# Alimentación Complementaria Escolar de Bolivia:

## Estudio de Caso

Julio de 2014

WFP
Programa Mundial de Alimentos
wfp.org/es

# Bolivia: Alimentación Complementaria Escolar (ACE)

**Emilie Sidaner y Sergio Torres**

**Perfil de País**

**Población en 2012:** 10, 027,254 (Instituto Nacional de Estadística, 2013)
**Producto Interno Bruto Per Cápita en 2012 (US$):** 2,576 (Banco Mundial, 2013)
**Población en edades de 0 a 14 años en 2011 (% del total):** 31 (Instituto Nacional de Estadística, 2013)
**Promedio de Matriculación Neta en Escuela Primaria en 2012 (%):** 94 (Instituto Nacional de Estadística, 2013)

## Introducción

El Estado Plurinacional de Bolivia[1] ha experimentado significativos cambios sociopolíticos y económicos desde 2006, cuando el partido Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) del Presidente Evo Morales llegó al poder. Entre las reformas adoptadas se incluyen el reforzamiento del rol del estado en la economía y la puesta en marcha de una gama de programas sociales. La nueva Constitución Política aprobada en 2009 promueve la inclusión social y cultural, la descentralización y la participación social, y reconoce el derecho a la alimentación como un derecho fundamental (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009).

Durante los últimos siete años, el crecimiento económico de Bolivia ha promediado el 4.8% como resultado de la exportación de materias primas de alto precio, tales como gas, petróleo y soya, y de un manejo macroeconómico prudente. En 2012, el Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita aumentó a US$2,200, de US$900 en 2003 (Banco Mundial, 2013). El país subió a la categoría de país de renta media baja en 2010.

A pesar del avance económico, el país andino sin litoral continúa enfrentando grandes retos de desarrollo y ocupa la posición número 108 de 187 en el índice de desarrollo humano de 2011. Los niveles de pobreza moderada disminuyeron considerablemente, de un 60% en 2007 a un 51% en 2009, pero se mantienen altos, elevándose hasta el 69% en las áreas rurales. Más del 25% de la población total y del 45% de los hogares rurales no puede cubrir el costo de una canasta básica de alimentos (UDAPE, 2010).[2] El alto precio de los alimentos y los persistentes ingresos bajos impiden que los más vulnerables accedan a los alimentos. La desigualdad y exclusión persisten: casi dos tercios de las personas extremadamente pobres vive en las áreas rurales y el 60% de ellas son indígenas (ONU, 2011), los cuales representan, a su vez, el 65% de la población total de 10 millones de personas que tiene el país. Las tasas de desnutrición crónica y deficiencias de micronutrientes en niños menores de 5 años permanecen altas. El retraso en el crecimiento en niños menores de 5 años disminuyó, de un 32% en 2003, a un 27% en 2008, pero alcanza el 39% en las áreas rurales (Instituto Nacional de Estadística e*t al*., 2004 y 2008). La anemia afecta al 61% de los menores de 5 años y al 38% de las mujeres. Por otro lado, Bolivia también enfrenta el incremento de las tasas de sobrepeso y obesidad: el 50% de las mujeres entre los 15 y los 49 años tienen sobrepeso o son obesas (Instituto Nacional de Estadística e*t al*., 2008).

[1] A partir de abril de 2009, el nombre oficial del país es *Estado Plurinacional de Bolivia.*
[2] La pobreza extrema se define como no tener ingresos suficientes para adquirir una canasta mínima de alimentos.

En 2011, la tasa neta de matriculación alcanzó un 82.2% en la educación primaria y un 67.4% en la educación secundaria. En los últimos años, el gobierno ha realizado inversiones importantes en el sector educativo; por ejemplo, el *Bono Juancito Pinto*, consistente en una transferencia condicionada de dinero en efectivo, contribuyó a reducir la deserción escolar.

El gobierno elevó a prioridad nacional la seguridad alimentaria y la soberanía nutricional. En 2006, el Presidente consolidó el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), con la finalidad de asegurar la colaboración entre ministerios para la formulación de políticas y programas alimentarios y nutricionales multisectoriales. Importantes programas de protección social, incluyendo las transferencias condicionadas de dinero en efectivo para adultos mayores, escolares, mujeres embarazadas, lactantes, y niños menores de 2 años, han sido impulsadas y financiadas por el Gobierno Plurinacional. Con la finalidad de reducir los niveles de desnutrición crónica, en 2007 se lanzó el Programa Multisectorial Desnutrición Cero PMD-C (CT CONAN, 2008), enfocado en los municipios más vulnerables a la inseguridad alimentaria según el Mapeo de la Vulnerabilidad (VAM) producido por PMA y UDAPE. En 2011, el Gobierno pasó la Ley 141 de la Revolución Productiva, Comunal y Agrícola (Estado Plurinacional de Bolivia, 2011), que promueve políticas multisectoriales de largo alcance para apoyar la seguridad alimentaria y la soberanía nutricional mediante el mejoramiento de la producción nacional, particularmente la de agricultores a pequeña escala y el establecimiento de programas de redes de seguridad basadas en alimentos, tales como la alimentación escolar. De igual manera, el Gobierno ha adoptado medidas para estabilizar los precios de los alimentos. (PMA, 2012).

En el contexto del enfoque multisectorial para la soberanía alimentaria, los programas de alimentación escolar implementados por los municipios fueron objeto de una renovada atención. Los programas orientados a los niños pequeños en Bolivia iniciaron en la década de 1930, con un programa de leche gratuita. El primer programa de desayunos fue establecido formalmente en 1951. [3] Inicialmente implementado en las escuelas de las empresas mineras e industriales, el programa fue expandido gradualmente a las escuelas públicas urbanas con fondos provenientes de la Alianza para el Progreso, y a las escuelas rurales con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

La Ley de Municipios de1999 representa un punto de inflexión: esta ley definió claramente la provisión de los desayunos escolares como competencia de las autoridades municipales (Congreso Nacional, 1999).[4] La implementación de la alimentación escolar a través de los municipios se inició en octubre de 1999; sin embargo, inicialmente pocas municipios asumieron la responsabilidad por el programa, ya que no contaban con experiencia previa ni recursos adecuados para gestionar la alimentación escolar. En la década siguiente se consolidó la fuente de financiamiento para los programas. En 2000, bajo la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), la alimentación escolar y el transporte escolar para niños fueron definidos como estrategias clave de apoyo a la asistencia escolar (Congreso Nacional, 2001). En 2005, las rentas provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) fueron asignados a los municipios para financiar programas sociales, de salud y educativos – incluyendo la alimentación escolar (Congreso Nacional, 2005). La cobertura fue incrementando gradualmente a medida que los municipios arrancaron sus programas de alimentación escolar y desarrollaron sus destrezas y medios para implementarlos. Para 2011, la cobertura de la alimentación escolar era casi universal en la educación primaria. A la fecha, la provisión de alimentación escolar no es obligatoria: los municipios deciden si implementan los programas y si asignan los recursos para hacerlo.

Hoy en día, Bolivia ofrece el ejemplo de un enfoque altamente descentralizado de alimentación escolar, ya que aún no cuenta con un programa al nivel nacional. En 2007, el enfoque se rebautizó como

[3] Decreto Supremo No.2896 de 1951, Resolución Ministerial 251-1.

[4] La Ley de Participación Universal de 1994 transfirió a los municipios los recursos y la responsabilidad por la implementación de los programas basados en alimentos, entre ellos, los desayunos escolares.

Alimentación Complementaria Escolar (ACE), ayudando a enfatizar que la alimentación suministrada en las escuelas es un complemento a la alimentación que los niños reciben en casa. Los programas ACE se dividen en dos grandes categorías: rural y urbano. Por un lado, el modelo rural suministra desayuno y/o almuerzo preparado en las instalaciones de las escuelas. Se trata de un modelo originalmente promovido por el gobierno con el apoyo del PMA y de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en los municipios con alta inseguridad alimentaria. Por el otro lado, en el modelo urbano inicialmente introducido por los municipios de las ciudades capitales, la entrega del servicio está subcontratada a empresas privadas, que proporcionan alimentos preparados, listos para consumir en el desayuno.

A través de los años, los gobiernos municipales han desarrollado numerosas modalidades para la entrega de los servicios, haciéndose evidente la necesidad de contar con un programa nacional establecido y un marco común de referencia de política. En 2007 se estableció un grupo de trabajo multisectorial de ACE para redactar una ley de alimentación escolar. Al momento de redactor este caso de estudio se estaban discutiendo tres documentos: un Anteproyecto de Ley de Alimentación complementaria Escolar (ME, CT-CONAN, 2012), su Decreto de Reglamentación y las Guías Técnicas y de Gestión, Normas de Calidad para la Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia (ME, 2013b). En 2008 se estableció también un equipo de ACE en la Unidad Intercultural y Plurilingüismo del Ministerio de Educación (ME), el cual ha finalizado un primer borrador del Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar 2014-2020 (PNACE).[5]

**Metodología**

El presente estudio de caso está basado en una recopilación de información secundaria, siendo sus principales fuentes los dos diagnósticos técnicos de la alimentación escolar en Bolivia realizados en 2003 y 2008 por el Ministerio de Educación, con el apoyo técnico del PMA (ME y PMA, 2007; ME y PMA, 2009). Dichos diagnósticos están basados en datos oficiales del Ministerio de Educación, Planes Municipales Operacionales Anuales e información proveniente de las ONG, organismos internacionales y socios de desarrollo. El análisis también se basa en un informe preparado por la oficina del Banco Mundial en Perú, como parte de un proyecto de asistencia técnica a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) (Narváez: 2012).

[5] Los principales objetivos del PNACE son: Mejorar los conocimientos, actitudes y prácticas alimentarias de las y los estudiantes y la calidad de la alimentación complementaria escolar; Fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos autónomos municipales y de las familias productoras, OECAS y OECOM, orientadas a la alimentación complementaria escolar; Promover y/o fortalecer mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, organizaciones sociales y de la sociedad civil y otros actores; Establecer un Sistema Nacional de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación (SMyE) de la ACE/Almuerzo Escolar.

**Ficha de Datos sobre el Programa de Alimentación Escolar**

| | | |
|---|---|---|
| **Fecha de Inicio** | | 1951[6] |
| **Diseño e Implementación** | ***Fundamento / Impacto*** | Apoyar el acceso, permanencia y la seguridad alimentaria de los niños pobres; apoyar la nutrición y salud de los niños.<br>Medio para fomentar la producción, el procesamiento y el consumo local de alimentos nutritivos a través de las compras locales. |
| | ***Beneficiarios y tipos de escuela focalizados*** | Niños y niñas matriculados en las escuelas públicas iniciales, primarias y secundarias.<br>Los municipios definen qué niveles cubrirán en sus respectivas administraciones.<br>En 2011, un total de 2, 162,921 niños en edad escolar recibieron algún tipo de alimentación escolar (FAO, 2013). |
| | ***Oferta/Suministro, Almacenamiento y Logística*** | La gestión del programa está descentralizada por completo. La cadena de suministros es gestionada por los Municipios autónomos. |
| | ***Modalidad, Detalles sobre la Canasta de Alimentos*** | Almuerzo/ y/o desayuno/ y/o merienda. Los Municipios definen la canasta de alimentos y las modalidades, sujeto a la disponibilidad de recursos.<br>En los entornos urbanos, generalmente se proveen desayunos listos-para-consumir (p.ej., pan, leche, yogur, frutas, etc.).<br>En las áreas rurales, los padres de familia cocinan las comidas en las escuelas. Los padres y/o la escuela proporcionan alimentos frescos, incluyendo vegetales, para complementar las raciones. |
| | ***Preparación de los Alimentos*** | En las áreas rurales, la preparación, almacenamiento y distribución de los alimentos son responsabilidad de los Consejos Educativos Social Comunitario, con la ayuda de los maestros.<br><br>En los entornos urbanos, el suministro y distribución de desayunos listos-para-consumir son subcontratados a empresas privadas mediante procesos competitivos.<br>La supervisión está a cargo de los equipos técnicos encargados de la alimentación escolar en cada uno de los Municipios. |

[6] En 1951, a través de la promulgación del Decreto Supremo No.2896, del 13 de diciembre de 1951, se estableció el primer desayuno escolar en escuelas de las industrias mineras, ferroviarias y afines.

| | | |
|---|---|---|
| **Documentos de los Marcos de Política y Reglamentarios** | | No existe una ley de alimentación escolar específica promulgada. Existe un anteproyecto de ley. La Constitución Política de 2009 y una gama de leyes y políticas es la base legal para la alimentación escolar (ver el Recuadro 3). |
| **Arreglos/Disposiciones Institucionales** | ***Institución Líder*** | Ministerio de Educación |
| | ***Instituciones de Apoyo*** | Los Ministerios que conforman el Grupo de Trabajo de ACE son los siguientes: Desarrollo Rural y Tierras; Salud y Deportes; Desarrollo Productivo y Economía Plural; Justicia; Medio Ambiente y Agua; Gobiernos Municipales y Departamentales; y Organizaciones Sociales. |
| **Financiamiento** | ***Presupuesto Anual*** | Bs 360 millones (US$69.2 millones) en 2012 |
| | ***Costo por Niño*** | El costo promedio por niño varía en cada Municipio. En las áreas rurales, este costo varía entre 1 y 8 Bs/niño/día (ME y PMA, 2009). |
| **Innovaciones/Buenas Prácticas** | | • La alimentación escolar está completamente insertada en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional del país; el marco legal apoya las compras locales a los pequeños y micro-agricultores.<br>• Las iniciativas locales vinculan exitosamente la alimentación escolar y la producción local de pequeña escala.<br>• Alto nivel de compromiso y sentido de apropiación al nivel local. En 2009, un 90% de los Municipios proporcionaron servicios de alimentación escolar, aunque no era obligatorio hacerlo.<br>• Activa participación de la comunidad. |
| **Debilidades/Riesgos** | | • La ausencia de un marco normativo unificado genera una entrega desigual de los servicios.<br>• La capacidad de gestión e implementación no es uniforme entre los Municipios.<br>• En algunos Municipios se da una provisión irregular de comidas y hay una infraestructura pobre.<br>• La calidad de los alimentos (los Municipios y proveedores no necesariamente acatan las normas de calidad de alimentos).<br>• No hay un sistema central de monitoreo y evaluación. |

## Diseño e Implementación

Bolivia ofrece el ejemplo de un enfoque altamente descentralizado de alimentación escolar, en el que los Municipios planifican, financian, gestionan e implementan la alimentación escolar, ya sea en forma directa o mediante asociaciones con las ONG y organismos internacionales. Esto ha generado una variedad de enfoques y programas de implementación en el terreno, algunos de los cuales colaboran estrechamente con los pequeños productores agrícolas locales.

La ACE se divide en dos grandes categorías. El modelo rural suministra desayuno y/o almuerzo preparado en las instalaciones escolares. En el modelo urbano, la entrega del servicio se subcontrata a empresas privadas que proporcionan alimentos pre-empacados, listos para consumir en el desayuno o merienda. Este modelo fue promovido inicialmente por los municipios de las ciudades capitales, con el programa ACE de La Paz, el cual se ha constituido en el más grande hasta la fecha.

En 2013, el Ministerio de Educación (ME) redactó las Guías nacionales para brindar a los municipios directrices sobre la organización, implementación, supervisión y monitoreo de la ACE, con la finalidad de incrementar la calidad y equidad en la entrega del servicio en todo el país (ME, 2013b). [7]

*Objetivos*

La meta de la ACE, tal y como la plantea el ME, es la de "*contribuir a hacer efectivo el derecho a los alimentos y educación, mejorar el desempeño educativo y el estado nutricional de los niños mediante la provisión de alimentos adecuados, saludables y culturalmente apropiados, y promover el desarrollo económico local en Bolivia*" (ME, 2013c). La Constitución Política encuadra la alimentación escolar como una estrategia para apoyar el acceso de los niños pobres a la educación (art. 82.1). En este sentido, la ACE contribuye con el objetivo general del ME de aumentar la cobertura y la retención en la escuela desde la niñez temprana hasta la educación secundaria (ME, 2010). Por el otro lado, la Ley 141 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el artículo 20 prioriza la alimentación escolar como medio para fomentar la producción y el procesamiento local de alimentos nutritivos por medio de las compras locales a los pequeños agricultores.

El anteproyecto de la Ley de ACE (Art. 2) describe los siguientes objetivos: contribuir a mejorar el desempeño escolar y a cerrar la brecha de género, principalmente entre las poblaciones altamente vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional; garantizar la cobertura y calidad de la ACE; mejorar el estado nutricional de los escolares, respetando los hábitos alimentarios tradicionales y proporcionando educación sobre nutrición; y promoviendo el desarrollo económico local por medio de la adquisición de productos locales al nivel comunitario, municipal y regional.

Dentro de este amplio marco de referencia, cada Municipalidad define los objetivos específicos de su programa en su Plan Operativo Anual (POA). De acuerdo con el diagnóstico 2008-2009 llevado a cabo por el ME, en colaboración con el PMA, más de la mitad de los municipios que proporcionan el servicio definieron los objetivos en sus planes operativos: el 22% incluyó objetivos relacionados con la deserción y matrícula escolar, el 5% con el desempeño escolar, y el 9% con la nutrición. Muy ocasionalmente se mencionó el mejorar la cobertura y calidad de los alimentos, y el contribuir con la seguridad alimentaria (ME y PMA, 2009).

[7] Las Guías fueron presentadas en noviembre de 2013 en la IIa Reunión Plurinacional de ACE en Bolivia (Tarija).

*Cobertura y focalización*

Si bien la provisión de alimentación escolar no es obligatoria en Bolivia (la Ley de Participación Popular no impone la obligación de proveer alimentación escolar), la mayoría de las municipios proporcionan algún tipo de servicio de alimentación escolar: según el Diagnóstico de 2008-2009, el 90% de las municipios proveyó alimentación escolar en 2008, comparado con un 55.4% en 2003 (ME y PMA, 2009). En 2008, de los 2.6 millones de niños matriculados en las escuelas de nivel inicial, primarias y secundarias en Bolivia, un total de 1.9 millones, o el 74.3%, recibió alguna forma de alimentación escolar, desde una bebida cada dos días, hasta un desayuno y almuerzo completo diariamente (ME y PM, 2009). Este significativo avance demuestra un sólido compromiso y sentido de apropiación de la alimentación escolar al nivel local, al tiempo que resalta su potencial de convertirse en un programa universal en un futuro próximo. En 2011, según la FAO, el número de beneficiarios ascendió a 2, 162,921 (FAO, 2013). Este incremento en la cobertura fue gradual en todos los departamentos y se aceleró a partir de 2006, al ponerse a disposición de los municipios mayores recursos provenientes del impuesto a los ingresos petroleros.

La tasa de cobertura varía entre los departamentos y municipios (ver la Tabla 1). Los municipios deciden acerca del nivel educativo que se cubrirá, dándole generalmente prioridad a las escuelas primarias.

**Tabla 1: Cobertura de la alimentación escolar por departamento, como proporción de los niños matriculados en el nivel de educación pre-primario, primario y secundario, y como proporción de las Municipios – 2008.**

| Departamento | Número de beneficiarios | % de niños escolares | % de Municipios proporcionando ACE |
|---|---|---|---|
| Chuquisaca | 126,386 | 95,7 | 100 |
| Pando | 19,735 | 93,1 | 100 |
| Tarija | 113,931 | 90,4 | 100 |
| Potosí | 196,748 | 82 | 100 |
| Santa Cruz | 401,919 | 60,9 | 100 |
| Oruro | 117,099 | 94,3 | 97,1 |
| Cochabamba | 366,747 | 77,7 | 82,2 |
| Beni | 69,977 | 49,6 | 78,9 |
| La Paz | 516,708 | 78,3 | 75 |
| **Total de Bolivia** | **1,929,250** | **74** | **90** |

Fuente: ME y PMA, 2009

No obstante la cobertura, a menudo la provisión del servicio es irregular. En 2008, un estudio llevado a cabo en 71 municipios demostró que solamente el 54% de las municipios proporcionó ACE *en cada jornada escolar*, siendo la razón principal el presupuesto inadecuado para cubrir el año escolar completo (Garafulic et *al*., 2008).

*Modalidades, canasta de alimentos y normas de nutrición*

Cada Municipio decide acerca de las modalidades y tipos de menú. Las modalidades de la alimentación escolar dependen principalmente del presupuesto asignado, las prioridades municipales, la demanda social, y la ubicación de la Municipalidad en un área urbana o rural. Por ejemplo, algunos Municipios proporcionan desayunos tres días a la semana y almuerzos en los otros dos días, mientras que otros con mayor presupuesto proporcionan las dos raciones todos los días. En las áreas rurales, la ración que proveen los Municipios puede ser complementada por otros socios. Las ciudades capitales tienden a proveer alimentos procesados listos-para-consumir, mientras que en las áreas rurales los alimentos son

preparados en las escuelas por los Consejos Educativos Social Comunitarios, conformados por miembros de la comunidad. Por lo general, los menús son diseñados por estos consejos y nutricionistas, a veces con el respaldo técnico de las ONG y el PMA, en base a los productos disponibles al nivel local. Con el objeto de prestar asistencia, la Mancomunidad para la Alimentación Escolar de Chuquisaca (MAECH) (ver el Recuadro 1) y otros Municipios han diseñado menús de referencia, a menudo en colaboración con socios.

Como resultado, el servicio – y su calidad – varía significativamente a lo largo del país, lo cual se intensificó a medida que nuevos municipios se unieron al programa y a medida que se multiplicaron las iniciativas para vincular el programa al desarrollo local. El estudio de 2008 realizado en 71 municipios reportó que el 67% de los municipios proporcionó desayunos, en tanto que el 33% de ellas proporcionó desayunos y almuerzos (Garafulic *et al*., 2008). Según el gobierno, este panorama general se mantiene hasta hoy. Los datos también indicaron que el 21% de los menús estuvo conformado por productos listos-para-consumir, el 35% de productos que requerían preparación, y el 45% de ambos tipos de productos. Los productos más comúnmente adquiridos para el desayuno fueron alimentos procesados, tales como productos lácteos pre-empacados, galletas y pan, seguidos por cereales y frutas. Para el almuerzo, los más prominentes fueron los productos sin procesar, tales como arroz, harina de trigo, aceite vegetal, sal y leche. En el Anexo 1 se proporciona información adicional sobre las modalidades y tipos de menús de la alimentación escolar.

Con el fin de asistir a los Municipios y apoyar la calidad y equidad, las Guías emitidas recientemente por el ME proporcionan directrices detalladas acerca de la composición y valor nutricional de las comidas escolares (ME, 2013b). Estas estipulan que una ración escolar debe cubrir el 30% de los requerimientos de energía y micronutrientes de los niños de edad escolar. Igualmente, definen los valores mínimos recomendados de energía (como mínimo, las raciones diarias deben proporcionar 450 kilocalorías), proteína, grasa, carbohidratos y 9 vitaminas y minerales, y recomiendan que todos los alimentos procesados sean fortificados. También proporcionan ejemplos de menús y sugerencias acerca de los tipos de alimentos para el desayuno, merienda, almuerzo y, hasta la cena, para el caso de las escuelas con internado. Las Guías del Ministerio de Educación se basan en, y promueven la Resolución bi-ministerial de 2001 sobre salud escolar y programas de alimentos (ME y MdS, 2001), que los Municipios hasta ahora desconocen y no utilizan.

*Cadena de abastecimiento/valor: adquisición, transporte, almacenamiento y preparación de los alimentos*

Desde el inicio, el programa ha sido gestionado e implementado en forma autónoma por los Municipios, sin contar con una guía estratégica unificada porque ninguna institución central ejercía un papel reglamentario. Como resultado, se desarrolló una variedad de enfoques de implementación (ver el Recuadro 1) enmarcados dentro de los principios generales que se esbozan a continuación.

Por lo general, los alimentos son adquiridos por los municipios con fondos de la municipalidad. En las áreas rurales, en donde las comidas se preparan en los centros escolares, los municipios adquieren una variedad de productos no perecederos, tales como harina, arroz, *api* (una bebida Andina tradicional hecha con maíz morado), frijoles, aceite vegetal o galletas. La municipalidad define los requisitos sobre control de calidad en el pliego de la licitación y en la solicitud de propuestas, incluyendo las fechas de preparación o producción y de expiración. En algunas instancias, como en el departamento de Tarija, por ejemplo, los municipios transfieren cierta cantidad de dinero a los Consejos Escolares Comunitarios y cada uno de ellos decide lo que compra en los mercados locales. En las áreas urbanas, en donde las

escuelas no cuentan con áreas para almacenamiento y preparación de alimentos, los municipios subcontratan la entrega del servicio (incluyendo la distribución) a empresas privadas.

La adquisición de los alimentos para el programa ACE está regulada mediante el Decreto Supremo 0181 de 2009, el cual establece las Reglas Básicas para la Adquisición de Bienes y Servicios. Se pueden utilizar diferentes modalidades de adquisición, dependiendo del monto de las compras: la *Contratación menor*, la modalidad más flexible, es para montos de entre 20,000 y 50,000 bolivianos, dependiendo de los niveles de pobreza de la municipalidad; la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE), que permite compras mediante solicitud directa de propuestas de precios, tiene requisitos más flexibles que los de las licitaciones en relación con los documentos a presentar y es para montos de hasta 1 millón de bolivianos[8]; y, las licitaciones públicas nacionales para montos mayores a 1 millón de bolivianos. La contratación por excepción y la contratación directa para compras directas también son posibles (Decreto Supremo 0181, arts. 13 y 14). Todos los proveedores de alimentos deben estar registrados en el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG) y, dependiendo del producto, también en los registros de salud del Servicio Departamental de Salud (SEDES).

En las áreas rurales, los alimentos se entregan en las escuelas. La entrega puede darse cada seis meses, cada trimestre o incluso en períodos de tiempo más cortos, dependiendo de las condiciones climáticas, sobre todo en las áreas tropicales, ya que usualmente los centros educativos no cuentan con sitios adecuados para almacenamiento. Los Consejos Educativos Social Comunitarios son los responsables de supervisar la preparación y distribución de los alimentos, con la asistencia de los maestros. El movimiento de los alimentos usualmente se anota en un registro al nivel de la escuela. Los vegetales frescos y otros productos perecederos son proporcionados por los padres, en ocasiones por la comunidad y, en algunas instancias, provienen de los huertos escolares e invernaderos. La organización para la preparación y distribución de los alimentos depende del tamaño de la escuela; por lo general, en las escuelas pequeñas, los miembros del Consejo Educativo Social Comunitario o las madres rotan para preparar las comidas. Cuando la escuela es más grande, el Consejo colecta una contribución de los padres para contratar cocineros dentro de la comunidad.

**Recuadro 1. Dos experiencias exitosas: El programa urbano de La Paz y la Mancomunidad para la Alimentación Escolar de Chuquisaca *(MAECH).***

- *El programa de desayunos escolares de la ciudad de La Paz se ha convertido en una referencia para las ciudades grandes en el país. El programa resulta ejemplar debido a la calidad y variedad de los alimentos que provee y el reciclaje que hace de los materiales del empaque, así como por su cobertura universal, sus eficientes y transparentes procesos de licitaciones, y su sistema de monitoreo y evaluación. Adicionalmente, la municipalidad implementa otras intervenciones de salud y nutrición, tales como la vigilancia nutricional, atención de salud oral, suplementación de micronutrientes y campañas cerca del lavado de las manos. El suministro de las raciones es subcontratado a empresas y los demás servicios son provistos por la municipalidad. En 2012, el programa brindó cobertura a 154,000 escolares y contó con un presupuesto anual de 40 millones de bolivianos. El costo de la ración fue de Bs 1.60/niño/día. El Programa, junto con la Facultad de Nutrición de la Universidad Mayor de San Andrés, condujo un estudio acerca del impacto de la alimentación escolar en la anemia en 2000 y 2010, el cual mostró una reducción en la prevalencia de anemia, del 37% en 2000, al 2% en 2010 (Gabriel, Aro, Coordinador del Programa).*

[8] En los municipios con altas tasas de pobreza no existe un tope para esta modalidad. La municipalidad invita a los proveedores locales potenciales a que presenten sus propuestas. Se selecciona la propuesta más económica que cumpla con todos los requisitos.

- *En 2008, once municipios en el departamento de Chuquisaca, un área con baja densidad de población y altos niveles de inseguridad alimentaria, conformaron una Mancomunidad para gestionar la alimentación escolar, movilizar los recursos y mejorar la eficiencia de este tipo de programa en Chuquisaca. La Mancomunidad actúa como agencia de implementación de la ACE: los municipios traspasan los recursos financieros asignados a la ACE a la cuenta bancaria de MAECH y el equipo técnico de MAECH gestiona toda la implementación del programa, incluyendo la adquisición, logística, monitoreo, capacitación y supervisión. La Mancomunidad está gobernada por una Asamblea General conformada por los Alcaldes de los municipios-miembro. El equipo técnico - operativo está compuesto por un gestor, un administrador, un contador, y personal técnico y de logística. La Mancomunidad adquiere los alimentos y los distribuye a los Consejos Educativos Comunitarios. Algunos productos son adquiridos de las Organizaciones Económicas Comunitarias y Campesinas (OECC): por ejemplo, arroz, maíz, amaranto, frijoles, mantequilla de maní, api y tojorí (FAO, 2013). En 2012, tan solo el presupuesto asignado para las compras locales ascendió a 1, 163,000 bolivianos (Luis Erquicia, Gerente MAECH). Este modelo ha probado ser eficiente, ya que hay personal técnico disponible para guiar la implementación y proporcionar asesoría y capacitación técnica a los Consejos Educativos Comunitarios – por ejemplo, en análisis de costo, formulación de prioridades, y en actividades complementarias para consolidar el servicio de alimentación escolar. Los municipios proporcionan tanto desayuno como almuerzo. Entre las actividades de apoyo se encuentran el fomento de la producción local, huertos escolares y estufas que ahorran energía, de acuerdo con el modelo Productivo Escolar utilizado por el PMA. En 2012, el MAECH atendió a 30,047 beneficiarios en 8 municipios (de ellos, el PMA continúa brindando apoyo a 15,000 estudiantes en 6municipios).*

*Garantía y Control de Calidad de los Alimentos*

La calidad e inocuidad de los alimentos es un tema recurrente entre las partes interesadas. Como resultado de la variedad de normas, procesos de licitación, tipos de almacenamiento de los alimentos, condiciones de preparación y distribución, y gran número de proveedores utilizados por los municipios, no existe una referencia escrita común sobre la calidad de los productos distribuidos. Las condiciones de higiene y la atención prestada a la cantidad y calidad de los alimentos continúan siendo débiles. Los procesos de almacenamiento, especialmente en cuanto a los productos lácteos, no siempre son adecuados, con lo cual se pone en riesgo la salud de los niños. En las áreas rurales, a menudo no se dan las condiciones para la preparación segura de los alimentos, lo cual se agrava con la falta de acceso a agua segura. Reconociendo estas limitaciones y la ausencia de una norma nacional que permita regular la calidad de los alimentos en las escuelas, el ME recientemente emitió las Guías Técnicas y Administrativas, Normas de Calidad para la Alimentación Escolar Complementaria en Bolivia (ME, 2013b).

El control de calidad de los alimentos es costoso y complejo. Existen dos entes oficiales que pueden realizar controles de calidad: el SENASAG y la Unidad de Vigilancia y Control de la Inocuidad Alimentaria del Ministerio de Salud. Las principales limitaciones que se enfrentan para asegurar mejores y mayores medidas de control de calidad alimentaria son la insuficiente capacidad de los laboratorios de control, los altos costos y la falta de normas para los productos utilizados en los programas basados en alimentos (ME y PMA, 2009). Otro factor es la falta de personal con formación y cualificaciones nutricionales en el nivel municipal.

*Alimentación escolar y desarrollo económico local*

En Bolivia, es evidente que la alimentación escolar ha sido considerada durante muchos años como una oportunidad para fomentar el desarrollo económico local y la soberanía alimentaria nacional. Las

entidades gubernamentales, gobiernos municipales, ONG y organismos internacionales han unido esfuerzos para apoyar e impulsar las compras de productos locales. El potencial para vincular el programa con la producción agrícola local a pequeña escala es significativo, ya que el sector productivo a pequeña escala cuenta con una capacidad importante para producir cereales, frutas, vegetales y productos lácteos (FAO, 2013). También están emergiendo las capacidades para el procesamiento de barras energéticas que contienen amaranto y quinua, "sachets" de miel, mantequilla de maní, galletas hechas de oca (un tubérculo) y api, entre otros productos. Actualmente, los programas de MAECH compran estos productos.

Las leyes para adquisiciones públicas nacionales fomentan las compras a empresas locales micro, pequeñas y medianas y a organizaciones de pequeños productores. El Decreto Supremo 0181 reviste especial importancia, ya que incluye disposiciones para beneficiar a los pequeños productores y sus asociaciones: en particular, aumenta la aplicación de la modalidad *ANPE* e introduce la modalidad de *Contratación menor* para pequeñas cantidades, la cual está mejor adaptada para la capacidad de producción de los pequeños productores y permite los pagos mensuales. Muchos municipios utilizan estas modalidades. Aun cuando la adquisición local de alimentos se basa en competencia de mercado, las leyes nacionales impulsan a los gobiernos municipales para que adquieran alimentos dentro de sus propios territorios, con el fin de promover la seguridad y soberanía alimentaria (PMA, 2012). La adopción del anteproyecto de ley sobre alimentación complementaria escolar reforzaría los incentivos para comprar a los pequeños productores, dado que estipula que los programas de ACE deben comprar por lo menos 30% de la producción local de alimentos de la agricultura familiar campesina.

Muchos municipios también han tomado la iniciativa de apoyar la producción local de las micro y pequeñas empresas por medio de la alimentación escolar con el apoyo de socios (ver el Recuadro 2). Por ejemplo, la Asociación de Municipios de Potosí (AMDEPO) se convirtió en accionista de compañías locales de procesamiento que le suministran a su programa de ACE: harina de quinua, oca y api, así como otros productos. En este caso, la AMDEPO vincula a las empresas productoras de alimentos locales con los municipios y también les proporciona asistencia técnica, capacitación y financiamiento a las empresas.

Gracias en parte a los programas urbanos de ACE, también las grandes empresas de alimentos han modernizado y desarrollado sus instalaciones, adquirido equipo de alta tecnología (como laboratorios para control de calidad de alimentos) e incrementado su personal, creando nuevas oportunidades de empleo y mercados para los productores de alimentos. En Cochabamba, la Empresa Lechera Procesadora de Lácteos para Municipios (PROLAM), la mayor empresa láctea con una producción diaria promedio de 20,000 litros de leche, fue establecida con el apoyo y cooperación del gobierno de Dinamarca.

A pesar del sostén que brinda el marco regulatorio, sin embargo, esta vinculación a menudo no se materializa, principalmente por la falta de socialización de la información. El principal obstáculo que enfrentan los pequeños productores para acceder a los mercados de alimentación escolar es la insuficiente e irregular calidad, cantidad y variedad de sus productos, que no les permite cumplir los requerimientos diarios de los programas de ACE (FAO, 2013). De acuerdo con algunas fuentes, a pesar de los esfuerzos en apoyo a la producción local, las agro-empresas medianas y grandes han acaparado la mayor parte de los mercados de ACE, especialmente en los entornos urbanos (Garáfulic *et al*, 2008).

**Recuadro 2: Escuelas Productivas: Una experiencia de aprendizaje**

*El Proyecto de Alimentación Escolar Sostenible (PAE Sostenible) es un ejemplo de la fructosa colaboración entre los municipios y los socios para vincular la alimentación escolar con la producción local, como parte de un enfoque integrado para la seguridad alimentaria y nutricional.*

*En 2007, con fondos provenientes de la Unión Europea, el PMA inició el proyecto PAE-sostenible en cuatro departamentos, que representan el 80% de os municipios con mayor inseguridad alimentaria, para desarrollar cadenas de producción local de alimentos y asegurar la sostenibilidad de los programas de ACE. El proyecto contaba con dos componentes: Escuelas Productivas, las cuales establecieron proyectos de invernaderos, huertos, ganado menor e irrigación para complementar las raciones alimentarias y ofrecer oportunidades de aprendizaje a los niños escolares; e Iniciativas de Producción Local, un componente orientado hacia los productores y empresas procesadoras locales, para impulsar la producción local de alimentos para la alimentación escolar. El PMA también proporcionaba un desayuno para complementar el almuerzo distribuido por los municipios con la producción local de alimentos.*

*El modelo de alimentación escolar integrado promovió exitosamente el uso de los alimentos tradicionales en las comidas escolares y el establecimiento de mercados de alimentos locales. No obstante, pocas escuelas pudieron cumplir con las metas nutricionales establecidas y los proyectos a nivel de escuela de producción animal fueron menos exitosos (PMA, 2009). Las actividades de desarrollo de capacidades y capacitación permitieron que varios municipios se encargaran de la gestión e implementación de la alimentación escolar.*

*Basado en este éxito, el PMA adoptó este modelo en su Programa de País 2013-2017 y continúa brindando apoyo a proyectos de ACE en tres departamentos. Con el propósito de mejorar la ingesta nutricional de los niños, se suministra micronutrientes en polvo (MNP).*[9] *Además, el PMA proporciona estufas eficientes en el uso de combustible con el fin de crear conciencia ambiental y prevenir que las personas que preparan los alimentos inhalen el humo. A través de la colaboración con el ME, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y otros socios, se espera que para 2017 los municipios estén proporcionando todas las raciones escolares y, en cuanto sea posible, los alimentos sean adquiridos de los productores locales.*

*Hasta 2013 y como uno de los socios implementadores del PAE-Sostenible, Project Concern International (PCI), siguió con el enfoque del proyecto y apoyó proyectos de huertos escolares, apiarios y cría de animales y peces, comprando además alimentos procesados a las asociaciones locales.*

## Marco Jurídico y de Políticas

La Constitución Política de 2009 y diversas leyes y políticas sectoriales le dan una sólida sustentación legal a la alimentación escolar en Bolivia y encuadran a la alimentación escolar como una estrategia multisectorial para la seguridad y soberanía nutricional y alimentaria que está vinculada con los sectores educativo, de salud y productivo (ver el Recuadro 3). No obstante, la falta de una ley o política específica sobre la alimentación escolar ha sido reconocida como un reto importante en el esfuerzo por apoyar la provisión de un servicio consistente y de calidad en todo el país.

La Constitución y sus normas proporcionan el marco para que los municipios puedan cumplir con su mandato de promover la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional. En ella se reconoce el derecho al agua, alimento, educación y salud y se lista la alimentación escolar entre las estrategias de apoyo para el acceso de los niños a la educación (art 82.1). Adicionalmente, en la Constitución se establece que

[9] Desde 2010, el Gobierno ha distribuido MNPs producidos localmente a los niños menores de 2 años, como parte del sistema nacional de seguridad en salud. Los MNP generalmente contienen 15 vitaminas y minerales.

sobre el Estado recae la obligación de garantizar la seguridad alimentaria y se define el desarrollo rural integral y sostenible como una parte fundamental de las políticas económicas del Estado (art 405) (Constitución Política del Estado Plurinacional, 2009).

Más recientemente, la Ley 144 de Revolución Productiva, Comunal y Agropecuaria de 2011define la alimentación escolar como un medio importante para mejorar la nutrición escolar, el acceso a la educación, la producción de pequeños agricultores y la soberanía alimentaria (Estado Plurinacional de Bolivia, 2011). La promoción gubernamental de la alimentación escolar en su nueva ley de soberanía alimentaria ayudará a asegurar la sostenibilidad. La alimentación escolar también es uno de los componentes de la Agenda Patriótica 2025 del país.

La alimentación escolar también se incluye en los planes sectoriales. El plan de educación incluye la alimentación escolar entre sus planes dirigidos a incrementar la matrícula y asistencia. Sus objetivos incluyen promover la retención en los centros educativos y garantizar una alimentación complementaria mínima y los servicios mínimos de salud preventiva para los niños escolares. El plan contiene estipulaciones para el diseño de mecanismos de supervisión y coordinación para garantizar la calidad (ME, 2010). El Plan del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural vincula la ACE con el desarrollo económico local y la soberanía alimentaria por medio del apoyo a la producción de alimentos de los pequeños productores.

Aun cuando la alimentación escolar está firmemente insertada en el actual marco jurídico y de políticas, la ausencia de un instrumento específico ha sido identificada como una debilidad. En 2001, se emitió una Resolución bi-ministerial para regular la implementación del programa de salud escolar y alimentación escolar (ME y MdS, 2001); sin embargo, esta resolución no fue aplicada ni puesta en vigor. En respuesta, en 2007 el Comité Técnico del CONAN y el ME establecieron un Grupo de Trabajo multisectorial de ACE para redactar un Proyecto de Ley y Decreto sobre ACE. El anteproyecto de Ley proporciona un marco para la universalización del programa y un enfoque multisectorial y aspira a mejorar la implementación del programa a través de estándares mínimos, intervenciones complementarias (de salud, producción agrícola y educación nutricional) y monitoreo y evaluación mejorados[10]. El anteproyecto de ley es el resultado de un intenso proceso de consulta con los diferentes sectores estatales, ONG, cooperación internacional y organizaciones sociales.

| **Recuadro 3: El marco jurídico de la alimentación escolar (adaptado a partir del diagnóstico de 2009)** |
|---|
| • Constitución Política de 2009<br>• Agenda País 2015<br>• Ley de No. 1551 de Participación Popular (de 20 de abril de 1994): Aumenta las competencias de los municipios y los convierte en corresponsables de los servicios de salud y educación, incluyendo la provisión de los desayunos escolares.<br>• La Ley No. 1565 de Reforma Educativa (1994): incluye entre sus objetivos mejorar la calidad y eficiencia de la educación y promover la retención, así como también promover la salud, nutrición y prácticas saludables.<br>• Ley No. 2028 de Municipalidades (Octubre de 1999): otorga a los municipios la responsabilidad de la alimentación escolar. |

[10] Como parte del Diagnóstico de 2003, el ME y el PMA publicaron dos documentos como insumos para la Ley de la ACE: "*Estrategia para la ampliación de la alimentación escolar en Bolivia"* y "*Plan de ampliación de la alimentación escolar en Bolivia"*. El Gobierno de Brasil también brindó asistencia técnica para la redacción de la Ley.

- Ley No. 2235 de Diálogo Nacional (2000): define a la alimentación escolar y el transporte de los niños escolares como estrategias clave para apoyar la asistencia escolar.
- Acta No. 1178 sobre Gestión y Supervisión Gubernamental (Ley SAFCO, 1990): regula las normas para las licitaciones y contratos públicos, incluyendo la adquisición de alimentos.
- Decreto Supremo No. 72328 sobre Adquisiciones Domésticas (Compro Boliviano, 2003): establece medidas preferenciales para la adquisición de productos y servicios nacionales, especialmente los de micro y pequeños productores.
- Ley No. 3058 de Hidrocarburos (2005) y el Decreto Supremo No. 28421: asigna beneficios provenientes del Impuesto Directo sobre Hidrocarburos (IDH) a los municipios para financiar los programas sociales, educativos y de salud.
- Resolución Bi-Ministerial No. 002/00 (2000): regula la implementación de los programas de salud escolar y alimentación escolar. Esta resolución define las metas de nutrición y salud, incluyendo la de reducir la deficiencia de micronutrientes y prevalencia de lombrices y de caries dentales. También define a todos los niños matriculados en las escuelas de pre-primaria y primarias como beneficiarios de la alimentación escolar y establece normas concernientes a la composición y contenido nutricional de las raciones. Sin embargo, esta resolución nunca ha sido implementada.
- Decreto Supremo No. 28667 (2006): modifica y relanza el CONAN.
- Decreto Supremo No. 0181 de Normas Básicas de Contratación de Bienes y Servicios (28 de junio, 2009): amplía las medidas preferenciales de adquisición de alimentos para los programas de alimentación y nutrición escolar.
- Ley 031 de 19 de julio de 2010 "Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez": establece los tipos de autonomías y sus derechos y obligaciones. Existen cuatro autonomías: indígena (indígena originaria campesina), departamental, municipal y regional.
- Ley No. 070 de Educación Avelino Siñani – Elizardo Pérez (20 de diciembre de 2010): pide que se garanticen los recursos financieros para la alimentación escolar.
- Ley No. 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (junio, 2011): pide que se amplíe la cobertura a todas las escuelas pre-primarias, primarias y secundarias el país y la participación de las comunidades rurales e indígenas en la provisión de alimentos al nivel local.

## Arreglos Institucionales

En Bolivia, la alimentación escolar está formalmente bajo la égida del ME; sin embargo, la gestión e implementación del programa está totalmente descentralizada. Durante muchos años, el programa no tuvo una entidad central y el ME jugó un rol reglamentario mínimo. En los últimos cinco años, gradualmente se ha ido consolidando el marco institucional central como parte de los esfuerzos que realiza el gobierno para fortalecer los programas de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional.

La ACE es guiada e implementada con la colaboración de distintos sectores, lo cual promueve un enfoque multisectorial. Desde 2007, la Mesa de trabajo CT-CONAN ACE ha guiado y coordinado el programa. La Mesa está dirigida por el ME e integrada por representantes de los ministerios de Salud y Deportes, Desarrollo Productivo y Economía Plural, Medio Ambiente y Agua, Justicia, y Desarrollo Rural y Tierras. Tiene como finalidad definir las líneas de intervención de cada sector.

En 2008 se estableció un equipo de ACE como parte de la Unidad de Políticas Intracultural Intercultural y Plurilingüismo del ME, con el mandato de trabajar en los temas de alimentación escolar, huertos escolares y nutrición de los escolares. El equipo colaboró en la redacción del borrador de la Ley de ACE y ha elaborado el primer Programa Nacional de ACE, que contiene cuatro resultados esperados:

- Fomento de mejores actitudes, conocimientos y prácticas sobre los alimentos entre los escolares y una mejor calidad de la ACE;

- Fomento de mejores condiciones para la producción, conservación, procesamientos y comercialización de las Organizaciones Económicas Campesinas Indígenas y Originarias (OECA) y de las micro y pequeñas empresas vinculadas con la ACE ;
- Establecimiento de mecanismos multisectoriales de coordinación y mecanismos de gestión y rendición de cuentas para la ACE, con disposiciones para la participación de la sociedad civil y las organizaciones sociales; y
- Establecimiento de un sistema de vigilancia nutricional y de un sistema de aseguramiento de la calidad de la ACE.

Los gobiernos municipales autónomos son los responsables de proveer los servicios de alimentación escolar, desde la etapa de planeación hasta la de implementación y monitoreo. Cada cual establece sus propios sistemas de implementación y administrativos. Algunos municipios han creado unidades específicas para gestionar e implementar su programa ACE o le han asignado la supervisión a un técnico. Los municipios pequeños y rurales en general iniciaron sus programas más recientemente y algunos solo tienen a una persona asignada a la alimentación escolar. Algunos municipios cuentan con el apoyo de ONG nacionales e internacionales y del PMA para operar sus programas. Los socios aportan el financiamiento para los productos alimenticios (ver debajo la sección sobre Financiamiento y Presupuesto) y la asistencia técnica, de manera que los municipios puedan eventualmente gestionar y financiar por sí mismos sus programas. Otros tres actores importantes al nivel local son el personal de las escuelas y los miembros de la comunidad, quienes participan activamente en la gestión del programa al nivel de la escuela a través de los Consejos Educativos Social Comunitarios y OECA que suplen al programa. Los municipios trabajan en estrecha colaboración con los Consejos y son responsables de capacitarlos.

*Monitoreo y evaluación*

A pesar de las disposiciones de la resolución ministerial de 2001, no existe en la práctica un sistema nacional que monitoree y evalúe la alimentación escolar. El Sistema de Información de la Gestión Educativa solo brinda datos sobre la cobertura por departamento, municipalidad y grado. Aunque municipalidades como la de La Paz (ver Recuadro 2) han asignado recursos y personal a esta función, la mayoría de las municipalidades no monitorean la utilización de los alimentos una vez se entregan en las escuelas. Los organismos internacionales y las ONG sí monitorean y evalúan sus programas. Con el apoyo del PMA, él Ministerio de Educación ha iniciado la incorporación de indicadores sobre la ACE en el Sistema de Información sobre Educación, pero no la ha completado.

No obstante, las municipalidades sí rinden cuentas sobre la utilización de los recursos y todas las instituciones al nivel central, departamental y local deben informar acerca de su ejecución presupuestaria anualmente al Ministerio de Economía. Los Consejos con el apoyo de los profesores, son responsables de controlar la calidad e inocuidad de los alimentos que se distribuyen en las escuelas.

## Financiamiento y Presupuesto

Corresponde a las municipalidades la tarea de movilizar y gestionar los fondos para la alimentación escolar, provenientes de tres principales fuentes: los recursos propios de cada municipalidad, incluyendo los fondos provenientes del impuesto directo sobre los hidrocarburos (IDH), los recursos de los gobiernos departamentales y el financiamiento provisto por los organismos internacionales y/o las ONG.

La principal Fuente de financiamiento son los gobiernos municipales: el 53% de ellos financia los programas únicamente con fondos propios, mayormente provenientes del IDH (Ministerio de

Educacion y PMA, 2009). La participación de los gobiernos departamentales es relativamente reciente: si bien en 2003 ninguno aportó a la alimentación escolar, en 2008 había tres que apoyaban el programa en 48 municipios (el 14%) en los departamentos de Santa Cruz, Oruro y Tarija. Las ONG y los organismos internacionales apoyaban a 82 municipios ( 25%) del país.

Un análisis de los POA municipales resaltó que el incremento en el número de beneficiarios estuvo acompañado de un aumento significativo de fondos asignados a la alimentación escolar – de 100 millones de bolivianos en 2003, a 360 millones de bolivianos en 2008 (US$ 51,3 millones). El 81% de dichos fondos provino del IDH, que constituye una fuente crítica de financiamiento para la alimentación escolar en Bolivia (Ministerio de Educacion y PMA (2009).[11] El gobierno central transfiere fondos provenientes del IDH a las municipalidades en base a las cifras de población, en tanto que las municipalidades deben reportar al Ministerio de Planificación para el Desarrollo cómo han invertido esos fondos.

**Tabla 1**
**Bolivia 2003-2008: Evolución de la cobertura y presupuesto asignado**

| Indicadores | 2003 | 2008 | Incremento (%) |
|---|---|---|---|
| Número de beneficiarios | 1.273.909 | 1.927.985 | 51% |
| Presupuesto asignado (en Bs. - bolivianos) | 100 millones | 360 millones | 260% |
| *Presupuesto asignado (USD)* | *12,8* millones | *51,3* millones | *n/a* |

*Fuente: Diagnóstico de la Alimentación Escolar, 2003 y 2009.*

No obstante, los POA municipales no reflejaron plenamente los verdaderos presupuestos asignados a la alimentación escolar, dado que no siempre incluían los fondos aportados por los socios en el desarrollo, las ONG y los gobiernos departamentales. Adicionalmente, en numerosas áreas rurales, los padres de familia aportan significativos recursos en especie, dinero en efectivo y mano de obra para complementar los alimentos que se les provee a sus hijos. En la actualidad, cuando los programas se implementan con la colaboración de las ONG o de agencias internacionales, los recursos tanto de los socios como de las municipalidades deben registrarse en los POA; de lo contrario, el Ministerio de Economía y Finanzas no desembolsará los fondos. Esta medida ha probado ser una prueba práctica para formalizar las respectivas obligaciones, un paso esencial hacia la sostenibilidad.

El costo promedio de las raciones de alimentación escolar fluctúa grandemente. El estudio de una muestra de 71 municipios estimó que el costo promedio diario de un desayuno era de 1.0 boliviano, pero que el mismo oscilaba entre 0.34 y 5 bolivianos en 2008 (Garafulic *et al*, 2008). Esos estimados no incluían los costos ocultos relacionados con la mano de obra voluntaria, la asistencia en términos de logística, almacenamiento y manejo, la asistencia técnica y los programas complementarios.

## Participación de la Comunidad

Las comunidades juegan un papel central a través de los Consejos Educativos Social Comunitarios, que gestionan y operan los programas ACE en las escuelas y constituyen un mecanismo esencial de control de las comunidades. Los Consejos organizan la preparación y distribución de las comidas escolares,

[11] Datos compilados sobre la base de los POA municipales. Otras fuentes de financiamiento de la alimentación escolar que figuran en los POA incluyen las siguientes : HIPC I y II, participación de las comunidades, recursos propios, Ley sobre Gobiernos Departamentales, Ley 3038, Regalías, Donaciones y financiamiento externo, PMA, USAID, Recursos del CONCU, Recursos del APRA.

designando a los padres de familia u otras personas que prepararán las comidas. Para ellos se han desarrollado cursos de capacitación. En ciertos casos, la comunidad también participa en la identificación de los proveedores de alimentos y contribuye a asegurar que los pequeños productores y las minorías participen en el abastecimiento de los programas de ACE. Las comunidades también aportan recursos: en las áreas rurales, los padres de familia proveen vegetales frescos y otros perecederos, equipo de cocina y combustible para cocinar (gas o leña). En algunas escuelas, también pagan una contribución financiera para cubrir los costos de los salarios de los cocineros y la compra de otros artículos, como azúcar, carne, etc.

Las comunidades también se involucran en el diseño de los programas a través de las consultas que se realizan sobre los POA municipales. Finalmente, la fuerte tradición y experiencia boliviana en organización comunitaria – común en los países andinos – ha fomentado el control social de programas tales como la ACE: los Consejos Educativos Social Comunitarios controlan la ejecución de los recursos financieros destinados a la educación por los gobiernos municipales.

Los Consejos Educativos Social Comunitarios están integrados exclusivamente por padres de familia y miembros de la comunidad y operan sobre una base voluntaria, sin remuneración.

## Evidencia del Impacto del Programa

Nunca se han evaluado formalmente los programas de ACE. Según el Sistema de Información de la Gestión Educativa, las tasas de deserción escolar en la educación primaria se redujeron, de 5.3% en 2006, a 2.5% en 2009. Si bien no todo este progreso puede atribuirse únicamente a la ACE (otros programas, tales como el de transporte escolar o el *Bono Juancito Pinto* también impactaron positivamente el indicador), la reducción en la tasa de deserción escolar fue mayor en aquellos municipios en donde se brindaba ACE (Narváez, 2012).

Algunos municipios informaron sobre una reducción en la prevalencia de anemia entre los escolares como resultados de la ACE, mediante la provisión de alimentos fortificados con hierro[12] y la campaña para la suplementación con sulfato ferroso[13], como es el caso de La Paz (Ministerio de Educación y PMA, 2009). Sin embargo, no hay evidencia que sustente tal conclusión. Por ahora, tampoco hay evidencia del impacto de las distintas iniciativas y políticas sobre los pequeños y micro-productores.

Hay información acerca del nivel de satisfacción de los beneficiarios en el Diagnóstico de 2008-2009 (Ministerio de Educación y PMA, 2009). La gran mayoría de los niños en edad escolar aceptaban y estaban satisfechos con los alimentos que se les daba en la escuela. Hubo insatisfacción, sin embargo, con las galletas y las papillas dulces. Los beneficiarios expresaron su preocupación acerca de la inocuidad de los alimentos, incluyendo la duración de los productos y las condiciones higiénicas para su preparación, y solicitaron la construcción de espacios para las cocinas y los comedores.

## Discusión y Conclusiones

En Bolivia, el manejo altamente descentralizado de los programas ACE empodera a las instituciones y comunidades locales, que se han apropiado paulatinamente de la alimentación escolar. Aunque la provisión de alimentación escolar no es obligatoria, casi todos los municipios del país proveen

[12] A través del Decreto Supremo 24420 de 27 de Noviembre de1996, el Gobierno de Bolivia obliga a la industria nacional a fortificar la harina de trigo con hierro. En 2011, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural emitieron una resolución bi-ministerial (0006) ratificando el DS 2440 y estableciendo normas técnicas de fortificación.

[13] El Ministerio de Salud y Deportes periódicamente lanza campañas de suplementación para niños en edad escolar.

alimentos a los niños en las escuelas. Esto representa un gran logro. A través de los programas ACE, directores de escuelas y maestros, autoridades locales, padres de familia, agricultores y proveedores de alimentos, y socios han unido esfuerzos para proveer alimentación escolar a más de 2.1 millones de niños bolivianos. Las municipalidades también han recibido el apoyo de organizaciones experimentadas en la compra y distribución de grandes cantidades de alimentos, las cuales han adaptado sus intervenciones a las normas y prioridades del país.

La ausencia de un marco normativo unificado ha conllevado la dispersión de las iniciativas y una implementación desigual. En el pasado, otro de los retos fue el papel de reglamentación y coordinación del Ministerio de Educación, la institución líder de la alimentación escolar en Bolivia. Finalmente, están los distintos niveles de gestión y capacidad financiera de los municipios. La combinación de todos estos genera problemas de implementación que reducen las tasas de cobertura efectiva porque no todos los días de escuela se dan raciones. La inocuidad de los alimentos es otro tema recurrente y se requiere adoptar medidas para garantizar la inocuidad e higiene en el almacenamiento, manejo y preparación de los alimentos. A pesar de los retos, sin embargo, es importante señalar que hay buenas prácticas, tales como el ejemplo de MAECH y el programa urbano de la ciudad de La Paz y que, si bien el impacto del programa no ha sido evaluado formalmente, los diagnósticos realizados en 2003 y 2008-2009, así como otros estudios, sugieren que los programas han contribuido a reducir la deserción escolar y las deficiencia de micronutrientes en los niños cuando se implementan adecuadamente.

La ACE es también un ejemplo por su integración al marco de la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional del país y por los esfuerzos que se hacen para vincular al programa con el desarrollo económico local. Los proyectos productivos basados en las escuelas, tales como los huertos escolares, invernaderos y viveros han impulsado el desarrollo local y brindado un complemento a las raciones que distribuyen los municipios. A través de la creación de mercados seguros, los programas de ACE también ha promovido el cultivo de cosechas que pudieron luego ser compradas por los municipios, (p. ej., la experiencia del Proyecto PAE-S, MAECH). En Bolivia, hay numerosas otras oportunidades para seguir fortaleciendo los vínculos con los pequeños productores locales: el potencial agrícola, el apoyo de un marco reglamentario, procesos de adquisiciones amigables con los pequeños agricultores y numerosas experiencias exitosas, tanto en áreas urbanas como rurales, que pueden servir de modelo para otros municipios y hasta países.

Sin embargo, habrá que atender ciertas limitaciones: los agricultores locales siguen enfrentando retos para acceder a los mercados de ACE y poder abastecer al programa regularmente con alimentos en la calidad y cantidad requeridas. Se requiere el apoyo del sector público y otros para que estos puedan producir y comercializar suficientes productos de calidad.

En aras de atender los importantes retos que enfrentan los municipios y otros actores interesados, desde 2007, el gobierno ha dado importantes pasos para institucionalizar la alimentación complementaria escolar al nivel nacional y guiar su implementación. La adopción de un anteproyecto de ley sobre la ACE, presentado ya a la Asamblea para su discusión, apuntalaría la sostenibilidad y universalización del programa y promovería aún más las compras locales. Mientras tanto, el Programa Nacional de ACE recientemente elaborado y las nuevas Guías del Ministerio de Educacion brindarán un marco de referencia inicial que guiará la implementación y coordinación de los esfuerzos.

**Siglas**

ACE: Alimentación Complementaria Escolar

AOP: Plan Operativo Anual

CONAN: Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición

FAO: Organización de las Naciones Unidas la Alimentación y la Agricultura

IDH: Impuesto Directo sobre Hidrocarburos

MAECH: Mancomunidad de Alimentación Escolar de Chuquisaca

MoH: Ministerio de Salud y Deportes

NGO: Organización No-Gubernamental

OECC: Organizaciones económicas comunitarias y campesinas

PMA: Programa Mundial de Alimentos

PPMinisterio de Educacion: Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPMinisterio de Educacion)

SENASAG: Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria

**Agradecimientos**

Este capítulo fue escrito por Emile Sidaner y Sergio Torres y revisado por Carmen Burbano, externa a Bolivia. Las fuentes principales son dos diagnósticos técnicos de la alimentación escolar en Bolivia, realizados en 2003 y 2008 por el Ministerio de Educación, con el apoyo técnico del PMA (Ministerio de Educacion y PMA, 2007; Ministerio de Educacion y PMA, 2009). El análisis está basado en un informe en borrador preparado por la oficina del Banco Mundial en Perú como parte de un proyecto de asistencia técnica, bajo la dirección de Alessandra Marini (Banco Mundial) y Carmen Burbano (PMA).

**Referencias**

- Asamblea Constituyente del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). Constitución Política de Estado, del 9 de febrero de 2009. El Alto, Bolivia.
- Comité Técnico del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición – CT-CONAN (2008). Programa Multisectorial Desnutrición Cero. La Paz, Bolivia.
- Congreso Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia (1999). Ley N°2028 de Municipalidades, del 28 de octubre de 1999.
- Congreso Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia (2001). Ley Nº 2235 de Diálogo Nacional 2000, del 31 de julio de 2001.
- Congreso Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia (2005). Ley N°3058 de Hidrocarburos, del 17 de mayo de 2005.
- Congreso Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia (2011). Ley 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, de junio de 2011.
- Gobierno de la República de Bolivia (2004): Decreto Supremo N° 27579 Compro Boliviano, del 31 de enero de 2004.
- Garafulic, E. y Daza, B. (2008). *Factores que influyen para que los municipios incrementen los montos destinados al desayuno escolar y compren a pequeños productores*. FAM Bolivia.

- FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2013) *Alimentación escolar y posibilidades de compra directa de la agricultura familiar – Estudio de caso de 8 países de América Latina*.
- Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia (2010). *Plan Estratégico Institucional 2010-2014*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia, (2013a): Indicadores Educativos, disponibles en: http://indicador.minedu.gob.bo/ (última consulta el 9 de diciembre de 2013).
- Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia, (2013b). *Lineamientos Técnico-Administrativos, Estándares de Calidad de la Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia, Versión Preliminar*. La Paz, Bolivia, noviembre de 2013.
- Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia (3013c). *Presentación: "Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar, Propuesta Preliminar",* 26 de marzo de 2013. Sin publicar.
- Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia, CT-CONAN (2012). *Anteproyecto de Ley de Alimentación Complementaria Escolar*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Educación y Ministerio de Salud del Estado Plurinacional de Bolivia (2001). *Resolución Bi-Ministerial N° 001/01*, La Paz 15 de enero de 2001.
- Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia y Programa Mundial de Alimentos (2007). *Diagnóstico de la Aplicación del Desayuno Escolar en Bolivia 2003*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia y Programa Mundial de Alimentos (2009). *Actualización del Diagnóstico de la Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia 2008 – 2009*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Planificación para el Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia (2007). *Plan Nacional de Desarrollo, "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática, para Vivir Bien*" (aprobado por el Decreto Supremo No. 29272, en septiembre de 2007).
- Narváez, R. (2012). *Sistematización de prácticas prometedoras de reforma en programas alimentarios escolares: La experiencia de Bolivia*. Lima, Perú.
- Instituto Nacional de Estadística del Estado Plurinacional de Bolivia (2013). *Censos Nacionales 2012*. La Paz, Bolivia.
- Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Salud y Deportes del Estado Plurinacional de Bolivia y Macro International, Inc. (2008). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. Macro International, Inc., Calverton, EE.UU.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia, Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) (2010). *Sexto Informe de Progreso de los ODM en Bolivia.* La Paz, Bolivia.
- Organización de las Naciones Unidas (2011). *Evaluación Común para los Países* – Bolivia. Nueva York. EE.UU.
- PMA - Programa Mundial de Alimentos. (2009). *Evaluación del Proyecto de Generación de Capacidades para el Logro de la Sostenibilidad en Programas de Alimentación Escolar en Bolivia (PAE – Sostenible)*. QuickWin ALA/2006/129-589 Trust Fund, PMA, La Paz, Bolivia.
- PMA - Programa Mundial de Alimentos. (2012). *Programa de País del PMA en el Estado Plurinacional de Bolivia 200381 (2013 – 2017).*
- Banco Mundial (2013). *Panorama de los Países del Banco Mundial*. Grupo Banco Mundial, Washington, D.C. [en línea]. Disponible en: http://www.worldbank.org/en/country/bolivia/overview (último acceso en julio de 2013).

**Anexo 1: Modalidades de Alimentación Escolar y Canastas Alimentarias en Bolivia. 2008-2009**

| Modalidad de Alimentación Escolar | Muestras de Menús | Ejemplos de Municipios |
|---|---|---|
| Desayunos listos-para-consumir, Preparados y proporcionados por empresas privadas. | Leche con avena, leche de chocolate, yogur, bebida de base láctea.<br>Pan de cereal y leguminosas, empanada integral, banano.<br>Yogur, jugo de frutas, leche de soya, leche con avena.<br>Banana, pan de queso, pan de cañahua. | Ciudades de La Paz Cochabamba, Santa Cruz, Sucre<br>El Alto, Laja, Machacamarca |
| Desayuno simple: igual ración cada día. | Leche fortificada y pan fortificado. | Tiwanacu, Puerto Acosta,Taraco, El Alto |
| Desayuno mixto: listo-para consumir algunos días, preparados en la escuela en algunos días. | Comidas calientes: api, leche con avena, quinua o arroz, tojorí.<br>Raciones frías listas para consumir: yogur, jugos de frutas, fruta, pan y galletas. | Ciudades de Oruro y Potosí, Tiquipaya, Montero |
| Alternado: desayuno o almuerzo, dependiendo de los días, preparado en la escuela. | Desayuno: Tojorí, leche con avena, huevo y papas fritas, leche y pan.<br>Almuerzo: diferentes menús basados en los productos provistos por la municipalidad (leche en polvo, azúcar, arroz, pasta, harina de trigo, aceite, tojorí) complementado con productos frescos proporcionados por la comunidad. | Yotala, Sucre – área rural |
| Desayuno y almuerzo diarios, preparados en la escuela | Varios menús basados en los productos proporcionados por los socios (harina de trigo, api, sal, aceite, productos procesados locales), complementados con productos frescos provistos por la comunidad y productos alimentarios producidos en las escuelas.<br>Varios menús basados en los productos provistos por los departamentos gubernamentales, complementados con productos frescos provistos por la comunidad. | San Lucas, Poroma, Presto, Icla, Mojocoya, Yunchará, Villazón, Tupiza Cotagaita, Vitichi, Atocha, Uyuni, Tomave, Colcha K, San Pedro de Quemes, Llica, Tahua, Mojinete, San Antonio, San Pablo<br>El Trigal, Pampa Grande, Samaipata, Quirusillas, Mairana, Comarapa, Saipina, Charagua, Camiri, Lagunillas, Cabezas, Ascensión de Guarayos |
| Alternado, contratado externamente: Desayuno o almuerzo, dependiendo de los días, preparados por proveedores, micro empresas o padres de familia, basados en menús de referencia. | Menú de referencia: pan especial, leche con avena, chocolate, ensalada de frutas, barras de tarhui, pan de arroz.<br>Municipios apoyadas por el Proyecto SADEL. Papilla de arroz con chocolate, pan de arroz, chicha de maíz, pan casero, majadito | Cobija, San Lorenzo, Bolpebra, Filadelfia, Gonzalo Moreno<br>Rurrenabaque, Reyes |
| Alternado: desayuno, almuerzo o merienda, dependiendo de los días.<br>Alimentos listos para consumir o comidas preparadas en la escuela, dependiendo de los días. | Amplia variedad de menús definidos por un comité de alimentación escolar. Se puede incluir productos procesados listos para consumir, comidas calientes o sándwiches/ emparedados, dependiendo de los días. | Ciudad de Tarija, áreas rurales<br>San Lorenzo, Padcaya |