se convertía en un país de renta media precipitó la necesidad de tomar una decisión sobre el programa de alimentación escolar, más allá de la asistencia externa. El Gobierno tuvo tiempo de gestionar esta transición al contar con un horizonte temporal sobre la duración de la ayuda de los donantes bien definido. En el caso de El Salvador, este proceso se benefició de que tanto los donantes como los socios encargados de la implantación del programa y el Gobierno tenían una idea clara en cuanto a la duración de la ayuda externa y cuáles eran los hitos fundamentales en dicho proceso.
- En el caso de El Salvador, la influencia de líderes políticos de alto nivel (dos primeras damas y el actual Ministro de Educación) para la alimentación escolar ha sido decisiva para la institucionalización del programa. El apoyo de alto nivel se ha traducido en la financiación nacional y en el continuado apoyo político para la alimentación escolar.
- La decisión de hacer de la alimentación escolar la piedra angular de la Escuela Saludable, el buque insignia de los programas sociales, estuvo basada en la información fehaciente disponible sobre los resultados y los beneficios potenciales futuros de esta en El Salvador. El conocimiento profundo de los datos del Ministerio de Educación y del Programa Mundial de Alimentos ayudó en el proceso de toma de decisiones en el nivel político.
- La demanda popular del programa ha sido en gran parte determinante para su éxito y su sostenibilidad.

Conclusiones sobre el fortalecimiento del marco institucional del programa

- La capacidad del Ministerio para gestionar el programa se ha ido incrementando a lo largo del tiempo con apoyo externo significativo. El programa se inició en 1984 con un funcionario del Gobierno asignado a la alimentación escolar. A lo largo de la primera década, el Ministerio creó una unidad dedicada a gestionar el programa, con cinco funcionarios y un director. En los primeros años, el puesto del director fue financiado por el Programa Mundial de Alimentos. La estructura actual dentro del Ministerio de Educación ha sido reforzada considerablemente con alrededor de 10 funcionarios dedicados exclusivamente al programa y con un presupuesto específico.
- El marco institucional ha sido fortalecido de forma gradual y altamente planificada. El Ministerio comenzó por poner en marcha las estructuras de toma de decisiones y de coordinación (comités técnicos y de dirección), luego estableció una unidad específica dentro de este para gestionar el programa y, finalmente, fortaleció las capacidades individuales a varios niveles con formación y sensibilización. También hubo una inversión considerable en tecnología con el establecimiento de sistemas de control y evaluación para el programa, la infraestructura y los suministros (como motocicletas para los encargados del trabajo de campo). El Programa Mundial de Alimentos concedió los recursos y la experiencia técnica para la mayor parte de estas iniciativas. En cada fase, las actividades de desarrollo de capacidad fueron llevadas a cabo sobre una evaluación de base de la situación y un profundo conocimiento de las deficiencias institucionales. Se realizó una evaluación continuada para medir el progreso en relación con indicadores predeterminados de desarrollo de capacidad.
- Durante la segunda fase de la transición, se invirtieron recursos significativos en la formación y la sensibilización, incluyendo a los funcionarios a cargo del programa en el nivel nacional, en los departamentos y local y de los profesores, parientes y los miembros de la comunidad. El diseño y la puesta en práctica de este esfuerzo para desarrollar la capacidad fue realizado con la participación de distintas unidades dentro del Ministerio de Educación, lo que también incrementó el nivel de control dentro del propio Ministerio. A lo largo de todo este proceso, se formó a unos 80.000 padres y 10.000 profesores. Toda esta actividad fue financiada con los recursos del Ministerio de Educación y del Programa Mundial de Alimentos y permitió incrementar

el control institucional y la calidad de la puesta en práctica y la implicación de la comunidad en el programa.

- La rotación de la plantilla dentro del Ministerio y en el ámbito local ha provocado un debilitamiento del conocimiento y la capacidad a lo largo del tiempo, y que haya una constante necesidad de formación y sensibilización.

Conclusiones sobre la financiación del programa

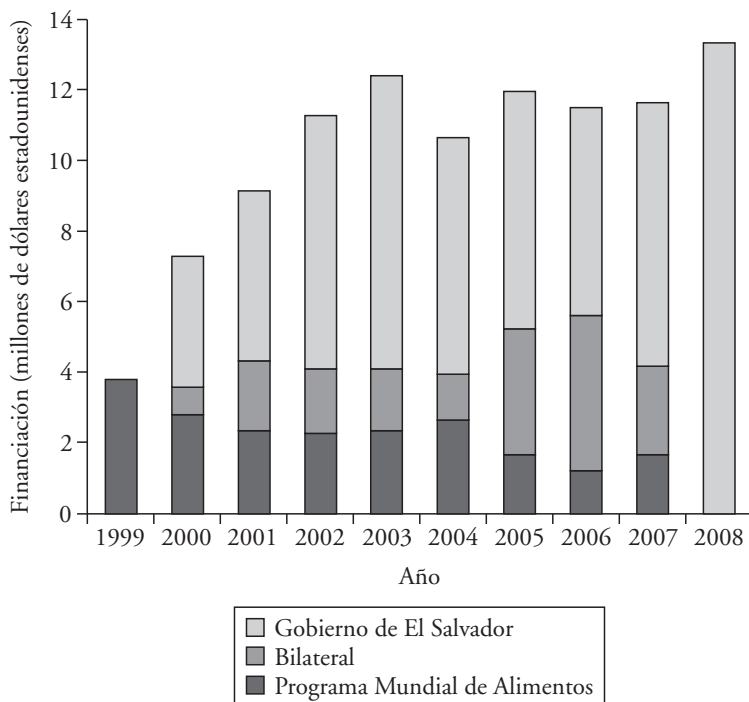
- El Gobierno ha incrementado su capacidad de financiación del programa a lo largo del tiempo, tal y como ilustra el diagrama A.1.3. Los costes directos de la alimentación escolar dependieron exclusivamente de los recursos del Programa Mundial de Alimentos entre 1984 y 1999; momento a partir del cual empezaron, lentamente, a ser financiados por el Gobierno; en 2008, los costes directos pudieron ser financiados exclusivamente por el Gobierno.

El Parlamento aprobó una línea presupuestaria para la alimentación escolar dentro del presupuesto nacional en 2005, lo que marcó un hito para la sostenibilidad del programa.

- El diagrama A.1.3 ilustra que la transición hacia el control nacional en El Salvador incluyó un período de varios años en los que el Gobierno encontró soluciones interinas para la financiación hasta que la capacidad nacional fue suficiente y estuvo disponible. Uno de los mecanismos incluyó la utilización de los rendimientos derivados de la privatización de la compañía nacional de telecomunicaciones para financiar el programa. Esta solución innovadora fue puesta en práctica gracias a una ley nacional aprobada en 1999 que determinó que los recursos de la privatización se destinarían a un fondo fiduciario y que los intereses percibidos serían asignados a programas sociales como la alimentación escolar. Hasta la fecha, el fondo fiduciario ha asignado 37 millones de dólares a la alimentación escolar. En 2008, la recaudación procedente del fondo fiduciario representó, aproximadamente, el 53% del presupuesto del Gobierno destinado al programa.
- El Salvador fue clasificado como país de renta media durante la segunda mitad de la década de 1990, cuando la asistencia de los donantes empezó a disminuir. En 1997, el Programa Mundial de Alimentos decidió que retiraría sus actividades en El Salvador a partir del año 2003; una decisión que se pospuso en varias ocasiones, por la vulnerabilidad de El Salvador a los desastres naturales, incluyendo el huracán Mitch a finales de la década de 1990. Como respuesta, el Gobierno

DIAGRAMA A.1.3

**Gasto anual en la alimentación escolar en El Salvador
por fuente de financiación en dólares estadounidenses**



Fuente: Autores, utilizando datos del Ministerio de Educación de El Salvador.

comenzó a buscar, por un lado, fuentes alternativas de financiación entre otros donantes, lo que dio lugar a que la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos contribuyeran a lo largo de una serie de años y, por otro lado, fuentes de financiación nacionales. El acuerdo alcanzado entre el Gobierno y los donantes sobre la duración de los recursos financieros que estos aportaron facilitó la transición a la financiación gubernamental.

- En 1997 se acordó con el Programa Mundial de Alimentos la implementación de una estrategia concreta de relevo con hitos específicos, lo que permitió que el Gobierno asumiera progresivamente la responsabilidad sobre la financiación y la puesta en marcha del programa.
- Las futuras elecciones presidenciales en El Salvador van a ser una prueba para la sostenibilidad del programa. A pesar de ello, los funcionarios

que fueron entrevistados opinaban que retirar el programa del presupuesto nacional (lo que significaría revertir una decisión del Parlamento) sería muy difícil y políticamente dañino.

Principales conclusiones con relación al diseño del programa

- El caso de El Salvador ilustra el hecho de que diseñar un programa apropiado de alimentación escolar lleva tiempo, que puede existir la necesidad de revisar el programa durante la fase de transición y que hay varias cuestiones que necesitan ser tomadas en consideración cuando se diseña una determinada actuación. Los cambios en el diseño del programa en El Salvador fueron provocados por las diferentes fuentes de financiación a las que se tuvo que recurrir, la capacidad del Gobierno, los costes y los cambios en la política. En los últimos años, el diseño del programa ha podido ser armonizado gracias a la obtención de una fuente de financiación más estable, procedente de los recursos nacionales.
- La cesta de alimentos fue modificada en varias ocasiones a lo largo de la vida del programa para reducir costes, adaptarse a las restricciones de los nuevos donantes y experimentar con nuevas modalidades de suministro del servicio. Aquí se tratarán tres modalidades:
 - *Las comidas en la escuela*, que han sido la modalidad predominante del programa desde 1984, pudieron ponerse en marcha gracias a los proyectos apoyados por el Programa Mundial de Alimentos y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID). La cesta de alimentos, sin embargo, ha sido modificada a lo largo de los años. Todos los productos se compraban en el mercado internacional excepto la bebida enriquecida. Sin embargo, en 1996 el Programa Mundial de Alimentos modificó la cesta de alimentos para incluir harinas a base de maíz y soja producidas localmente, en vez de carne enlatada. Esto también rebajó el coste de la cesta de alimentos y permitió que el Gobierno pudiese asumir gradualmente el control de las actuaciones en todo el país.
 - *Las galletas enriquecidas* fueron introducidas con la ayuda del Programa Mundial de Alimentos a principios de 1992. A pesar de ser más económicas que la modalidad anterior, estas resultaron ser muy secas y duras, tenían un sabor parecido al hierro y no fueron bien aceptadas por los niños. Las evaluaciones mostraron que los profesores, estudiantes y padres no estaban satisfechos con la nueva modalidad y los niveles de asistencia comenzaron a disminuir. Como

- resultado, el Ministerio decidió no suministrar más galletas a finales de 1993.
- *Las transferencias directas a las escuelas*, consistentes en transferir 0,12 dólares estadounidenses por niño al día a las escuelas, fueron introducidas por el Gobierno en 2001. El director de la escuela debía organizar la compra, el cocinado y el reparto de los alimentos. Este método fue un gran desafío, por la falta de formación previa y de sensibilización en la comunidad, la falta de capacidad para controlar el programa y la falta de planificación anterior. Como resultado, hubo una reducción significativa en la calidad de la comida, la modalidad sobrecargaba a los profesores y hubo algunos problemas con la contabilidad de las escuelas en algunos casos. Por todos estos problemas, esta modalidad se eliminó en 2006.
 - La cesta de alimentos fue estandarizada para todo el país en 2007. La modalidad actual consiste en una comida en la escuela compuesta por arroz, judías, leche, azúcar y aceite.
 - Inicialmente, el programa fue focalizado por municipio siguiendo la evaluación del Programa Mundial de Alimentos de 1984, lo que provocó una dispersión de las escuelas con programas de alimentación escolar en los 14 departamentos del país. En 1995, el Programa Mundial de Alimentos apoyó la implantación de un nuevo ejercicio de focalización, consistente en seleccionar aquellas por departamentos y no por municipios (todas las escuelas en los departamentos vulnerables fueron incluidas). Este ejercicio de selección también sirvió como base para que el Gobierno asumiese el control del programa. El Programa Mundial de Alimentos se retiró de todos los distritos que no fueron considerados vulnerables y limitó sus operaciones a 7 de los 14 departamentos en el país, mientras que el Gobierno asumió el control del resto de los departamentos y escuelas.
 - El Programa Mundial de Alimentos ha apoyado al menos dos estudios nacionales sobre nutrición y un estudio de focalización que ha servido de base para el programa. El Ministerio considera que la implicación del Programa Mundial de Alimentos en el proceso ha sido crucial, porque ha garantizado la calidad y la imparcialidad de este.
 - Tal y como ilustra el diagrama A.1.4, la carga de beneficiarios del Programa Mundial de Alimentos ha ido decreciendo desde el año 2000 hasta que el Gobierno asumió el control completo en 2008. La totalidad de los beneficiarios de la alimentación escolar en El Salvador es cubierta en la actualidad por el Gobierno. El programa empezó llegando a alrededor de 200.000 niños en 1984 y ahora llega a más 870.000

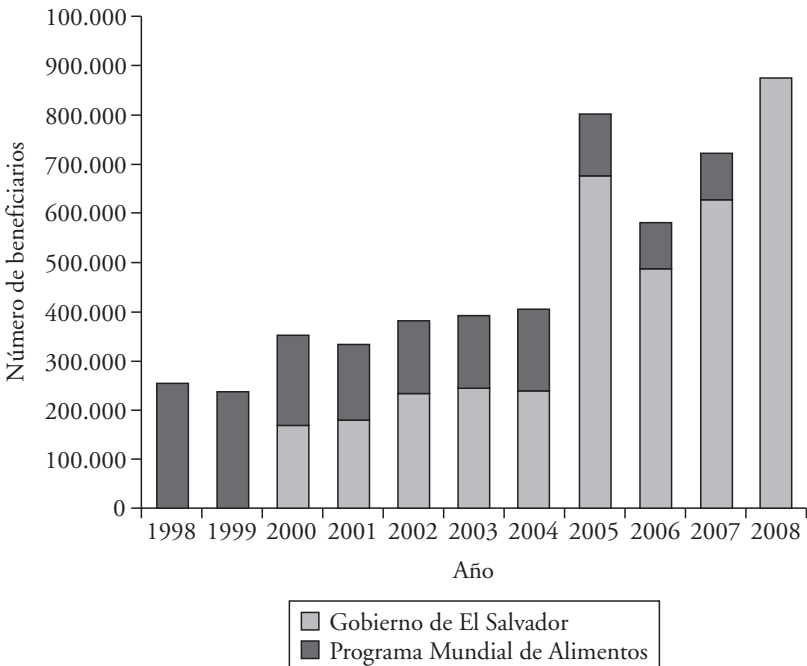
niños. El programa fue ampliado en 2008 para responder a la crisis de los precios de los alimentos. Inicialmente, la cobertura se limitaba a preescolar y a la educación primaria y, ahora, cubre los estudios de los primeros grados de secundaria. El diagrama A1.4 ilustra los cambios en la cobertura absoluta a lo largo de los años según la fuente de financiación.

- El programa llega a alrededor del 60% del total de los niños matriculados en la educación básica.

Principales conclusiones sobre la puesta en marcha del programa

- Tal y como ocurrió con el diseño, la implantación del programa en El Salvador también se ha modificado a los largo de la vida de este. La fase de transición desde el apoyo total del Programa Mundial de Alimentos hasta la implantación completa por parte del Gobierno comenzó en 1997. Mientras el Programa Mundial de Alimentos se reti-

DIAGRAMA A.1.4
Beneficiarios de la alimentación en la escuela en El Salvador por año según agencias



Fuente: Autores, utilizando datos del Ministerio de Educación de El Salvador.

ró de varios departamentos, el Gobierno se hizo cargo de las escuelas que previamente habían sido apoyadas por él. Esto permitió que el Gobierno pudiese incrementar, lentamente, su capacidad para gestionar el programa con escuelas y comunidades que ya estaban formadas y sensibilizadas.

- De acuerdo con los funcionarios públicos, la transición de la compra y la logística fue la última fase y la más difícil del proceso, precisamente porque el gobierno no tenía ninguna experiencia y tenía una capacidad limitada para manejar operaciones de compra a gran escala. Varios funcionarios destacaron el hecho de que, una vez que el programa fue institucionalizado y el Gobierno tomó el control después de la decisión del Parlamento de 2005, el Ministerio de Educación se enfrentó con el desafío de implantar de hecho el programa con toda su complejidad; una tarea para la que no estaba preparado. Una de las consecuencias derivadas de ello, fue la aparición en el Ministerio de un sentimiento creciente de que este estaba asumiendo funciones que no eran parte de sus cometidos esenciales, y ponían en serias dificultades la capacidad de alcanzar su mandato principal de dar una educación de alta calidad a todos los niños.
- El traspaso de las responsabilidades relativas a la implantación del programa no significa, necesariamente, que el Gobierno no se pueda beneficiar de ayuda externa una vez completado el traspaso. Los Gobiernos pueden beneficiarse del apoyo externo, incluso después de que el traspaso se haya producido completamente. En este sentido, el traspaso no significa necesariamente que se prescindiera totalmente de la asistencia externa.

Conclusiones preliminares

- El estudio del caso de El Salvador ilustra que la transición hacia el control nacional de la alimentación escolar necesita tiempo y una cantidad significativa de planificación y recursos a lo largo de sus diferentes fases. De hecho, parece que la experiencia de El Salvador se ha beneficiado de la intención explícita por parte del Gobierno y del Programa Mundial de Alimentos de gestionar de manera proactiva la transición, más que proceder de forma reactiva. Entre las acciones clave en la gestión de la transición se encuentran las siguientes:
 - Asegurarse de que existe un acuerdo claro entre el gobierno y los colaboradores sobre la duración del apoyo de los donantes y de los hitos del proceso de transición.

- Asignar una cantidad significativa de recursos para el desarrollo de capacidad a todos los niveles. En El Salvador el apoyo parece haber sido efectivo, porque fue planificado basándose en una evaluación de la capacidad inicial y un seguimiento permanente. También es importante contar con un conocimiento profundo de las instituciones y acuerdos claros con los socios.
 - Encontrar soluciones financieras interinas hasta que la capacidad de financiación nacional para el programa esté lista. La capacidad para financiar la alimentación escolar, como en el caso de la capacidad para implantarlo, se incrementa gradualmente durante la transición. La financiación interina fue obtenida de donantes y de otras fuentes nacionales.
 - Institucionalizar la alimentación escolar dentro del presupuesto nacional. Existe una necesidad de asegurar fondos del presupuesto nacional a largo plazo para estos programas. El proceso en El Salvador se benefició del apoyo a la alimentación escolar de líderes políticos de alto nivel.
 - La revisión continuada del diseño del programa para incrementar su efectividad y eficiencia. El caso de El Salvador ilustra que puede llevar tiempo conseguir que las cosas funcionen bien. Se necesitaron múltiples modificaciones de la cesta de alimentos, de los mecanismos de selección de los beneficiarios y de las modalidades de suministro.
- La transición hacia el control nacional en El Salvador se produjo en varias fases, cada una de ellas caracterizada por acciones estratégicas específicas. Del caso de El Salvador se pueden extraer conclusiones preliminares que permiten identificar las acciones prioritarias que facilitan la transición:
 - Un primer paso importante en la transición de un programa apoyado externamente hacia uno que esté controlado en el nivel nacional es crear las estructuras de gestión apropiadas dentro de la institución designada para gestionar el programa, en este caso el Ministerio de Educación. Esto incluye la creación de una unidad o división específica dentro del Ministerio, con los niveles adecuados de personal para gestionar el programa.
 - El segundo paso es la integración de la alimentación escolar dentro de un marco más amplio de política nacional. En este sentido, es necesaria una unidad predeterminada dentro del Ministerio que tenga información adecuada sobre los beneficios de la alimentación

escolar para poder posicionarla adecuadamente dentro de los sectores más amplios de la educación y la protección social.

- Una vez que los dos primeros pasos han sido implantados, se necesita un período de cambio intenso que debe ser cuidadosamente gestionado. Esto incluye encontrar una alternativa de financiación, revisar el diseño del programa e investigar sobre el desarrollo de capacidad a todos los niveles. Esta fase se puede beneficiar de contar con la información adecuada sobre los costes, los *trade-off* y los desafíos relativos a diversos aspectos del diseño del programa. También se debe prestar atención a poner en marcha un sistema de gestión completa de la información para la alimentación escolar con el fin de apoyar la puesta en marcha del programa.
- Los gobiernos pueden obtener un beneficio del apoyo externo incluso después de haber completado la transferencia del programa. En el caso de El Salvador, el programa está recibiendo asistencia técnica. En este sentido, la transición puede no significar necesariamente una completa desaparición de la asistencia externa.
- Los cinco puntos críticos para la sostenibilidad de la alimentación escolar en El Salvador son (1) un claro marco de política nacional, (2) un marco institucional sólido, (3) capacidad de financiación nacional, (4) un programa sólido de diseño y de implantación eficiente y (5) la participación de la comunidad y las medidas a tomar en el ámbito local.

Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad

¿Qué es el Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad?

El Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad (AMV) es un instrumento de información del Programa Mundial de Alimentos para identificar a los individuos y las zonas geográficas beneficiarias del programa. Suministra información sobre quiénes pasan hambre y son pobres y dónde viven. Como instrumento analítico, también examina las causas del hambre y trata de responder a la cuestión fundamental para el Programa Mundial de Alimentos: ¿cuál es la respuesta más adecuada para reducir la vulnerabilidad frente a la inseguridad alimentaria? Finalmente, como instrumento de apoyo a los programas, proporciona a aquellos que toman decisiones sobre la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad información para diseñar un programa apropiado y orientarlo hacia los beneficiarios adecuados.

Los esfuerzos del Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad se guían por las siguientes cuestiones fundamentales:

- ¿Quiénes son los que están en zonas inseguras desde el punto de vista alimentario y los hambrientos?
- ¿Dónde viven?
- ¿Cuántos hay?
- ¿Por qué son vulnerables a la inseguridad alimentaria y al hambre?
- ¿Cómo evolucionará probablemente su situación y cuáles son los riesgos que corren?
- ¿Qué debería hacerse para reducir su vulnerabilidad hacia la inseguridad alimentaria?

El Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad ayuda a fortalecer el conocimiento sobre temas relacionados con la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, mejorar las estrategias de focalización y facilitar la colaboración con los gobiernos nacionales y sus esfuerzos para establecer y gestionar programas nacionales de asistencia alimentaria. Para proveer un apoyo efectivo en esas áreas, el Programa Mundial de Alimentos está trabajando

en el diseño y la puesta en práctica de sistemas de control de la seguridad alimentaria (una puesta al día periódica y una visión de la seguridad alimentaria y forma de vida de las poblaciones en situación de riesgo), y ha desarrollado un sistema de información en una página web (Entorno de Información Espacial AMV) para permitir al Programa Mundial de Alimentos compartir la información del Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad con colaboradores y donantes.

Visión general de las actividades del Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad

Los estudios o actividades AMV como mínimo buscan analizar los datos y la información sobre los siguientes temas:

- El contexto amplio y el entorno.
- La disponibilidad de alimentos.
- El acceso a los alimentos.
- La utilización de los alimentos.
- Los riesgos y la vulnerabilidad asociados con estos temas.

Se utilizan mapas para representar las conclusiones de estos análisis. Las actividades del Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad incluyen:

- Una revisión de la literatura.
- Un análisis secundario de los datos.
- Una primera recogida de datos con las salvedades específicas que tienen en cuenta el contexto local.

Como resultado de los esfuerzos del Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad (utilizando las conclusiones de la recogida de datos y análisis) se obtienen tres tipos de productos: informes analíticos y de valoración, sistemas de control de la seguridad alimentaria y el Entorno de Información Espacial del AMV.

Tipos de Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad

El Programa Mundial de Alimentos tiene varios instrumentos de evaluación para proporcionar la información correcta en los diferentes puntos del ciclo del programa.

- Un Análisis de Vulnerabilidad y Seguridad Alimentaria Completo (AVSAC), también denominado estudio de base anterior a la crisis, que provee una visión profunda de la situación de la seguridad alimentaria durante el año en el que no hubo crisis (en tiempos normales). Este análisis contiene gran cantidad de información (patrones de consumo de alimentos, educación, nutrición, mercados y formas de vida), perfiles de la inseguridad alimentaria y un análisis de los riesgos, la vulnerabilidad y sus causas subyacentes. Normalmente, cubre un país entero y es válido durante cinco años.

El estudio base aporta información para el diseño de las operaciones de recuperación y los programas de países. Es usado como una vara de medir con la que evaluar los cambios tras una crisis. Informa de la planificación de contingencias y el grado de preparación frente a las mismas.

- Una Evaluación de la Seguridad Alimentaria de Emergencia (ESAE), que se realiza después de un desastre o un *shock*. Cubre las áreas geográficas afectadas para determinar el impacto sobre los hogares y sus formas de vida y suministrar recomendaciones con respuestas sobre opciones de asistencia alimentaria y no alimentaria. Es la base para el diseño de operaciones de paliación de daños y de rescate. Identifica el número de personas con necesidades y el tipo apropiado y la duración de la asistencia.

La Evaluación de la Seguridad Alimentaria puede adoptar la forma bien de un análisis rápido e inicial o bien de una evaluación profunda.

- Las Misiones de Evaluación Conjuntas, que se llevan a cabo en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para entender la situación, las necesidades, los riesgos, las capacidades y los puntos vulnerables de los refugiados o personas desplazadas en el interior de su país (y poblaciones de acogida) con respecto a sus necesidades de alimentos y nutrición.
- Las Misiones de Oferta de Cultivos y Alimentos, que son llevadas a cabo conjuntamente con la Organización para la Agricultura y la Alimentación, normalmente en el caso de emergencias relacionadas con la producción agrícola o los problemas generales de disponibilidad de alimentos. Las misiones analizan la oferta y la demanda de alimentos básicos, estiman cualquier necesidad de importación de estos alimentos para el siguiente año y analizan el acceso de los hogares a los alimentos.
- Un Sistema de Control de la Seguridad Alimentaria (SCSA), que es una actividad continua para rastrear los cambios en las condiciones de la seguridad alimentaria. En particular, proporciona con antelación una notificación de que la situación se está deteriorando; pone

en marcha una Evaluación de la Situación de Emergencia Alimentaria cuando la situación va empeorando progresivamente o cuando se produce un *shock*; proporciona información para ajustar los planes de contingencia si la situación de seguridad alimentaria se ha deteriorado significativamente y apoya programas de control dando información sobre la seguridad alimentaria de las áreas, tanto si cuentan con asistencia como si no.

Las distintas actividades de recogida de datos (AVSAC, ESAE, SCSA) son ordenadas para la selección de indicadores, los tiempos y la metodología para permitir que la información de una actividad de evaluación pueda aportar algo a otra, influir en las decisiones de programación en el momento más crítico y permitir un control y una evaluación sólidos.

Análisis y Mapeo Espacial

El Programa Mundial de Alimentos utiliza tecnologías avanzadas, incluyendo Sistemas de Información Geográfica, aplicaciones innovadoras que utilizan satélites y Asistentes Personales Digitales para recoger, gestionar y analizar datos. Por ejemplo, analizando las tendencias de los patrones de las lluvias y la cobertura de la regeneración de la vegetación, se pueden identificar y controlar a lo largo del tiempo las potenciales amenazas a la seguridad alimentaria. El Programa Mundial de Alimentos utiliza el Análisis y el Mapeo Espacial para combinar los datos numéricos en el ámbito de los hogares con los factores geográficos para identificar las causas de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad.

Se puede encontrar más información sobre los análisis, las directrices y los informes de evaluaciones del Programa Mundial de Alimentos sobre la seguridad alimentaria en <http://www.wfp.org/food-security>.

Establecimiento de programas de alimentación escolar

Objetivo del instrumento

Tal y como el análisis en este documento sugiere, es preciso tener en cuenta desde un principio que existen diversos elementos críticos para la sostenibilidad del programa de alimentación escolar, así como *trade-offs* en su diseño. Este instrumento toma en consideración estos elementos con el objetivo de proporcionar una lista con el tipo de información, condiciones mínimas y pasos necesarios para crear un nuevo programa de alimentación escolar.

Descripción del instrumento

Este instrumento presenta una serie de pasos o actividades que se pueden seguir a la hora de planificar un nuevo programa de alimentación escolar. La lista de control comienza detallando la información que será necesaria para hacer un análisis exhaustivo de la situación e identificando los problemas y el contexto para determinar si la alimentación escolar es la intervención más adecuada. Después de definir los objetivos del programa, el instrumento ofrece una guía sobre los mecanismos para identificar a los beneficiarios, la composición de las raciones de comida, la estructura para la gestión y la puesta en práctica y las medidas que adoptar en la escuela. El instrumento también incluye una guía sobre cómo planificar para conseguir la sostenibilidad de los programas de alimentación escolar.

Guía paso a paso para el diseño y la puesta en práctica de la alimentación escolar

Temas horizontales

Para asegurar que los programas de alimentación escolar de calidad sean sostenibles y estén en línea con los estándares internacionales, se necesita considerar los siguientes temas en cada paso del diseño y puesta en práctica del programa.

Apoyo a las políticas del gobierno y creación de capacidad en su seno

Los programas de alimentación escolar deberían ser controlados por los gobiernos nacionales y apoyar las prioridades gubernamentales, sus políticas y necesidades. Las colaboraciones con los gobiernos nacionales deberían ser puestas en práctica de una forma coherente con los principios de control, coherencia, armonización, gestión de resultados y responsabilidad mutua.

Coordinación y cooperación

Las colaboraciones son básicas para proporcionar un paquete de alimentación escolar a los niños. Los *inputs* de alimentos necesitan ser combinados con otros recursos para mejorar los resultados en la educación, la salud, la nutrición y la equidad. El marco «Focalizar los Recursos para una Salud Efectiva en las Escuelas (FRESH)» y el «Paquete Esencial» recomiendan la integración de las actuaciones de salud y nutrición en las escuelas. Los programas, por tanto, tienen que ser planificados y puestos en marcha conjuntamente con los colaboradores adecuados.

La participación de la comunidad

Mientras no se sobrecargue a las familias o a las comunidades, su compromiso, participación y contribuciones para fortalecer la implantación de los programas de alimentación escolar ha abierto a las comunidades oportunidades para su desarrollo.

Género

En casos donde haya diferencias de género significativas en relación con el acceso y la finalización de la educación básica, los programas deberían incluir actividades específicas para tratar estos desequilibrios. Las modalidades de implantación deberían ser también sensibles a la cuestión de género.

*Planificando las actividades de alimentación escolar**Paso o actividad**Cuestiones clave***Análisis del problema**

Se llevará a cabo una evaluación en colaboración con el gobierno, los colaboradores clave y las comunidades locales para examinar si:

- existe una necesidad de alimentación escolar,
- cuál es el problema que debe solucionarse,
- es factible,
- está en línea con las prioridades y políticas del gobierno.

El análisis del problema considera los siguientes factores fundamentales:

*Paso o actividad**Cuestiones clave***Análisis del problema**

- *Situación actual en el país o región.* Crisis iniciadas o que se prolongan, situaciones posteriores a un conflicto o desastre o situaciones estables.
- *Necesidad de alimentación escolar.* Tipo y amplitud de los problemas que se refieren a una red de seguridad (seguridad alimentaria y renta en el ámbito de los hogares; ingesta de calorías en el ámbito de los hogares y de los estudiantes), educación (acceso, asistencia, finalización, aprendizaje, divisiones por género, regiones o grupos socioculturales; calidad de la educación), nutrición (tasas de desnutrición incluyendo deficiencias de micronutrientes), y causas de esos problemas. ¿Existe una necesidad de alimentación escolar?
- *Viabilidad de la alimentación escolar.* Las estructuras institucionales y las capacidades de implantación del gobierno; las capacidades de implantación en las escuelas; la capacidad financiera del gobierno; la existencia de programas complementarios, por ejemplo, en salud en la escuela y en programas educativos para las chicas.
- *Políticas gubernamentales relacionadas con la alimentación escolar.* Políticas nacionales,

*Paso o actividad**Cuestiones clave***Análisis del problema**

prioridades, destinatarios de la alimentación escolar, educación, nutrición, protección social, etc., ¿encaja el programa propuesto en este contexto?

Objetivos

Objetivos del programa claramente definidos y resultados esperados, basados en resultados de evaluaciones, que se correspondan con el contexto específico del país y sus políticas nacionales.

Focalización

Identificar los grupos objetivo de beneficiarios relevantes, basándose en resultados de evaluaciones. Identificar los mecanismos para seleccionar a los beneficiarios:

- Áreas objetivo (áreas geográficas con las mayores necesidades, accesibilidad, seguridad, disponibilidad de colaboradores en esas áreas, etc.).
- Grupos de beneficiarios (escolares —todos, grupos específicos como niñas—; familias y miembros de la comunidad —todos, familias con escolares u otros grupos específicos—).
- Tipos de escuelas que deben ser apoyadas (niveles educativos, público, privado).
- Criterios mínimos que las escuelas deben cumplir para

*Paso o actividad**Cuestiones clave***Focalización**

la inclusión en el programa (infraestructura, comité de padres preparado para apoyar la alimentación escolar, accesibilidad y seguridad, etc.).

Los criterios para la focalización necesitan ser comunicados claramente y acordados por todos los agentes.

Estos criterios necesitan ser respetados durante la duración del programa.

Composición de las raciones y modalidad de distribución de los alimentos

Seleccionar el tipo y la composición de las raciones en línea con los objetivos del programa y los aspectos prácticos:

- Decisión sobre la modalidad apropiada (comidas, refrigerios y alimentos para llevar a casa).
- Decidir sobre la frecuencia de la distribución (diariamente, mensualmente u otra).
- Definir unas raciones culturalmente aceptables y nutricionalmente equilibradas, teniendo en cuenta:
 - Rango de edad del grupo de beneficiarios.
 - Organización de las sesiones escolares.
 - Necesidad de micronutrientes para los grupos de beneficiarios.
 - Necesidades energéticas.
 - Preferencias de alimentos en el ámbito local.

*Paso o actividad**Cuestiones clave*

Composición de las raciones y modalidad de distribución de los alimentos

- Alimentos disponibles localmente.
 - Efectividad en relación con los costes.
 - Infraestructura, combustible y disponibilidad de agua.
 - Facilidad de preparación.
-

Estructuras de gestión

Identificar la estructura dentro del gobierno encargada de implantar la alimentación escolar en los niveles central, regional y local (típicamente, el Ministerio de Educación) y la estructura de gestión.

Identificar la capacidad de esa institución (personal, formación, financiación, etc.) y las posibles actividades para crear capacidad.

Establecer cómo la gestión de la alimentación escolar se relaciona con otras responsabilidades de la institución.

Identificar los sistemas de planificación y de control existentes en los que incluir la alimentación escolar (grupos de trabajo técnicos, comités de dirección y demás).

Establecer las responsabilidades de los niveles central, regional, de distrito y de la escuela en la gestión del programa.

Definir los papeles, las responsabilidades del Programa Mundial de Alimentos y de otros socios en la gestión del programa.

Firmar cartas de entendimiento entre los gobiernos y cada uno

*Paso o actividad**Cuestiones clave***Estructuras de gestión**

de los colaboradores. Definir acuerdos para el seguimiento regular de las escuelas.

Esto puede suponer:

- Controlar el almacenamiento y preparación adecuados de la comida.
- Comprobar los registros e informes.
- Comprobar que se cumple con los estándares básicos de la salud escolar.
- Comprobar si el programa funciona regular y correctamente.
- Comprobar que la distribución de la comida se hace a tiempo (por ejemplo, si se sirve la comida suficientemente pronto para frenar el hambre a corto plazo).

Definir los procedimientos de compra, teniendo en cuenta:

- Las compras locales siempre que sea posible.
- La efectividad en relación con los costes.
- La regularidad de los suministros de alimentos.

Definir los sistemas logísticos, incluyendo:

- El sistema de transporte de alimentos.
- La red de almacenamiento.
- El transporte de los alimentos hasta el destino final (escuela).

*Paso o actividad**Cuestiones clave***Gestión en el nivel de la escuela**

Asegurar que la infraestructura escolar necesaria está disponible para la implantación de la alimentación escolar (almacenamiento, cocinas, suministro de agua, utensilios para cocinar y comer, etc.).

Si fuera necesario, identificar medidas y colaboraciones para asegurar que se desarrolla una infraestructura adecuada.

Identificar el papel de los padres y de las comunidades locales para la implantación de la alimentación escolar.

Esto incluye:

- Suministro de combustible (madera), agua.
- Construir un área de almacenamiento y de cocinas.
- Asistencia en el transporte de alimentos y en su descarga.
- Participación en el seguimiento y evaluación del programa.

Sin embargo:

- Hacer de las comunidades verdaderos colaboradores de los programas; no limitar su participación a la financiación de los mismos.
- Evitar la sobrecarga de las comunidades y los padres (riesgo de incrementar los costes de educación para los hogares).
- Evitar la sobrecarga para las madres (por ejemplo, como

*Paso o actividad**Cuestiones clave***Gestión en el nivel de la escuela**

cocineras); las mujeres deberían tener una participación igualitaria en el programa.

- Planificar la formación necesaria y la movilización de la comunidad.

Seguimiento y evaluación

Definir sistemas para el seguimiento del funcionamiento del programa y sus resultados.

Esto incluye examinar lo siguiente:

- Qué información se debe recopilar (*input, output*, procesos, indicadores de resultados).
- Con qué frecuencia debe recogerse qué tipo de información.
- Cómo recopilarla.
- Cómo utilizarla.
- Quién debería utilizarla.

En la medida de lo posible, el seguimiento y la evaluación de indicadores y métodos deberían ajustarse al sistema nacional de gestión de la información escolar o a otros sistemas de información sectoriales.

Coordinación con colaboradores para conseguir los máximos resultados

Identificar actividades complementarias apropiadas a la alimentación escolar (en línea con los objetivos de los programas y los resultados esperados), particularmente,

Paso o actividad

Coordinación con colaboradores para conseguir los máximos resultados

Cuestiones clave

para micronutrientes y desparasitación.

Identificar los colaboradores disponibles, las vías de implantar estas actividades en determinadas escuelas.

Poner en marcha los mecanismos para la coordinación intersectorial, dirigidos por la institución elegida por el gobierno para coordinar el programa e implicar a todos los agentes de la alimentación escolar y a los colaboradores.

Planificar para la sostenibilidad

Asegurar que el gobierno apoya la alimentación escolar.

Los principales indicadores incluyen:

- La identificación de la alimentación escolar en las estrategias de reducción de la pobreza (como una política de educación, protección social y nutrición).
- La inclusión de las estrategias de alimentación escolar en los planes sectoriales, estrategias y presupuestos.
- Una política específica relacionada con la alimentación o la salud escolar que especifique los objetivos, la justificación, el alcance, el diseño, la estructura de gestión y la financiación del programa.
- El compromiso y los planes para desarrollar esa política

*Paso o actividad**Cuestiones clave***Planificar para la sostenibilidad**

si no existe todavía y para integrar la alimentación escolar en los planes sectoriales.

- Contribuciones a los programas de alimentación escolar propuestos, en el marco de los medios del país.
- Demanda específica de asistencia externa para la alimentación escolar (si es apropiado).

No se debe empezar a ampliar el programa de alimentación escolar sin que el interés y apoyo del gobierno sea firme.

Si es necesario, se debe dar apoyo técnico para ayudar al gobierno a identificar su posición con relación a la alimentación en la escuela.

Evaluar la capacidad en relación con el desarrollo, la planificación, la implantación y la financiación de la política de alimentación escolar.

- Identificar los *gaps* de capacidad y la necesidad de cubrirlos con asistencia externa.
- Identificar las actividades para construir gradualmente la capacidad y el control de la alimentación escolar.
- Definir una estrategia de consenso (o un plan para elaborar una) con objetivos e hitos claros en relación con el incremento de la

*Paso o actividad**Cuestiones clave***Planificar para la sostenibilidad**

financiación del gobierno y de la responsabilidad de gestión de la alimentación escolar y una relación con la reducción y eliminación de la asistencia externa.

Diseño del programa de forma que lleve a un control del gobierno. Esto hace referencia, por ejemplo:

- A las raciones de alimentos (utilizar aquellos localmente disponibles; no crear hábitos alimenticios y preferencias que luego sean difíciles de mantener).
- Papel de los padres y de las comunidades locales (pago por los servicios locales, como cocineros, pueden ser difíciles de mantener).
- Seguimiento y evaluación (el sistema debe estar en línea con el sistema nacional de gestión de la información escolar).

Gestión de riesgos y planificación para contingencias

Identificar los posibles riesgos para la implantación de un programa (cambios en los recursos, problemas en las vías de suministro, cambios en la situación del país) y una estrategia para contenerlos y hacerlos frente.

Costes y presupuestos

La identificación de los componentes de costes (puntuales, continuos), tales como:

*Paso o actividad**Cuestiones clave***Costes y presupuestos**

- Costes de puesta en marcha y de ampliación del programa (formación, infraestructura, equipamiento, etc.)
- Costes de las materias primas.
- Transporte de alimentos, almacenamiento, costes de manipulación.
- Costes de personal.
- Costes de gestión.
- Costes que surgen en el nivel local para las comunidades.
- Costes de posibles políticas de apoyo y actividades para el desarrollo de capacidad. Cálculo de los costes para períodos de programa identificados.

Identificar posibles fuentes de financiación (en efectivo o en especie), por ejemplo:

- Gobierno.
- Programa Mundial de Alimentos, otros donantes y colaboradores.
- Sector privado.
- Comunidades locales.

Evaluación de los programas de la alimentación escolar

Objetivos del instrumento

El objetivo general de este instrumento es suministrar un marco para valorar sistemáticamente la calidad y el potencial para conseguir la sostenibilidad de los programas de alimentación escolar. Introduce un nuevo estándar para la buena práctica en materia de calidad y sostenibilidad e introduce nuevas metas para los programas de alimentación escolar actuales.

Los objetivos específicos del instrumento son:

1. Ofrecer un marco para evaluar los programas de alimentación escolar e identificar los factores que incrementan o disminuyen su calidad.
2. Permitir la identificación de aquellas áreas que requieren más atención por parte de los gobiernos y otros agentes.
3. Guiar el diseño de estrategias para cubrir *gaps* específicos.
4. Suministrar información básica que pueda ser utilizada para medir el progreso hacia los objetivos de la sostenibilidad y sentar los cimientos para las estrategias de transición.
5. Facilitar el diálogo entre los colaboradores y el gobierno que aplican el programa.

Descripción del instrumento

Este instrumento está pensado para que sea utilizado de una forma participativa y como un ejercicio liderado por el gobierno. En el caso ideal, es un ejercicio interdisciplinario que incluye, entre otros, políticas, programas y expertos en compras. Está diseñado para guiar las discusiones domésticas entre varios agentes sobre la alimentación escolar y está dividido en dos grandes partes, un análisis del problema y de la situación y una evaluación de la sostenibilidad. El instrumento ha sido utilizado como

parte de evaluaciones para guiar la reestructuración de los programas de alimentación escolar existentes; para ofrecer un marco para las consultas nacionales y seminarios entre el gobierno y los colaboradores, y como un marco para estudios de casos y ejercicios de evaluación. Se han elaborado materiales para seminarios de uno, dos y tres días para este propósito.

La primera parte hace referencia a la cuestión de dónde se encuentra el programa ahora e incluye un breve análisis del contexto, incluyendo la pobreza en general, el hambre, la educación, las estadísticas sobre nutrición, así como un análisis de la situación actual del programa de alimentación escolar, incluyendo la cobertura, los costes y los resultados. La segunda parte es la parte principal del instrumento y trata la cuestión de hacia dónde va el programa. Este análisis de sostenibilidad está compuesto por un conjunto de objetivos y preguntas-guía para evaluar la sostenibilidad del programa. El análisis lleva a un conjunto de conclusiones principales que corresponden a cada objetivo.

El instrumento - Parte 1: ¿Dónde estamos ahora?

Análisis del problema y de la situación

Análisis del problema

Este breve análisis del problema tiene como objetivo ofrecer una visión general del contexto, pero no sustituye al ejercicio analítico detallado utilizado para diseñar un nuevo programa de alimentación escolar o para decidir si una intervención determinada es adecuada. El análisis no es exhaustivo y debería estar orientado a recoger los principales problemas o temas que son relevantes para la alimentación escolar, desde los documentos existentes al análisis.

Cuestiones que sirven de orientación:

- ¿Cuál es el puesto global del país en el *ranking* de pobreza y desarrollo humano? ¿Cómo está progresando el país para llegar a alcanzar los Objetivos del Milenio 1?
- ¿Existen factores específicos que hacen al país más o menos vulnerable (conflictos, postconflictos, desastres naturales, etc.)?
- ¿Ha sido afectado el país por crisis de alimentos, de combustible o financieras? Si ha sido así, ¿en qué medida ha afectado a los más vulnerables? ¿Cómo están respondiendo los hogares a la crisis? ¿Está tomando el gobierno medidas para responder a la crisis (es decir, a través de programas de protección social)?

- ¿Cuáles son los principales problemas del sector educativo, en particular de la educación primaria? Pueden estar relacionados con un aumento en las matrículas, una reducción de la diferencia de género, una mejora de las tasas de finalización de las fases del proceso educativo, con la mejora de la calidad de la educación, etc. ¿Existen diferencias regionales, de género o socioeconómicas? ¿Cómo está progresando el país para alcanzar los Objetivos del Milenio 2 y 3?
- ¿Existe un alto grado de prevalencia de deficiencia de micronutrientes o infecciones parasitarias entre los escolares?
- ¿Existen factores que incrementan la vulnerabilidad de los niños (orfandad, trabajo infantil, tener el VIH, etc.)?
- ¿Cuáles son los mayores problemas en el sector agrícola? Pueden estar relacionados con la producción agrícola, la falta de acceso a mercados, las malas prácticas después de la cosecha, la falta de funcionamiento de los mercados, etc.
- ¿Cuáles son los cultivos más producidos en el país y qué regiones son las más productivas? ¿Cuál es la capacidad de procesamiento de alimentos en el país (especialmente de alimentos enriquecidos que podrían ser utilizados en la alimentación escolar)? ¿Existen mercados que funcionan adecuadamente y dónde están localizados?

Estatus de la alimentación escolar

El objetivo de esta sección es lograr una comprensión general de la experiencia con la alimentación escolar hasta la fecha, la cobertura de los programas y sus costes. Los indicadores señalados más abajo deberían ser complementados durante la evaluación.

- *Información general de los programas de alimentación escolar existentes.* Tipos de programas de alimentación escolar y colaboradores para su implantación. Objetivos del programa, cobertura del programa (números absolutos y porcentaje del total de niños en edad escolar en el país), modalidades de alimentos suministrados (comidas *in situ*, alimentos para llevar a casa, refrigerios), coste del programa por niño, recursos financieros para el programa actual.
- *Cesta de alimentos actual y estándares nutricionales.* Tipos de productos suministrados, valor nutricional de las raciones actuales, disposiciones actuales para las compras.
- *Delimitación de los beneficiarios.* Criterios para la delimitación de los beneficiarios, localización geográfica de las escuelas beneficiarias (zonas seguras e inseguras desde un punto de vista alimentario).

- *Disposiciones institucionales actuales.* Colaboradores en la implantación, papeles y responsabilidades, capacidades y desafíos de implantar el programa (especialmente, por parte del gobierno).
- *Disposiciones de compras actuales.* Identificación y descripción de cualquier producción local existente y disposiciones para la compra local para la alimentación escolar.
- *Lecciones aprendidas y desafíos de los programas actuales.* El análisis de documentos de evaluación, si están disponibles.

Los siguientes indicadores deberían ser recogidos:

- El presupuesto del sector educativo (en dólares americanos y como porcentaje del presupuesto nacional).
- El presupuesto de la educación primaria (en dólares americanos y como porcentaje del presupuesto del sector educativo).
- Presupuesto de educación primaria por niño y año.
- Coste de la alimentación escolar por niño y año.
- Número de niños y número de escuelas cubiertas por el programa de alimentación escolar.
- Cobertura del programa de alimentación escolar, expresado como el número de niños beneficiarios en relación con todos los alumnos de la escuela primaria, o el número de escuelas beneficiarias en relación con el número total de escuelas.
- Porcentaje de la contribución del gobierno al programa de alimentación escolar.

El instrumento - Parte 2: ¿Hacia dónde queremos ir?

Fijando los estándares

En términos generales, un programa de alimentación escolar de calidad tiene las siguientes características: (1) un marco de política nacional, (2) suficiente capacidad institucional para la implantación y la coordinación, (3) financiación estable, (4) buen diseño y puesta en práctica, (5) participación de la comunidad. Cada uno de estos estándares de calidad se describe a continuación:

Marcos de política nacional. El grado en el que la alimentación escolar está introducida en los marcos políticos nacionales varía de un país a otro. Sin embargo, en general, una base política para el programa ayuda

a fortalecer su potencial para la sostenibilidad y la calidad de la implantación. En todos los casos en donde los países están implantando sus propios programas nacionales, la alimentación escolar está incluida en los marcos de la política nacional. De hecho, los programas más amplios tienen el mayor nivel de politización, por ejemplo en la India, donde el programa es apoyado por una decisión de la Corte Suprema, y en Brasil, donde está contemplado en la Constitución.

En muchos países en desarrollo, la alimentación escolar es mencionada en las estrategias de reducción de la pobreza, frecuentemente ligada a la educación, la nutrición o los sectores de protección social, o en políticas o planes sectoriales. La planificación nacional de la alimentación escolar debería asegurar que el gobierno ha identificado el papel más apropiado para esta. Con la armonización de los esfuerzos de los donantes en marcha, es cada vez más importante que, si se establece una prioridad, la alimentación escolar sea incluida en los planes sectoriales que forman la base para la financiación de la cesta o enfoques que abarquen todo el sector y determinen la asignación de recursos.

Marco institucional y coordinación. La implantación de un programa de alimentación escolar es, en general, responsabilidad de una institución gubernamental o de un ministerio. Las mejores prácticas sugieren que los programas de alimentación escolar se implantan mejor si existe una institución encargada y responsable de la puesta en práctica de ese programa. También tiene que tener recursos adecuados, habilidades de gestión, personal, conocimientos y tecnología en los niveles central y subnacional para implantar correctamente el programa.

Financiación estable y planificación. Los gobiernos planifican y presupuestan sus prioridades sobre una base anual basada en un proceso de planificación nacional. Con un movimiento generalizado hacia la descentralización, la planificación del proceso comienza con el establecimiento de prioridades en el nivel de los pueblos, que luego se traducen en planes de desarrollo del gobierno local (distrito). Estos planes constituyen la base para realizar el presupuesto en el nivel nacional, asegurando que cumple los objetivos nacionales de reducción de la pobreza y los planes sectoriales. El grado en el que la alimentación escolar está incluida en este proceso de planificación y fijación del presupuesto determinará si el programa recibe fondos del presupuesto nacional y si se beneficia de asignaciones generales presupuestarias de apoyo.

En la mayor parte de los países a los que apoya el Programa Mundial de Alimentos, la financiación de los programas procede de asistencia

alimentaria canalizada a través del Programa Mundial de Alimentos y de contribuciones en efectivo o en especie de los gobiernos. Cuando el programa se convierte en un programa nacional, necesita tener una fuente estable de financiación independiente del Programa Mundial de Alimentos. Esto puede producirse a través de los recursos propios del gobierno o a través de fondos para el desarrollo (a todo el sector, enfoques, financiación de cestas de alimentos, financiación de la Iniciativa *Fast Track*). La sostenibilidad de la financiación es un requisito indispensable para la sostenibilidad.

Diseño e implantación adecuados. Los programas de alimentación escolar deberían ser diseñados sobre la base de una evaluación de la situación en un país concreto. Es importante que el programa identifique claramente los problemas, los objetivos y los resultados esperados de forma que se corresponda con el contexto específico del país. También es importante que el programa llegue a los beneficiarios adecuados y se elijan las modalidades correctas de suministro de alimentos y una cesta de alimentos de calidad adecuada. Actuaciones complementarias, como el enriquecimiento de alimentos y la desparasitación, deberían ser una parte de cualquier programa de alimentación escolar.

La alimentación escolar requiere una sólida implantación de dispositivos para adquirir y suministrar grandes cantidades de comida a las escuelas beneficiarias, asegurar la calidad de la comida y gestionar los recursos de forma transparente. Los países y colaboradores deberían buscar un equilibrio adecuado entre las compras internacionales, nacionales y locales de alimentos, para apoyar a las economías locales sin distorsionar la calidad y la estabilidad del flujo de alimentos.

Participación y control por parte de la comunidad. Los programas de alimentación escolar que responden a las necesidades de la comunidad son controlados localmente e incorporan alguna forma de contribución de los padres o de la comunidad, ya sea monetaria o en especie, por ejemplo a través de la donación de alimentos o trabajo, tienden a ser los programas más fuertes y aquellos que, con mayor probabilidad, hagan una transición exitosa desde la asistencia de donantes. Los programas que incluyen este componente desde el principio y lo mantienen de forma coherente tienen el mayor éxito.

Evaluación de estándares

La siguiente sección establece objetivos para un programa de alimentación escolar efectivo y sostenible y sugiere algunas preguntas para evaluar si estos objetivos se han cumplido.

Estándar: Buen marco político

1. **La estrategia de reducción de la pobreza en el nivel nacional o una estrategia nacional equivalente identifica la alimentación escolar como una actuación educativa y/o de protección social.**

Preguntas orientativas:

- ¿Tiene el país una estrategia de reducción de la pobreza en el nivel nacional o una política o documento similar?
- ¿Se menciona la alimentación escolar en la estrategia de reducción de la pobreza? Si es así, ¿qué sectores son los mencionados? ¿Existen objetivos que deban ser alcanzados? ¿Hitos fijados por el gobierno?

2. **Las políticas sectoriales y las estrategias identifican la alimentación escolar como una actuación educativa o de protección social (plan del sector educativo, política de nutrición, política de protección social).**

Preguntas orientativas:

- ¿Existe un plan para el sector educativo? Si es así, ¿cuáles son los principales objetivos de ese plan?
- ¿Se menciona la alimentación escolar en el plan del sector educativo? ¿Qué objetivos tiene? ¿En qué medida es el plan sectorial educativo específico con relación a la alimentación escolar? ¿Tiene objetivos, límites temporales y especificidades sobre la implantación del programa?
- ¿Existe otra política en el nivel macro que mencione la alimentación escolar? Los ejemplos pueden ser la política de nutrición nacional, la política de protección social o los estándares y directrices para la formación y la educación.
- Si la alimentación escolar se menciona en alguno de estos casos, ¿cuáles son los objetivos establecidos para ella? ¿Son distintos de los de la estrategia de reducción de la pobreza o del plan de educación sectorial?

3. Existe una política específica relacionada con la alimentación escolar o la nutrición y educación escolar que especifica los objetivos, la justificación, el alcance, el diseño y la financiación del programa.

Preguntas orientativas:

- ¿Existe una política de salud y nutrición? Si es así, ¿menciona la alimentación escolar? ¿Cuáles son los objetivos del programa en esas políticas? ¿Indican esas políticas quiénes son responsables de su implantación y el alcance del programa?
- ¿Existe una política nacional específica de alimentación escolar? ¿Se corresponden los objetivos de la alimentación escolar con aquellos establecidos en los marcos de política establecidos analizados más arriba? ¿Especifica la política el diseño del programa, la forma de seleccionar a los beneficiarios, el alcance, los requisitos de implantación y las disposiciones sobre responsabilidad y financiación?

Estándar: Sólida estructura institucional y coordinación

1. Existe una institución nacional con el mandato de implantar la alimentación escolar.

Preguntas orientativas:

- ¿Existe un ministerio específico o una institución con el mandato de gestionar e implantar la alimentación escolar?
 - ¿Si no es el Ministerio de Educación, tiene esa institución contactos y comunicación apropiados con el Ministerio de Educación?
- 2. Existe una unidad específica responsable de la gestión general de la alimentación escolar dentro de la institución que lidera el programa en el nivel central y esa unidad tiene suficiente personal, recursos y formación.**

Preguntas orientativas:

- ¿Tiene la unidad responsable de la implantación de la alimentación escolar suficiente personal? ¿Están trabajando a tiempo completo o tiempo parcial en la alimentación escolar?

- ¿Tiene la unidad suficientes recursos para gestionar el programa y viajar periódicamente para realizar visitas de seguimiento y acciones similares?
- ¿Es la unidad proactiva, en el sentido de que el personal planifica activamente y toma decisiones para el programa, o es reactiva, en el sentido de que en la mayor parte de los casos siguen a los colaboradores en la planificación del programa?
- ¿Con qué frecuencia se reúne la unidad con los colaboradores del programa? ¿Hay encuentros establecidos por la unidad de implantación nacional o por los colaboradores?
- ¿Tiene la unidad personal formado y conocedor de los temas de la alimentación escolar?
- ¿Cómo se almacena la información sobre el programa, se analiza y se gestiona? ¿Existe un sistema de gestión de la información adecuado en marcha para la alimentación escolar en el nivel central?
- ¿En qué medida es buena la comunicación entre el nivel central y el local para la implantación del programa? ¿Tiene la unidad a cargo de la implantación información directa sobre el programa o depende de apoyo externo?

3. Existe un mecanismo de coordinación intersectorial en el nivel operativo en marcha que incluye a todos los agentes y colaboradores de la institución.

Preguntas orientativas:

- ¿Se discute la alimentación escolar en un órgano de coordinación nacional (grupo de trabajo técnico, *task force* o similar) que trata temas de alimentación, salud, agricultura y nutrición, o temas de calidad, o temas horizontales que afecten a distintas áreas?
- ¿Tiene este grupo un programa de trabajo una lista establecida de tareas sobre las que debe informar? ¿Está la alimentación en la escuela incluida en ese programa de trabajo?
- ¿Existe un órgano de coordinación en el nivel nacional específico de la alimentación escolar, liderado por la institución responsable de la alimentación en la escuela, que es operativa y reúne a todos los agentes implicados regularmente? ¿Tiene un programa de trabajo o un conjunto de objetivos o metas?
- ¿Con qué frecuencia se reúne? ¿Las reuniones son convocadas por la unidad de implantación o por los colaboradores?

- ¿Es efectivo este mecanismo de coordinación para tomar decisiones sobre el programa?
4. **Existe personal adecuado y recursos para controlar el programa en el nivel regional.**

Preguntas orientativas:

- ¿Cuál es la responsabilidad de las regiones en relación con la alimentación escolar?
 - ¿Tienen las oficinas regionales suficiente personal y recursos para cumplir con sus responsabilidades?
5. **Existe personal y recursos adecuados para el diseño y la implantación en el nivel de distrito.**

Preguntas orientativas:

- En los niveles de distrito o subnacional, ¿quién es responsable del programa de alimentación escolar? ¿Existe un personal específicamente asignado a la implantación del programa? ¿Cuáles son sus responsabilidades y su papel?
 - ¿Existe una infraestructura adecuada en el nivel de distrito para realizar las tareas y cumplir con las responsabilidades asignadas (ordenadores, espacio de oficina, coches, combustible, etc.)?
 - ¿Cómo se recoge la información sobre el programa en el nivel de distrito o subnacional? ¿Existe un sistema de gestión de la información en marcha en el nivel de distrito o subnacional?
 - ¿Tiene el personal suficiente formación y conocimientos sobre la implantación del programa de alimentación escolar? ¿Qué habilidades específicas deberían ser reforzadas? ¿Cuáles podrían seguir siendo utilizadas?
6. **Hay personal, recursos e infraestructura adecuados para la puesta en marcha en las escuelas.**

Preguntas orientativas:

- ¿Existen claros dispositivos para la implantación en el nivel de las escuelas? ¿Dependen éstos en su mayor parte de los profesores o incluyen también a los padres y a la comunidad?

- ¿Están las personas responsables de la implantación formadas para la gestión del programa (gestión y almacenamiento de alimentos, ayuda social y respuesta a las demandas de información)?
- ¿Existe capacidad suficiente de almacenamiento en la escuela?

Estándar: Financiación estable y planificación

1. La alimentación escolar está institucionalizada en la planificación nacional y en el proceso presupuestario.

Preguntas orientativas:

- ¿Cómo se deciden y se presupuestan las prioridades y los recursos anuales en el seno del gobierno? ¿Cómo funciona el ciclo de planificación nacional? ¿Está la alimentación escolar incluida en los procesos de planificación nacional?
- ¿Cuál es el estado de situación del proceso de descentralización en el país? ¿Tienen los distritos capacidad para planificar y presupuestar sus necesidades y demandar recursos del nivel central?
- Si es así, ¿está la alimentación escolar incluida en los programas de desarrollo en el nivel de distrito? ¿Tienen los distritos un presupuesto para la alimentación en la escuela?
- Si el proceso de descentralización llega hasta el nivel de los pueblos (cuándo estos pueden fijar sus prioridades y programas anuales), ¿está la alimentación escolar incluida como una de las prioridades del pueblo?
- En general, ¿hasta qué punto está introducida la alimentación escolar en los procesos de planificación y presupuestarios en el nivel nacional y subnacional?

2. Existe una línea presupuestaria para la alimentación escolar y fondos nacionales del gobierno o de donantes que cubren las necesidades del programa.

Preguntas orientativas:

- ¿Tiene el gobierno disposiciones en el presupuesto nacional para asignar recursos a la alimentación escolar en la actualidad?
- ¿Está el gobierno asignando una cantidad significativa de recursos al programa, o está financiado fundamentalmente por colaboradores?

- ¿Ha incrementado el gobierno progresivamente la cantidad de recursos asignados a la alimentación escolar o se ha mantenido el nivel de las cantidades?
- ¿Ha habido conversaciones con los colaboradores sobre un posible aumento de la responsabilidad financiera del gobierno?
- ¿Es la alimentación escolar parte de un enfoque sectorial amplio o de un fondo para la educación, la protección social o los sectores agrícolas? ¿Hay donantes financiando el programa a través de uno de esos mecanismos (por ejemplo, el Banco Mundial)? En ese caso, ¿qué cantidad del programa es cubierta por estos mecanismos de financiación?
- ¿Ha recibido el gobierno fondos de la Iniciativa Educación para Todos-*Fast Track* para la alimentación escolar?
- En general, ¿cuál es la capacidad del gobierno de financiar el programa? ¿Existen potenciales donantes a los que se podría sondear?
- ¿Cómo está planificando el gobierno financiar el programa en el futuro?

Estándar: Diseño e implantación adecuados del programa

1. El programa tiene objetivos adecuados en relación con el contexto y al marco político.

Preguntas orientativas:

- ¿Son los objetivos del programa de alimentación escolar coherentes con los objetivos del programa? ¿Son los objetivos realistas, teniendo en cuenta la situación en el país?
- ¿Casas los objetivos del programa de alimentación escolar con los análisis de los problemas y con el marco político del país? ¿Son los mismos que los establecidos en la estrategia de reducción de la pobreza, en el plan sectorial de educación y en el de política de protección social?

2. El diseño del programa identifica los grupos de beneficiarios apropiados y los criterios de focalización son coherentes con los objetivos del programa y su contexto.

Preguntas orientativas:

- ¿Existen criterios de selección geográficos explícitos y una metodología de clasificación adecuada que es coherente con los objetivos del programa?
 - ¿Dónde están localizadas las escuelas (áreas seguras o inseguras desde el punto de vista alimentario)?
3. El programa tiene modalidades de alimentación adecuadas y la cesta de alimentos corresponde al contexto, los objetivos, los hábitos y gustos locales, la disponibilidad local de alimentos y las necesidades de contenidos nutricionales (consideraciones desde el lado de la demanda).

Preguntas orientativas:

- ¿Han sido elegidas las modalidades de alimentación (comidas *in situ*, refrigerios, alimentos para llevar a casa) basándose en los objetivos del programa, la duración de la jornada escolar y las posibilidades de implantarlo?
- ¿Hay productos en la cesta de alimentos adquiridos localmente o internamente? ¿Podrían comprarse más productos en el nivel local?
- ¿Hay productos en la cesta de alimentos que no están disponibles en el país (por ejemplo, harinas a base de maíz y soja en algunos países)? Si es el caso, ¿por qué fueron elegidos?
- ¿Cuáles son los alimentos producidos en estos momentos en el país (y utilizados normalmente por la población) que pudieran ser apropiados para la alimentación escolar? ¿Hay alimentos procesados localmente o empresas locales que pudieran ser capaces de ofrecer alimentos para el programa?
- ¿Podría modificarse la cesta de alimentos para incluir más comida local sin sacrificar el contenido nutricional? Las cestas de alimentos deberían cumplir con los estándares nutricionales y de seguridad alimentaria nacionales.
- ¿Cómo puede ser incluido el procesamiento y el enriquecimiento local en la cadena de oferta de alimentos? ¿Existe capacidad en el país?
- ¿Requerirían las modificaciones de la cesta de alimentos grandes capacidades para cocinar o procesar los alimentos en la escuela o en el nivel local? ¿Llevaría esto a daños medioambientales (combustible, madera, etc.)? Identifica las posibles estrategias para mitigar los efectos medioambientales.

- ¿Cuál es la demanda aproximada del programa de alimentación escolar de alimentos locales y regionales (en total para el conjunto del año, para un mes y por niño al mes)?
4. Las disposiciones de compras y logísticas están basadas en comprar localmente lo más posible, lo más frecuentemente posible, teniendo en cuenta los costes, las capacidades de los agentes que implantan el programa, la capacidad de producción en el país, la calidad de la comida y la estabilidad de la cadena de suministros (consideración de oferta y de compra).

El hecho de que se compre localmente lo más posible depende de si el programa se apoya en contribuciones en especie o monetarias, de si los elementos de la cesta de alimentos están disponibles localmente y de si la producción y los mercados en el país son suficientes para garantizar la oferta y la calidad.

Preguntas orientativas:

- ¿Dónde están los principales cultivos de alimentos y cuál es su estacionalidad, dónde están las zonas productivas, incluyendo los niveles de producción históricos y las áreas con un déficit habitual de alimentos?
- ¿Cuáles son los mayores riesgos asociados con un desastre en la cosecha (*shocks* meteorológicos, económicos, etc.) y los mecanismos de mitigación existentes?
- Si el programa de alimentación escolar pudiera ser abastecido localmente, ¿qué tipo de actividades de gestión de riesgo se podrían poner en marcha para evitar distorsionar la estabilidad de la cadena de suministro de alimentos?
- ¿Cuáles con las principales restricciones en el país para la productividad agrícola y cómo podrían solucionarse?
- ¿Ha habido un intento de comprar más comida localmente? Si ha sido el caso, ¿cuáles fueron las ventajas, los desafíos y las restricciones para la producción local? ¿Podrían ser resueltos estos problemas poniendo en marcha estrategias específicas para solucionarlos, de forma que se pudiera comprar más comida localmente?
- ¿Ha habido discusiones con el gobierno sobre las modalidades de compra para la alimentación escolar que puedan ser más apropiadas localmente, incluyendo la posibilidad de ligar la compra con

- actividades relacionadas con la agricultura (es decir, apoyo en el nivel local a pequeños agricultores)?
- ¿Ha estado el Ministerio de Agricultura implicado o ha sido contactado para realizar la conexión entre la alimentación escolar y la producción agrícola nacional? ¿Cómo puede el sector agrícola estar más implicado en las compras para la alimentación escolar?
 - ¿Ha estado el sector privado involucrado o podría estarlo para establecer la conexión entre los agricultores y los mecanismos de mercado (almacenes, asociaciones, cooperativas, etc.)?
 - En el nivel local, ¿existen requisitos para el programa de alimentación escolar que estén relacionados con el sector agrícola, de forma que se cultive más para abastecer al programa?
 - ¿Qué tipo de estructuras, empresas o esfuerzos comunitarios podrían introducirse en el proceso para procesar o suministrar alimentos al programa?
 - ¿Qué tendría que ser necesario para que se comprase la mayor parte de las necesidades de alimentos para el programa? ¿Qué tipo de sistemas o disposiciones serían necesarios para comprar localmente?
 - ¿Ha habido discusiones para relacionar las actividades de Compras para el Progreso del Programa Mundial de Alimentos con el programa de alimentación escolar? Las evaluaciones de las Compras para el Progreso podrían ser utilizadas como base para las compras de la alimentación escolar, o se podrían tomar medidas para apoyar los mercados locales, la capacidad de procesamiento local o asociaciones de pequeños agricultores.
 - Si el programa de alimentación escolar pudiera ser cubierto localmente, ¿cómo afectaría esto a la calidad de los alimentos?
 - Si el programa de alimentación escolar pudiera ser cubierto localmente, ¿cómo se verían afectados los costes del programa?
5. **Existe una calibración adecuada de la demanda y de la oferta, estableciendo qué porcentaje de los alimentos demandados por el programa pueden ser suministrados localmente.**

En programas de alimentación escolar en fase de desarrollo, especialmente en las fases iniciales, es importante mantener y proteger la cadena de alimentos existente a través de los sistemas de compra (incluyendo la ayuda alimentaria o las compras en el nivel internacional, regional o nacional), mientras se empiezan a poner a prueba nuevos esquemas de compra que favorezcan o apoyen los alimentos producidos localmente. Por tanto, la mayor parte de las necesidades del programa

de alimentación escolar deberían ser cubiertas a través de mecanismos tradicionales, mientras que una proporción de la demanda total actual de alimentos para el programa podría ser suministrada localmente. Esto es importante para asegurar que el programa no sufre distorsiones, permitir que haya tiempo para aprender y gestionar una actividad compleja como la de las compras locales y evitar excesivas interferencias en el mercado que pudieran generar problemas para el programa y la agricultura local (pequeños agricultores, empresas locales y otras, etc.). Las compras locales pueden incrementarse entonces, progresivamente, conforme el programa evoluciona y se ponen en marcha mecanismos para garantizar la estabilidad, el contenido nutricional y la seguridad de los alimentos.

Preguntas orientativas:

- ¿Qué porcentaje de los requisitos totales de alimentos del programa pueden ser suministrados por las asociaciones de pequeños agricultores, grupos comunitarios o empresas locales?
- ¿Qué porcentaje de los requisitos totales de alimentos podrían ser suministrados en especie como parte de la ayuda alimentaria o a través de compras internacionales o regionales?
- ¿Qué tipo de actuaciones o iniciativas en las compras o en la oferta serán iniciadas para poner a prueba un enfoque más local?
- ¿Cuáles son los riesgos más importantes de pasar a la producción local y cómo serán mitigados en una fase inicial?

6. Existe un sistema de seguimiento y evaluación en marcha y forma parte de la estructura de la institución que lidera el proceso y es utilizado para la implantación y para recibir reacciones sobre el funcionamiento de este.

Preguntas orientativas:

- ¿Existe un plan de seguimiento y evaluación de programa de alimentación escolar? ¿Incluye el plan la recogida de datos, el análisis, el requisito de informar sobre él, las reacciones que suscita, indicadores, directrices e instrumentos?
- ¿Quién está implicado en el seguimiento del programa? ¿Tiene el gobierno en los ámbitos nacional y local capacidad para hacer un seguimiento o depende del apoyo externo? ¿Dónde se gestan los informes periódicos de seguimiento, por el lado del gobierno

y luego se comparte con los colaboradores externos, o por el lado de los colaboradores externos y luego son compartidos con el gobierno?

- ¿Está el plan de seguimiento integrado en los sistemas de seguimiento o de gestión de la información y en sistemas subnacionales?
- ¿Existe un presupuesto para el plan de seguimiento y evaluación?
- ¿Existen problemas con el seguimiento de los *outputs* (alimentos, elementos no relacionados con la alimentación, etc.)?
- ¿Existe algún problema con el seguimiento de los resultados (matriculaciones, asistencia y otras medidas)?
- ¿Con qué frecuencia se producen informes para el programa?
- ¿Existe una referencia para el programa? ¿Se hace una evaluación a medio camino o al final del programa?
- ¿Cómo se difunde la información de las evaluaciones y se traslada a acciones o decisiones?
- ¿Se traslada la información sobre el programa a cualquier mecanismo de coordinación nacional o local (grupo de trabajo u otra organización)?

Estándar: Fuerte participación y control por parte de la comunidad (padres y niños)

1. La comunidad ha estado implicada en el diseño del programa.

Preguntas orientativas

- ¿Se ha consultado a la comunidad sobre el diseño del programa?
- ¿Ha incluido en la comunidad la alimentación escolar como una de sus prioridades en los planes de desarrollo del municipio?
- ¿Existen estructuras en la comunidad que son utilizadas para establecer la comunicación (consejos municipales, estructuras de autoridad tradicionales, las personas de más edad del municipio, etc.)?
- ¿Ha sido consultada la comunidad sobre posibles desafíos para lograr los requisitos mínimos para la alimentación escolar y ha sido apoyada con estrategias para superar estos desafíos?
- ¿Ha sido implicada la comunidad en la decisión sobre los productos que deben ser incluidos en la cesta de alimentos? Si la comunidad estuviera más implicada, ¿habría alguna posibilidad de registrar la capacidad de procesamiento y de producción de alimentos de

las empresas en el ámbito local para analizar la cesta de alimentos del programa y definir la posibilidad de que haya suministro local?

2. La comunidad está implicada en la implantación del programa.

Preguntas orientativas:

- ¿Existe un comité de gestión de los comedores o de los alimentos que incluya a representantes de padres, profesores y estudiantes?
- ¿Actúa este comité como un enlace entre la comunidad y la escuela, gestionando y haciendo un seguimiento del programa de alimentación escolar y asegurar un buen uso de los alimentos en la escuela?
- ¿Evitan las disposiciones para la implantación del programa que los profesores soporten una presión y carga excesivas?
- ¿Son las disposiciones de implantación de la comunidad suficientemente eficientes para no reducir el tiempo de enseñanza o de asistencia a clase durante la jornada escolar?
- ¿Evitan las disposiciones de implantación del programa explícitamente involucrar a los niños en la preparación y la gestión de la comida (especialmente a las niñas)?

3. La comunidad contribuye (en la medida de lo posible) con recursos (en efectivo o en especie) al programa.

Preguntas orientativas:

- ¿Contribuye la comunidad a pagar a los cocineros o a proveer la madera que se utiliza para cocinar?
- ¿Contribuye la comunidad al programa con alimentos en especie para dárselos a los niños?
- ¿Contribuye la comunidad al programa con recursos monetarios?
- En general, ¿en qué medida es significativa la contribución de la comunidad? ¿Está dentro de lo que se puede esperar con los medios de los que disponen los hogares o se les está sobrecargando? ¿Qué otras contribuciones podría hacer de forma que no se les exigiese un esfuerzo excesivo?

Referencias bibliográficas

- Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. (2005): «Education: Meeting the Millennium Development Goals», *Fighting Poverty: What Works* 1.
- ADELMAN, S., ALDERMAN, H., GILLIGAN, D.O. y KONTE-LULE, J. (2008): «The Impact of Alternative Food for Education Programs on Child Nutrition in Northern Uganda», Draft, IFPRI, Washington, DC.
- ADELMAN, S., ALDERMAN, H., GILLIGAN, D.O. y LEHRER, K. (2008): «The Impact of Alternative Food for Education Programs on Learning Achievement and Cognitive Development in Northern Uganda», IFPRI, Washington, DC.
- ADELMAN, S., GILLIGAN, D.O. y LEHRER, K. (2008): «How Effective Are Food for Education Programs? A Critical Assessment of the Evidence from Developing Countries», *Food Policy Review* N.º 9, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- AHMED, A.U. (2004): «Impact of Feeding Children in School: Evidence from Bangladesh», International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- AHMED, A.U. y DEL NINNO, C. (2002): «Food for Education Program in Bangladesh: An Evaluation of Its Impact on Educational Attainment and Food Security», Food Consumption and Nutrition Division, IFPRI, Washington, DC.
- AHMED, A.U. y SHARMA, M. (2004): «Food-for-Education Programs with Locally Produced Food: Effects on Farmers and Consumers in Sub-Saharan Africa», International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- AHMED T., AMIR, R., ESPEJO, F., GELLI, A. y MEIR, U. (2007): «Food for Education Improves Girls' Education: The Pakistan Girls' Education Programme», World Food Programme, Rome, <http://www.schoolsandhealth.org/sites/ffe/Pages/KeyInformation.aspx>.
- AKSHAYA PATRA FOUNDATION (2008): «School Lunch Program for Underserved Children in India», www.foodforeducation.org.
- ALDERMAN, H., GILLIGAN, D.O. y LEHRER, K. (2008): «The Impact of Alternative Food for Education Programs on School Participation and Education Attainment in Northern Uganda», Draft, World Bank, IFPRI, and University of British Columbia.
- ALDERMAN, H. y KING, E.M. (1998): «Gender Differences in Parental Investment in Education», *Structural Change and Economic Dynamics* 9 (4): 453-68.

- ANDANG'O, P.E.A., OSENDARP, S.J.M., AYAH, R., WEST, C.E., MWANIKI, D.L., WOLF, C.A.D., KRAAIJENHAGEN, R., KOK, F.J. y VERHOEF, H. (2007): «Efficacy of Iron-Fortified Whole Maize Flour on Iron Status of Schoolchildren in Kenya: A Randomised Controlled Trial», *Lancet* 369 (9575): 1799-1806.
- BELOT, M. y JAMES, J. (2009): «Healthy School Meals and Educational Outcomes», ISER Working Paper Series, Institute for Social & Economic Research, Essex, Gran Bretaña.
- BLEAKLEY, H. (2007): «Disease and Development: Evidence from Hookworm Eradication in the American South», *Quarterly Journal of Economics* 122 (1): 73-117.
- BRINKMAN, H.J., ABERMAN, N., BEISSAS, M., CALEF, D., GINGERICH, C., SUBRAN, L., GELLI, A., SHARMA, M. y STOPPA, A. (2007): «Home-Grown School Feeding to Support Local Farmers in Africa», Paper presented to the World Food Programme «Home-Grown School Feeding Project Debriefing Meeting», Roma, julio.
- BROOKER, S., HOTEZ, P.J. y BUNDY, D.A.P. (2008): «Hookworm-Related Anaemia among Pregnant Women: A Systematic Review», *PLoS Neglected Tropical Diseases* 2 (9): e291.
- BUNDY, D. (2005): «School Health and Nutrition: Policy and Programs», *Food and Nutrition Bulletin* 26 (2 Suppl 2): S186-92.
- BUNDY, D. y STRICKLAND, B. (2000): «School Feeding/Food for Education Stakeholders' Meeting», USAID Africa Bureau Office of Sustainable Development, Washington, DC, <http://www.schoolsandhealth.org/pages/schoolfeeding.aspx>.
- BUNDY, D.A.P., SHAEFFER, S., JUKES, M., BEEGLE, K., GILLESPIE, A., DRAKE, L., LEE, S.-H.F., HOFFMAN, A.-M., JONES, J., MIRCHELL, A., WRIGHT, C., BARCELONA, D., CÁMARA, B., GOLMAR, C., SAVIOLI, L., TAKEUCHI, T. y SEMBENE, M. (2006): «School-Based Health and Nutrition Programs», In *Disease Control Priorities in Developing Countries: Second Edition*, ed. JAMISON, D., BREMAN, J.G., MEASHAM, A.R., ALLEYNE, G., CLAESON, M., EVANS, D., JHA, P., MILLS, A. y MUSGROVE, P., 1091-1108, Nueva York: World Bank/Oxford University Press.
- CALDES, N., y AHMED, A.U. (2004): «Food for Education: A Review of Program Impacts», International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- CEESAY, S.M., PRENTICE, A.M., COLE, T.J., FOORD, F., POSKITT, E.M.E., WEAVER, L.T. y WHITEHEAD, R.G. (1997): «Effects on Birth Weight and Perinatal Mortality of Maternal Dietary Supplements in Rural Gambia: 5 Year Randomised Controlled Trial», *British Medical Journal* 315 (7111): 786-90.
- DEL ROSSO, J.M. (1999): «School Feeding Programs: Improving Effectiveness and Increasing the Benefit to Education. A Guide for Program Managers», Partnership for Child Development, Oxford, Reino Unido.

- DEL ROSSO, J.M. y MAREK, T. (1996): *Class Action: Improving School Performance in the Developing World through Better Health and Nutrition*, Washington, DC: World Bank.
- DEVEREUX, S., SABATES-WHEELER, R., GUENTHER, B., DORWARD, A., POULTON, C. y AL-HASSAN, R. (2008): «Linking Social Protection and Support to Small Farmer Development», FAO, Roma.
- DRÉZE, J. y KINGDON, G. (2001): «School Participation in Rural India», *Review of Development Economics* 5 (1): 1-24.
- EDSTRÖM, J., LUCAS, H., SABATES-WHEELER, R. y SIMWAKA, B. (2008): «A Study of the Outcomes of Take-Home Food Rations for Orphans and Vulnerable Children in Communities Affected by AIDS in Malawi: A Research Report», UNICEF ESARO, Nairobi.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2007): *The State of Food and Agriculture 2007*, Roma: FAO.
- (2008): *The State of Food Insecurity in the World 2008*. Roma: FAO.
- FAO, WHO and UN University (2004): «Human Energy Requirements: Report of a Joint FAO/WHO/UNU Expert Consultation», FAO Food and Nutrition Technical Report Series 1, Roma.
- FISZBEIN, A., SCHADY, N., FERREIRA, F.H.G., GROSH, M., KELLEHER, N., OLINTO, P. y SKOUFIAS, E. (2009): *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, A World Bank Policy Research Report, Washington, DC: World Bank.
- FRANKENBERG, E., BEEGLE, K., SIKOKI, B. y THOMAS, D. (1998): «Health, Family Planning and Well-Being in Indonesia During an Economic Crisis», RAND, Santa Monica, CA.
- GALASSO, E. y RAVALLION, M. (2005): «Decentralized Targeting of an Antipoverty Program», *Journal of Public Economics* 89 (4): 705-27.
- GALLOWAY, R., KRISTJANSSON, E., GELLI, A., MEIR, U., ESPEJO, F. y BUNDY, D. Próximamente. «School Feeding: Costs and Outcomes», *Food and Nutrition Bulletin*.
- GELLI, A., AL-SHAIBA, N. y ESPEJO, F. Próximamente. «The Costs and Cost-Efficiency of Providing Food through Schools in Areas of High Food Insecurity», *Food and Nutrition Bulletin*.
- GELLI, A., IZUSHI, K., ISLAM, Z., MATTHEW, M. y ESPEJO, F. (2006): «The Costs and Outcomes of Fortified Biscuit Interventions on Primary School-Age Children», World Food Programme, Roma.
- GELLI, A., MEIR, U. y ESPEJO, F. (2007): «Does Provision of Food in School Increase Girls' Enrollment? Evidence from Schools in Sub-Saharan Africa», *Food and Nutrition Bulletin* 28 (2): 149-55.
- GRANTHAM-MCGREGOR, S.M. y ANI, C. (2001): «A Review of Studies on the Effect of Iron Deficiency on Cognitive Development in Children», *Journal of Nutrition* 131 (2): 649S-6S.
- GRIGORENKO, E.L., STERNBERG, R.J., JUKES, M., ALCOCK, K., LAMBO, J., NGOROSHO, D., NOKES, C. y BUNDY, D.A. (2006): «Effects of Antiparasitic

- Treatment on Dynamically and Statically Tested Cognitive Skills over Time», *Journal of Applied Developmental Psychology* 27 (6): 499-526.
- GROSH, M., DEL NINNO, C. y TESLIUC, E.D. (2008): «Guidance for Responses from the Human Development Sector to Rising Food and Fuel Prices», World Bank, Washington, DC.
- GROSH, M., DEL NINNO, C., TESLIUC, E.D. y OUERGI, A. (2008): *For Protection & Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, Washington, DC: World Bank.
- GULANI, A., NAGPAL, C., OSMOND, C. y SACHDEV, H.P.S. (2007): «Effect of Administration of Intestinal Anthelmintic Drugs on Haemoglobin: Systematic Review of Randomised Controlled Trials», *British Medical Journal* 334 (7603): 1095.
- HAMDANI, S. (2008): «Micronutrient Sprinkles to Address Multiple Deficiencies in School Age Children», WFP School Feeding, Roma.
- HORTON, S. (1992): «Unit Costs, Cost-Effectiveness and Financing of Nutrition Interventions», *Policy Research Working Paper* N.º 952, World Bank, Washington, DC.
- JACOBY, E., CUETO, S. y POLLITT, E. (1996): «Benefits of a School Breakfast Programme among Andean Children in Huaraz, Peru», *Food and Nutrition Bulletin* 17 (1): 54-64.
- JACOBY, H.G. (2002): «Is There an Intrahousehold “Flypaper Effect”? Evidence from a School Feeding Programme», *The Economic Journal* 112 (476): 196-221.
- JUKES, M.C.H., DRAKE, L.J. y BUNDY, D.A.P. (2008): *School Health, Nutrition and Education for All: Levelling the Playing Field*, Cambridge, MA: CABI Publishing.
- JUKES, M.C.H., NOKES, C.A., ALCOCK, K.J., LAMBO, J.K., KIHAMIA, C., NGOROSHO, N., MBISE, A., LORRI, W., YONA, E., MWANRI, L., BADDELEY, A.D., HALL, A. y BUNDY, D.A.P. (2002): «Heavy Schistosomiasis Associated with Poor Short-Term Memory and Slower Reaction Times in Tanzanian School Children», *Tropical Medicine and International Health* 7 (2): 104-17.
- KATTAN, R.B. (2006): «Implementation of Free Basic Education Policy», *Education Working Paper Series*, World Bank, Washington, DC.
- KAZIANGA, H., DE WALQUE, D. y ALDERMAN, H. (2009): «Educational and Health Impact of Two School Feeding Schemes: Evidence from a Randomized Trial in Rural Burkina Faso», *Working Paper*, World Bank, Washington, DC.
- KRISTJANSSON, E., ROBINSON, V., PETTICREW, M., MACDONALD, B., KRASEVEC, J., JANZEN, L., GREENHALGH, T., WELLS, G., MACGOWAN, J., FARMER, A., SHEA, B.J., MAYHEW, A. y TUGWELL, P. (2007): «School Feeding for Improving the Physical and Psychosocial Health of Disadvantaged Elementary School Children», *Cochrane Database of Systematic Reviews* 1.
- LAMBERS, W. (2008): «Interview: About Guindo of the UN World Food Programme in Mali», *Ending World Hunger, Blogcritics Magazine*.

- LEVINGER, B. (1986): «School Feeding Programs in Developing Countries: An Analysis of Actual and Potential Impact», AID Evaluation Special Study N.º 30, USAID, Washington, DC.
- (1996): «Nutrition, Health and Education for All», Education Development Center and United Nations Development Programme, Nueva York.
- (2005): «School Feeding, School Reform, and Food Security: Connecting the Dots», *Food and Nutrition Bulletin* 26 (2 Suppl 2): S170-S178.
- LINDERT, K., SKOUFIAS, E. y SHAPIRO, J. (2006): «How Effectively Do Public Transfers Redistribute Income in LAC?», *Redistributing Income to the Poor and to the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, ed. LINDERT, K., SKOUFIAS, E. y SHAPIRO, J., World Bank, Washington, DC.
- LUKITO, W., MUSLIMATUM, S., FAHMIDA, U., MASKAR, D.H., FITRIYANKI, S., SENIATI, L., WIDJAJA-ERHARDT, M., FRANCISCA, D.O. y NATASHA, L.N. (2006): «Evaluation Survey: WFP Nutrition Rehabilitation Program through Primary School 2004-2006», WFP Indonesia y SEAMEO.
- MALI MINISTRY OF BASIC EDUCATION (2008): «National Policy for School Feeding in Mali», Bamako.
- MCKAY, H., SINISTERRA, L., MCKAY, A., GÓMEZ, H. y LLOREDA, P. (1978): «Improving Cognitive Ability in Chronically Deprived Children», *Science* 200 (4339): 270-8.
- MIGUEL, E. y KREMER, M. (2004): «Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities», *Econometrica* 72 (1): 159-217.
- NEPAD (New Partnership for Africa's Development) (2007): «HGSEF High-Level Consultation Ghana, Final Report of Proceedings», Ghana WFP Country Office.
- NOKES, C., GRANTHAM-MCGREGOR, S.M., SAWYER, A.W., COOPER, E.S., ROBINSON, B.A. y BUNDY, D.A. (1992): «Moderate to Heavy Infections of *Trichuris trichiura* Affect Cognitive Function in Jamaican School Children», *Parasitology* 104 (3): 539-47.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2006): «The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice», DAC Guidelines and Reference Series, París.
- POWELL, C.A., WALKER, S.P., CHANG, S.M. y GRANTHAM-MCGREGOR, S.M. (1998): «Nutrition and Education: A Randomized Trial of the Effects of Breakfast in Rural Primary School Children», *American Journal of Clinical Nutrition* 68: 873-9.
- RAVALLION, M. y WODON, Q. (1998): «Evaluating a Targeted Social Program when Placement is Decentralized», Policy Research Working Paper, Development Research Group, World Bank, Washington, DC.
- SCHADY, N. (2008): «The Impact of an Economic Contraction on Human Capital: Evidence from LAC and the World», Presentation at the World Bank, Washington, DC, mayo.

- SEMBA, R.D., DE PEE, S., SUN, K., SARI, M., AKHTER, N., BLOEM, M.W. (2008): «Effect of Parental Formal Education on Risk of Child Stunting in Indonesia and Bangladesh: A Cross-Sectional Study», *Lancet* 371 (9609): 322-8.
- SESHADRI, S. y GOPALDAS, T. (1989): «Impact of Iron Supplementation on Cognitive Functions in Preschool and School-Aged Children: The Indian Experience», *American Journal of Clinical Nutrition* 50 (3 Suppl): 675-84.
- SIMEON, D.T. (1998): «School Feeding in Jamaica: A Review of its Evaluation», *American Journal of Clinical Nutrition* 67 (4): 790s-4s.
- SIMEON, D.T. y GRANTHAM MCGREGOR, S. (1989): «Effects of Missing Breakfast on the Cognitive Functions of School Children of Differing Nutritional Status», *American Journal of Clinical Nutrition* 49 (4): 646-53.
- SIMEON, D.T. y GRANTHAM MCGREGOR, S., y WONG, M.S. (1995): «*Trichuris trichiura* Infection and Cognition in Children: Results of a Randomized Clinical Trial», *Parasitology* 110 (4): 457-64.
- SOEMANTRI, A.G., POLLITT, E. y KIM, I. (1985): «Iron Deficiency Anaemia and Educational Achievement», *American Journal of Clinical Nutrition* 42 (6): 1221-8.
- SONNINO, R. (2007): «Local School Meals in East Ayrshire, Scotland: A Case Study», Paper presented to the World Food Programme.
- STUDDERT, L.J., SOEKIRMAN, RASMUSSEN K.M. y HABICHT J.-P. (2004): «Community-Based School Feeding during Indonesia's Economic Crisis: Implementation, Benefits, and Sustainability», *Food and Nutrition Bulletin* 25 (2): 156-65.
- SUDAN MINISTRY OF GENERAL EDUCATION (2008): «Baseline Survey on Basic Education on the Northern States of Sudan», Directorate General of Educational Planning.
- SVENSSON, M. (2009): «School Feeding: Realizing the Right to Education. A Legal Analysis», Draft, Master's Thesis for the University of Göteborg School of Law.
- TAN, J.-P., LANE, J. y LASSIBILLE, G. (1999): «Student Outcomes in Philippine Elementary Schools: An Evaluation of Four Experiments», *World Bank Economic Review* 13 (3): 493-502.
- UNESCO (2008): UNESCO Institute for Statistics. <http://stats.uis.unesco.org>.
- VAN STUIJVENBERG, M.E., KVALSVIG, J.D., FABER, M., FRUGER, M., KENOYER, D.G. y BENADE, A.J.S. (1999): «Effect of Iron-, Iodine-, and Beta-Carotene-Fortified Biscuits on the Micronutrient Status of Primary School Children: A Randomized Controlled Trial», *American Journal of Clinical Nutrition* 69 (3): 497-503.
- VEGAS, E. y PETROW, J. (2007): *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century*, Latin American Development Forum Series, Washington, DC: World Bank.
- VERMEERSCH, C. y KREMER, M. (2004): «Schools Meals, Educational Achievement and School Competition: Evidence from a Randomized Evaluation», Policy Research Working Paper N.º 2523, World Bank, Washington, DC.

- WATKINS, W.E. y POLLITT, E. (1997): «Stupidity or Worms»: Do Intestinal Worms Impair Mental Performance?, *Psychological Bulletin* 121: 171-91.
- WFP (World Food Programme) (2003): «Exit Strategies for School Feeding: WFP's Experience», WFP/EB.1/2003/4/C, WFP, Roma.
- (2007a): «Checklist for the Use of Milk in School Feeding Programmes», sin publicar, School Feeding Service, Nutrition Service, WFP, Roma.
- (2007b): «Standard Project Report: Cambodia Protracted Relief and Recovery Operation», SPR10305.1, World Food Programme, Roma.
- (2007c): «Status of School Feeding in WFP Phase-Out Countries», WFP, Rome.
- (2007d): «Summary Report of the Thematic Evaluation of School Feeding in Emergency Situations», WFP/EB.A/2007/7-A, WFP, Roma.
- (2008a): «Purchase for Progress: Connecting Farmers to Markets», <http://wfp.org/p4p/>.
- (2008b): «Summary Report of the Evaluation of WFP's Capacity Development Policy and Operations», Roma.
- (2009): «Home-Grown School Feeding: A Framework for Action», WFP, Roma.
- WFP y UNICEF (2005): «The Essential Package: Twelve Interventions to Improve the Health and Nutrition of School-Age Children», WFP, Roma.
- (2006a): «Capacity-building in Ecuador», World Food Programme, Roma.
- (2006b): «Capacity-building in El Salvador», World Food Programme, Roma.
- WFP Pakistan (2005): «Situation Analysis: WFP's Assistance to Girl's Primary Education in Selected Districts of NWFP», WFP Pakistan, Islamabad.
- WHALEY, S.E., SIGMAN, M., NEUMANN, C., BWIBO, N., GUTHRIE, D., WEISS, R.E., ALBER, S. y MURPHY, S.P. (2003): «The Impact of Dietary Intervention on the Cognitive Development of Kenyan School Children», *Journal of Nutrition* 133 (11): 3965S-71S.
- WORLD BANK (2000): «Panama Poverty Assessment: Priorities and Strategies for Poverty Reduction», World Bank, Washington, DC.
- (2008): PovcalNet. <http://go.worldbank.org/NT2A1XUWP0>.

Índice de materias

Cuadros, diagramas y tablas se indican con c, d y t respectivamente.

A

Administración de programas. *Ver*
Marco institucional y de compras
públicas

Agencia Internacional para el
Desarrollo de Estados Unidos
(USAID), 51, 131

Agricultura

Desarrollo agrícola, ligándolo
con los programas de
alimentación en la escuela,
53-59

Huertos escolares, alimentos
cultivados en, 56-57, 92, 103t

Afganistán 66, 99, 106c

África Subsahariana. *Ver también*
países específicos.

Apoyo del Programa Mundial de
Alimentos en, 105c

Costes de diferentes modalidades
de alimentación escolar en,
72, 73

Desarrollo agrícola, ligándolo a
programas de alimentación
escolar, 55 - 57

Incremento de la demanda de
educación como resultado de
la alimentación escolar, 23-24

Pobres, capacidad de los
programas de alimentación
escolar de llegar a los, 17

Sequías, escolarización, y
alimentación en, 3

Agricultura

Desarrollo, ligándolo a la
alimentación escolar con la
producción agrícola local
53-59

Huertos escolares, alimentos
cultivados en, 56-57, 92,
103t

Alimentación escolar, xvii-xxiii, 1-
12

Alimentos para llevar a casa, 7-9.
Ver también Alimentos para
llevar a casa

Base de datos de los programas,
necesidad de 113

Beneficios de, xvi-xvii, 13-21.

Ver también beneficios de la
alimentación escolar

Cobertura global de, 2-5, 3-5m,
109-110

Comidas suministradas, 7-8. *Ver*
también comidas, en la escuela

Como una red de seguridad
social, 13-22. *Ver también*
red de seguridad social,
alimentación escolar como,

Compras, xix-xx, 85-91. *Ver*
también compras

Conclusiones en relación a la,
xxiii, 109-113

Coste de. *Ver* sostenibilidad de
los programas de alimentación
escolar

Definición, 7-10

- Diseñar y actualizar los programas, xx-xxi, 97-108.
Ver también diseñar y actualizar programas de alimentación escolar
- En la escuela, 8. *Ver también* alimentación escolar
- Estudios de casos, necesidad de, 115
- Factores relevantes en, xx-xxii, 61-79
- Focalización, 61-65. *Ver también* programas con focalización
- Futuras investigaciones, 112-115
- Galletas y refrigerios enriquecidos, 7-8. *Ver también* programas de galletas enriquecidas y refrigerios
- Incremento de la demanda de educación derivada de, 10-12, 11-12c
- Intervenciones complementarias para la salud y la nutrición, 9-10, 27-30, 29t
- Marco institucional, xxi, 81-92.
Ver también Marco institucional y de compras públicas
- Micronutrientes, 9. *Ver también* micronutrientes enriquecimiento y suplemento
- Modalidades de alimentación, 7-9, 64-79. *Ver también* modalidades de alimentación
- Objetivos de programas, definiendo, 34-37
- Objetivo del estudio, xvii-xviii, 1-2
- Popularidad de los programas, 5 (error en el original)*
- Preocupaciones medioambientales, 92-93
- Reforzando intervenciones educativas, de salud y nutrición más amplias, 10-12
- Shocks de precios de las materias primas y resultados educativos, relación entre ambos, 2
- Sostenibilidad de, xix-xx, 39-59.
Ver también sostenibilidad de los programas de alimentación escolar
- Alimentos enriquecidos. *Ver* micronutrientes, enriquecimiento y suplemento de; programas de galletas enriquecidas y refrigerios
- Alimentos para llevar a casa, 7-9
- Combinado con la alimentación en la escuela, 8, 70-72
- Comparados con comidas en la escuela, 17-23, 29
- Coste de, 72-73, 75
- Beneficios educativos de, 23-27, 27-29
- Beneficios nutricionales de, 30-31
- Implicaciones operativas de, 70-71
- Como red de seguridad social, 17-22
- Trade-offs*, ventajas y desventajas, 75-79, 76-78t
- Análisis exhaustivo de la sostenibilidad y de la vulnerabilidad, 102-104t
- Anemia por deficiencia de hierro, 28-29
- Angola, 54
- Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad (AMV), 62-65, 139-42.
- Ascárides comunes. *Ver* desparasitación, en la escuela

- Asia, Programa Mundial de Alimentos, apoyo del, 105c
- Asia Central, apoyo del Programa Mundial de Alimentos, 105c
- Auditoría y control de las compras, 89
- B**
- Banco Mundial
- Estudio, implicación en, ix-x, xvii-xx, 1
 - Facilidad para la Respuesta a la Crisis Alimentaria Global, 2
 - FRESH, 10, 33c
- Bangladesh
- Alimentos enriquecidos, utilización de, 65-67, 68-69c
 - Crisis financieras, resultados escolares afectados por, 2
 - Educación, beneficios de los programas de alimentación escolar, 24-27
 - Programas con focalización, 64
 - Programas de galletas enriquecidas y refrigerios, 66-67, 68-69c, 73
 - Red de protección social, alimentación escolar como, 17-18
- Base de datos, necesidad de, 113
- Beneficios de los programas de alimentación escolar, xvii-xx, 13-35
- Beneficios educativos, 22-20, 113-114
 - Beneficios nutricionales, 27-32, 33c, 114
 - como una red de seguridad social, 13-22
 - Conclusiones, 110
 - Objetivos de los programas, definiendo, 34-35
 - pobres, capacidad para llegar a los, 14-17, 16d
- Bilharzia. *Ver* desparasitación, en la escuela
- Botswana, 14
- Brasil
- Asociación Internacional para el Desarrollo, apoyo en Brasil, 94c
 - Gestión descentralizada de programas en, 83-84
 - Marcos de política nacional, inclusión de los programas, 161
 - Sostenibilidad de los programas de desarrollo, xix, 46, 47
 - Transición de los programas de alimentación escolar, 12c
- Burkina Faso, 30, 31, 79, 106-107c
- C**
- Calculadora de la cesta de alimentos, 103t
- Camboya, 103c, 56
- Campaña «Aliméntame mejor», Reino Unido, 24
- Capacidad gubernamental
- Para diseñar e implantar la alimentación escolar, 44-45
 - Para financiar la alimentación escolar, 43, 44f
- Caribe *ver* América Latina y Caribe y países específicos
- Cistomatosis. *Ver* desparasitación, en la escuela.
- Colombia, 24
- Cobertura global de la alimentación en la escuela, 2-5, 3-4d, 91-92
- Comida, modalidades de suministro de, *ver* modalidades de alimentación
- Comida para la educación funciona, 86t

- Comidas, en la escuela, 8
- Beneficios educativos de, 22
 - Combinadas con alimentos para llevar a casa, 8, 59-60
 - Composición de, 55
 - Costes de, 60-61
 - Efectividad en relación con los costes, 62-63t
 - El Salvador, caso de estudio, 112
 - Frente a alimentos para llevar a casa 17-20, 26
 - Implicaciones operativas, 55-56
 - Red de seguridad social, 17-20
 - Trade-offs*, ventajas y desventajas, 63, 64-65t
 - Comidas en la escuela. *Ver* comidas, en la escuela; programas de refrigerios
- Compras para la evaluación del progreso, 85t
- Cómo empezar: Programación de la Asistencia Alimentaria de la OVC, 87t
- Compatibilidad de incentivos y beneficios a largo plazo 17, 18-19t
- Compras, xix, 71-76
- Auditoría y control, 72
 - Compras locales, 74t, 75-76, 96
 - Conclusiones en relación a, 93-94
 - Desarrollo agrícola, ligándolo con los programas de alimentación escolar, 45-46
 - Trade-offs*, ventajas y desventajas de los didiferentes tipos, 71-72t
- Congo, República Democrática, 46, 89c
- Continuidad de la demanda de programas de alimentación escolar, 34-35
- Corporación de Alimentos de la India, 11c
- Costes de los programas de alimentación en la escuela *ver* sostenibilidad de los programas de alimentación en la escuela
- Creación de capacidad
- Diseñar e implantar la alimentación escolar 44-45, 122
 - Puesta en práctica de la alimentación escolar
 - Financiar la alimentación escolar, 43, 44d
- Crema, 62, 63t
- Cuestión de género, *ver* niñas, 87t
- Cuestiones políticas
- Marco de política nacional, situación del programa de alimentación escolar en El Salvador, caso de estudio, 102-103, 108-109
 - Evaluación de estándares de los programas, 134-137
 - guía de diseño y puesta en práctica, 123
 - Sostenibilidad, asegurando la, 40-43, 42t
- Política del Programa Mundial de Alimentos en relación con las intervenciones complementarias de salud y nutrición, 9
- Ch**
- Chile
- Focalización en objetivos concretos, 64
 - Sector privado, papel del, 85-86
 - Sostenibilidad de los programas de alimentación en la escuela, xix-xx, 46, 48-49, 52-53, 54
- China, 55, 73

D

- demanda para programas de educación escolar, 39-40
- Desparasitación, en la escuela, 10, 27-28, 29d, 32-34, 33c
- Desparasitar al Mundo, 33c
- Directrices para la alimentación escolar en casos de emergencia, 103t
- Directrices para identificar a los beneficiarios de la alimentación escolar, 103t
- Diseñar y revisar los programas de alimentación escolar, xxii, 97-108
- Capacidad gubernamental para diseñar e implantar la alimentación escolar, 52-53, 144
- Conclusiones, 111
- El Salvador, caso de estudio, 97-100, 132-135, 134d
- Futuras investigaciones, 113-115
- Instrumentos disponibles para, 102-104t
- Internet, fuentes adicionales de información útil, 101, 104-105
- Lista de puntos
 - para actualizar los programas, 99-101, 157-174
 - para diseñar e implementar programas, 97-98, 143-156
- Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza, 48

E

- Economía de los programas de alimentación en la escuela
 - Ver* sostenibilidad de los programas de alimentación en la escuela
- Ecuador, 58c

Educación

- Beneficios educativos de la alimentación escolar, 22-30, 113-114
- Costes de la alimentación escolar y costes de educación, relación entre, 41-45, 42d, 43d
- Crisis alimentarias, 2
- Habilidades cognitivas y logros educativos, mejoras, 25-27
- Incremento de la demanda de educación derivada de los programas de alimentación escolar 10-11, 11-12c, 23-25
- Intervenciones complementarias de salud y alimentación que afectan, 27-30, 29t
- Intervenciones educativas más amplias que refuerzan la alimentación en la
- Educación para todos, xvi, 1, 10, 109
- Camboya, plan de, 35-36c
- FRESH actividades y desparasitación, 33c
- Haití, Estrategia Nacional de, 94-95c
- Educación para Todos-*Fast Track*, xx, 33c, 35-36c, 40, 111, 168
- Efectividad con relación a su coste de diferentes modalidades de alimentación, 75t, 114
- de los programas de alimentación escolares general, 17-18, 44-45
- Efecto multiplicador de las compras locales, 87t, 89-91
- El Salvador, 117-137
 - Ajustes e infraestructura en las escuelas, 122-123, 134-35
 - Capacidad del gobierno para financiar la alimentación escolar, 49 - 52, 51d
 - Cesta de alimentos, 132-134

- Diseñar y actualizar los programas de alimentación escolar, 97-98, 99, 132-4, 134d
- Escuela Saludable, 120
- Estudio del Gobierno y el Programa Mundial de Alimentos, 117-8, 119t
- Hitos en el proceso de transición, 124-5, 125d
- Marco financiero del programa, 121-122, 129-32, 131d
- Marco institucional, 121, 129-30
- Marco político, inclusión de la alimentación escolar, 120-121, 127-130
- Situación actual de la alimentación escolar en, 120-23
- Transición hasta el control nacional, 124-34
- Conclusiones preliminares del estudio, 127-34
- De la fase 4 a la 5, 58 - 59c
- Gobierno/Programa Mundial de Alimentos, estudio conjunto, 117-8, 119t
- Hitos de, 124-125, 125d
- Principales conclusiones, 134-37
- Proceso de transición, 124-27, 126d
- Escuela Saludable, El Salvador, 120
- Etiopía, 54, 106c
- Estudiantes femeninas, *ver* niñas
- Evaluaciones de los elevados precios de los alimentos, 102t
- F**
- Facilidad para la Respuesta a la Crisis Alimentaria Global, 2
- FAO; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 56, 103t
- Factores implicados en la alimentación escolar, xix-xxiii, 62-79
- Filipinas, 14, 26
- Financiación de los programas de alimentación en la escuela. *Ver* sostenibilidad de los programas de alimentación escolar.
- Focalización geográfica, 15, 62-63
- Focalización por individuos concretos, 64-65
- Focalizar los Recursos para una Salud Efectiva en la Escuela (FRESH) 10-11, 33b
- Foro Mundial de la Educación de Dakar, 33c
- FRESH, 10-11, 33c
- Fuentes de Internet para la información sobre los programas, 101, 104-5
- Fundación Bill&Melinda Gates, 54
- Futuras investigaciones sobre la alimentación escolar, 113-5
- G**
- Galletas enriquecidas y refrigerios. *Ver*, programa de refrigerios
- Gambia, 17, 67, 72
- Gestión centralizada de la alimentación en la escuela, 82-83
- gestión descentralizada de la alimentación escolar, 83-84
- Gestión de programas. *Ver* Marco institucional y de compras públicas
- Ghana
- Compras locales en, 90
- Gestión descentralizada, 83
- Modalidades de alimentación en, 66, 73
- Sostenibilidad de los programas de alimentación en la escuela en, 49, 54, 55
- Guatemala, 55, 66, 106c

- Guyana, 49, 94c
 Grupo de Trabajo para el Proyecto del Milenio sobre el Hambre, 53-5
- H**
- Habilidades cognitivas y logros educativos, mejorando, 25-7
 Haití, 94c, 99, 114
 Huertos escolares, 56-57, 92, 102-103t
- I**
- Implicaciones operativas de las modalidades de alimentación escolar, 65-71
 India, 11-12c, 161
 Beneficios nutricionales de la alimentación escolar, 32
 Coste de diferentes modalidades de alimentación, 73
 Efectividad con relación a su coste de los programas de alimentación escolar, 17
 Gestión institucional de los programas, 83-84, 85-86
 Implantación de los programas en las escuelas, en, 92
 Incremento de la demanda de educación como resultado de alimentación escolar, 24
 Marcos de política nacional, introducción de los programas, 161
 Productos enriquecidos, galletas, 66
 Programa de la Comida a Mediodía, 11-12c, 24, 83-84
 Sostenibilidad de los programas en, xix, 46, 48
 Indonesia
 Costes de las modalidades de alimentación escolar, 73
- Crisis económica de 1997 y efectos sobre la educación, 2
 Desarrollo agrícola, ligándolo con los programas de alimentación escolar, 55
 Efectividad con relación a su coste de los programas de alimentación escolar, 17
 Galletas enriquecidas, distribución de, 66, 68c
 Programa de galletas enriquecidas, 68c
- INEE (Red para la Educación en Emergencias de Inter-Agencias), 104t
 Inglaterra, 27, 40, 42
 Instituto Internacional de Investigación de Políticas de Alimentación, 69c
 Irlanda, xix
- J**
- Jamaica 24, 26, 27
- K**
- Kenia
 Apoyo del Programa Mundial de Alimento, 106c
 Beneficios educativos de la alimentación escolar, 22-27
 Beneficios nutricionales de la alimentación escolar en, 32
 Coste de las distintas modalidades de alimentación en, 71-74
 Efectividad con relación a su coste en, 17
 Productos enriquecidos para su uso, 66
 Sostenibilidad de los programas de alimentación escolar en 54, 56

- Transición hacia un programa nacional 107-8c
- L**
- Latinoamérica y Caribe. *Ver también* países específicos.
- Apoyo del Programa Mundial de Alimentos en, 105c
- Pobres, capacidad de los programas de alimentación en la escuela de llegar a, 15-16, 16d
- Lesotho, 17, 52, 72
- Liberia, 106c
- M**
- Madagascar, 49
- Malawi
- Apoyo del Programa Mundial de Alimentos, 72
- Compras locales en, 90
- Costes de diferentes modalidades de alimentación, 72
- Desarrollo agrícola, ligándolo con los programas de alimentación escolar en, 54, 55
- Efectividad en relación a su coste de los programas de alimentación escolar en, 17
- Productos enriquecidos para su uso, 72
- Seminarios nacionales en, 99
- Mali, 14, 36-37c, 54, 106c
- Manual sobre la alimentación escolar, 102t
- Marco de política nacional. *Ver*, cuestiones políticas
- Marco institucional y de compras públicas, xxi-xxii, 81-93
- Compras públicas. *Ver* compras públicas
- Conclusiones en relación a, 111-13
- El Salvador, caso de estudio, 121-3, 128-30
- Evaluación de estándares de los programas 161, 163-7
- Gestión centralizada, 82-3
- Gestión descentralizada, 83-4
- Guía para el diseño y la puesta en práctica, 145-152
- Papel del sector privado, 85-86
- Preocupaciones medioambientales, 92-93
- Programas mantenidos por la comunidad, 84-85
- Puesta en marcha de programas en las escuelas, 91-92, 123, 134-135, 151-152
- Micronutrientes, enriquecimiento y suplemento de, 9
- Beneficios educativos, 27-30, 29d
- Beneficios nutritivos, 32
- En las comidas en la escuela, 65-8
- Programas de galletas enriquecidas y refrigerios, 8, 65-67, 68-69c
- Modalidades de suministrar alimentos. *Ver*, modalidades de alimentación
- Modalidades de alimentación, 8-9, 64-79. *Ver también* comidas, en la escuela,
- Mozambique, 54, 106c
- Mujeres y niñas. *Ver* niñas.
- N**
- Naciones Unidas Programa Mundial de Alimentos. *Ver* Programa Mundial de Alimentos
- Nigeria, 54, 83
- Niñas
- Comidas en la escuela y comida para llevar a casa para, 7, 29-30
- Guía para el diseño y la puesta en práctica, 145

- Incremento de la demanda para educación como resultado de la alimentación en la escuela, 23-24
- pobres, capacidad para llegar a, 14-17
- programas para, xi, xxi, 61-62
- vulnerabilidad en crisis alimentarias y otras, 2
- Niños afectados por anemia, 28-29, 31, 32
- Niños huérfanos y vulnerables, estrategias de focalización, 61-62, 103t
- Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África, 53
- Nutrición. *Ver* salud y nutrición
- O**
- Objetivos de Desarrollo del Milenio, xi, 157-9
- Oliver Jamie, 27
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 56, 103t
- Organización Mundial de la Salud (OMS), 10 (atención fe de erratas), 33c, 114
- OMS (Organización Mundial de la Salud), 10 (atención fe de erratas), 33c, 114
- Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO) 10, 25, 33c
- Oriente Medio, Programa Mundial de Alimentos apoyo en, 105b
- P**
- Pakistán, 25, 66, 73, 99
- Panamá, 74, 75t
- Participación de la comunidad
- Guía para el diseño y la puesta en práctica, 145
- Evaluación del programa 162, 173-174
- Programas mantenidos por la comunidad, 84 -85
- Perú, 24
- Producto Interior Bruto (PIB), costes de educación y costes de alimentación en la escuela, 40-45, 42-43d
- pobres, capacidad para llegar hasta los, 14-17, 16d
- Preocupaciones medioambientales, 92-93
- Programas apoyados externamente, transición desde. *Ver*, transición hacia programas nacionales
- Programas con ayuda internacional. *Ver*, transición hacia programas nacionales
- Programas con financiación gubernamental, transición hacia. *Ver*, transición hacia programas nacionales
- Programas con focalización, 61-79
- Guía para el diseño y la puesta en práctica, 147-148
- Focalización geográfica, 15, 62-63
- Niñas, x, xxi, 61-62. *Ver también* niñas.
- Pobres, capacidad de los programas de alimentación escolar de llegar a, 14-17, 16d
- individual, 64-65
- VIH/SIDA, xi, xxi, 62. *Ver también*, VIH/SIDA, niños afectados, criterio, 63
- Programas con leche líquida
- Auditoría y control de las compras, 89
- Beneficios educativos de, 26, 27
- Crema, 74, 75t

- Desarrollo agrícola, ligándolo con los programas de alimentación en la escuela, 55
- El Salvador, caso de estudio, 122, 133
- Leche líquida y en polvo, comparación, 66
- Lista de control, 103t
- Preocupaciones medioambientales, 92-93
- Reino Unido, intento de retirar el programa en el, 40
- Programas de Alimentación y Salud desarrollados partir de medio propios 52 - 53, 103t, 107-108c
- Programas de galletas y refrigerios enriquecidos, 8
- Beneficios educativos de, 24-25
- Casos de estudio, 68-69c
- Combinado con alimentos para llevar a casa, 8, 71
- Costes de, 73
- Eficiencia en relación con los costes, 75t
- El Salvador, estudio de caso, 132
- Implicaciones operativas, 67-70
- Trade-offs*, ventajas y desventajas, 75, 76-78t, 79
- Programa Mundial de Alimentos, 105-107c
- Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad, 62-63, 139-42
- Costes de las diferentes modalidades de alimentación, 71-74
- Compras internacionales, utilización de, 86
- Documentos sobre los programas de alimentación escolar, 103t
- Desarrollo agrícola, ligándolo a los programas de alimentación escolar, 54, 55
- El Salvador, implicación en, 117-118
- FRESH, 10, 33c
- Intervenciones complementarias para la salud y la nutrición, políticas referidas a 9
- Programas de alimentación escolar y salud desarrollados a nivel nacional, 53, 103t, 107-108c
- Programa de desparasitación, 33c
- Sostenibilidad nacional de los programas, transición de los países hacia, 39, 46, 49, 58c, 59c, 117-118
- programas de refrigerios, alimentos para llevar a casa
- Costes de, 73
- Eficiencia en relación con los costes, 75t
- Efectividad en relación a los costes, 114-115
- El Salvador, caso de estudio, 132-133
- Guía para el diseño y la puesta en práctica, 148-149
- Implicaciones operativas, 65-71
- Investigaciones futuras, 114
- Trade-offs*, ventajas y desventajas, 75, 79, 76-78t
- Programas de transferencias monetarias/en efectivo condicionadas, 13-14, 16, 16d
- Programas financiados por donantes, transición desde *ver*, transición hacia programas nacionales
- Programa Integrado de Desarrollo de África, 53
- Protección social en el contexto del VIH y el SIDA: Examinando el papel de las intervenciones basadas en la alimentación, 104t

Protección social para niños vulnerables en el contexto del VIH y el SIDA: Hacia una visión más integrada, 104t

Puesta en práctica de los programas en el nivel de escuela, 91-93, 122-3, 134-5, 151-2. *Ver*, diseñar y actualizar los programas de alimentación escolar

R

Rediseño de la alimentación escolar e instrumento de evaluación, 102t

Red de seguridad social, alimentación escolar como, 13-22

Alimentos para llevar a casa frente a comidas en la escuela, 18, 22

Adecuación y valor 13-14

Compatibilidad de incentivos a largo plazo 17, 19-21t

Efectividad en relación con su coste de los programas, 17-18

Énfasis actual en, 2, 3

Futuras investigaciones, 113-114

Objetivo inicial del análisis, xv

pobres, capacidad de llegar a los, 13-17, 16d

Reino Unido 27, 40, 54

República Democrática del Congo, 54, 106c

República de Yemen, 73

República Democrática Popular de Laos, 55, 66, 106c

Revisar programas. *Ver* diseñar y actualizar los programas de alimentación escolar

Riesgo moral, evitar el, 18

Ruanda, 106c

S

Salud y nutrición.

Beneficios nutricionales de la alimentación escolar, 30-31, 33c, 114

Intervenciones complementarias para la salud y la nutrición 9-10, 27-30, 29t

Ver también micronutrientes, refuerzo y suplementos

Sector privado, papel del, 85-86

Seguimiento y evaluación, Guía para el diseño y la implantación 152

Compras, 86

Senegal, 54

Sheeran, Josette, xii

SIDA. *Ver* VIH/SIDA,

Sierra Leona, 106c

Sostenibilidad de los programas de alimentación escolar, xix-xx, 39-48

Actualización/revisión de la guía 161-162, 167-168

Capacidad gubernamental para diseñar e implantar programas, 52-53

para financiar programas 49-52, 51f

Casos de estudio, 57-58, 58-59c

conclusiones en relación a, 110-11

Continuidad de la demanda, 40

Desarrollo agrícola, ligándolo a los programas de alimentación escolar, 53-58

Eficiencia en relación a costes

De las diferentes modalidades de alimentación, 75t, 114-5

De programas de alimentación escolar en general, 17-18, 45

- huertos escolares, alimentos producidos en 56-57
- marco de política nacional, integración de los programas en el, 46-52, 50d
- programas nacionales, transición de los países hacia. *Ver*, transición hacia programas nacionales
- Relación entre los costes de educación y los costes de la alimentación escolar 41-44, 42-43d
- Sudáfrica, 24, 28, 32, 83, 90
- Sud y Sudeste Asiático, apoyo del Programa Mundial de Alimentos, 105c
- Sudán, 93-94c, 105c, 106c
- Suministro de comida, formas de. *Ver* modalidades de alimentación
- Suplementos. *Ver* micronutrientes enriquecimiento y suplemento
- T**
- Tailandia, 55, 84
- Tanzania, 28, 66, 99, 106c
- Transición hacia programas nacionales, 39-40, 45-53
- Casos de estudio
- Brasil, 12c
 - Camboya, 35-36c
 - Ecuador, 58c
 - El Salvador. *Ver* El Salvador
 - Haití, 94-95c
 - India, 11-12 c
 - Kenia, 107-108c
 - Mali, 36-37c
 - Sudan, 93-94c
- Capacidad del gobierno
- De diseñar y e implantar un programa, 52-53
 - De financiar el programa, 49-50, 51d
- Evolución de los programas, 45-53
- Fases de la, 47t
- Marco de política nacional, desarrollo de, 45-49
- Programa Mundial de Alimentos, papel de, 39, 46, 49, 58c, 59c, 117-118
- Tipos de programas de alimentación escolar. *Ver* modalidades de alimentación
- U**
- UNESCO; Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas 10, 25, 33c
- Uganda
- Beneficios educativos de los programas de alimentación escolar, 26, 30
 - Beneficios nutricionales de los programas de alimentación escolar, 32
 - Desarrollo agrícola, ligándolo con los programas de alimentación escolar, 54
 - Modalidades de alimentación en, 79
 - Programa Mundial de Alimentos, apoyo de, 106c
- UNICEF 10, 11, 25, 33c, 94c, 114
- V**
- VIH/SIDA, niños afectados por
- Beneficios educativos de los programas de alimentación escolar, 25
 - Combinación de programas de alimentación en el colegio y de alimentos para llevar a casa, 7, 71
 - Focalización geográfica 63

Instrumentos para el diseño y la puesta en práctica, 104t	Y
Objetivos, diseño de programas, 31	Yemen, República de, 73
Programas actuales, evaluación, 159	Z
Programas orientados a, xi-xii, xxi, 62	Zambia, xix, 54, 66, 106c Zoellick, Robert, xii

Las crisis globales de alimentos, del petróleo y financiera han dado prominencia a la alimentación escolar como un programa de protección social potencial y como una medida de apoyo que ayude a mantener a los niños en la escuela. *Reconsiderando la alimentación escolar: Programas de protección social, desarrollo infantil y el sistema educativo* ha sido escrito conjuntamente por el Grupo de Banco Mundial y el Programa Mundial de Alimentos a partir de la ventaja comparativa de ambas organizaciones. Examina la evidencia existente de los programas de alimentación escolar con el objetivo de entender mejor cómo deben desarrollarse e implantarse programas de alimentación escolar efectivos en dos contextos: como un programa de protección social que es parte de una respuesta a los *shocks* sociales derivados de la crisis global y como una inversión sostenible, desde el punto de vista fiscal, en capital humano, como parte de un esfuerzo global a largo plazo para conseguir la Educación para Todos y proveer protección social para los pobres.

Los programas de alimentación escolar suministran una transferencia explícita o implícita a los hogares y pueden incrementar la asistencia, la capacidad cognitiva y los resultados educativos, particularmente, si están apoyados por acciones complementarias como la desparasitación y el enriquecimiento de alimentos. Cuando está combinado con compras locales de alimentos, la alimentación escolar puede ser potencialmente un multiplicador de los esfuerzos que se realizan y beneficiar tanto a los niños como a la economía local.

Hoy en día, todos los países para los que se tiene información están buscando suministrar alimentos, de alguna manera y en cierta cuantía, a sus escolares. La cobertura es casi completa en países de renta alta y media –de hecho, parece que la mayor parte de los países que pueden permitirse ofrecer alimentos a sus escolares lo hace–. Sin embargo, donde la necesidad es mayor, en términos de hambre, pobreza e indicadores sociales, los programas tienden a ser más reducidos, si bien normalmente están dirigidos a las regiones más inseguras desde un punto de vista alimentario. Estos programas también son los más dependientes del apoyo externo y el Programa Mundial de Alimentos apoya a casi todos ellos. De esta forma, la cuestión clave hoy en día no es si los países van a implantar programas de alimentación escolar, sino cómo lo harán y con qué objetivo. La práctica universal de la alimentación escolar ofrece importantes oportunidades al Programa Mundial de Alimentos, al Banco Mundial y a otros colaboradores para asistir a los gobiernos en el despliegue de programas de protección social como parte de la respuesta a la crisis global actual y sentar las bases para programas de alimentación escolar que desarrollen una inversión fiscalmente sostenible en capital humano. *Reconsiderando la alimentación escolar* será útil para las agencias gubernamentales y organizaciones sin ánimo de lucro que trabajan en la reforma educativa y en las políticas de alimentación y nutrición.



THE WORLD BANK

