

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 13-15 de febrero de 2012**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 6 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.1/2012/6-D**

18 enero 2012

ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DEL PMA EN MATERIA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR**

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio web del PMA (<http://executiveboard.wfp.org>).

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.**

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a las funcionarias del PMA encargadas de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, OE\*: Sra. H. Wedgwood Tel.: 066513-2030

Oficial Superior de Evaluación, OE: Sra. S. Burrows Tel.: 066513-2519

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa Superior de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

\* Oficina de Evaluación

## RESUMEN

La política de alimentación escolar, aprobada en noviembre de 2009, fue una de las primeras políticas en la que se tuvieron en cuenta los principios establecidos en el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. Cuando la Junta la aprobó, había encargado asimismo que se realizara la presente evaluación. En esta evaluación se determina: i) la calidad de la política, ii) los avances logrados en su pronta aplicación, y iii) los factores que influyen en los avances de los que puedan extraerse enseñanzas prácticas. No se trata de evaluar el impacto de la alimentación escolar en sí, sino de determinar la adecuación de la política en función de las nuevas pruebas del impacto de la alimentación escolar. Dado el corto período de tiempo transcurrido desde la aprobación de la política, se trata de una evaluación de la labor en curso.

La evaluación se centró en la alimentación escolar en las escuelas primarias y excluyó la alimentación escolar de emergencia. Se basó en el examen de documentos y datos, entrevistas con más de 300 partes interesadas y estudios de caso de ocho países, que fueron seleccionados a fin de que en el grupo quedaran representados países piloto, países no piloto y diferentes niveles de gestión gubernamental de los sistemas de alimentación escolar, y de que hubiera también una diversidad geográfica.

La evaluación reveló que la política respondía a un contexto internacional dinámico, y también a la evolución estratégica del PMA. Su aprobación fue oportuna, y su formulación, clara y persuasiva. Estaba en consonancia con el Plan Estratégico y otras políticas del PMA, así como con los principios de eficacia de la ayuda. Se basó en un revelador balance de pruebas acumuladas en relación con una visión integral de la alimentación escolar como instrumento de protección social, la necesidad de avanzar hacia sistemas de gobierno sostenibles y las posibilidades de vincular la alimentación escolar con el desarrollo agrícola. Una importante innovación fue la propuesta de elaborar criterios de calidad para la alimentación escolar.

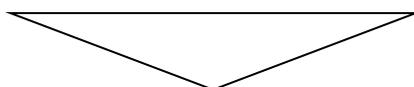
La evaluación reveló asimismo que la política tenía importantes deficiencias: no hacía una distinción suficientemente clara entre la justificación general de la alimentación escolar y la o las funciones concretas que el PMA debería desempeñar en la materia; la manera de abordar la protección social era demasiado restringida; se basaba en pruebas sólidas, pero mostraba cierta tendencia a permitir que las actividades de promoción socavaran la función de brindar una orientación equilibrada. Se debería haber recalcado la necesidad de centrar cada operación en un subconjunto de los múltiples objetivos de la alimentación escolar, y la importancia de establecer como principio la eficacia en función de los costos, no solo en el diseño de las intervenciones de alimentación escolar sino también para determinar si se recurría a la alimentación escolar o a otros medios para alcanzar efectos concretos. La política habría resultado más viable si hubiera contado con un plan de aplicación de alto nivel.

Resulta difícil atribuir resultados a esta política, porque es reciente y porque ratificó muchos elementos de la práctica ya existente en el momento de su elaboración. Sin embargo, es pertinente y ya ha quedado plasmada en la cartera y las actividades del PMA de varias maneras positivas. Un cambio radical, como el que prevé la política y la transformación estratégica general del PMA que esta sustenta, suele requerir tiempo. Para que siga aplicándose con éxito no solo es necesario recurrir al asesoramiento de las dependencias técnicas de la Sede —una tarea muy ardua habida cuenta de la complejidad y amplitud de la política—, sino también a los mecanismos de financiación y estructuras de incentivos que aún se están poniendo en marcha en todo el Programa.

Hay margen para seguir avanzando, particularmente por lo que respecta a situar las operaciones de alimentación escolar en el ámbito de las redes de seguridad y la protección social, cumpliendo a la vez con las orientaciones del PMA en materia de nutrición.

Las recomendaciones de la evaluación se clasifican en cuatro grupos, de conformidad con el espíritu y la intención de la política: i) aclarar y actualizar la política; ii) poner en práctica la política de forma más eficaz; iii) fortalecer la financiación de la política, y iv) intensificar el aprendizaje y desarrollar aún más la política.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



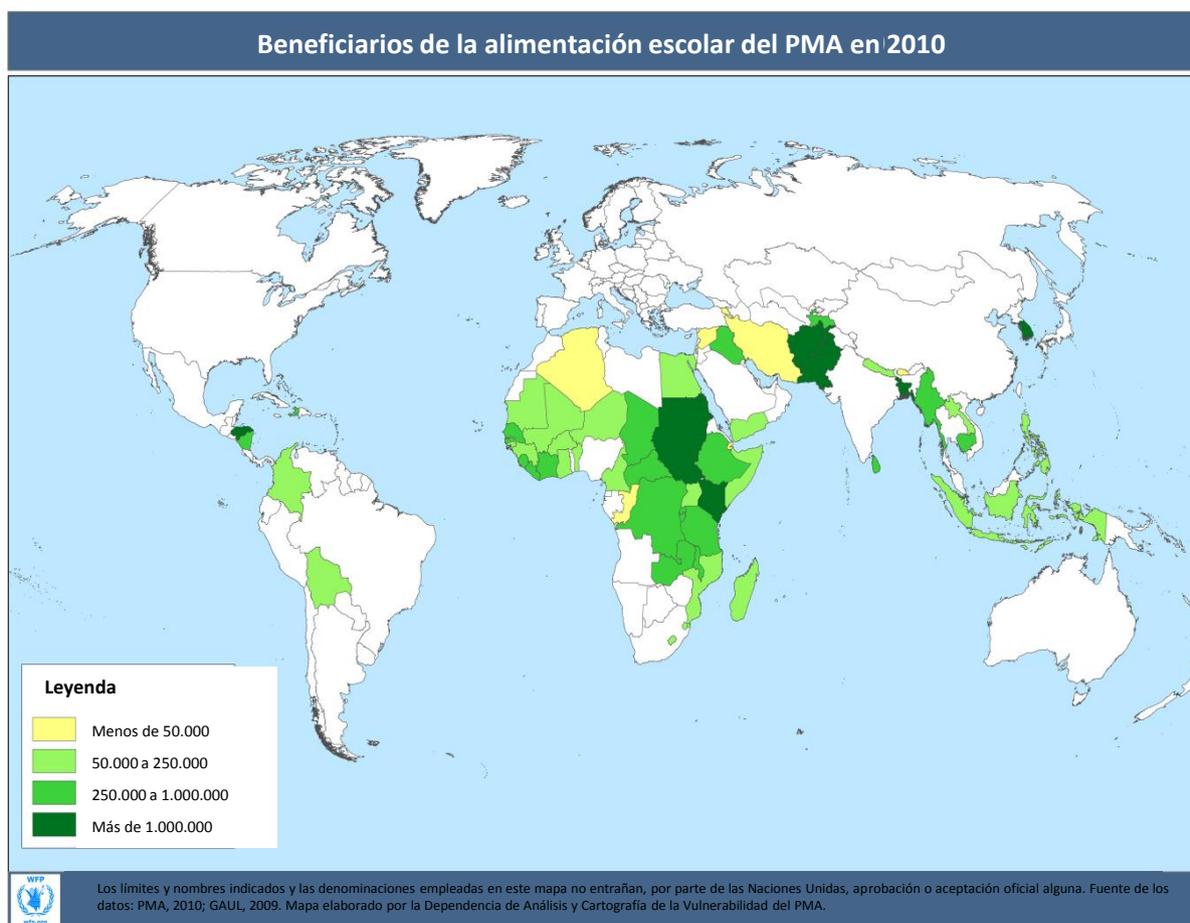
La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación de la política del PMA en materia de alimentación escolar” (WFP/EB.1/2012/6-D) y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.1/2012/6-D/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante el debate.

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

## INTRODUCCIÓN

### El contexto del PMA

1. En los últimos años, más de 20 millones de niños se beneficiaron anualmente de la alimentación escolar del PMA (comidas escolares, galletas y raciones para llevar a casa), y casi la mitad de ellos fueron niñas<sup>1</sup>. En 2009, el PMA invirtió 475 millones de dólares EE.UU. (el 14% de su presupuesto) en actividades de alimentación escolar. En el siguiente mapa se ilustra la magnitud de las actividades de alimentación escolar del PMA en 2010.



2. La política de alimentación escolar fue aprobada por la Junta en noviembre de 2009. Fue una de las primeras políticas en la que se aplicaron los principios del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013, y está en total consonancia con la orientación fijada en dicho plan en materia de asistencia alimentaria y fomento de las capacidades. La iniciativa “Compras en aras del progreso” es pertinente, pero paralela.

### Objetivos y enfoque de la evaluación

3. Cuando se aprobó la política, la Junta también encomendó que, en su primer período de sesiones de 2012, se presentara una evaluación de la misma. En esta evaluación independiente se examina la calidad de la política y su pronta aplicación, y de ella pueden extraerse enseñanzas prácticas. No se trata de evaluar el impacto de la alimentación escolar

<sup>1</sup> Informe anual del PMA correspondiente a 2010.

en sí, sino de determinar la adecuación de la política en función de las nuevas pruebas del impacto de la alimentación escolar. De conformidad con el mandato, se excluye la alimentación escolar de emergencia y la evaluación se centra exclusivamente en las escuelas primarias. Aun así, el alcance sigue siendo muy amplio, ya que la política vincula la alimentación escolar con muchos efectos. Algunas de las dificultades con que se enfrentaron los evaluadores se refirieron al breve período transcurrido entre la aprobación inicial de la política y su evaluación, la complejidad de sus objetivos y la manera en que combina entre sí continuidad e innovación.

4. La evaluación se realizó entre abril y noviembre de 2011 y en ella se utilizaron una metodología y preguntas específicas convenidas en las fases iniciales. Los evaluadores se basaron en el examen de documentos y datos, entrevistas con más de 300 partes interesadas y estudios de caso de ocho países —Afganistán, Bután, Honduras, Malawi, Malí, Mozambique, República Dominicana y Tayikistán— seleccionados a fin de que en el grupo quedaran representados países piloto y no piloto y diferentes niveles de gestión gubernamental de los sistemas de alimentación escolar, y para que hubiera una diversidad geográfica. Se realizaron consultas con un amplio grupo de referencia en todo el PMA, y en el informe final se tienen en cuenta la retroinformación recibida de un taller de dos días celebrado en Roma.

## Contexto internacional

5. La política responde a un contexto internacional dinámico, y también a la evolución estratégica del PMA. Las inquietudes en cuanto a la eficacia de la ayuda se han revelado pertinentes: a pesar de haberse registrado ciertos progresos siguen planteándose dificultades respecto del sentido de apropiación de los países y la previsibilidad de la ayuda. En la política se fijan múltiples objetivos para la alimentación escolar relacionados con la protección social y el desarrollo económico local, así como con la educación, la salud, el género y la nutrición. En todas estas esferas, y en lo relativo a la eficacia de la ayuda, el contexto internacional ha ido evolucionando. En particular, los criterios internacionales de protección social tienden ahora a considerar las redes de seguridad en el contexto más amplio del potencial de prevención, protección y promoción que ofrecen los sistemas de protección social. La alimentación escolar también puede tener efectos de protección, prevención y promoción, pero tal vez tenga que competir en cada dimensión con las otras posibles intervenciones (véase la Figura 1 a continuación).
6. Con respecto a la nutrición, a nivel internacional se reconoce que, considerando el ciclo vital en su totalidad, los primeros 1.000 días después de la concepción son cruciales. Con respecto a la educación, se reconoce que los avances en materia de acceso deben complementarse con mejoras de calidad para asegurar el aprendizaje. Y no cabe duda de la importancia intergeneracional de la nutrición y la educación para las niñas. La dimensión de la política referida a la alimentación escolar basada en la producción local, que vincula la alimentación escolar con la promoción de la agricultura, no es nueva, pero atrae una mayor atención.

Figura 1: El marco de las 3 “P” de la protección social



Fuente: *Building Resilience and Opportunity: Better Livelihoods for the 21<sup>st</sup> Century. Emerging ideas for the World Bank's 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy: For Consultation.* Banco Mundial, Red de Desarrollo Humano, 2011.

## Orígenes de la política

- La política de 2009 no tenía antecedentes directos, aunque el enfoque adoptado por el PMA respecto de la alimentación escolar ya estaba incorporado en varias directrices de personal. En la preparación de la política convergieron diferentes motivaciones. La Dependencia de Alimentación Escolar vio la necesidad de actualizar, aclarar y codificar la orientación práctica del PMA. Varios miembros de la Junta opinaron que el PMA necesitaba brindar una motivación y una justificación más claras de sus actividades de alimentación escolar. Durante la crisis alimentaria de 2008, la alimentación escolar se destacó como una red de seguridad cuya escala con frecuencia podía ampliarse rápidamente, lo que pareció reforzar los argumentos a favor de la alimentación escolar. También era lógico revisar el enfoque adoptado por el PMA respecto de la alimentación escolar en el contexto del Plan Estratégico para 2008-2013, de importancia capital.
- En 2008 se examinó informalmente un borrador de la política, pero se decidió seguir trabajando en ella. La Dependencia de Alimentación Escolar ya estaba colaborando con el Banco Mundial y con Partnership for Child Development (PCD). Su respuesta fue redoblar los esfuerzos con miras a fortalecer la base empírica de la política. El elemento central en ese sentido fue la publicación conjunta *Replanteamiento de la alimentación escolar*<sup>2</sup>,

<sup>2</sup> Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. y Drake, L. 2009. *Replanteamiento de la alimentación escolar: Redes de protección social, desarrollo infantil y el sector de la educación.* Washington D.C., Banco Mundial.

sustentada en el programa de alimentación escolar basada en la producción local, un examen exhaustivo de la experiencia del PMA en el ámbito de la alimentación escolar y una elaboración de modelos acerca de los beneficios potenciales de esta actividad (un estudio de la conveniencia de invertir).

### Aspectos principales de la política

9. La política no expone en detalle los objetivos del PMA respecto de la alimentación escolar, pero su “visión” es equivalente a un objetivo:

La visión del PMA es reducir el hambre entre los escolares a fin de que esta no constituya un obstáculo para su desarrollo (párrafo 35).

10. La política propone medidas de protección social como un marco general para una serie de efectos posibles. Entre ellos cabe mencionar: la función directa de red de seguridad (transferencia de valor); beneficios en materia de educación (a través de incentivos a la matrícula y asistencia y mejorando la capacidad de aprendizaje) y beneficios nutricionales (mediante el alivio del hambre a corto plazo y la mejora del estado nutricional de los niños, especialmente gracias al enriquecimiento de los alimentos complementado por tratamientos antihelmínticos); el potencial de la alimentación escolar para respaldar la igualdad de género, y la alimentación escolar como “plataforma” para conseguir beneficios más amplios, principalmente el apoyo a la agricultura en pequeña escala por medio del programa de alimentación escolar basada en la producción local. En el marco de esta política, la alimentación escolar desempeña la función de una red de seguridad en situaciones de emergencia y crisis prolongadas; después de un conflicto y una catástrofe y en toda fase de transición, y en situaciones de hambre crónica. Se espera que la alimentación escolar ayude a romper el ciclo intergeneracional del hambre al contribuir al aprendizaje y la finalización de la escuela.
11. Según la Dependencia de Alimentación Escolar del PMA, la política plantea tres elementos innovadores: i) organizar la alimentación escolar como una intervención en materia de redes de seguridad con múltiples efectos, ii) colaborar más estrechamente con los gobiernos (centrándose en el fortalecimiento de los sistemas de alimentación escolar nacionales sostenibles), y iii) introducir ocho criterios relativos a la calidad y la sostenibilidad (véase el Recuadro 1).

### Recuadro 1: Los ocho criterios de calidad de la alimentación escolar

1. Sostenibilidad
2. Buena alineación con los marcos de políticas nacionales
3. Estabilidad de la financiación y la presupuestación
4. Diseño de programas de calidad basado en las necesidades y eficaz en función de los costos
5. Marcos institucionales sólidos para la ejecución, el seguimiento y la rendición de cuentas
6. Estrategia de producción y abastecimiento locales
7. Relaciones de asociación y coordinación intersectorial sólidas
8. Intensa participación comunitaria y fuerte sentido de apropiación

12. La política mantiene el enfoque tradicional en los objetivos educacionales y en los nexos con el sector de la educación, pero también destaca otros efectos, englobados por la protección social. El efecto es el de multiplicar los grupos de interés con que el PMA tiene, potencialmente, que tratar, especialmente a nivel de las oficinas en los países. La complejidad que puede desprenderse de ello queda ilustrada en la Figura 2.

**Figura 2: Efectos múltiples, múltiples interesados**



Fuente: Autores.

Siglas y abreviaturas en la figura: BM: Banco Mundial; BMD: bancos multilaterales de desarrollo; GEP: Global Education Partnership; SUN: iniciativa SUN para el fomento de la nutrición; PCD: Partnership for Child Development; ONG: organizaciones no gubernamentales; UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; OMS: Organización Mundial de la Salud; FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

## PRINCIPALES CONSTATAIONES

### Perspectiva

13. La evaluación se llevó a cabo durante la puesta en marcha de la política. Esto ofreció la posibilidad de fortalecer rápidamente la aplicación de la política, pero permitió también que la evaluación fuera un examen de la labor en curso y no una evaluación final. Aunque hay una tendencia natural a centrarse en los aspectos en los que cabe introducir mejoras, esto no debe impedir hacer constataciones positivas.

## Calidad de la política

14. En líneas generales, la política se formuló de forma clara y se basó en pruebas concretas. Reveló pertinencia y oportunidad para tratar de codificar las buenas prácticas en materia de alimentación escolar y de buscar un consenso sobre ellas.
15. Hay tres aspectos importantes en los que la política podría haber demostrado mayor solidez. En primer lugar, debería haberse hecho una distinción más precisa entre los objetivos genéricos de la alimentación escolar y los objetivos específicos para el PMA. Fue en documentos posteriores que se explicó que los objetivos de la política para el PMA eran los siguientes: i) mejorar la calidad de la alimentación escolar, ii) ampliar la cobertura de la alimentación escolar, y iii) dotar a la alimentación escolar de una capacidad efectiva. Tanto la finalidad del documento de política como las consecuencias para el PMA desde el punto de vista institucional podrían haber sido más claras si esas metas y objetivos, como se muestra en la Figura 3, se hubieran expresado claramente. El informe de actualización presentado a la Junta en junio de 2011 constituyó un examen valioso de la política original, y en él se prestó más atención a los aspectos prácticos de la aplicación. (En la Figura 3 se presenta información actual y esclarecedora.)

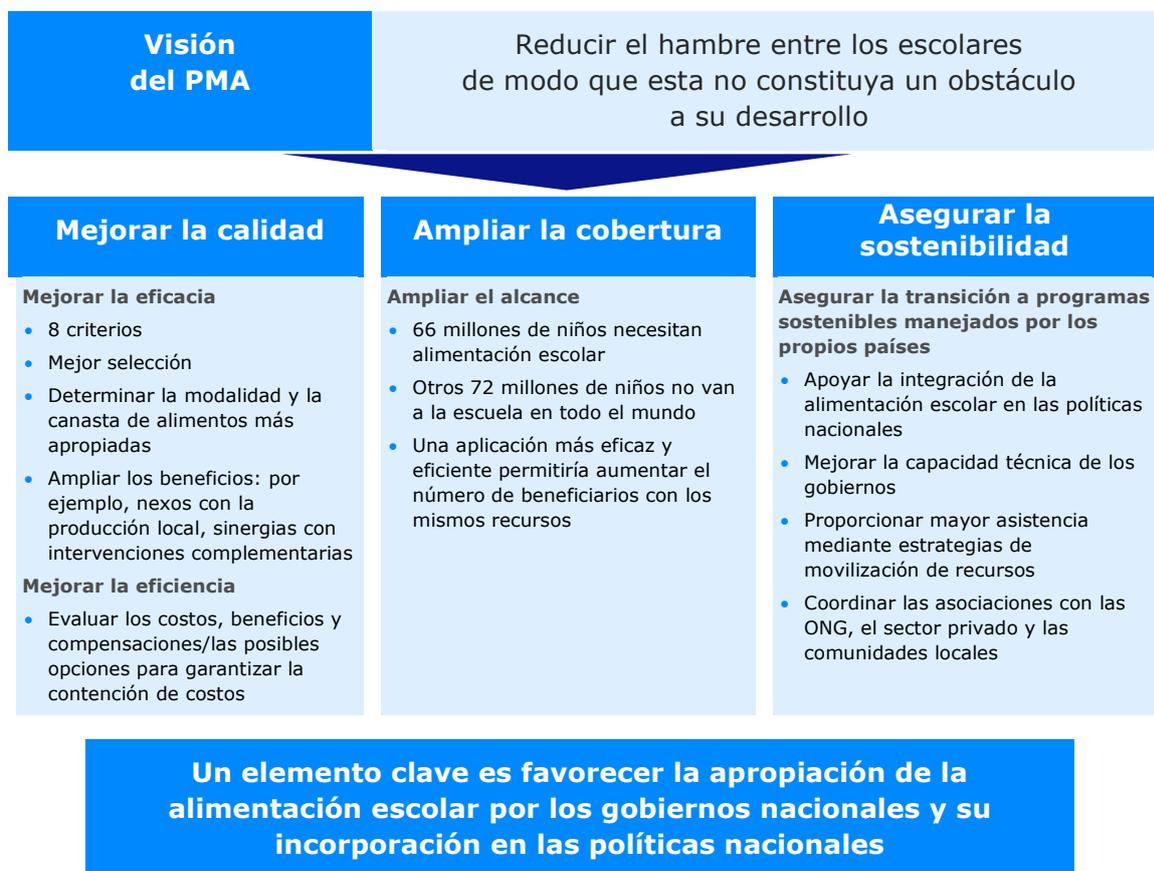
**Figura 3: Objetivos de la política y meta de la política de alimentación escolar**



Fuente: PMA, 2009. *Sustainable School Feeding: Lifting School Children Out of the Hunger Trap* (Nota conceptual). Roma.

## Figura 4: Alimentación escolar del PMA: visión y objetivos

### Objetivos: mejorar la calidad, ampliar la cobertura y asegurar la sostenibilidad



Fuente: Taller de marzo de 2011.

16. En segundo lugar, en la política también debería haberse hecho una distinción más cuidadosa entre la promoción y la orientación. En el documento existe una tensión continua entre la función de promoción (convencer a la Junta y a los interesados en general de la legitimidad de la alimentación escolar y de la función del PMA en apoyo de la misma) y su función de orientación institucional para todo el PMA (indicar cómo manejar la alimentación escolar en la práctica). La labor de promoción suele ser la que predomina. Tampoco se ha reconocido de manera suficiente que los beneficios potenciales de la alimentación escolar no se materializan de forma automática, y que, en la práctica, se trata por lo general de lograr un equilibrio entre los distintos objetivos. Al exaltar los beneficios potenciales de la alimentación escolar, la política corre el riesgo de simplificar demasiado, puesto que ofrece un punto de referencia en virtud del cual todos los objetivos de la alimentación escolar pueden justificarse, sin hacer hincapié en que la mayoría de las operaciones de alimentación escolar tendrán que concentrarse en un subconjunto de los posibles objetivos.
17. En tercer lugar, habría sido útil que se prestara más atención a los elementos innovadores que se destacaron más tarde.
18. Por otra parte, la utilización de un marco de protección social no es tarea sencilla. La política de alimentación escolar se centra principalmente en el aspecto de transferencia de valor de la alimentación escolar, y no destaca adecuadamente los aspectos de promoción (véase la Figura 1). No se acoge al concepto de protección social como marco general en el

que la alimentación escolar no sería sino una de las muchas posibles intervenciones. La presentación está muy centrada en el PMA —la alimentación escolar se describe como la plataforma para otras intervenciones— y no se ponen de manifiesto las consecuencias radicales que tiene el enfoque de protección social para el PMA. En la reciente evaluación de la función del PMA en materia de protección social y redes de seguridad<sup>3</sup>, en cambio, se sostiene que la transición a la protección social requiere cambios fundamentales para el PMA en todos los niveles: la forma en que funciona, los objetivos de sus programas y las modalidades de colaboración. Se advierte que el hecho de simplemente cambiar la denominación de los proyectos y programas para mencionar la protección social será perjudicial para la credibilidad del PMA.

19. La política se asienta en gran medida en las pruebas, y la labor de recolección de pruebas que la precedió fue realmente impresionante. Sin embargo, se tiende a citar las constataciones positivas en cuanto a los beneficios potenciales de la alimentación escolar, sin subrayar debidamente los otros factores de los que también dependen esos beneficios.
20. Las últimas pruebas corroboran en líneas generales las que estaban disponibles cuando se estaba preparando la política. Así pues:
  - a) En relación con los beneficios educacionales: no hay duda de que la alimentación escolar puede actuar como un incentivo para fomentar la matrícula y la asistencia. Puede beneficiar eficazmente a las niñas tanto en forma de comidas servidas en el lugar como de raciones para llevar a casa. Sin embargo, el hecho de que tales efectos se hayan demostrado a menudo no significa que sean descontados (se trata de una constatación fundamental de las últimas evaluaciones del impacto). Los efectos que se producen más adelante en la cadena causal son más controvertidos. La asistencia puede ser necesaria para que tenga lugar el aprendizaje, pero nunca es suficiente. El aprendizaje depende de la presencia y la calidad de los docentes, junto con otros aspectos del entorno del aprendizaje, y es posible que la inversión sea poco redituable si los niños dejan de ir a clases prematuramente. La alimentación escolar puede tener efectos no deseados o paradójicos en el sistema educativo en su conjunto. Por ejemplo, puede exacerbar el hacinamiento y ejercer presión en instalaciones inadecuadas. Se ha demostrado empíricamente que el hambre a corto plazo puede impedir la concentración y el rendimiento cognitivo, pero según las evaluaciones del impacto resulta mucho más difícil demostrar que la correspondiente mejora del rendimiento sea atribuible a la alimentación escolar. (Esto no es del todo sorprendente, en vista de los factores complementarios que contribuyen al aprendizaje).
  - b) En relación con los beneficios nutricionales: la política reconoció la importancia de los “primeros 1.000 días”, que la alimentación escolar no cubre directamente. En la política se destaca la importancia potencial de los programas de alimentación escolar no solo para aliviar el hambre infantil en la escuela, sino también para mejorar el estado nutricional de los niños, en particular cuando los alimentos están enriquecidos con micronutrientes, y se hace referencia a los posibles beneficios cognitivos —y por lo tanto educacionales— que podrían derivarse de ello. Hay en efecto sólidas pruebas de que la alimentación escolar puede aportar tales beneficios: varios estudios coinciden en cuanto a dónde apuntan los efectos, pero su escala resulta menos clara. Al mismo tiempo, las pruebas más recientes en dos esferas han tendido a reforzar la pertinencia nutricional de la alimentación escolar. La primera se refiere a los efectos

<sup>3</sup> Informe resumido de evaluación estratégica de la función del PMA en la esfera de la protección social y las redes de seguridad. El informe resumido de la evaluación puede consultarse en el documento WFP/EB.A/2011/7-B y la respuesta de la dirección en el documento WFP/EB.A/2011/7-B/Add.1.

indirectos (los beneficios de la alimentación escolar que se extienden a otros miembros del hogar) y la segunda a las pruebas sobre la posible influencia positiva de la alimentación escolar en las adolescentes desde una perspectiva de ciclo de vida. En la política no se indica el último caso, que sí está mencionado en el Plan Estratégico.

- c) El hecho de organizar la alimentación escolar en el ámbito de las medidas de protección social no aporta nuevos beneficios; se trata más bien de ver los mismos efectos de una manera diferente. Por ejemplo, se destaca la importancia de la transferencia de valor que ofrece un incentivo para fomentar el aumento de la matrícula o la reducción de la tasa de deserción escolar en tiempos de estrés. En la política se señalan dos pruebas “pragmáticas” muy importantes: i) al desarrollarse, los países tienden a mantener los sistemas de alimentación escolar, y ii) la alimentación escolar a menudo se puede ampliar rápidamente (una de las principales enseñanzas que dejó la crisis de 2008). Estos factores sugieren que la alimentación escolar podría ciertamente tomarse en consideración a la hora de examinar las distintas medidas de protección social disponibles. Por otro lado, la política tiende a subestimar las dificultades que impiden considerar la alimentación escolar como la intervención óptima. Esta presenta algunas desventajas debido a sus altos costos administrativos y a su orientación poco selectiva. Entre sus fortalezas cabe mencionar la capacidad de aumentar la escala y el bajo costo de oportunidad si los recursos se suministran como ayuda alimentaria (aunque el PMA está tratando, con razón, de que los recursos sean más fungibles).
- d) En relación con el programa de alimentación escolar basada en la producción local, la dimensión de los beneficios económicos locales derivados de tal programa es la más difícil de lograr en el marco de la “protección social”, aunque puede conciliarse con el mandato más amplio del PMA. Es sin duda cierto que la compra de alimentos puede ser un estímulo para la agricultura local, y hay ejemplos evidentes (a saber, en los Estados Unidos de América y el Brasil) de que tal práctica ha contribuido a desarrollar los sistemas de alimentación escolar nacionales establecidos. Estos beneficios colaterales pueden atraer apoyo político, lo que refuerza la sostenibilidad de la alimentación escolar. Sin embargo, la política tiende a simplificar demasiado los mecanismos por los que la alimentación escolar puede ser capaz de contribuir al desarrollo económico local, y no dice nada sobre la relación entre el programa de alimentación escolar basada en la producción local y la iniciativa “Compras en aras del progreso”.
21. En la política se presenta un estudio de la conveniencia de invertir en pro de la alimentación escolar como una demostración de su elevado rendimiento económico. Esto indujo a error, ya que se presentó un modelo hipotético como si se tratara de un hallazgo empírico. Hay sin duda pruebas respecto de cada uno de los eslabones de la cadena de causalidad en que se basa el modelo, pero el peso abrumador de las pruebas apunta a que la mayoría de los eslabones de la cadena de causalidad son frágiles; para que un país de bajos ingresos logre los resultados representados en el modelo se requiere una perfecta combinación de insumos complementarios. Según estudios recientes, entre ellos las evaluaciones del impacto de la alimentación escolar realizadas por la Oficina de Evaluación (OE) en Camboya, Côte d'Ivoire, Gambia y Kenya, los beneficios interrelacionados de la alimentación escolar no pueden darse por sentado y varían en función de la modalidad utilizada (comidas escolares, raciones para llevar a casa, etc.). Así pues:

Se puede sacar una conclusión fundamental que ha sido cuidadosamente examinada y analizada, a saber, que el impacto beneficioso atribuible a la

alimentación escolar es limitado si esta actividad no se integra plenamente en el contexto más amplio de los efectos obtenidos en las esferas del aprendizaje, la salud y los medios de subsistencia. La alimentación escolar fuera de un entorno adecuado de aprendizaje y sin el apoyo de la familia y la comunidad constituye una intervención débil y su impacto se circunscribe principalmente a efectos en materia de seguridad alimentaria<sup>4</sup>.

22. Más grave aún es que las pruebas sobre los costos y la rentabilidad de la alimentación escolar sean notoriamente poco sólidas. Dado que el tema de los costos es central a la hora de hacer elecciones, la política podría haber hecho más hincapié en la importancia de abordar estas cuestiones y de usar el criterio de la eficacia en función de los costos no solo en el diseño de las intervenciones de alimentación escolar sino también al elegir entre la alimentación escolar y otros medios para alcanzar efectos concretos.
23. La política se ajustó a lo dispuesto en el Plan Estratégico y otras políticas fundamentales del PMA. Supuso un esfuerzo innovador y encomiable para difundir unos criterios generales aplicables a los sistemas de alimentación escolar (véase el Recuadro 1 más atrás). También estuvo, por lo general, en consonancia con las normas internacionales en materia de nutrición, educación y eficacia de la ayuda.
24. Hasta 2008 existían criterios ampliamente aceptados sobre el establecimiento de buenos sistemas de protección social (criterios que, de hecho, ya se habían utilizado en la preparación de la publicación *Rethinking School Feeding*). Es de lamentar que los artífices de la política no hayan medido la alimentación escolar en función de esos criterios, que ponen de relieve tanto las fortalezas como las debilidades de la alimentación escolar y que deberían influir en la función que esta desempeña como sistema de protección social. Así pues, según las normas internacionales, la dimensión de protección social de la política era embrionaria.
25. En general, la viabilidad (la medida en que una política es factible y puede lograrse) es una esfera de relativa debilidad en la política. Dada la complejidad de la propia política y la magnitud de los cambios previstos en el enfoque y el comportamiento del PMA, la política habría tenido mayor solidez en cuanto documento práctico si: i) se hubiera reconocido en mayor medida la magnitud de las dificultades que plantearía la adopción de esas nuevas directivas, así como la necesidad de establecer, en determinados casos, un orden de prioridad en los objetivos; ii) se hubiera examinado de manera más sistemática y realista el alcance de la responsabilidad del PMA respecto de los efectos de la alimentación escolar, y iii) se hubieran establecido claramente los objetivos concretos del PMA y descrito las principales actividades necesarias para alcanzarlos.

## Resultados de la política

26. No es tarea fácil atribuir resultados a la política y es demasiado pronto para esperar que operaciones iniciadas en seguida después de adoptarse la política tengan efectos y un impacto. Al mismo tiempo, la política prevé la continuación de muchos enfoques de larga data y de algunas innovaciones anteriores a su adopción. Así pues, una cuestión importante es determinar si las prácticas posteriores están en consonancia con la política y si son el resultado directo de ella. En esta fase también es importante considerar si la política está en vías de lograr los resultados previstos. La mayoría de las opiniones son de carácter cualitativo, habida cuenta de que es demasiado temprano para que surjan tendencias a

<sup>4</sup> Informe resumido de la evaluación del impacto de los programas de alimentación escolar del PMA en Kenya (1999-2008): Enfoque basado en una metodología mixta. El informe resumido de la evaluación puede consultarse en el documento WFP/EB.A/2010/7-D.

partir de los datos y de que los efectos de la política en la cartera del PMA son ambiguos. Por ejemplo, podrían estar contemporáneamente en consonancia con la política tanto el aumento en general de las actividades de alimentación escolar como la disminución de las actividades realizadas por el PMA.

27. La ratificación de la política permitió a las dependencias de políticas y programas volcar energía en apoyo de su aplicación. La nota conceptual (2009), el enfoque de aplicación (2010) y el informe de actualización sobre la aplicación (2011) proporcionaron sucesivamente planes de aplicación más detallados y, en algunos aspectos, incluso contribuyeron a desarrollar la propia política. Estos documentos han dado a la política una orientación más práctica y se han complementado con un trabajo impresionante a fin de elaborar directrices e instrumentos para su aplicación.
28. El PMA tiene buena reputación con los interesados en general, que tienden a aprobar sus últimos cambios estratégicos. No obstante, en la evaluación se constató que, más allá de los asociados directos y los miembros de la Junta, el conocimiento de la política era fragmentario. Aunque las partes interesadas externas son conscientes de que el PMA ha reorientado su labor hacia la asistencia alimentaria, muchos especialistas sectoriales y temáticos de los organismos de ayuda siguen siendo bastante escépticos acerca de algunas de las reivindicaciones principales de la política en relación con, por ejemplo, la competitividad de la alimentación escolar como una intervención de protección social, y del lugar que ocupa en una estrategia de nutrición. Algunos tampoco se fían de lo que ven como una expansión subrepticia del cometido del PMA y una autopromoción.
29. No hay duda alguna de que el personal de la Sede en el PMA de las dependencias que se encargan de las políticas y los programas está muy comprometido con la aplicación de la política, y que esta última constituye el tema principal de los programas de dichas dependencias. A nivel nacional, con algunas excepciones, hay mucha menos familiaridad con la política como tal. Sin embargo, en ella se ratifican muchas buenas prácticas e iniciativas que las oficinas en los países ya están siguiendo, y se consagran principios tales como el sentido de apropiación de los gobiernos, que son ya elementos familiares de la estrategia del PMA en general. Así pues, las oficinas en los países a menudo aplican elementos importantes de la política sin reconocerla como una guía. Pero esto está lejos de ser un compromiso consciente de aplicación y deja de lado elementos importantes como los ocho criterios de calidad, que no se utilizan sistemáticamente para hacer un seguimiento de los programas de alimentación escolar e informar sobre ellos.
30. En la evaluación se constató que las valiosas relaciones que mantiene el PMA con los principales asociados en materia de alimentación escolar (en particular el Banco Mundial y la PCD) se han reforzado. Se prestó menos atención a los asociados tradicionales de las Naciones Unidas durante la formulación y puesta en marcha de la política. Las relaciones con dos nuevos donantes, el Brasil y la Federación de Rusia, se han fortalecido claramente gracias a la política.
31. En la política de alimentación escolar se establece que en los programas, planes de trabajo y estrategias para los países del PMA deben quedar plasmadas la política de alimentación escolar del PMA y la metodología de aplicación<sup>5</sup>. Según la evaluación, esto ya está empezando a suceder, pero cabe introducir mejoras. Por ejemplo, esta política queda plasmada en cierta medida en la mayoría de las estrategias para los países, pero aun en los casos de mayor congruencia entre dichas estrategias y la política, el análisis que se hace de las perspectivas de desarrollo sostenible de los sistemas de alimentación escolar

<sup>5</sup> Véase PMA, 2010. Nota al Consejo de Políticas: School Feeding Policy Implementation Approach, EPC11/2010/D.

nacionales es limitado. Entre las 10 operaciones recientemente aprobadas en relación con países que no hubieran sido elegidos como estudios de caso, hubo algún indicio de avance en la dirección promovida por la política (al menos según las descripciones de las operaciones). En las operaciones más recientes se ha puesto mayor énfasis en el apoyo al fomento de la capacidad para propiciar la gestión gubernamental de los sistemas de alimentación escolar. Del mismo modo, se hace más referencia a la importancia de orientar el seguimiento y la evaluación a los resultados. Sin embargo, por regla general, la principal justificación de la alimentación escolar se refiere a sus efectos educacionales, y las dimensiones relativas a las redes de seguridad social y la protección social no se expresan con suficiente fuerza. El principal cambio del diseño de las actividades de alimentación escolar por lo que respecta a los aspectos nutricionales es la importancia cada vez mayor que se otorga a los micronutrientes.

32. Hubo también muchas innovaciones precedentes que estaban en consonancia con la política. Entre estas figuran la colaboración con los gobiernos para apoyar la elaboración de los sistemas de alimentación escolar nacionales, la prestación de ayuda para administrar tales sistemas, el uso consciente de las raciones para llevar a casa en favor de objetivos sociales que van más allá de la educación, un mayor uso de los micronutrientes, e iniciativas —por lo general impulsadas por los gobiernos— destinadas a lograr sinergias entre la alimentación escolar y el desarrollo agrícola. Hay también pruebas de la buena aceptación que recibieron algunos temas de la política, en especial la promoción de la alimentación escolar basada en la producción local, aunque en la práctica las cuestiones a ese respecto son más complejas de lo que sugiere la política, y los empeños del PMA se han centrado más en la emblemática iniciativa piloto “Compras en aras del progreso”, que no está mencionada en la política. En talleres de partes interesadas celebrados tanto en Mozambique como en la República Dominicana —países cuyos sistemas de alimentación escolar nacionales están en etapas de desarrollo muy distintas— se ha constatado que los criterios de calidad de la política eran útiles. Tales criterios han sido utilizados por algunas oficinas en los países, pero más como herramienta de comunicación que como base para un seguimiento y una presentación de informes sistemáticos. Sorprendentemente, la evaluación constató que el contenido energético de las raciones en cuatro de los cinco países elegidos como estudios de caso había sido inferior a lo dispuesto en las normas recomendadas por el propio PMA.
33. La sostenibilidad de los sistemas de alimentación escolar nacionales depende en gran medida de cuán arraigados y asequibles estén estos en el país en cuestión. Entre los estudios de caso, los sistemas de Bután, Honduras y la República Dominicana parecen muy duraderos. Su supervivencia no está en duda, pero hay problemas respecto de su calidad en varias dimensiones, incluida la protección social. En los tres casos africanos (Malawi, Malí y Mozambique) se aspira a elaborar sistemas de alimentación escolar sostenibles. Malí es el país más avanzado, gracias al apoyo que recibe del PMA desde hace varios años para desarrollar el sistema; Mozambique se encuentra en la etapa más temprana (y, por lo tanto, es muy receptivo a las orientaciones recibidas), y los planes iniciales de Malawi son muy ambiciosos. En los tres casos, los sistemas deben considerarse frágiles. En el Afganistán y Tayikistán, por diferentes razones, el traspaso de responsabilidades o la transición no se ven como algo práctico a corto plazo.
34. La capacidad del PMA para mantener su apoyo a la política dependerá de que siga adelante reorientando radicalmente sus planteamientos, como requiere la política.

## Las razones que explican los resultados

35. Hay varios factores coyunturales externos que han facilitado la aplicación de la política. Los cambios en las modalidades de asistencia alimentaria han hecho que sea más práctico propugnar una política más flexible, que no esté impulsada por la disponibilidad de ayuda alimentaria. Como se analiza correctamente en la política, los países que logran mayores niveles de ingresos tienden a incluir entre los servicios que prestan el suministro de comidas escolares. El discurso sobre la eficacia de la ayuda sigue haciendo hincapié en la importancia del sentido de apropiación y el uso de los sistemas nacionales. El hecho de crear nexos entre la alimentación escolar y el apoyo a la agricultura nacional siempre ha resultado desde el punto de vista político una medida muy popular, aunque no sea técnicamente fácil de aplicar. En muchos sentidos, por lo tanto, la política está bien posicionada, aunque la competencia por los fondos —ya sean externos o internos— suele ser intensa, con mayores restricciones financieras en los países más pobres.
36. Al mismo tiempo, la evaluación reveló una serie de factores que han contribuido a frenar la aplicación de la política. Por ejemplo, el PMA se enfrenta a alguna sospecha externa por lo que concierne a los motivos que lo llevan a propugnar la alimentación escolar. Durante la preparación de la política no se celebraron consultas con los oficiales del Programa sobre el terreno y la difusión interna fue débil. Se produjo cierta ambigüedad entre la aplicación de la política en el seno del PMA y la concentración de la atención en los países piloto seleccionados por tener gran potencial para poner en práctica la política. El resultado paradójico fue que algunas oficinas en los países que no integraban la iniciativa piloto y que habían avanzado mucho en la consecución de elementos esenciales de la política estimaron que les faltaba apoyo, mientras que según algunos de los países piloto, en vista de los progresos que ya habían hecho, gran parte del material de orientación era redundante. Los recursos humanos destinados a la aplicación de la política fueron muy limitados. No solo fue restringida la disponibilidad de personal profesional en la Sede sino que, debido al amplio alcance de la política, el ya escaso personal de las oficinas en los países también se vio sometido a una carga de trabajo muy pesada (véase la Figura 2).
37. Por encima de todo, la plena aplicación de la política depende de la introducción de importantes cambios en los sistemas, los incentivos y los procedimientos del PMA. La mayoría de los cambios necesarios están definidos en el Plan Estratégico, pero su aplicación avanza lentamente.

---

## CONCLUSIÓN

### Evaluación general

38. La política de 2009 presentaba importantes fortalezas. Su redacción había resultado oportuna, clara y convincente. Estaba plenamente en consonancia con el Plan Estratégico y otras políticas fundamentales del PMA, así como con los principios de eficacia de la ayuda. Se basaba en un revelador balance de pruebas acumuladas: las ideas se referían en general a la visión integral de los efectos de la alimentación escolar, en especial la protección social, la necesidad de avanzar hacia sistemas de alimentación escolar sostenibles, dirigidos por los gobiernos, y las posibilidades de vincular la alimentación escolar con el desarrollo agrícola. La propuesta de establecer criterios de calidad para la alimentación escolar representaba una innovación importante.
39. Pero la política presentaba también deficiencias considerables. En ella no se hacía una distinción suficientemente clara entre la justificación general de la alimentación escolar y la o las funciones concretas que el PMA debería desempeñar al respecto. La cuestión de la

protección social se abordaba de manera demasiado restringida (no basta con ponerle otro nombre a la alimentación escolar). Aunque se basaba en pruebas sólidas, exponía los argumentos con excesiva vehemencia permitiendo que el empeño puesto en la promoción mermase el equilibrio de las directrices facilitadas, lo cual iba en detrimento de la credibilidad del PMA. La política debería haber sido más enfática acerca de la necesidad de concentrar cada operación concreta en un subconjunto de objetivos y de utilizar la eficacia en función de los costos como criterio, no solo en el diseño de las intervenciones de alimentación escolar sino también al decidir entre la alimentación escolar y otros medios para lograr efectos concretos. La inclusión de un plan de aplicación de alto nivel en el documento de política habría mejorado considerablemente su viabilidad, además de la calidad de los debates de la Junta. En el plano internacional las ideas han evolucionado muy rápidamente en varias de las esferas que la política vincula con la alimentación escolar, por lo cual lograr que la política siga siendo pertinente y actualizada resulta todo un desafío.

### **¿Cuáles han sido los resultados de la política?**

40. Resulta difícil atribuir resultados a la política, en parte porque se ha aprobado en fecha reciente, pero también porque ratifica muchos elementos de la práctica existente, y muchas de sus recomendaciones sobre “nuevos” enfoques ya se han aplicado experimentalmente en algunos países. La evaluación tomó nota de los progresos realizados hasta la fecha en la aplicación de la política y examinó si se estaba en vías de alcanzar los resultados previstos.
41. La política ya queda plasmada en la cartera y las actividades del PMA de varias maneras positivas, pero cabe aún seguir avanzando. Los datos acumulados sobre las actividades de alimentación escolar del propio PMA no arrojan mucha información, considerando que es demasiado pronto para que se determinen las tendencias derivadas de la política y que los efectos de la política también son potencialmente ambiguos. En la mayoría de los documentos de estrategia para los países se reflejan algunos de los temas de la política, pero en ellos se analizan muy poco las posibilidades de establecer sistemas de alimentación escolar nacionales. En las operaciones de alimentación escolar del PMA aprobadas en fecha reciente se otorga de hecho más importancia al fomento de la capacidad, pero la mayor parte de sus procesos de organización, coordinación y diálogo están firmemente arraigados en el sector de la educación. Las dimensiones de red de seguridad y protección social de la política no surgen todavía con suficiente claridad.
42. Por otro lado, pueden citarse muchos ejemplos de actividades del PMA que ya se ajustan a lo previsto en la política, por ejemplo, el apoyo a un nuevo sistema de alimentación escolar nacional. También hay casos en diferentes etapas del desarrollo de todo sistema de alimentación escolar donde los gobiernos parecen ser muy receptivos al apoyo del PMA en materia de fomento de la capacidad y a la idea de una alimentación escolar basada en la producción local. Si bien en el PMA los conceptos de protección social y red de seguridad se utilizan cada vez más, puede resultar difícil integrar la alimentación escolar en el diálogo sobre protección social en el plano nacional, sobre todo cuando los principales actores ya han influido en los términos del debate utilizando otros modelos. Los criterios de calidad propugnados por la política se han utilizado solo de forma limitada hasta el momento, y no todos los programas de alimentación escolar en los países que son objeto de un estudio de caso cumplen plenamente con las orientaciones nutricionales del PMA.
43. En líneas generales, la evaluación ha determinado que la experiencia hasta la fecha tiende a confirmar la pertinencia de la política. Se ha avanzado en cierta medida en la armonización de las actividades del PMA con el programa expuesto en la política, pero aún queda mucho por hacer en ese sentido.

## ¿Por qué la política ha dado lugar a los resultados observados?

44. Los evaluadores observaron muchos aspectos positivos en la aplicación de la política, entre ellos la energía que se había dedicado a su puesta en marcha y la elaboración, en el seno del PMA, de directrices y herramientas de apoyo. Es inevitable que los informes realizados en una fecha tan próxima a la de su puesta en marcha se centren en por qué la política no ha permitido que se introdujan aún más cambios, e indaguen sobre lo que puede hacerse para avanzar en la consecución de resultados en el futuro.
45. La evaluación señala que las consecuencias de la política son radicales, y que los cambios radicales por lo general toman tiempo. Más concretamente, la aplicación se ha visto limitada por los factores siguientes:
- i) restricciones en la propia política;
  - ii) pocas consultas internas con el personal en el terreno — un mejor nivel de consulta habría imprimido a la política una orientación más práctica, y ofrecido una ventaja por lo que respecta a la difusión de la información y el sentido de apropiación;
  - iii) la concentración de la atención en los países piloto, que se tradujo en una falta de apoyo para algunas oficinas en los países en fases avanzadas, mientras que algunos de los países piloto sentían que ya habían realizado progresos que superaban lo indicado en los materiales ofrecidos por la Sede, y
  - iv) el cambio radical de enfoque y cultura institucionales que se incorpora no solo en la política de alimentación escolar sino en la transformación estratégica general del PMA que esta sustenta. La aplicación no depende solo del asesoramiento técnico de las dependencias de la Sede encargadas de la alimentación escolar y los programas —una tarea muy ardua habida cuenta de la complejidad y amplitud de la política—, sino también de los mecanismos de financiación y estructuras de incentivos que aún se están poniendo en marcha en todo el Programa.

## PRINCIPALES RECOMENDACIONES

46. Las recomendaciones de la evaluación están en consonancia con el espíritu y la intención de la política vigente. Están previstas para reforzar la labor de aplicación ya realizada y, en muchos casos, para consolidar la labor que se está realizando. Se refuerzan mutuamente y se presentan siguiendo un orden lógico y no cronológico.
47. **Recomendación 1: Aclarar y actualizar la política.** Como ha demostrado este informe, los debates en torno a la alimentación escolar se están desarrollando muy rápidamente, por lo cual es necesario actualizar la política a intervalos regulares. Ello permitirá subsanar algunas de las deficiencias y descuidos de la política original. Por consiguiente, el PMA debería preparar un informe de actualización de la política de alimentación escolar y someterlo a la aprobación de la Junta (probablemente en junio de 2013). La intención de tal informe sería modificar y no sustituir la política vigente<sup>6</sup>. La labor debería ser dirigida por las dependencias encargadas de la política de alimentación escolar y los programas, con la participación de otras direcciones de la Sede y en diálogo con el personal regional y nacional, a fin de lograr el mayor sentido de apropiación posible y asegurar de que responda a los problemas prácticos que plantea la aplicación.

<sup>6</sup> En el informe de actualización de 2009 sobre la política en materia de fomento de la capacidad se adoptó un enfoque similar.

48. En el informe de actualización se debería:

- i) **cerrar la brecha entre la política y la estrategia de aplicación.** En particular, deberían explicarse con mayor claridad las funciones del PMA y los cambios que provocará la política en las actividades y la cartera del Programa. Tendrían que indicarse de manera más explícita las ventajas comparativas del PMA y los límites de las responsabilidades del Programa<sup>7</sup>. Debería también establecerse una estrategia de seguimiento y evaluación (SyE) clara (véanse también las recomendaciones 2 y 4).
- ii) **facilitar información actualizada sobre el tratamiento de los temas más importantes,** facilitando elecciones prácticas adaptadas al contexto y abordando las deficiencias detectadas en esta evaluación (véase el Recuadro 2).

### **Recuadro 2: Temas que deberán abordarse en el informe de actualización de la política**

**Protección social.** Reflejar la nueva política del PMA en materia de protección social (prevista para mediados de 2012), asegurando que el vocabulario y los enfoques estén al día y sean realistas.

**Educación.** Destacar la medida en que la plena concreción de los beneficios educacionales potenciales de la alimentación escolar depende de otros elementos de los sistemas de educación nacionales, que los donantes del PMA y otros donantes deberían tratar de apoyar.

**Nutrición.** Tener en cuenta la nueva política del PMA en materia de nutrición (prevista para principios de 2012), al tiempo que se reconoce que los gobiernos deban quizás encontrar un equilibrio entre la cobertura y el patrón de referencia de calidad nutricional.

**Alimentación escolar basada en la producción local.** Tener en cuenta la relación entre el programa de alimentación escolar basada en la producción local y la iniciativa “Compras en aras del progreso”. Será necesario conocer mejor las complejidades derivadas de las posibles divergencias en los objetivos y las distintas maneras de abordar los procesos de compra locales, y ser más realistas acerca de las ambiciones del PMA en cuanto al desarrollo económico local.

En el taller del PMA en que se examinó el borrador de este informe también se sugirió incluir en el informe de actualización los siguientes aspectos: i) un examen más detenido del proceso en su totalidad, desde el nivel preescolar hasta la adolescencia, y ii) el tratamiento del tema de la alimentación escolar en situaciones de emergencia y en situaciones prolongadas de refugiados y desplazados internos (PDI), teniendo presente que el PMA no cuenta con una política comparable sobre alimentación escolar de emergencia.

49. **Recomendación 2: Lograr mayor eficacia en la puesta en práctica de la política.**

Una mejor puesta en práctica requiere:

- a) **fortalecer las capacidades del personal y el apoyo a la aplicación en el terreno.** Asegurar un apoyo técnico adecuado a todas las oficinas en los países<sup>8</sup> y seguir tratando de definir y desarrollar las nuevas competencias que requieren las nuevas modalidades de alimentación escolar del PMA. Siempre que sea posible, vincular la capacitación y el desarrollo del personal con iniciativas más amplias en todo el PMA para evitar centrarse de forma demasiado restringida en instrumentos concretos, tales como la alimentación escolar.

<sup>7</sup> El concepto de ventaja comparativa supone definir también las esferas en las que otros tienen mayor idoneidad para asumir la responsabilidad de que se trate.

<sup>8</sup> Esta propuesta tiene consecuencias para el presupuesto: véase la Recomendación 4.

- b) **perfeccionar el material de orientación.** Esta labor debería centrarse en la racionalización del material (teniendo en cuenta las opiniones de los usuarios), en ofrecer más orientaciones sobre las prioridades y los compromisos en el diseño de las actividades de alimentación escolar, en mejorar los nexos con los procesos del PMA<sup>9</sup>, y en establecer pautas de referencia objetivas que puedan utilizarse para hacer el seguimiento de los progresos en los sistemas de alimentación escolar nacionales.
  - c) **prestar más atención a los costos y la eficacia en función de estos.** Consolidar el excelente análisis realizado y los datos recopilados durante la labor de comparación de costos y hacer un mejor seguimiento de los costos del PMA. Como mínimo, en todos los documentos de estrategia, programas y seguimiento debería informarse sobre los costos unitarios previstos y efectivos.
  - d) **fortalecer las relaciones con los asociados externos.** Podrían reforzarse más las asociaciones básicas existentes (por ejemplo, mediante la adscripción recíproca de personal), sin dejar de atender a las asociaciones tradicionales con otros organismos de las Naciones Unidas.
50. **Recomendación 3: Fortalecer la financiación de la política.** Los recursos financieros y los incentivos financieros y presupuestarios son fundamentales para la puesta en práctica de la política. Se recomienda adoptar las medidas siguientes:
- a) **Calcular y garantizar la financiación adicional correspondiente a las consecuencias presupuestarias de la Recomendación 2 a), tales como la capacitación del personal de las oficinas en los países y el apoyo de especialistas,** en el marco de un plan general de aplicación de la política, a fin de que el Servicio de Alimentación Escolar, el Servicio de Diseño de Programas y los despachos regionales puedan apoyar más eficazmente a todas las oficinas en los países en la aplicación de la política.
  - b) **Poner en práctica el nuevo marco de financiación del PMA cuanto antes.**
  - c) **Buscar una financiación más previsible.** La labor de desarrollo y de fomento de la capacidad exige una perspectiva estratégica que no se ve favorecida en absoluto por la financiación a muy corto plazo. Esto supone, en primer lugar, asegurar una financiación plurianual para el propio personal profesional del PMA que trabaja en labores de respaldo a la política de alimentación escolar. La Junta debería seguir ejerciendo presión para contar con financiación sin restricciones y plurianual en apoyo de la labor básica analítica y de formulación de políticas del PMA. La prevalencia de la financiación a corto plazo y de fondos asignados a un fin determinado perpetúa la fragmentación y dificulta la coordinación temática en todo el PMA. En segundo lugar, para promover una perspectiva estratégica que contribuya a la formulación y la financiación de estrategias de alimentación escolar nacionales, en las estrategias para los países deberían exponerse sus necesidades en materia de financiación a largo plazo (centrándose principalmente en las necesidades generales de los programas de alimentación escolar nacionales, y solo secundariamente en las necesidades de financiación para posibles operaciones del PMA).

<sup>9</sup> A título ilustrativo, las directrices relativas a la preparación de las estrategias para los países, que actualmente están enmarcadas a un nivel muy alto y genérico, deberían ser más explícitas en cuanto a la documentación sobre los progresos de los países en la elaboración de las estrategias sostenibles de alimentación escolar que se necesitarán.

- d) **Fortalecer la capacidad de análisis del PMA acerca de las consecuencias presupuestarias de la alimentación escolar para los gobiernos.** Quienes se ocupen de examinar los nexos entre la alimentación escolar, la educación y la protección social deben comprender la economía política de los procesos presupuestarios que ello supone. En particular, con qué fondos compite la alimentación escolar en la práctica, y a qué niveles gubernamentales<sup>10</sup>.
51. **Recomendación 4: Intensificar y ampliar el aprendizaje y desarrollar aún más la política.** A fin de lograr un fortalecimiento a corto plazo del seguimiento, la evaluación y el aprendizaje en el PMA se debería proceder como sigue:
- a) incluir una estrategia de SyE explícita en la actualización de la política;
  - b) documentar las experiencias y enseñanzas generadas en los países piloto, y
  - c) basarse en el enfoque de la evaluación del impacto formulado por la OE en el marco de sus directrices para la formulación de proyectos y el posterior SyE:
    - ◇ En la fase de formulación de proyectos, indicar las vías por las que se prevé lograr el impacto y establecer una distinción entre los factores que están bajo el control del PMA (o una agencia nacional de alimentación escolar) y los que no lo están. Este enfoque ayudará a asegurar un diseño inicial más modesto, centrado en un subconjunto de los objetivos de la alimentación escolar, y adaptar en consecuencia el diseño de las intervenciones.
    - ◇ Fortalecer un SyE periódico gracias a una mejor comprensión general de la pertinencia y calidad de los diferentes tipos de pruebas.
52. **Apoyar la investigación aplicada de interés para el diseño y la gestión de las operaciones de alimentación escolar**<sup>11</sup>. Se trata de una estrategia a largo plazo —dado que para llevar a cabo una investigación rigurosa se necesita tiempo—, esencial para la credibilidad (véase el Recuadro 3).

---

<sup>10</sup> En la publicación *Replanteamiento de la alimentación escolar* se destaca con razón este aspecto como un asunto al que cabría prestarle más atención, tanto en términos teóricos como prácticos.

<sup>11</sup> En el taller en que se examinó el proyecto de informe de evaluación se propusieron una serie de esferas de investigación aplicada, a saber: i) las condiciones para lograr un traspaso de responsabilidades factible; ii) las ventajas en materia de nutrición (o más amplias) de la alimentación escolar, en particular por lo que respecta a las niñas y los preescolares; iii) la alimentación escolar en situaciones de emergencia y prolongadas (podría incluir a las PDI y los refugiados); iv) cuestiones relacionadas con la eficacia de la alimentación escolar en función de los costos; v) diferentes modalidades de alimentación escolar o transferencias de efectivo.

### Recuadro 3: Cómo asegurar el valor y la credibilidad de la investigación

La credibilidad de la investigación es un elemento crucial, especialmente porque el PMA no se considera una parte desinteresada. Siempre que sea posible, la investigación debería llevarse a cabo de forma independiente o en asociación con organizaciones que se consideren suficientemente creíbles y desinteresadas. Cuando el PMA informe sobre este tipo de investigación y sobre sus propios estudios, debería ser más cuidadoso y distinguir entre la labor analítica y la de promoción. En la labor analítica debería cuidarse de mantener el equilibrio y no sacar conclusiones más sólidas de lo que justifican las pruebas. La credibilidad y la calidad de la labor interna del PMA podrían mejorarse mediante una revisión sistemática entre homólogos, recurriendo a expertos externos al PMA. Sería útil elaborar protocolos claros para el examen y la publicación de los resultados de la investigación.

Para que los resultados sean sólidos, la investigación podría relacionarse con experimentos deliberados —por ejemplo, en ensayos controlados de modalidades de alimentación escolar o distintos enfoques de la orientación de la ayuda—. Debería fomentarse la realización de comparaciones más directas entre la alimentación escolar y otras intervenciones, como las transferencias monetarias condicionadas<sup>12</sup>. Se puede aprender mucho de ese tipo de experimentos, aunque es necesario ser cuidadoso al interpretar los resultados<sup>13</sup> y determinar la medida en que estos pueden generalizarse a otros contextos.

El PMA debería estar dispuesto a poner a prueba sus supuestos básicos por medio de este tipo de investigación; por ejemplo, suponer que en general no es posible suministrar selectivamente comidas escolares dentro de la escuela.

53. Para **promover el aprendizaje internacional**, el PMA y sus asociados —en particular el Centro de Excelencia del Brasil— deberían considerar la posibilidad de crear una base de datos sobre los programas de alimentación escolar, en la que se describan la cobertura y el funcionamiento de los programas a nivel mundial<sup>14</sup>, y de vincularla con un informe anual independiente sobre las novedades y las tendencias en materia de alimentación escolar<sup>15</sup>. Lo que sucede en el conjunto de las operaciones de alimentación escolar del PMA es menos importante de lo que está sucediendo a nivel mundial: que se alimente a los niños que pasan hambre es más importante que saber quién les da de comer.

<sup>12</sup> Con respecto a la investigación planificada en Camboya, véase PMA. 2011. *Evaluation of Cash vs. Take-Home Rations in Food-for-Education Programmes* (Nota conceptual). Roma.

<sup>13</sup> Fundamentalmente porque las intervenciones referidas a la alimentación escolar pueden tener un conjunto más complejo de beneficios que el comparador.

<sup>14</sup> Como se mencionó en la publicación *Replanteamiento de la alimentación escolar*.

<sup>15</sup> Esto, a su vez, podría contribuir a establecer pautas de referencia objetivas para los sistemas de alimentación escolar: véase la referencia al material de orientación en la Recomendación 2.

---

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

BM	Banco Mundial
BMD	bancos multilaterales de desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GEP	Global Education Partnership
OE	Oficina de Evaluación
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamentales
PCD	Partnership for Child Development
PDI	desplazados internos
SUN	iniciativa SUN para el fomento de la nutrición
SyE	seguimiento y evaluación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia