



TENDENCIAS DEL DESARROLLO
Desarrollo Humano

Replanteamiento de la alimentación escolar:

Redes de protección social, desarrollo infantil y el sector de la educación

Autores

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



BANCO MUNDIAL

Prefacio

El año 2009 será un año peligroso. El año pasado, antes de la convulsión creada por la crisis financiera, el aumento vertiginoso de los precios de los alimentos y los combustibles sumió a entre 130 millones y 155 millones de personas en la pobreza extrema. El Banco Mundial estima que este año, debido a la crisis financiera, habrá 53 millones de personas más viviendo en condiciones de extrema pobreza. Como siempre ocurre, los más pobres son los más vulnerables, especialmente los niños. Según el Programa Mundial de Alimentos de la las Naciones Unidas (ONU), en los países en desarrollo, casi 60 millones de niños asisten a la escuela hambrientos cada día —alrededor del 40% de ellos, en África—. La posibilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio para 2015, que ya es motivo de seria preocupación, parece ahora aún más distante.

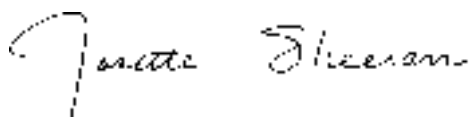
En los países más pobres, están surgiendo programas de alimentación escolar como respuesta habitual de protección social frente a la crisis. En 2008, 20 Gobiernos recurrieron a los programas de alimentación escolar como medida de protección social para los más pobres. El Programa Mundial de Alimentos de la ONU asistió a 22 millones de niños mediante la alimentación escolar en 70 países, y el Banco Mundial puso en marcha el Fondo para hacer frente a la crisis mundial de alimentos, que movilizó \$1200 millones para ayudar a los países a responder a las crisis de alimentos y combustibles, con medidas como la expansión de los programas de alimentación escolar.

Estos programas ofrecen una nueva oportunidad importante de asistir a familias pobres y alimentar a niños hambrientos, y tienen la posibilidad de combatir el hambre y fomentar la nutrición mediante alimentación fortificada con micronutrientes y desparasitación. Pueden constituir un incentivo para que las familias pobres envíen a sus hijos a la escuela —y los

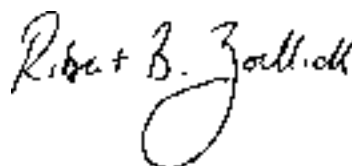
mantengan escolarizados— a la vez que mejoran su educación. Y estos programas pueden dedicarse a beneficiar a los más vulnerables, especialmente las niñas y los niños afectados por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH). No obstante, estas posibles ventajas conllevan posibles costos, especialmente en términos de oportunidades perdidas, una carga mayor sobre el sector educativo y la dificultad fiscal de un compromiso a largo plazo.

Esta publicación conjunta del Programa Mundial de Alimentos y el Grupo del Banco Mundial —*Replanteamiento de la alimentación escolar: Redes de protección social, desarrollo infantil y el sector de la educación*— aporta un nuevo análisis de los programas de alimentación escolar. Se beneficia de la combinación de la experiencia práctica del Programa Mundial de Alimentos en la administración de programas de alimentación escolar con el diálogo y el análisis sobre políticas de desarrollo del Grupo del Banco Mundial. Examina la manera en que la adquisición de alimentos puede ayudar a las economías locales y hace hincapié en la importancia fundamental del sector educativo en el diálogo político sobre alimentación escolar. Este estudio puede ayudar a Gobiernos, diseñadores de políticas, donantes, organizaciones no gubernamentales y otros socios a analizar los costos y los beneficios de los programas de alimentación escolar. También puede ayudarles a circunnavegar los escollos y las compensaciones que conlleva el diseño de programas eficaces capaces de responder rápidamente a las crisis actuales, a la vez que se mantienen las inversiones fiscalmente sostenibles a largo plazo en la educación de los niños y el potencial general humano.

Un mensaje clave de este documento es que la transición a programas nacionales sostenibles depende de la integración de la alimentación escolar en los programas y planes nacionales, especialmente los planes del sector educativo. Este informe también deja claro que hemos superado el debate sobre si tiene sentido la alimentación escolar para atender a los más vulnerables. Lo tiene. Ante las crisis mundiales, tenemos que concentrarnos ahora en la manera sostenible y eficaz en función de los costos de diseñar e implementar los programas de alimentación escolar para que beneficien y salvaguarden a los más necesitados de ayuda, en la actualidad y en el futuro.



Josette Sheeran
 Directora Ejecutiva
 Programa Mundial de Alimentos



Robert Zoellick
 Presidente
 Grupo del Banco Mundial

Resumen

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Grupo del Banco Mundial emprendieron conjuntamente este estudio, partiendo de las ventajas comparativas de ambas organizaciones. El objetivo general es ofrecer orientación acerca del desarrollo y la implementación de programas eficaces de alimentación escolar, en el contexto tanto de una red de protección social productiva, como parte de la respuesta a las convulsiones sociales generadas por las actuales crisis mundiales, como de una inversión fiscal sostenible en el capital humano, como parte de los esfuerzos mundiales a largo plazo de lograr la Educación para Todos y ofrecer protección social a los pobres.

El análisis se puso en marcha en respuesta a la mayor demanda de programas de alimentación escolar para países con bajos ingresos afectados por las convulsiones sociales de las crisis mundiales actuales, y se centró inicialmente en el papel de la alimentación escolar como medida de protección social. Este contexto resultó demasiado limitado y los análisis pasaron a examinar las implicaciones a más largo plazo para la protección social y el desarrollo del capital humano como parte de las políticas nacionales.

Este cambio de enfoque se produjo porque los datos disponibles indican que, hoy en día, quizá por primera vez en la historia, todos los países sobre los que se dispone de información están intentando alimentar, de algún modo y en cierta medida, a los niños en la escuela. Ello tiene mayor alcance en los países de ingreso alto y mediano: en efecto, según parece, la mayoría de los países que están en condiciones de alimentar a los niños en la escuela lo hacen. Pero en los casos de mayor necesidad en términos de hambre, pobreza e indicadores sociales negativos, los programas tienden a ser más pequeños, aunque suelen estar orientados a las regiones con mayor inseguridad alimentaria. Estos programas son también los que más dependen del apoyo externo, y el PMA los respalda casi en su totalidad.

Por lo tanto, actualmente la cuestión principal no consiste en determinar si los países ejecutarán los programas de alimentación escolar, sino cómo lo harán y con qué objetivo. El hecho de que la alimentación escolar sea prácticamente universal ofrece importantes oportunidades al PMA, el Banco Mundial y otros asociados en la tarea del desarrollo para asistir a los Gobiernos en la creación de redes de protección social productivas como parte de la respuesta a las actuales crisis mundiales y generar las condiciones para que los programas de alimentación escolar se conviertan en inversiones fiscalmente sostenibles en capital humano.

Los beneficios de los programas de alimentación escolar

Los programas de alimentación escolar facilitan la transferencia explícita o implícita a los hogares del valor de los alimentos distribuidos. En una situación de crisis, es relativamente fácil aumentar la escala de los programas, que pueden aportar más de un 10% de los gastos de cada hogar, incluso más en el caso de las raciones para llevar. En muchos contextos, los beneficiarios de los programas de alimentación escolar pueden seleccionarse de manera moderadamente precisa, aunque muy pocas veces con tanta eficacia como las transferencias de dinero más progresivas. En los países más pobres, con una tasa de matriculación escolar baja, la alimentación escolar puede no alcanzar a las personas más pobres; sin embargo, en estas situaciones, las redes de protección social alternativas suelen ser bastante limitadas, y la expansión a ciertas regiones de la alimentación escolar puede seguir siendo la mejor opción para la ampliación rápida de las redes de protección social. La distribución dirigida de raciones para llevar al hogar puede generar resultados algo más progresivos. Es necesario seguir investigando para valorar las ventajas relativas a largo plazo de la alimentación escolar con respecto a otras medidas de protección social en estas situaciones.

Se ha demostrado que los programas de alimentación escolar aumentan la asistencia a la escuela, el conocimiento y los logros educativos, especialmente si se complementan con medidas como la desparasitación y los refuerzos o suplementos micronutricionales. En muchos casos, los programas tienen una clara dimensión de género, especialmente cuando se centran en la educación de las niñas, y también pueden usarse específicamente para beneficiar a los niños más pobres y más vulnerables. Está menos claro el nivel relativo de beneficio que aportan las diferentes modalidades de alimentación escolar, y existe una carencia notable de involucramiento de los educadores en la investigación sobre estas cuestiones.

Los claros beneficios educativos de los programas son una justificación de peso para que el sector de la educación asuma e implemente los programas. Estos mismos resultados educativos contribuyen a incentivar la compatibilidad de los programas de protección social.

El análisis de las políticas también demuestra que la eficacia y la sostenibilidad de los programas de alimentación escolar dependen de su integración dentro de las políticas sectoriales de educación. Por lo tanto, en la medida en que haya beneficios educativos, aumentarán tanto el valor de la alimentación escolar como red de protección social como la motivación del sector educativo para implementar los programas.

Los programas de alimentación escolar bien diseñados, que incluyen la fortificación con micronutrientes y la desparasitación, pueden conllevar beneficios nutricionales y deben complementar y no competir con los programas de nutrición para niños más pequeños, que siguen siendo una prioridad clara para combatir la desnutrición en general.

La sostenibilidad de los programas de alimentación escolar

El concepto de “estrategia de salida” de la alimentación escolar ha tendido a sembrar confusión acerca del futuro a más largo plazo de los programas de alimentación escolar. En este documento demostramos que los países no quieren dejar de alimentar a sus niños en la escuela, sino hacer la transición de proyectos con apoyo externo a programas nacionales. En el caso de los 28 países asistidos previamente por el PMA, dicha transición ya se ha producido y nos sirve para empezar a analizar estudios de caso de la transformación de programas con asistencia externa a programas nacionales sostenibles, que en algunos casos han prestado ellos mismos asistencia técnica a otros (por ejemplo, Brasil, Chile e India).

En este estudio se destacan tres observaciones principales. Primero, los programas de alimentación escolar en países con bajos ingresos reflejan una gran variación de costos, con las consiguientes posibilidades de contención del costo. Segundo, conforme los países se van enriqueciendo, los costos de la alimentación escolar se convierten en una proporción mucho menor de la inversión en educación. Por ejemplo, en Zambia, el costo de la alimentación escolar representa alrededor del 50% del costo anual per cápita de la educación primaria; en Irlanda, solo es el 10%. Habría que realizar análisis adicionales para definir estas relaciones, aunque el apoyo a los países para que mantengan una inversión en la alimentación escolar durante esta transición puede resultar una función clave de los socios en el desarrollo. Tercero, las principales condiciones previas para la transición a programas nacionales sostenibles son integrar la alimentación escolar en las políticas y los planes nacionales, especialmente los planes del sector educativo; identificar fuentes de financiamiento nacionales, y ampliar la capacidad de implementación nacional. La integración de una política de desarrollo para la alimentación escolar en los planes nacionales del sector educativo ofrece la ventaja adicional de compatibilizar el respaldo a la alimentación escolar con los procesos ya establecidos para armonizar el apoyo de los socios a la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos.

Un mensaje clave es la importancia tanto de tener en cuenta la sostenibilidad a largo plazo desde el inicio de los programas como de revisar los programas conforme vayan evolucionando. Es positivo para los países que entiendan claramente la duración de la asistencia de los donantes, una estrategia sistemática para el fortalecimiento de la capacidad institucional y un plan concreto para la transición a la identificación nacional con plazos y objetivos.

Compensaciones en el diseño de programas de alimentación escolar

La eficacia de los programas de alimentación escolar depende de varios factores, entre ellos, la selección de la modalidad (comidas en la escuela, galletas nutritivas, raciones para llevar al hogar, o alguna combinación de lo anterior); la eficacia de la selección de beneficiarios, y los costos asociados.

Los beneficiarios de las raciones para llevar al hogar (con un costo promedio per cápita de US\$50 al año) se pueden seleccionar con mayor precisión y su distribución puede generar transferencias de gran valor, aunque tiene considerables costos administrativos. Tienen muchas posibilidades como mecanismo de protección social y generan aparentemente aumentos de la asistencia escolar, y puede que logros educativos, a un nivel similar al de los programas de comidas en la escuela. Por lo tanto, desde el punto de vista de la protección social, pueden ser preferibles a los programas de comidas en la escuela.

La selección de los beneficiarios de las comidas en la escuela (con un costo promedio per cápita de US\$40 al año) suele ser menos precisa y el valor de su transferencia tiene un tope. Estas comidas pueden tener considerables costos de oportunidad para la educación y acarrear costos administrativos más altos, pero también pueden no solo aumentar la asistencia, sino también incidir más directamente en el aprendizaje, especialmente si se refuerzan y se combinan con la desparasitación. Los refrigerios y las galletas distribuidos en la escuela (con un costo promedio per cápita de US\$13 al año) tienen menos costos administrativos, pero también un valor de transferencia y un incentivo inferiores, aunque habría que cuantificar mejor el nivel de beneficio con respecto a las comidas.

El diseño de programas eficaces que cumplan sus objetivos requiere una base empírica que permita delicadas compensaciones entre las estrategias de selección de beneficiarios, las modalidades de alimentación y los costos. Existe especial necesidad de mejorar los datos sobre la eficacia en función de los costos de las estrategias y modalidades disponibles. Hay muy pocos estudios que comparen la alimentación en la escuela con las raciones para llevar al hogar en situaciones similares, y los pocos que han avanzado en esta vía indican que ambos programas generan mejoras similares con respecto a la inexistencia de programas.

Lo importante es que al seleccionar una modalidad se producen compensaciones importantes según el contexto, el beneficio y el costo. Por ejemplo, en algunos contextos, los programas de alimentación escolar combinan comidas en la escuela con un incentivo extra de raciones para llevar al hogar para un grupo vulnerable específico, como los niños afectados por el VIH o las niñas en niveles superiores.

Disposiciones institucionales y para adquisiciones

La estrategia adecuada para la implementación de programas de alimentación escolar varía en función de los objetivos del programa; el contexto, es decir, si el programa se implementa en situaciones de estabilidad, conflicto o emergencia; la capacidad de los diferentes niveles de gobierno para administrar el programa con su personal, infraestructura y sistemas de rendimiento de cuentas; el tipo de recursos disponibles de fuentes locales y externas, ya sea monetarios o en especie, y la presencia de socios clave para la implementación, especialmente de organizaciones especializadas en programas de alimentación escolar.

Los estudios de caso sobre proyectos que han llegado a convertirse en programas nacionales demuestran que los programas eficaces dependen de una institución nacional, normalmente del sector educativo, y cuentan con una capacidad bien desarrollada a nivel subnacional. Aunque la identificación nacional parece ser un factor esencial, muchas estrategias diferentes de implementación —entre ellas, en el sector público, el sector privado y mediante asociaciones público-privadas— podrían resultar eficaces.

La gestión de los programas de alimentación escolar se está descentralizando cada vez más, siguiendo la tendencia del sector educativo hacia la gestión basada en la escuela. Sin embargo, el grado de participación de los profesores y el personal educativo es una cuestión importante debido a que existen, por ejemplo, costos de oportunidad muy importantes en el empleo de profesores para la preparación de comidas.

En el diseño de programas de alimentación escolar se deben tener específicamente en cuenta las siguientes cuestiones y desafíos importantes: las cuestiones ambientales relacionadas con la quema de combustibles para cocinar y el desecho del envoltorio de productos; el uso inapropiado de los jardines de las escuelas para la producción de alimentos, y las posibles prácticas corruptas en la adquisición y los contratos.

Las funciones y las responsabilidades del sistema institucional dependen considerablemente de la modalidad de adquisición y los orígenes de los alimentos: la adquisición de productos locales es la estrategia más habitual de los programas nacionales y está convirtiéndose en la práctica más habitual a nivel general. Se está evaluando activamente la adquisición de productos locales como manera de lograr la sostenibilidad de los programas de alimentación

escolar y aprovechar, al mismo tiempo, el poder de compra del programa para estimular la economía agrícola local. En este sentido, se considera que la compra de productos locales para la alimentación escolar tiene un efecto multiplicador que beneficia tanto a los niños como a la economía local.

Conjunto de instrumentos para el diseño y la actualización de programas de alimentación escolar

Una conclusión importante de estos análisis es que existe la necesidad de mejorar el diseño inicial de los programas de alimentación escolar y actualizar los programas existentes, cuando sea necesario. Con el fin de apoyar estos procesos, el presente libro ofrece dos nuevos instrumentos: uno para facilitar el diseño inicial de los programas de alimentación escolar y otro para ayudar a actualizar los programas existentes. Estas listas de control se complementan con toda una gama de instrumentos de diseño y evaluación.

Este estudio propone también un programa de investigación para llenar algunos vacíos importantes en el conocimiento actual, con el objetivo de crear una base empírica más sólida para la toma de decisiones en el futuro.

El camino por recorrer

La conclusión general es que las crisis mundiales de los alimentos, los combustibles y las finanzas, y el replanteamiento consiguiente de las iniciativas gubernamentales sobre alimentación escolar, constituyen una nueva oportunidad importante para ayudar a los niños en la actualidad y reexaminar las políticas y los planes nacionales para la sostenibilidad a largo plazo en el futuro. Para poder aprovechar plenamente esta oportunidad se necesita una estrategia de alimentación escolar más sistemática y con mayor orientación política tanto de los Gobiernos como de los socios en el desarrollo.

Debido a las crisis mundiales de los alimentos, los combustibles y las finanzas, la alimentación escolar ha cobrado renovada importancia como forma de protección social y medida de apoyo social que ayuda a evitar que los niños abandonen la escuela. El informe *Replanteamiento de la alimentación escolar: Redes de protección social, desarrollo infantil y el sector de la educación* fue elaborado en forma conjunta por el Grupo del Banco Mundial y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) a partir de las ventajas comparativas de ambas organizaciones. En él se examina la base empírica de los programas de alimentación escolar a fin de comprender mejor la manera de elaborar y ejecutar eficazmente dichos programas en dos contextos: en el marco de una red de protección social productiva, como respuesta a las conmociones sociales ocasionadas por las crisis mundiales, y como una inversión en capital humano, sostenible desde el punto de vista fiscal, en el marco de los esfuerzos mundiales a largo plazo para lograr la educación para todos y brindar protección social a los pobres.

Los programas de alimentación escolar generan una transferencia explícita o implícita a los hogares y pueden mejorar la asistencia escolar, el aprendizaje y el rendimiento escolar, especialmente si están respaldados por actividades complementarias, como la desparasitación y la fortificación de los alimentos. Cuando se la combina con la compra de alimentos a proveedores locales, la alimentación escolar puede tener un efecto multiplicador que beneficia tanto a los niños como a la economía local.

Hoy en día, todos los países sobre los que se dispone de información están intentando alimentar, de algún modo y en cierta medida, a los niños en la escuela. Ello tiene mayor alcance en los países de ingreso alto y mediano: en efecto, según parece, la mayoría de los países que están en condiciones de alimentar a los niños en la escuela lo hacen. Pero en los casos de mayor necesidad en términos de hambre, pobreza e indicadores sociales negativos, los programas tienden a ser más pequeños, aunque suelen estar orientados a las regiones con mayor inseguridad alimentaria. Estos programas son también los que más dependen del apoyo externo, y el PMA los respalda casi en su totalidad. Por lo tanto, actualmente la cuestión principal no consiste en determinar si los países ejecutarán los programas de alimentación escolar, sino cómo lo harán y con qué objetivo. El hecho de que la alimentación escolar sea prácticamente universal ofrece importantes oportunidades al PMA, el Banco Mundial y otros asociados en la tarea del desarrollo para asistir a los Gobiernos en la creación de redes de protección social productivas como parte de la respuesta a las actuales crisis mundiales y generar las condiciones para que los programas de alimentación escolar se conviertan en inversiones fiscalmente sostenibles en capital humano. El informe *Replanteamiento de la alimentación escolar* resultará útil para las entidades públicas y las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la reforma educativa y las políticas de alimentación y nutrición.

