



El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial

2013

**Publicado en 2013 por el
Programa Mundial de Alimentos
Via C.G. Viola, 68-70, Roma 00148, Italia**

Esta publicación es la labor del personal del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Los puntos de vista expresados en el libro no necesariamente reflejan la posición oficial del PMA, su Directora Ejecutiva, su Junta Ejecutiva ni sus socios.

La mención que se hace de empresas o productos específicos en esta publicación no significa que estén respaldados o recomendados por el PMA.

Mapas

Las designaciones que se utilizan y la presentación del material que se hace en esta publicación, incluyendo los mapas, no implican de manera alguna la expresión de ningún tipo de opinión por parte del Programa Mundial de Alimentos en relación con la situación legal de ningún país, territorio, ciudad o área, ni con respecto tampoco a la delimitación de sus fronteras o linderos.

En los siguientes casos específicos: * la Línea de Control en Jammu y Cachemira, acordada entre India y Paquistán, se representa en forma aproximada mediante una línea pespunteada, en vista de que el estatus final no ha sido acordado todavía entre las partes; ** existe una disputa entre los gobiernos de Argentina y el Reino Unido con respecto a la soberanía sobre las Islas Falklands (Malvinas); *** aún no se ha determinado la frontera final entre la República de Sudán y la República de Sudán del Sur.

Derechos y Autorizaciones

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y divulgación del material de esta publicación para fines educativos o no comerciales sin la autorización escrita previa del tenedor del derecho de autor, siempre y cuando se acredite plenamente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material de esta publicación para fines de reventa o comerciales sin el consentimiento escrito previo del tenedor del derecho de autor. Para solicitar el consentimiento, dirija una carta explicando la finalidad y alcance de la reproducción a la Unidad de Diseño Gráfico y Publicaciones, Programa Mundial de Alimentos, Via C.G. Viola, 68-70, Roma 00148, Italia, o mediante correo electrónico dirigido a wfp.publications@wfp.org.

Fotografía de la portada: PMA/Deepesh Shrestha/Nepal

@ Derecho de Autor del Programa Mundial de Alimentos 2013

El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial

2013



Programa Mundial de Alimentos

Contenidos

| | |
|---|-------------|
| Prefacio | vi |
| Agradecimientos | viii |
| Resumen ejecutivo | x |
| | |
| Introducción | 1 |
| Contexto y fundamentación | 1 |
| Definiciones y fuentes de datos | 3 |
| | |
| Capítulo 1: ¿Cuán prevalente es la alimentación escolar? | 9 |
| 1.1 La magnitud de los esfuerzos de alimentación escolar | 10 |
| 1.2 Los montos que se invierten anualmente en la alimentación escolar | 14 |
| 1.3 La cobertura de los programas de alimentación escolar | 15 |
| 1.4 Fuentes de financiación de los programas | 19 |
| 1.5 Los próximos pasos | 20 |
| | |
| Capítulo 2: ¿Importa el nivel de ingresos de un país? | 23 |
| 2.1 La alimentación escolar en países de ingreso alto y alto-medio | 24 |
| 2.2 La alimentación escolar en países de ingreso bajo-medio | 28 |
| 2.3 La alimentación escolar en países de bajos ingresos | 32 |
| 2.4 Los próximos pasos | 36 |
| | |
| Capítulo 3: ¿Por qué es importante la alimentación escolar? | 41 |
| 3.1 La alimentación escolar como parte de los sistemas nacionales de protección social | 42 |
| 3.2 La alimentación escolar y desarrollo infantil | 47 |
| 3.3 La alimentación escolar y producción agrícola local | 50 |
| 3.4 Los desafíos prácticos de implementar programas de alimentación escolar | 55 |
| | |
| Capítulo 4: ¿Cuánto cuesta la alimentación escolar? | 61 |
| 4.1 Los costos de la alimentación escolar | 62 |
| 4.2 Examinando los costos relativos de la alimentación escolar | 63 |
| 4.3 Propulsores de costos en países de bajos ingresos | 65 |
| 4.4 Calculando el retorno de la alimentación escolar | 66 |
| | |
| Capítulo 5: ¿Cómo apoyan los asociados para el desarrollo la alimentación escolar? | 71 |
| 5.1 Asociación y coordinación a nivel mundial | 71 |
| 5.2 Asociación y coordinación al nivel regional | 77 |
| 5.3 Asociación y coordinación a nivel nacional | 77 |
| 5.4 El nuevo rol del PMA en la alimentación escolar | 80 |
| 5.5 Próximos pasos para el PMA y sus asociados | 85 |

| | |
|---|------------|
| Conclusiones | 89 |
| Referencias | 96 |
| Anexo I: Publicaciones en asociación entre el Programa Mundial de Alimentos, Banco Mundial y Partnership for Child Development | 100 |
| Principales publicaciones de la asociación | 100 |
| Recursos seleccionados de la asociación | 101 |
| Recursos adicionales | 106 |
| Anexo II: Indicadores específicos referentes a la alimentación escolar, por país | 107 |
| Anexo III: La metodología y fuentes utilizadas para estimar los beneficiarios, cobertura e inversión | 115 |
| Estimaciones | 116 |
| Limitaciones del análisis | 122 |
| Acrónimos | 124 |

Recuadros, estudios de caso, figuras y tablas

Recuadros

| | |
|--|----|
| Recuadro 1: Terminología técnica | 4 |
| Recuadro 2: Clasificación de los ingresos de los países | 10 |
| Recuadro 3: ¿Por qué hay información limitada sobre la alimentación escolar en los países con ingreso alto? | 13 |
| Recuadro 4: <i>Reconsiderando la Alimentación Escolar</i> – Ilustración de la creciente demanda de los países por análisis cuantitativos de los enfoques a la alimentación escolar | 34 |
| Recuadro 5: Efectos de los shocks sobre la educación de los niños | 42 |
| Recuadro 6: Alimentación escolar en tiempos difíciles | 44 |
| Recuadro 7: Nutriendo cuerpos, nutriendo mentes – asociación en favor del bienestar de los niños y la calidad de la educación | 73 |
| Recuadro 8: El apoyo de los donantes en países de bajos ingresos | 74 |
| Recuadro 9: Comprando en África para los africanos – nueva asociación prometedora | 78 |
| Recuadro 10: De la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria – el PMA cambia de dirección | 81 |
| Recuadro 11: Centro de Excelencia contra el Hambre del PMA en Brasil | 82 |
| Recuadro 12: Iniciativa de Compras para el Progreso del PMA | 84 |

Estudios de Caso

| | |
|---|----|
| Estudio de caso 1: Lidiando con el sobrepeso y la obesidad infantil – la experiencia de Japón y México | 24 |
| Estudio de caso 2: Gestionando el cambio en el Reino Unido – la evolución de los estándares nutricionales | 25 |
| Estudio de caso 3: El Esquema de Almuerzo en India | 31 |
| Estudio de caso 4: Lecciones de la experiencia de Cabo Verde con la transición | 37 |
| Estudio de caso 5: Protegiendo a los niños del trabajo infantil – la experiencia en Egipto | 46 |
| Estudio de caso 6: Resultados de una evaluación de impacto aleatoria – el caso de Guyana | 48 |
| Estudio de caso 7: Alcanzando a los niños cuanto antes – la experiencia de Djibouti | 49 |
| Estudio de caso 8: La ley del país – la experiencia de Brasil con los agricultores de familia | 52 |
| Estudio de caso 9: El modelo agricultor-a-la-escuela de Côte D'Ivoire | 53 |
| Estudio de caso 10: Dos formas diferentes de alimentación escolar – el caso de Kenya | 57 |
| Estudio de caso 11: Una herramienta para calcular el retorno económico de la alimentación escolar | 67 |
| Estudio de caso 12: Foro Mundial sobre Nutrición Infantil – Uniendo a líderes y practicantes | 75 |
| Estudio de caso 13: Trabajando en asociación con el Gobierno de Ghana | 79 |

Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1: Reforzando y compartiendo el conocimiento: publicaciones sobre alimentación escolar | 2 |
| Figura 2: Beneficiarios de alimentación escolar alrededor del mundo | 10 |
| Figura 3: Desglose de la muestra, por fuente y nivel de ingreso | 13 |
| Figura 4: Cobertura de los programas de alimentación escolar en países de ingreso medio-bajo | 16 |
| Figura 5: Cobertura de los programas de alimentación escolar en países de ingreso bajo | 17 |
| Figura 6: Desglose de los gastos públicos agregados de acuerdo a la fuente de financiación | 19 |
| Figura 7: Tipos de focalización de los programas de comidas escolares de los países | 27 |
| Figura 8: Cambios en la cobertura de la alimentación escolar entre el 2008 y 2012 | 29 |
| Figura 9: Año de inicio del programa de alimentación escolar, según nivel de ingreso | 32 |
| Figura 10: Situación de política y marco legal, según niveles de ingreso del país | 33 |

| | |
|---|----|
| Figura 11: Ministerio responsable del programa de alimentación escolar | 55 |
| Figura 12: Costos por niño de la alimentación escolar y la educación, según nivel de ingresos | 65 |
| Figura 13: Costo de la alimentación escolar, por niño, como proporción del costo de la educación básica | 66 |

Tablas

| | |
|--|-----|
| Tabla 1: Fuentes de información, tamaño de la muestra e índice de respuesta para las estimaciones de los beneficiarios de la alimentación escolar | 12 |
| Tabla 2: Cálculo de las muestras de beneficiarios | 14 |
| Tabla 3: Cuatro métodos para estimar el total anual de la inversión en la alimentación escolar | 15 |
| Tabla 4: Países que proporcionan comidas escolares, según nivel escolar | 18 |
| Tabla 5: Tabla resumen de las características de los programas de alimentación escolar, según nivel de ingresos | 35 |
| Tabla 6: Otros ministerios que juegan un papel activo en el programa de alimentación escolar, en países donde el Ministerio de Educación es la principal institución responsable | 56 |
| Tabla 7: Indicadores del costo de la alimentación escolar, según nivel de ingreso | 63 |
| Tabla 8: Cifras del PMA sobre la alimentación escolar | 86 |
| Tabla A2.1: Indicadores específicos referentes a la alimentación escolar, por país | 113 |
| Tabla A3.1: La cobertura promedio por el nivel de ingreso | 117 |
| Tabla A3.2: Muestra basada en la fuente de información sobre el número de beneficiarios en los programas de alimentación escolar | 117 |
| Tabla A3.3: Las fuentes para los 15 países en los que la información sobre los beneficiarios no se obtuvo mediante estudios de caso, publicaciones y sitios Web | 119 |
| Tabla A3.4: Cuatro métodos para estimar el total anual de la inversión en alimentación escolar | 120 |
| Tabla A3.5: Los cinco países principales que contribuyen a la diferencia entre la inversión calculada a partir del costo promedio versus la inversión reportada en la encuesta | 121 |

Prefacio

En nuestros esfuerzos por crear un mundo en donde el crecimiento económico llegue hasta los pobres con hambre, las escuelas desempeñan un papel importantísimo. Es en la escuela en donde forjamos a los futuros líderes políticos, científicos, economistas, artistas y pensadores. Las escuelas son el lugar en donde fraguamos sueños y aspiraciones. Las escuelas son el lugar en donde establecemos las cimientos para el crecimiento económico a futuro.

Una comida en la escuela actúa como imán para atraer a los niños al salón de clases. El proporcionarles una comida diaria a los niños de manera continua, a medida que crecen, ayuda a mantenerlos en la escuela y representa un fuerte apoyo para alcanzar las metas educativas. El asegurar que las comidas provean la nutrición que los niños necesitan para aprender y crecer es una inversión en el futuro de un niño. Las comidas escolares aseguran que, en aquellos lugares en donde hay una educación de calidad disponible, los niños estén preparados para sacarle provecho a las oportunidades de aprendizaje.

Más allá, los programas de alimentación escolar también son un catalizador para el desarrollo. Dichos programas funcionan a manera de redes de protección para ayudar a hogares y comunidades vulnerables a superar las crisis de índole económica y otras inseguridades, sin comprometer su nutrición y seguridad alimentaria. Si se vinculan a la producción agrícola local, pueden también ayudar a aumentar los ingresos de los pequeños agricultores y estimular las economías rurales.

A través de la información recopilada en este informe sabemos que casi todos los países de ingreso alto y medio implementan la alimentación escolar, habiendo aprendido que es una inversión importante. El reto es apoyar a los países de bajo ingreso para que puedan disfrutar de los mismos beneficios de estos programas.

Este informe es un intento por compartir y aprender en conjunto acerca de lo que mejor funciona en los programas de alimentación escolar alrededor del mundo, de manera que los gobiernos puedan explorar su potencial vital para nutrir los cuerpos y mentes de los jóvenes en los salones de clases, en todas partes y, particularmente, en las comunidades más pobres y desventajadas del mundo.



Ertharin Cousin

Directora Ejecutiva, Programa Mundial de Alimentos



Agradecimientos

El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2013 se basa en el análisis presentado en la publicación *Reconsiderando la Alimentación Escolar* de 2009, elaborada por el Banco Mundial (BM) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), en colaboración con el Partnership for Child Development (PCD). Las principales fuentes de información para esta publicación son: la encuesta global de alimentación escolar del PMA, los estudios de caso de países y los documentos técnicos de trabajo revisados por expertos. El diseño de toda la investigación se basó en una visión global y un marco conceptual para la alimentación escolar desarrollado por Carmen Burbano de Lara (PMA), Donald Bundy (BM), Lesley Drake (PCD) y Aulo Gelli (PCD).

Esta publicación fue dirigida por Carmen Burbano de Lara (PMA). Los apoyos directos fueron provistos por Mariana Mirabile (PMA), quien realizó el análisis de la encuesta global de alimentación escolar y produjo todas las tablas, gráficas e información para los mapas; Frances Kennedy (PMA), quien ayudó a guiar, revisó y editó todo el contenido; Meena Fernandes (PMA), quien apoyó en el análisis e interpretación de los datos; Alice Luraghi (PMA), quien resumió los estudios de caso, hizo enlace con las oficinas de país y con los contribuyentes, y proporcionó apoyo general en cuanto a la producción del documento; Aulo Gelli (PCD), quien proporcionó apoyo técnico durante el proceso de producción y escribió el capítulo sobre costos; y Michael Nelson (SFT), quien aportó guías útiles para el análisis de la información de la encuesta. La guía técnica en general provino de Donald Bundy (BM).

Les estamos muy agradecidos a los demás miembros del equipo de redactores: del PMA, Marc Regnault de la Mothe, Eimilie Sidaner, Jelena Licina, Tiina Honkanen, Adeyinka Badejo y Natasha Nadazdin; y por el PCD, Lesley Drake, Brie McMahan y Alice Woolnough. Se recibieron aportes de parte de Celine Mersch (Nutrición, PMA) para la sección de nutrición, y de parte de Catherine Feeney (PMA, Compras para el Progreso (P4P)) para la sección sobre la compra local.

Este informe fue preparado bajo la dirección general de Gian Carlo Cirri, Director interino de la División de Política, Planificación y Estrategia del PMA; Peter Rodrigues, Jefe de la Unidad de Alimentación Escolar y Hambre Crónica; y Stanlake Samkange, Director de la División de Política, Planificación e Innovación.

Nos gustaría agradecer a quienes contribuyeron los estudios de caso:

- del PMA – Giulia Baldi (Indonesia), Miguel Barreto (Honduras), Gihan Bayoumi (Egipto), Christiani Buani (Centro de Excelencia contra el Hambre en Brasilia), Maria Catharina (Indonesia), Dungkar Drukpa (Bhutan), Amani Gamaleldin (Cairo, Egipto), Deborah Hines (Ecuador), Mary Muchoki-Waweru (Kenya), Ama Nettey (Ghana), Charles Njeru (Kenya), Askale Teklu (Etiopía), Mario Touchette (Djibouti), Willmer Turcios (Honduras), Piet Vochten (Oficina Regional de Dakar), Kencho Wangmo (Bhután) y Yuko Yasuda (Japón);
- del Children's Food Trust – (CFT), en el Reino Unido – Michael Nelson, Director de Estudio y Nutrición;
- del BM – Angela Demas, Especialista Principal en Educación;
- del Gobierno de México – Joanna Cristo Aguirre, Directora del Sistema Nacional para el

- Desarrollo Integral de la Familia, y Marcelino Fernández Gómez, Director de los Programas Basados en los Alimentos, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; y
- del PCD – Daniel Mumuni, Director Regional para África occidental.

Estamos agradecidos con el siguiente personal del PMA por aportar comentarios y sugerencias: Lynn Brown (Economista en Jefe), José Castillo (Asesor de Programas, Oficina Regional de Panamá), Kenneth Davies (Coordinador, P4P), Kimberly Deni (Oficial de Políticas, Servicio Humanitario y de Transición), Ramona Desole (Voluntaria, Unidad de Política de Alimentación Escolar), Catherine Feeney (Asesora Superior de Programas, P4P), Ugo Gentillini (Oficial de Políticas, Unidad de Redes de Seguridad), Sheila Grudem (Jefa, Unidad de Transiciones), Clare Mbizule (Oficial Superior de Programas, P4P), Laura Melo (Asesora de Programas, P4P, Ciudad de Panamá) y Maya Oren (Pasante, Unidad de Alimentación Escolar).

Extendemos un agradecimiento especial al personal de PCD, PMA y la Organización de Las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que participó en un taller de investigación llevado a cabo en Londres y proporcionó aportes para esta publicación. Especialmente a: del PMA: Jorge Fanlo Martin; de la FAO: Valeria Menza y Charlotte Dufour; y del PCD: Josephine Kiamba, Salha Hamdani, Samrat Sing y Wairimu Muita.

Extendemos nuestro reconocimiento al personal de las oficinas de país del PMA que respondió a la encuesta. También recibimos el apoyo de las siguientes personas, quienes respondieron a la encuesta o suministraron información que les fue solicitada sobre países de renta alta y media: Olaf Moens (Países Bajos), Zhao Chen (China), María Esther Bravo Arrieta (Costa Rica), Marjaana Manninen (Finlandia), Cornelia Ilsemann Ahrens (Alemania), Wolfgang Pigeot (Alemania), Éva Martos (Hungría), Marcelino Fernandez Gomez (México), Merkazi Ahmed Fal (Marruecos), Jorunn Sofie Randby (Noruega), Wlodzimierz Sekula (Polonia), Ana Rito (Portugal), Rui Lima (Portugal), Laurinda Ladeiras (Portugal), Elena Bolotnikova (Federación Rusa), Neo Rakwena (Sudáfrica), Juan-Manuel Ballesteros (España), Emma Patterson (Suecia), Robin Gourlay (Reino Unido), Lynne Carter (Reino Unido), Alison Palmer (Reino Unido), Cindy Long (Estados Unidos), Jay Hirschman (Estados Unidos) y María de las Mercedes Travéaseso Pioli (Uruguay).

Esta publicación fue revisada por los expertos Harold Alderman (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias), Aggrey Kibenge (Gobierno de Uganda), Sarah Longford (PMA) y Valeria Menza (FAO). Sus invaluable comentarios contribuyeron a garantizar la calidad de la publicación.

Nos gustaría agradecerle a nuestro equipo editorial, gráfico y de diseño en el PMA. Los mapas fueron producidos por Oscar Gobbato (Unidad de Evaluación de la Vulnerabilidad y Cartografía) y Helen Clarke (División de Comunicaciones). El diseño gráfico y la impresión fueron coordinados por Cristina Ascone (Jefa de la Unidad de Diseño Gráfico y Publicaciones, División de Comunicaciones) y Helen Clarke (Diseñadora Gráfica, División de Comunicaciones). El documento fue formateado por Anastasia Said (PCD) y editado por Brett Shapiro. La selección de fotografías fue compilada por Rein Skullerud y Guilio D'Adamo (Unidad de Fotografía).

Resumen Ejecutivo

En 2009, el Banco Mundial (BM) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), en colaboración con el Partnership for Child Development (PCD), publicaron un análisis titulado *Reconsiderando la Alimentación Escolar*. El análisis se realizó para comprender mejor la creciente demanda de programas de alimentación escolar por parte de diversos países alrededor del mundo, surgida a raíz de las crisis alimentaria, energética y financiera de 2008.

El presente informe busca añadir al análisis de 2009 y dar inicio a un proceso sistemático para comprender mejor las fortalezas y los retos que enfrentan los programas de alimentación escolar a nivel mundial. Es una labor en progreso y representa el estado actual de nuestra comprensión de la alimentación escolar. La información se derivó de una encuesta a nivel mundial realizada por el PMA a principios de 2012 y de una serie de estudios de caso y documentos técnicos de trabajo, revisados por expertos, que se elaboraron junto con asociados. El análisis condujo a la identificación de nuevas áreas que requieren atención más focalizada. En el informe se resaltan esas áreas y se delinea la agenda de investigación en la cual el PMA y sus asociados colaboran en la actualidad.

Este análisis es el primero en una serie de tres publicaciones ligadas y da inicio a un proceso de fortalecimiento del acervo de evidencia sólida sobre la alimentación escolar. La segunda publicación será una compilación de estudios de caso que exploran las experiencias de países que tienen operaciones de alimentación escolar. La tercera publicación presentará las lecciones aprendidas por países que han efectuado la transición, de programas que dependen de ayuda externa, hacia programas financiados y manejados por las instituciones nacionales.

Las siguientes secciones destacan las conclusiones principales de este informe:

La alimentación escolar está presente en casi todos los países del mundo, pero no siempre es eficiente

Casi todos los países del mundo sobre los cuales tenemos información buscan alimentar a sus estudiantes. En base a una muestra de 169 países, se estima que al menos 368 millones de niños son alimentados diariamente cuando asisten a la escuela. Dadas las estimaciones actuales del costo per cápita de la alimentación escolar, esto puede representar una inversión anual potencial de entre 47.000 millones y 75.000 millones de dólares EE.UU, de la cual la mayor parte proviene de los presupuestos gubernamentales. Estas cifras ilustran un reconocimiento casi universal de la importancia de la alimentación escolar. Por lo tanto, en cuanto atañe a este informe y a los gobiernos y otros agentes que se encuentran analizando la alimentación escolar, la pregunta clave no es si los países deben implementar programas de alimentación escolar, sino cómo pueden aumentar la eficacia y eficiencia de los programas que ya están implementando.

Hay un creciente apoyo político y una mayor demanda de orientación en cuanto a la alimentación escolar que descansa en evidencia. El libro *Reconsiderando la Alimentación*

Escolar fue concebido originalmente como una guía para países de bajo ingreso; sin embargo, a partir de su publicación en 2009, países más prósperos, incluyendo China y la Federación Rusa, han creado una demanda sostenida de orientación acerca de cómo proveer apoyo social a sus ciudadanos. Otro indicador de la demanda de conocimientos en lo que a esta área respecta es que el informe original ha sido traducido al árabe, francés y español por casas editoriales comerciales. La búsqueda de conocimiento sobre la alimentación escolar también se refleja en la creciente participación en el Foro Mundial sobre Nutrición Infantil, que se ha constituido en la mayor asamblea de profesionales en alimentación escolar, tanto de gobiernos como de la sociedad civil, con un incremento de la participación a los más altos niveles políticos. A pesar de las limitaciones financieras, al menos ocho países de bajo ingreso han implementado programas nacionales de alimentación escolar a partir del año 2000. En cuanto a los países con programas existentes, hay un claro énfasis en cómo ampliar dichos programas y mejorar su calidad y eficiencia.

La cobertura y calidad de los programas de alimentación escolar varían de acuerdo al ingreso nacional

La cobertura de los programas de alimentación escolar es más baja en los países en donde más se necesita. En los países de ingreso alto y medio, todos los niños generalmente tienen acceso a una alimentación a través de las escuelas y los niños más vulnerables generalmente tienen derecho a comidas subsidiadas o gratuitas. En los países de ingreso bajo-medio y bajo, por el contrario, los programas están disponibles generalmente solo para algunos niños, en ciertas áreas geográficas seleccionadas en virtud de factores de vulnerabilidad. Las estimaciones actuales sobre cobertura sugieren que, mientras que el 49% de los estudiantes en países de ingreso medio reciben comidas gratuitas, la cifra en países de bajo ingreso se aproxima al 18%. Estas estimaciones sugieren que, en los lugares en donde la necesidad es mayor debido al hambre, la pobreza y los bajos indicadores sociales, la cobertura continúa siendo inferior.

Los gobiernos en países de bajo ingreso priorizan los programas de alimentación escolar dentro de la asistencia para el desarrollo que reciben. Desde una perspectiva global, la asistencia externa para el desarrollo es uno de los menores contribuyentes al costo total de la alimentación escolar, aportando menos de un 2% de ese total. En los países de bajo ingreso, sin embargo, la inversión de los donantes representa el 83% de los recursos asignados a los programas de alimentación escolar. Esto demuestra, no solo el nivel de necesidad existente en los países pobres, sino también la prioridad que los gobiernos de esos países le atribuyen a esta actividad.

El nivel de ingreso de un país está asociado, no solo con la magnitud de los programas, sino también con el nivel de consolidación de la alimentación escolar en marcos legales y de política pública. Los programas en países de ingreso alto y medio-alto generalmente están mejor establecidos, lo cual significa que tienen marcos reglamentarios consolidados y tienden a poseer una institucionalidad más fuerte. Por ejemplo, estos países a menudo tienen mecanismos para recuperar costos a través de las familias más acomodadas y utilizan esos ingresos para cubrir los costos de la alimentación de niños que provienen de hogares más vulnerables. Los programas en países de bajo ingreso, en contraste, están menos arraigados en el marco de las políticas nacionales y generalmente no han introducido el elemento de la recuperación de costos. Esto sugiere que los asociados de desarrollo pueden jugar un rol en apoyo de los países de bajo ingreso, a medida que estos efectúan la transición hacia estructuras de programa más efectivas y sostenibles.

Un análisis de los costos de la alimentación escolar revela oportunidades para mejorar su eficiencia

En términos generales, los países son notablemente consistentes en sus inversiones relativas a la alimentación escolar. El presente análisis actualizó las estimaciones de 2009 sobre los costos de la alimentación escolar y reveló que existe una variación significativa que va, de menos de 20 dólares hasta más de 1,500 dólares anuales, por alumno. Cuando se compara con otras inversiones públicas para el mismo grupo etario, sin embargo, la proporción de las inversiones es notablemente consistente a través de todos los niveles nacionales de ingreso. En este informe se expresan los costos públicos de la alimentación escolar por alumno como una proporción del monto que los países han escogido invertir en la educación de un niño. En países ricos y pobres por igual, esta proporción oscila entre un 15% y un 20%.

Se identifica una tendencia que señala que, a medida que aumenta el nivel de ingreso, los costos de la alimentación escolar se vuelven una proporción mucho menor de los costos educativos. Esos análisis sugieren que la razón principal es que, a medida que aumenta el PIB, aumenta la inversión por niño en la educación primaria, pero la inversión en la alimentación permanece bastante estable. La tendencia general es que la alimentación escolar representa, en promedio, un 68% de los costos de la educación en los países de bajo ingreso, un 24% en los países de ingreso bajo-medio y un 11% en los países de ingreso alto y alto-medio.

Las mejores oportunidades para la contención de costos se dan en los países de bajo ingreso. En los países de bajo ingreso hay una exagerada tendencia al aumento en los costos. A pesar de que, proporcionalmente, los costos de la alimentación escolar son similares en muchos países de bajo ingreso a los costos en países de ingreso alto y medio, hay algunos países de bajo ingreso en donde la alimentación escolar por alumno cuesta más que la educación. Esta asimetría indeseable es particularmente común en aquellos países en donde no se da un buen seguimiento y se depende del apoyo externo para financiar y gestionar los programas de alimentación escolar. Hay una gran oportunidad para ayudar a estos países a implementar políticas que reduzcan costos mediante una mayor eficiencia.

Los programas de alimentación escolar logran mucho más que solo alimentar a los niños

La alimentación escolar contribuye a que los niños sean saludables y estén bien educados, pero su impacto depende de la disponibilidad de una educación de calidad. La alimentación escolar ayuda a las familias a asegurarles una educación a sus hijos, especialmente a sus niñas, quienes a menudo tienen un menor acceso a educación. Estos programas promueven el desarrollo del capital humano a largo plazo y ayudan a romper los ciclos intergeneracionales de pobreza y hambre. La alimentación escolar contribuye a la buena disposición de los estudiantes para aprender y a su capacidad para participar en su proceso educativo; estos beneficios son particularmente poderosos en el caso de las niñas. Sin embargo, la alimentación escolar solo puede contribuir si los demás elementos cruciales para el aprendizaje — tales como maestros, textos escolares, currículos y un ambiente propicio al aprendizaje — también están disponibles. Adicionalmente, hay que procurar no utilizar a los maestros ni al personal educativo para preparar los alimentos, ya que ello simplemente agobia al sistema que uno está procurando mejorar.

Los programas de alimentación escolar a menudo son parte de los sistemas de protección social que apoyan a las familias y niños más vulnerables. A corto plazo, como red de seguridad social, la alimentación escolar provee apoyo a los pobres al transferirles ingresos a las familias. Muchos de los programas de transferencias condicionadas de dinero y de protección social más exitosos y ampliamente emulados (p.ej., los de Brasil y México) incluyen la alimentación escolar como un elemento clave. El reto para los países de bajo ingreso bajo es poder asegurar una institucionalización, sostenibilidad y eficiencia similares a las de los programas en otros países, a pesar de contar con recursos y capacidades limitadas. Dado que la alimentación escolar es solo una parte del sistema de protección social integral que apoya a las familias vulnerables, es vital garantizar que el mismo complemento, y no duplique, los esfuerzos de otros programas. En países de ingreso alto y medio, la alimentación escolar a menudo forma parte de sistemas de beneficios sociales más integrales.

Los programas de alimentación escolar se pueden ampliar en respuesta a una crisis, para que actúen como una red de protección de rápido despliegue. La encuesta de 77 países reveló que 38 de esos países han ampliado sus programas en respuesta a shocks sociales, tales como un conflicto armado, desastres naturales y crisis de índole alimentaria y financiera. El análisis de un subconjunto de 33 países demostró que, en promedio, los programas se han doblado en escala desde 2008 y que este aumento se dio mayormente en función de una ampliación de los programas en países de ingreso medio. Esto puede servir de argumento a favor de darles mayor apoyo a países de bajo ingreso para que puedan efectuar cambios similares.

Invertir en la nutrición durante los primeros 1.000 días de vida – a partir de la concepción y hasta los dos años – continúa siendo una prioridad. Suplir las necesidades nutricionales de los escolares evita que se pierdan los logros nutricionales adquiridos durante la primera infancia. El estado nutricional de los niños en edad escolar impacta su desarrollo físico, su salud y su potencial cognitivo y de aprendizaje; afecta, por consiguiente, su asistencia a la escuela y sus logros educativos. Por ejemplo, los micronutrientes pueden corregir deficiencias importantes en los niños en edad escolar, tales como la deficiencia de Vitamina A o de hierro, ambas de las cuales pueden afectar la capacidad del niño para aprender. Los mejores programas son los que se implementan como parte de un paquete de salud y nutrición escolar que incluye la desparasitación, la educación en nutrición y el acceso al agua potable.

Vincular la alimentación escolar a la agricultura ofrece beneficios económicos y a la salud

Vincular los programas de alimentación escolar al sector agrícola genera beneficios económicos directos y tiene el potencial de beneficiar a toda la comunidad, no solo a los niños. La vinculación con la producción agrícola local puede contribuir a la sostenibilidad de los programas y a crear mercados predecibles y estructurados para los productos cultivados localmente, una estrategia que ha sido identificada como un elemento crítico en la transición a programas sostenibles. Varios países de mayor ingreso (p.ej. Brasil, Chile y Escocia) han comprobado la eficacia de comprar alimentos localmente para darles de comer mejor a los estudiantes y estimular la economía local. Varios países de ingreso bajo están explorando nuevas formas de procurar alimentos más cerca de las escuelas, sobre todo comprándoles a los pequeños agricultores para proporcionarles un mercado estable para sus productos, incrementar sus ingresos y reinvertir los recursos en la economía local. Estos países están también empoderando a los comités de nivel escolar para que

compren alimentos más cerca de las escuelas, para que así la comunidad se vea involucrada en la toma de decisiones y el manejo de recursos. Existe también una oportunidad para que el sector privado se involucre en todas las etapas de la cadena de suministro.

El vínculo con la agricultura local puede contribuir a mejorar la calidad de los alimentos para escolares. La compra local también puede brindar una oportunidad para proveer una mayor diversidad de alimentos, incluyendo alimentos que son frescos, potencialmente de mejor calidad y sin procesar. Este concepto ya es aceptado en los países de ingreso alto y medio y se está adoptando más y más en los países de ingreso bajo. Un desafío asociado con la compra de los alimentos a nivel local — especialmente la compra a agricultores o mercados cercanos a las escuelas — es que la comida puede no estar fortificada porque ello requiere capacidades que muchas comunidades típicamente no poseen. Cómo afrontar este desafío y el consiguiente balance que habrá que hacer entre la nutrición y la compra local es un factor importante a considerar durante la etapa de diseño de los programas.

Los asociados para el desarrollo apoyan la alimentación escolar, pero se necesita mejorar la coordinación

Muchos asociados internacionales están involucrados en la alimentación escolar y se han dado inversiones sustanciales por parte de los sectores de protección social, educación y agricultura en apoyo a estos programas. En los últimos años se ha producido un aumento en el nivel de participación e inversión de los asociados a todos los niveles de la alimentación escolar. Puede que ello responda a mayores pedidos de asistencia de parte de los países o a que los asociados hayan reconocido el papel que la alimentación escolar puede jugar para alcanzar las metas de protección social y desarrollo de la niñez en un país.

Sin embargo, no existe todavía un mecanismo de verdadero alcance mundial que congregue a todos los actores relevantes y a los países para difundir conocimientos, coordinar acciones y facilitar el aprendizaje. Hay diversas áreas en las que se puede participar, pero no hay estructuras de coordinación explícitas, como las que se ven en el caso de intervenciones que recaen directamente en el ámbito de un sector específico. Es prioritario encontrar una estructura eficaz para la coordinación a nivel mundial que garantice que los países — sobre todo los de ingreso bajo que están efectuando la transición, de apoyo externo a apropiación nacional — reciban el apoyo apropiado, en el momento apropiado.

Es preciso apoyar a los países durante la transición a la sostenibilidad. Para asegurar que los programas de alimentación escolar sean sostenibles, los sectores de educación y agricultura deben mejorar la coordinación. Por el lado educativo, hay esfuerzos para reforzar las asociaciones que apoyan la calidad de la educación y que son vitales para asegurar que el entorno de aprendizaje de los escolares sea adecuado. La renovada colaboración entre el PMA, UNICEF y UNESCO, denominada “Nutriendo Cuerpos, Nutriendo Mentes,” ayudará a fortalecer la calidad del apoyo proveniente del lado educativo. Por el lado agrícola, a pesar de que se ha tenido éxito al forjar plataformas de colaboración a lo largo de la cadena de suministro, queda mucho por hacer, incluyendo la identificación de métodos que aprovechen más eficientemente el apoyo del sector privado. Todos estos esfuerzos deben estar respaldados por una dinámica agenda de investigación que está siendo apoyada por varias instituciones académicas y organismos especializados.

Es necesario fortalecer la base de evidencia y compartir conocimientos sobre la alimentación escolar

En el curso de este análisis se han identificado diversos temas de investigación. La información acerca de los costos per cápita de la alimentación escolar es mucho más robusta hoy que hace cinco años y hay puntos de referencia disponibles; sin embargo, es preciso explorar los factores de costo de los programas. En otras palabras, debemos entender por qué los costos pueden ser bajos en un país y muy altos en otros y elaborar una guía para los países sobre cómo estimar los costos en cada etapa de la cadena de suministro y cómo optimizar las operaciones. Hay una evidente falta de información disponible sobre la alimentación escolar en los países de alto ingreso. Hay también un número sorprendentemente bajo de evaluaciones sobre el impacto de la alimentación escolar, lo cual significa una oportunidad perdida para mejorar la eficacia de los programas. Hay vacíos de evidencia en cuanto al impacto de la compra de alimentos a los pequeños agricultores. Se necesita estudiar cómo están los países resolviendo los temas de estándares de calidad alimentarios y guías nutricionales para la alimentación escolar y también desarrollar pautas sobre estos temas para aquellos países que deseen fortalecer estas dimensiones en sus programas. A pesar del trabajo reciente para documentar la transición del apoyo externo a la apropiación nacional, parte del cual está incluido en este informe, todavía hay vacíos de información acerca de cómo los países, particularmente los países de ingreso bajo y medio, han podido financiar estos programas.

El PMA, BM, PCD y sus asociados continuarán aportando a la base de conocimiento. Las áreas clave de enfoque incluirán las evaluaciones de impacto, estudios de caso y documentos técnicos de trabajo. Esta información será publicada a medida que esté disponible, con el objetivo general de aportar orientaciones útiles a los países, de modo que puedan implementar programas de alimentación escolar más eficientes y sostenibles que lleguen hasta los niños más vulnerables.

Una última palabra

Este informe demuestra que los programas de alimentación escolar son de gran escala a nivel mundial. Desde la crisis financiera del 2008, la cobertura de estos programas y el interés en ellos han crecido, tanto en los países en buena situación como en los países pobres. La inversión global en estos programas se aproxima a los 75 mil millones de dólares al año, monto que alimenta diariamente a más de 368 millones de estudiantes. Casi todos los países están procurando implementar estos programas porque, a pesar de que estos tienen objetivos múltiples, sirven especialmente como redes de protección social y fomentan buenos resultados a nivel educativo y nutricional. Los análisis que aquí presentamos comprueban que estos programas ofrecen beneficios tangibles y que se puede mejorar la eficiencia en todos los países, pero fundamentalmente en los países más pobres. Este informe proporciona nuevas perspectivas sobre las políticas y el manejo de los programas de alimentación escolar y marca el comienzo de un análisis sistemático de sus fortalezas y los retos que enfrentan. Pero el informe también resalta las debilidades de la base de evidencia actual y la necesidad de que los países y la comunidad de desarrollo trabajen mancomunadamente para cerciorarse de que los programas nuevos y los pre-existentes sean eficaces y eficientes. Ha llegado la hora de darle a los programas de alimentación escolar la atención que requieren y merecen.

Introducción



Contexto y fundamentación

En 2009, BM y PMA, en colaboración con el Partnership for Child Development (PCD), publicaron un análisis titulado *Reconsiderando la Alimentación Escolar*.¹ El análisis se llevó a cabo con la finalidad de comprender mejor la creciente demanda de programas de alimentación escolar por parte de los países, a raíz de las crisis alimentaria, energética y financiera de 2008. Los gobiernos habían comprendido claramente que estos programas brindan múltiples beneficios y son importantes herramientas para ayudar a las personas más vulnerables. Los programas apoyan con ingresos a las familias por medio del suministro de alimentos y contribuyen al aprendizaje al aumentar el acceso de los estudiantes a la educación y mantener su estado nutricional y su salud en general. Esto los convierte en inversiones atractivas para la protección social a largo plazo, así como en redes de seguridad de corto plazo para los niños y sus familias.

En el PMA, los resultados arrojados por *Reconsiderando la Alimentación Escolar* llevaron a un cambio en la estrategia de la alimentación escolar, una nueva política sobre la alimentación escolar y una forma distinta de trabajar con gobiernos y asociados. Esto se dio en el contexto de un cambio estratégico más amplio a lo interno del PMA, que pasó de ser una organización de apoyo alimentario que proporcionaba alimentación directamente a los hogares vulnerables, a ser una organización de asistencia alimentaria que dispone de una gama de modalidades para ayudar a las naciones, comunidades y hogares a incrementar su acceso a seguridad alimentaria y nutricional.

Con su nueva política, el PMA se ha comprometido a abandonar el enfoque de alimentación escolar que se basa en proyectos, en favor de uno de más largo plazo y sostenible. Este nuevo enfoque enfatiza la apropiación por parte del gobierno y la necesidad de que los programas sean más eficientes en el manejo de sus costos. También destaca la compra local, el vínculo con los pequeños agricultores y el compromiso de ofrecer una mejor y más nutritiva canasta de alimentos. La política sitúa al PMA como proveedor de apoyo temporal a los gobiernos, con el objetivo, a largo plazo, de reducir su asistencia, mas dejando tras sí programas de alimentación escolar eficientes en cuanto a costos e integrados a las políticas y marcos nacionales.

En su rol de líder global en alimentación escolar y conforme a su política, el PMA está comprometido a trabajar con sus asociados para analizar y compartir conocimientos que permitan apoyar más a los gobiernos en la implementación de programas nacionales sostenibles. Esta publicación forma parte de dicho esfuerzo.

El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial busca añadir al análisis de 2009 y comenzar un proceso sistemático para entender mejor las fortalezas y los retos que enfrentan los programas de alimentación escolar a nivel mundial. Es una labor en marcha y representa el estado actual de nuestra comprensión de la alimentación escolar. La información se derivó de una encuesta global ejecutada por el PMA a inicios de 2012 y de una serie de estudios de caso y documentos técnicos de trabajo revisados por expertos y elaborados con asociados. El análisis condujo a la identificación de nuevas áreas que requieren atención más encauzada. El informe

¹ Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. y Drake, L. 2011. *Reconsiderando la alimentación escolar: Redes de protección social, desarrollo infantil y el sector de la educación*. PMA y Banco Mundial. Roma y Washington, D.C.

resalta tales áreas y delinea la agenda de investigación en la cual el PMA y sus asociados están colaborando en este momento.

Esta es la primera de una serie de tres publicaciones ligadas cuya elaboración se ha emprendido conjuntamente entre gobiernos, BM, PCD y otros asociados de desarrollo con experiencia y conocimiento en alimentación escolar. Este análisis abre el camino para desarrollar una mejor base de evidencia sobre la alimentación escolar. La segunda publicación será una colección de estudios de caso – un libro de consulta o de guía – en la que se explorarán las experiencias actuales de países con operaciones de alimentación escolar. La tercera publicación presentará las lecciones aprendidas por países que hayan efectuado la transición de la dependencia en la ayuda externa a la apropiación nacional. Las tres publicaciones estarán cimentadas en una compilación de informes de investigación dirigidos a especialistas, académicos y asesores técnicos, la cual también será publicada (véase la Figura 1 y el Anexo I).

Figura 1 Reforzando y compartiendo el conocimiento: publicaciones sobre la alimentación escolar



El presente informe se organiza en cuatro capítulos. El primer capítulo presenta un análisis de cuán importante es la alimentación escolar en la práctica e incluye estimaciones de la envergadura, cobertura e inversión a nivel mundial. El segundo capítulo destaca las diferencias entre los programas en países de ingreso alto, medio y bajo. El tercer capítulo se centra en las tres dimensiones principales de la alimentación escolar: su contribución a la protección social, el desarrollo infantil y la promesa de proporcionarles a los agricultores el acceso a un nuevo mercado. A este capítulo le sigue un resumen de lo que conocemos acerca de los costos de la alimentación escolar hoy en día. El último capítulo describe lo que los asociados están haciendo para apoyar la alimentación escolar y como está cambiando el rol del PMA. La publicación termina con una sección dedicada a las conclusiones, en la cual se presenta una agenda de investigación más detallada.

Definiciones y fuentes de datos

¿Qué es la alimentación escolar?

La alimentación escolar se define aquí como la provisión de alimentos a los escolares. Hay varios tipos de programas, pero estos se pueden clasificar en dos categorías principales, en base a sus modalidades: (1) la alimentación en las escuelas, en la que los escolares reciben los alimentos en la escuela; y (2) las raciones para llevar a casa, en la que las familias reciben alimentos si sus niños asisten a la escuela. La alimentación en las escuelas puede dividirse, a su vez, en dos categorías comunes: (1) los programas que proveen comidas y (2) los programas que proveen galletas o refrigerios de alta energía.

En algunos países, las comidas en las escuelas se combinan con raciones para llevar a casa para los niños más vulnerables - incluyendo a las niñas y los niños afectados por el VIH -, para generar un mayor impacto sobre la matriculación escolar y los índices de retención, como también para reducir discrepancias sociales o de género. A pesar de que el presente informe abarca información sobre todas las modalidades, se enfatiza la alimentación en las escuelas, puesto que los gobiernos, con muy pocas excepciones, prefieren comidas o meriendas para sus programas. Por ende, a menos que se especifique lo contrario, el término 'alimentación escolar' en este informe se refiere a las comidas o meriendas proporcionadas dentro de la escuela. En varios países adicionalmente, los programas de alimentación escolar pueden cubrir a escolares de pre-primaria, primaria y secundaria.. La información presentada en esta publicación cubre estas tres categorías, con la excepción del indicador de cobertura, el cual se calcula solamente para los escolares de primaria.

Fuentes de datos y terminología

Este informe utiliza tanto fuentes primarias como secundarias para derivar información sobre los programas de alimentación escolar alrededor del mundo. El diseño de toda la investigación se basó en una visión y estructura conceptual global para la alimentación escolar, desarrollada conjuntamente por PMA, BM y PCD. La estructura conceptual se basa en cinco estándares de calidad para la alimentación escolar que fueron presentados originalmente en *Reconsiderando la Alimentación Escolar*: 1) marcos nacionales de política sólidos, 2) financiación estable y predecible, 3) capacidad institucional suficiente para su implementación y coordinación, 4) diseño e implementación de calidad, y 5) participación de la comunidad.

La fuente primaria de los datos cuantitativos es la encuesta global del PMA sobre la alimentación escolar, llevada a cabo entre enero y marzo de 2012. Luego se obtuvo información adicional sobre países que no participaron en la encuesta por medio de una revisión exhaustiva de estudios de caso, publicaciones e informes. Se hizo un esfuerzo específico para obtener información sobre países de alto ingreso a través de contacto directos con puntos focales gubernamentales. Finalmente, en cuanto a países sobre los cuales la información obtenida era insuficiente, se estimaron parámetros en base a información provista por BM y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Ya que la encuesta global del PMA tenía datos limitados sobre los costos per cápita (los cuales son muy difíciles de calcular y homologar entre países), se obtuvo información sobre los costos

a través de otra fuente. Así, el estudio que se presenta en el Capítulo 4 utiliza datos de 2008 siendo la fuente más reciente y completa sobre los costos de la alimentación escolar: cubre 74 países, incluyendo a 12 países de ingreso alto, 39 países de ingreso medio y 23 países de ingreso bajo.²

El primer capítulo de este informe presenta estimaciones en cuanto a los siguientes indicadores clave: número de niños que reciben alimentos en las escuelas, metodologías de focalización, cobertura de los programas y montos de inversión. Dado que las cifras de gastos de los programas por país no están universalmente disponibles para comparar, la inversión se define aquí como el monto total presupuestado para la alimentación escolar, o el presupuesto estimado. En capítulos posteriores de esta publicación se presentará la información proveniente de la encuesta global; la información complementaria de otras fuentes aparece citada. El tamaño de las muestras depende del indicador, visto que no había información disponible sobre todos los países.

La información cualitativa presentada en este informe se deriva de varias fuentes, de las cuales la principal son los estudios de caso elaborados por el PMA, BM y PCD durante el periodo 2010-2012. Hay información adicional que fue aportada por contrapartes gubernamentales, personal de las oficinas de país del PMA, asociados clave como el BM, PCD, el SFT del Reino Unido y la Fundación Global para la Nutrición Infantil (FGNI). La información cualitativa ha sido sometida a un proceso de revisión interno, en tanto que los estudios de caso de país han sido aprobados por el personal de la oficina de país del PMA correspondiente.

El Recuadro 1 muestra las definiciones de los términos utilizados en esta publicación, las cuales son de uso común en la literatura sobre la alimentación escolar.

Recuadro 1 Terminología técnica

Programa de alimentación escolar nacional: Programa manejado por el gobierno, ya sea individualmente o con el apoyo del PMA u otros asociados de desarrollo (véase a continuación), para proporcionarle a los niños en edad escolar alimentación en forma regular.

Asociados para el desarrollo: Término general para referirse a partes interesadas y organizaciones de donantes que apoyan las estrategias de desarrollo nacional. Los asociados para el desarrollo incluyen a agencias de la ONU (PMA, UNICEF, OMS); organizaciones internacionales no-

gubernamentales (Plan International, Save the Children International, World Vision International, Care International y Relief International); y otras organizaciones (BM, PCD, el Instituto Internacional para la Investigación de la Política Alimentaria, Millennium Villages Project, Fundación Global para la Nutrición Infantil (FGNI) y la sociedad civil a nivel local.

Beneficiarios: Aquellos que reciben los beneficios de un programa social en particular: en este caso, son los niños que reciben alimentación a través del programa nacional de alimentación escolar.

² Gelli, A. y Daryanani, R. (próximo) ¿Son sostenibles los programas de alimentación escolar en entornos de ingreso bajo? Ideas acerca del costo de la alimentación escolar comparado con las inversiones en la educación primaria. Boletín sobre Alimentación y Nutrición.

Focalización: Método utilizado para enfocar los recursos de los programas hacia los pobres o vulnerables.^{3,4} Hay varias formas de focalizar, pero las más utilizadas en este informe y que son comunes a los programas de alimentación escolar son: individual, geográfica o universal.

Los programas *de focalización individual* son aquellos en los que los estudiantes se seleccionan según factores demográficos tales como edad, género o pobreza. En los programas *de focalización geográfica*, la ubicación determina la elegibilidad. Ciertas zonas pueden ser seleccionadas conforme a indicadores tales como pobreza, prevalencia de la inseguridad alimentaria o bajo rendimiento educativo. La *focalización universal* es aquella en la que todos los niños, sin importar su edad, estado socioeconómico o género, son elegibles para participar en el programa.

Eficiencia de la focalización: Las redes de seguridad social buscan focalizar sus beneficios en los más necesitados para proveerles los mayores recursos posibles dentro de un presupuesto limitado. La eficiencia de la focalización se refiere al grado al cual los beneficios de un programa social en realidad se destinan a los pobres.⁵

Modalidades de los programas: Un programa de alimentación escolar puede proveer comidas calientes, galletas o meriendas, raciones para llevar a casa, o cualquier combinación de estas tres modalidades.

Cobertura: La proporción de estudiantes que son beneficiarios del programa nacional de alimentación escolar.

Ampliación: Aumento en el número de beneficiarios alcanzados por el programa nacional de alimentación escolar.

Inversión: Presupuesto total asignado a la alimentación escolar por parte del gobierno o el PMA, o una estimación de ese presupuesto. En esta publicación, los datos

de inversión son estimaciones basadas en datos secundarios y no en información proveniente directamente de los balances nacionales.

Costos: El costo por alumno de la alimentación escolar se estima como el gasto total asociado con las actividades de alimentación escolar, dividido entre el número de beneficiarios. La cifra refleja los costos relacionados con la compra, transporte, almacenamiento y gestión, y personal. No se incluyen las contribuciones de la comunidad.⁶ *Recuperación de costos* se refiere a que los costos del programa sean compensados mediante contribuciones provenientes de los beneficiarios o comunidades.

Fortificación: La práctica de incrementar deliberadamente el contenido de micronutrientes esenciales (tales como la Vitamina A, hierro, yodo o zinc) de los alimentos.⁷

Desparasitación: Tratamiento que controla las infecciones intestinales por lombrices, tales como los helmintos (acáridos, tiñas y anquilostoma) y esquistosomiasis. La Organización Mundial de Salud (OMS) ha recomendado la administración de albendazol o mebendazol a los niños para tratar los helmintos y praziquantel para tratar la esquistosomiasis. Estas drogas son altamente eficientes y de bajo costo.^{8,9}

Sobrepeso/Obesidad: Condición caracterizada por un exceso de masa corporal que puede ser el resultado de una dieta desbalanceada. La obesidad se define de acuerdo al índice de masa corporal, que se calcula con el peso en kilogramos dividido por la altura en metros cuadrados. Los niveles a los cuales el índice de masa corporal identifica a un niño como con sobrepeso u obeso son específicos a la edad y el género y son definidos por el Grupo de Trabajo Internacional para la Obesidad. Los niveles que establecen la obesidad son más altos que aquellos que establecen el sobrepeso.¹⁰

Estructura de la política: Conjunto de instrumentos ejecutivos y legislativos que pueden incluir estatutos, decretos, órdenes, políticas o directrices relacionadas a los programas sociales: en este caso, los de alimentación escolar. Estos instrumentos en conjunto articulan 'derechos', definen metas y establecen y regulan instituciones y procesos para materializar tales derechos a través de la acción gubernamental.¹¹

Protección Social: Sistemas, programas y políticas que ayudan a los individuos y las sociedades a desarrollar resiliencia ante los riesgos, lograr la igualdad y aprovechar las oportunidades. Las herramientas de protección social incluyen las redes de seguridad, sistemas de pensión y programas y políticas laborales y de seguros.¹²

Redes de Seguridad: Programas que proporcionan dinero en efectivo o beneficios en especie, buscando reducir la pobreza o la vulnerabilidad.¹³

Redes de seguridad basadas en alimentos: Proveen a las personas

más vulnerables asistencia alimentaria directa, regular y predecible por medio de dinero en efectivo o especie, para: (1) impedir que caigan por debajo de un nivel mínimo de seguridad alimentaria a raíz de un shock; (2) incrementar su resiliencia a los shocks; y, (3) en algunos casos, para promover su seguridad alimentaria.¹⁴ El valor de venta al público de una transferencia de alimentos en el mercado local se denomina *transferencia de ingresos*.

Transición: Reducción progresiva del apoyo externo – incluyendo apoyo operacional, financiación y asistencia técnica – por parte de los asociados para el desarrollo al programa nacional de alimentación escolar de un país.¹⁵

Pequeños agricultores: Agricultores de semi-subsistencia que cultivan menos de cinco hectáreas de terreno, aunque la mayoría cultiva menos de dos hectáreas. La definición precisa puede variar de acuerdo al país y la región.¹⁶

³ Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. y Ouerghi, A. 2008. *Para protección y promoción: El diseño y ejecución de redes de protección social efectiva*. Banco Mundial. Washington, D.C.

⁴ Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. 2004. *Orientación de las transferencias en los países en desarrollo: revisión de las lecciones y experiencias*. Banco Mundial. Washington, D.C.

⁵ Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. y Drake, L. (2009). *Reconsiderando la alimentación escolar: Las redes de protección social, el desarrollo del niño y el sector educativo*. Direcciones en Desarrollo. Desarrollo Humano. Banco Mundial. Washington, D.C.

⁶ Gelli, A. y Daryanani, R. (próximo).

⁷ FAO y OMS. 2006. *Guías para la fortificación de alimentos con micronutrientes*. PMA . Ginebra.

⁸ OMS. Objetivos de Desarrollo del Milenio. "Hay evidencia: la desparasitación contribuye a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio" 2005. http://whqlibdoc.who.int/hq/2005/WHO_CDS_CPE_PVC_2005.12.pdf

⁹ PMA. "Política de Alimentación Escolar del PMA". 2009. Temas de Política, Punto 4 de la Agenda.

¹⁰ de Onis, M., Onyango, A.W., Borghi, E., Siyam, A., Nishida, C. y Siekmann, J. 2007. "Elaboración de una referencia sobre crecimiento de la OMS para niños y adolescentes en edad escolar". Boletín de la Organización Mundial de la Salud 85: 660-7.

¹¹ Singh, S. 2012. "Programas de Alimentación Escolar: Una Revisión de los Marcos Legales y de Políticas". Estudio comisionado por Partnership for Child Development y el Programa Mundial de Alimentos.

¹² Banco Mundial. 2012. *Gestionando riesgos, promoviendo el crecimiento: Desarrollando sistemas de protección social para África. Estrategia 2012-2022 de Protección Social para África del Banco Mundial*. Banco Mundial. Washington, D.C.

¹³ PMA. 2012. "Actualización de la política de redes de seguridad del PMA; el Rol de la Asistencia Alimentaria en la Protección Social.". Temas de Política, Punto 5 de la Agenda. Roma.

¹⁴ Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. y Ouerghi, A. 2008. *Para protección y promoción: el diseño e implementación de redes de seguridad efectivas*. Banco Mundial. Washington, D.C.

¹⁵ Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. y Drake, L. (2009). *Reconsiderando la alimentación escolar: Las redes de protección social, el desarrollo del niño y el sector educativo*. Direcciones en Desarrollo. Desarrollo Humano. Banco Mundial. Washington, D.C.

¹⁶ PMA . 2012. *P4P Compras para el Progreso – Una Guía Básica*.



1

¿Cuán prevalente es la alimentación escolar?

Capítulo 1



Durante los últimos años, el PMA y otros asociados para el desarrollo han venido informado sobre un aumento en la demanda de alimentación escolar y en el interés que está siendo demostrado por los países. Sin embargo, ¿Cuántos países están actualmente implementando estos programas? ¿Hay programas establecidos en países en diferentes grupos de ingreso, o solo en algunos? ¿Son estos programas grandes inversiones nacionales o programas pequeños, financiados por donantes? Estas son algunas de las preguntas que el PMA y sus asociados han intentado contestar durante estos últimos tres años. Con la finalidad de entender cuán significativa es la alimentación escolar en la práctica, este capítulo presenta las primeras estimaciones del número de niños que recibe comidas en todo el mundo, la envergadura de las inversiones gubernamentales y la cobertura de los programas.

Los resultados que se presentan en este libro concuerdan con los de *Reconsiderando la Alimentación Escolar*. En primer lugar, la sola envergadura y el nivel de inversión en la alimentación escolar son impresionantes. Casi todos los países del mundo sobre los cuales hemos obtenido información buscan alimentar a sus niños en edad escolar. Estos programas tan bien establecidos representan quizás la red de protección más grande en el mundo. Por ende, a los fines de este informe y para los gobiernos y otros agentes que analizan la alimentación escolar, la pregunta clave no es si los países deben implementar programas de alimentación escolar, sino cómo pueden mejorar la eficacia y eficiencia de los programas que ya están implementando.

En segundo lugar, la cobertura de los programas de alimentación escolar es menor en aquellos países en donde la necesidad es mayor. La cobertura de los programas de alimentación escolar varía mucho entre los países de ingreso alto, medio y bajo. En los países de ingreso alto y medio, todos los estudiantes generalmente tienen acceso a la alimentación a través de sus escuelas y los estudiantes más vulnerables típicamente reciben comidas subsidiadas o gratuitas. En los países de ingreso bajo-medio y bajo, por el contrario, los programas generalmente solo están disponibles para algunos niños, en ciertas áreas geográficas seleccionadas según los factores de vulnerabilidad. Las estimaciones presentadas en este primer capítulo sugieren que la cobertura sigue siendo menor allí en donde la necesidad es mayor en términos de hambre, pobreza y bajos indicadores sociales.

Finalmente, los gobiernos de países de bajo ingreso priorizan los programas de alimentación escolar dentro de la asistencia para el desarrollo que reciben. Desde una perspectiva global, la asistencia externa para el desarrollo es un contribuyente menor a los costos totales de la alimentación escolar, representando menos del 2% del total. En países de ingreso bajo, sin embargo, la inversión de los donantes representa el 83% de los recursos asignados a los programas de alimentación escolar. Estas cifras hacen resaltar la magnitud de la necesidad que hay en los países pobres, como también la prioridad que los gobiernos de esos países le atribuyen a esta actividad.

Recuadro 2 Clasificación de los ingresos de los países

Este informe utiliza la clasificación del BM de países por grupo de ingreso.¹⁷ En cuanto a los países con una población de 30.000 habitantes o más, el ingreso nacional bruto per cápita para el 2011 en dólares de EE.UU. se calcula utilizando el método Atlas del BM. Los países se clasifican así: ingreso bajo: 1.025 dólares o menos; ingreso medio-bajo: 1.026-4.035 dólares; ingreso medio-alto: 4.036-12.475 dólares; e ingreso alto: 12.475 dólares o más.

Estos parámetros se establecieron en julio de 2012 y son válidos hasta julio de 2013. En este informe se combinan los grupos de países de ingreso alto-medio y alto en vista de que los programas de alimentación escolar dentro de ambos grupos son similares. Por consiguiente, los otros dos grupos de ingreso se refieren a los países de ingreso bajo-medio y de ingreso bajo.

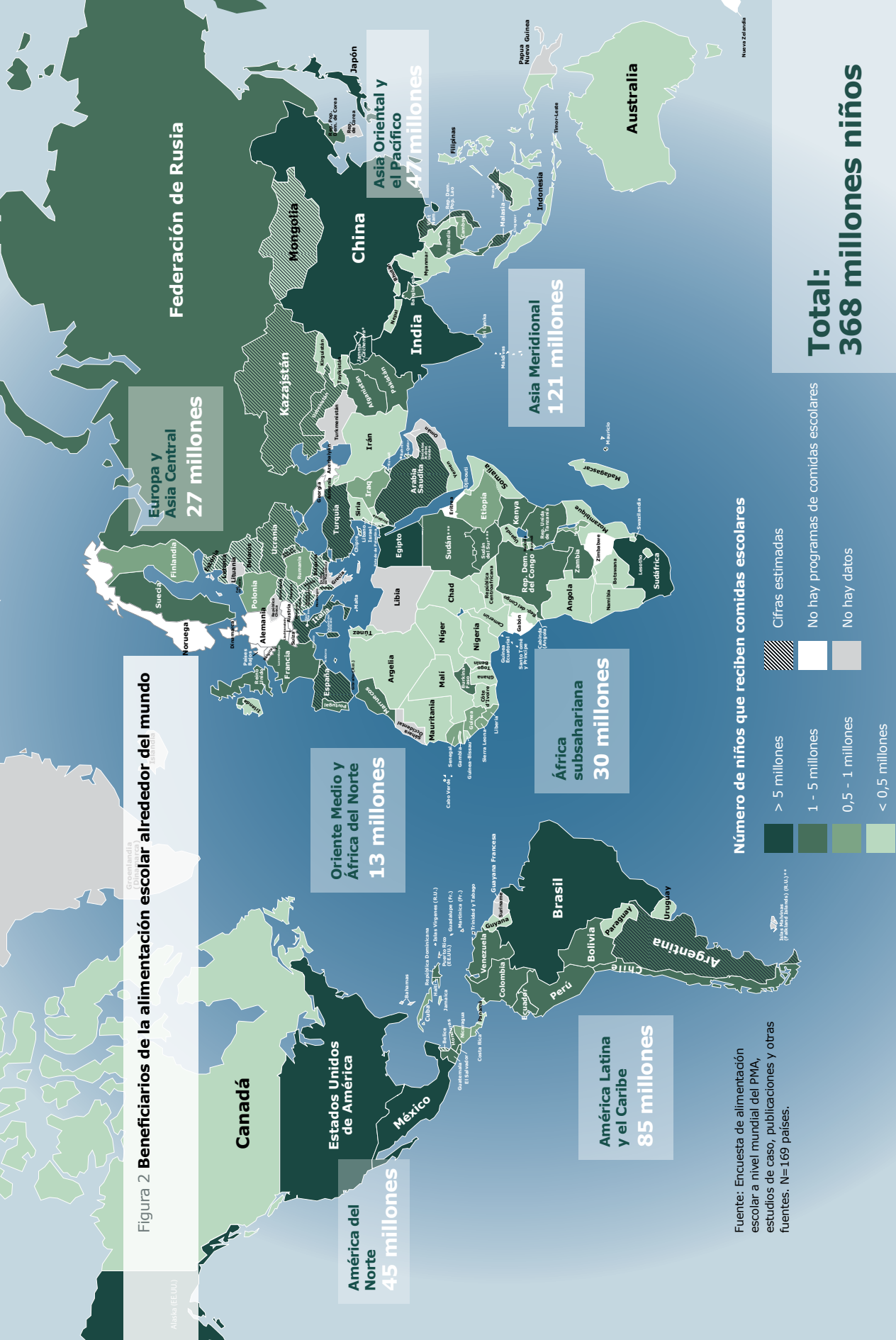
¹⁷ <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>

1.1 La magnitud de los esfuerzos de alimentación escolar

Hay al menos 368 millones de niños en todo el mundo, en edades de pre-primaria, primaria y secundaria, que reciben alimentación por medio de sus escuelas. Estas cifras provienen de una muestra de 169 países (véase la Figura 2).¹⁸ Los programas más extensos se encuentran en India (114 millones), Brasil (47 millones), Estados Unidos (45 millones) y China (26 millones). Hay al menos 43 países con programas que asisten a más de un millón de niños. La región con el mayor número de beneficiarios es el sur de Asia, seguida por América Latina y el Caribe (para más información sobre un país en específico, véase el Anexo II). El número global de estudiantes que recibe alimentación escolar incluye a los que son asistidos mediante programas apoyados por el PMA.

¹⁸ El número de beneficiarios se basa en el total de niños en edad pre-escolar y escolar (primaria y secundaria) que son beneficiarios de programas nacionales de alimentación escolar (incluyendo a los que atiende el PMA) en 169 países. En algunos países las cifras fueron estimadas, en cuyo caso las cifras se refieren únicamente a los niños de escuela primaria. Los cálculos para obtener las cifras estimadas se describen más detalladamente en el Anexo III.

Figura 2 **Beneficiarios de la alimentación escolar alrededor del mundo**



Fuente: Encuesta de alimentación escolar a nivel mundial del PMA, estudios de caso, publicaciones y otras fuentes. N=169 países.

Número de niños que reciben comidas escolares

- > 5 millones
- 1 - 5 millones
- 0,5 - 1 millones
- < 0,5 millones
- Cifras estimadas
- No hay programas de comidas escolares
- No hay datos

Total:
368 millones niños

Las estimaciones globales del número de beneficiarios de la alimentación escolar provienen de varias fuentes (véase la Tabla 1). La encuesta global sobre la alimentación escolar incluye información sobre 99 países y recibió un índice de respuesta del 92%. Se consultaron otras fuentes con respecto a otros países. La primera fuente fueron los estudios de caso, búsquedas en Internet y publicaciones existentes, de los cuales se obtuvo información sobre 15 países. La segunda fuente provino de la correspondencia con informantes gubernamentales clave en los países de ingreso alto: de los 11 países contactados, seis proporcionaron información sobre sus programas de alimentación escolar. Como un último esfuerzo, se estimó la información sobre los beneficiarios en 49 países utilizando información sobre la cobertura y la población en edad escolar. Para obtener más información sobre las estimaciones de beneficiarios, véase el Anexo III.

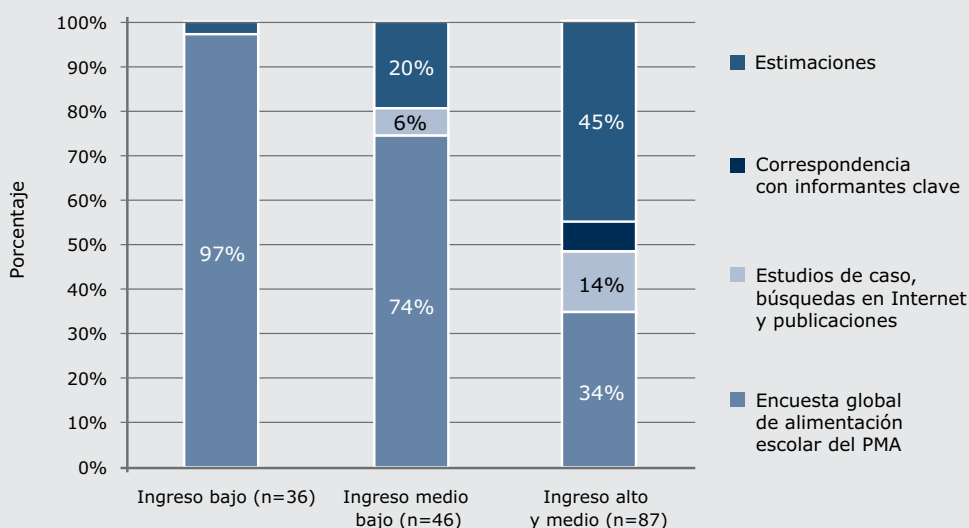
Mientras que la información de la encuesta y otras fuentes incluye a niños de todas las edades (pre-primaria, primaria y secundaria), las estimaciones sobre los 49 países reflejan solamente a los niños en escuela primaria, ya que faltan datos sobre la cobertura de los otros grupos de edad. De allí que los totales que se presentan a continuación estén subestimados, aunque no por mucho, porque los niños en escuela primaria representan el 92% de la muestra evaluada (véase también la Tabla 4 sobre la cobertura según grupo de edad escolar).

Tabla 1 Fuentes de información, tamaño de la muestra e índice de respuesta para las estimaciones de los beneficiarios de la alimentación escolar

| | Muestra meta | Muestra final | Índice de respuesta |
|---|---------------------|----------------------|----------------------------|
| Encuesta Global de Alimentación Escolar del PMA | 108 | 99 | 92% |
| Otras fuentes: | | | |
| Estudios de caso, búsquedas en Internet y publicaciones | No aplica | 15 | No aplica |
| Correspondencia con informantes clave de países de ingreso alto y alto-medio | 11 | 6 | 55% |
| Estimaciones | No aplica | 49 | No aplica |
| Total | No aplica | 169 | No aplica |

Fuentes: Encuesta global de alimentación escolar del PMA, estudios de caso, publicaciones y otras fuentes.

Uno de los hallazgos de este esfuerzo es que la disponibilidad de datos nacionales sobre la alimentación escolar en los países de alto ingreso es limitada y que a menudo son menos detallados que los datos disponibles para los países de ingreso bajo y mediano (véase el Recuadro 3). El índice de respuesta en cuanto a la correspondencia con países de alto ingreso fue particularmente bajo; por consiguiente, los datos del 45% de los países de ingreso alto y alto-medio fueron estimados (véase la Figura 3 para los países incluidos en la muestra, por grupo de ingreso).

Figura 3 **Desglose de la muestra, por fuente y nivel de ingreso**

Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA, estudios de caso, publicaciones y otras fuentes. N=169 países.

Recuadro 3 **¿Por qué hay información limitada sobre la alimentación escolar en los países de ingreso alto?**¹⁹

Aunque sorprendió la dificultad en obtener información sobre la alimentación escolar en países de ingreso alto, hay un par de posibles explicaciones. Primeramente, en muchos de esos países, la complejidad de los programas de alimentación escolar (p.ej., múltiples comedores, sistemas de cupones y distribuidores alternativos tales como máquinas dispensadoras) hace difícil la recopilación de información sobre la disponibilidad de los alimentos y sus costos.

En segundo lugar, a menudo la responsabilidad de manejar y financiar los programas recae en las escuelas individuales o en las autoridades estatales y solo se recopila información sobre costos cuando el gobierno provee comidas gratuitas o subsidiadas. En los países de ingreso alto, los programas generalmente tienen múltiples

fuentes de financiación (p.ej., comidas compradas por los padres o subsidiadas parcial o totalmente por el gobierno central y local o por escuelas individuales); por ende, los datos pueden ser difíciles de identificar y desglosar. La misma complejidad del servicio significa que no siempre se puede compilar información robusta de nivel nacional.

En algunos países en donde los programas de alimentación escolar están siendo reevaluados (p.ej., Japón, Reino Unido y Estados Unidos), la calidad de la recopilación de datos nacionales ha mejorado para poder medir el impacto de los cambios en la política gubernamental. No obstante, este interés renovado no está universalmente presente en todos los países o gobiernos y la recopilación de información sigue siendo dispar.

¹⁹ Contribuido por el Dr. Michael Nelson, Director de Investigación y Nutrición del School Food Trust del Reino Unido.

1.2 Los montos que se invierten anualmente en la alimentación escolar

En base a la información disponible sobre el número de estudiantes que reciben alimentación en la escuela y el costo per cápita de la alimentación escolar, se puede estimar que la inversión anual global en la alimentación escolar se encuentra entre los 47.000 millones y los 75.000 millones – la mayoría de los cuales proviene de los presupuestos gubernamentales.

Dado que no hay información sobre los gastos actuales en alimentación escolar para la mayoría de los países. Las estimaciones que se presentan en este informe se basaron en datos secundarios y no en información obtenida directamente de los balances nacionales. En esta sección presentamos estimaciones de las inversiones, definidas como los montos que presupuestan los gobiernos nacionales para la alimentación escolar (tal como se reporta en los países incluidos en la encuesta global de alimentación escolar del PMA) y/o una estimación del presupuesto nacional basada en los costos per cápita y el número de beneficiarios de los programas de alimentación escolar.

Las cifras agregadas de la inversión global se estimaron a través de la aplicación de dos conjuntos de valores de inversión, a dos diferentes muestras de beneficiarios. Las cuatro estimaciones que resultaron proveen una gama plausible de valores.

La Tabla 2 representa la derivación de las dos muestras de beneficiarios. La Muestra 1 de beneficiarios parte con el número total de países que respondieron a la encuesta y se reduce luego a aquellos países que reportaron beneficiarios y presupuestos nacionales para la alimentación escolar. La Muestra 2 de beneficiarios parte con la muestra total de 169 países (incluyendo información proveniente de otras fuentes y estimaciones) y se reduce similarmente a 154 países.

Tabla 2 **Cálculo de las muestras de beneficiarios**

| | Muestra original | Beneficiarios del programa de alimentación escolar reportado | Presupuesto para alimentación o costo per cápita reportados o conocido | Muestra final | |
|-----------------------------|---|--|--|------------------|-------------------------|
| | | | | Número de países | Número de beneficiarios |
| Muestra 1 de beneficiarios: | 99 países que respondieron a la encuesta | 7 países que no reportaron beneficiarios | 3 países que reportaron beneficiarios pero que no reportaron datos de inversión | 89 países | 325 millones |
| Muestra 2 de beneficiarios: | 169 países de la encuesta, otras fuentes de comunicación con los países | 14 países que no reportaron beneficiarios | 1 país que sí reportó beneficiarios pero no datos sobre costo promedio o inversión | 154 países | 368 millones |

Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA, estudios de caso, publicaciones y otras fuentes. N=169 países.

Los dos conjuntos de valores de inversión son: el presupuesto nacional asignado a la alimentación escolar (tal como lo reportó cada país en la encuesta global) y el costo per cápita promedio de la alimentación escolar, según el grupo de ingreso al que pertenece el país. La estimación promedio de los costos utiliza valores de costo obtenidos por medio de otras fuentes.²⁰ En vez de calcularlos a nivel nacional, estas estimaciones reflejan el grupo de ingreso de los países.²¹ Los valores de los presupuestos nacionales se presentan en US\$ de 2011 y los valores del costo promedio se presentan en US\$ de 2008. Para más información sobre las estimaciones de las inversiones, véase el Anexo III.

La Tabla 3 indica los cuatro métodos que se utilizan para estimar la inversión global en la alimentación escolar. Empleando datos de costos de 2008 y datos de beneficiarios de 2011, la estimación más baja fue de 30,000 millones y la más alta de 75, 000 millones.

Tabla 3 Cuatro métodos para estimar el total anual de la inversión en la alimentación escolar

| Muestra | Número de países | Número de beneficiarios | Valor de la inversión | Inversión total estimada (US\$) |
|-----------------------------|------------------|-------------------------|--|---------------------------------|
| Muestra 1 de beneficiarios: | 89 | 325 millones | Presupuesto asignado | 30000 millones |
| | 89 | 325 millones | Costo promedio por grupo | 58000 millones |
| Muestra 2 de beneficiarios: | 154 | 368 millones | Presupuesto asignado por los países que cuentan con datos; costo promedio por grupo, en base a ingreso, para los 64 países restantes | 47000 millones |
| | 154 | 368 millones | Costo promedio por grupo, en base a ingreso | 75000 millones |

Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA, estudios de caso, publicaciones, Banco Mundial, UNESCO y Gelli A. y Daryanani R. (próximamente).

Nota: En el Anexo III se describen con mayor detalle las estimaciones de la inversión.

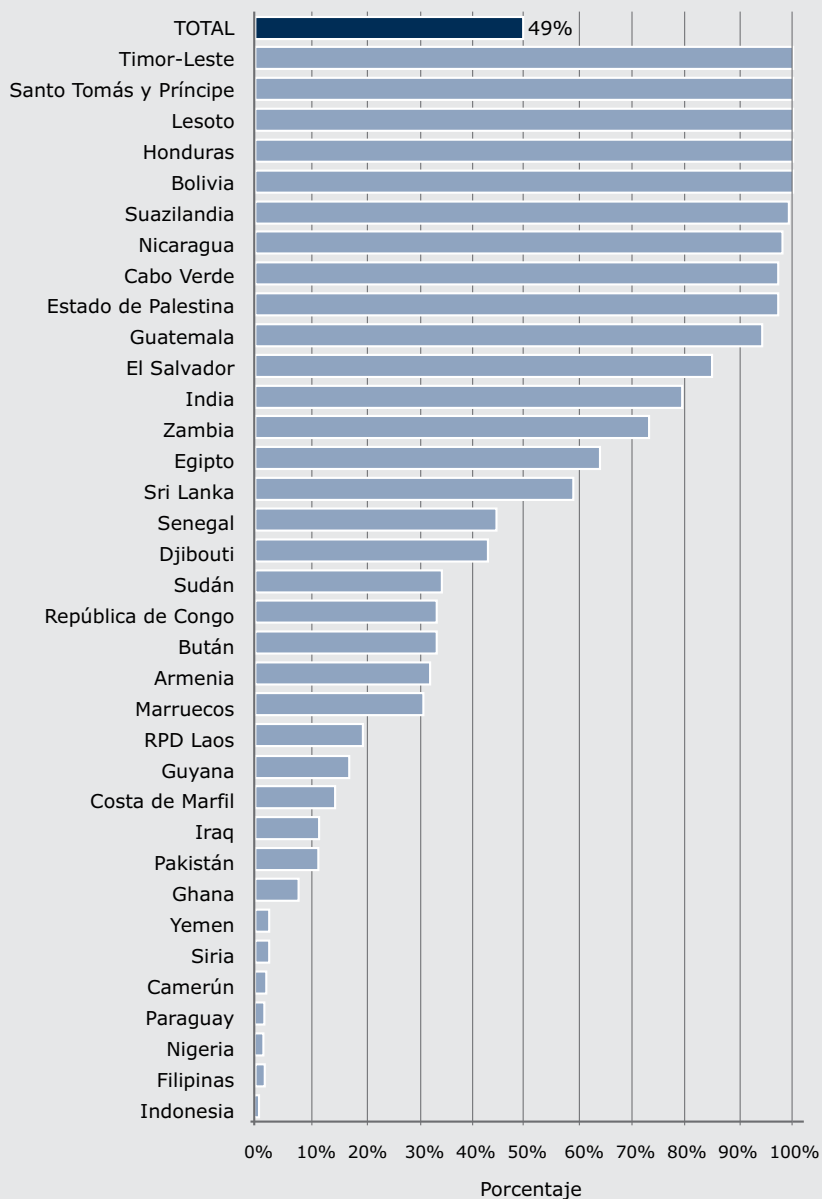
1.3 La cobertura de los programas de alimentación escolar

La cobertura se define como la proporción de estudiantes que asisten a la escuela que son beneficiarios del programa nacional de alimentación escolar. Aunque la presente publicación presenta datos sobre todos los grupos de edad, el análisis de la cobertura se limita a los estudiantes de escuela primaria, dado que hay información limitada sobre el desglose de los beneficiarios de la alimentación escolar por grupo etario. En los países de ingreso bajo-medio, el 49% de los niños de escuela primaria tiene acceso a la alimentación escolar, mientras que en los países de ingreso bajo, la cifra equivale al 18% (véase las Figuras 4 y 5).

20 Gelli, A. y Daryanani, R. (próximamente). "¿Son sostenibles los programas de alimentación escolar en entornos de ingreso bajo? Ideas acerca del costo de la alimentación escolar comparado con las inversiones en la educación primaria". *Boletín sobre Alimentación y Nutrición*.

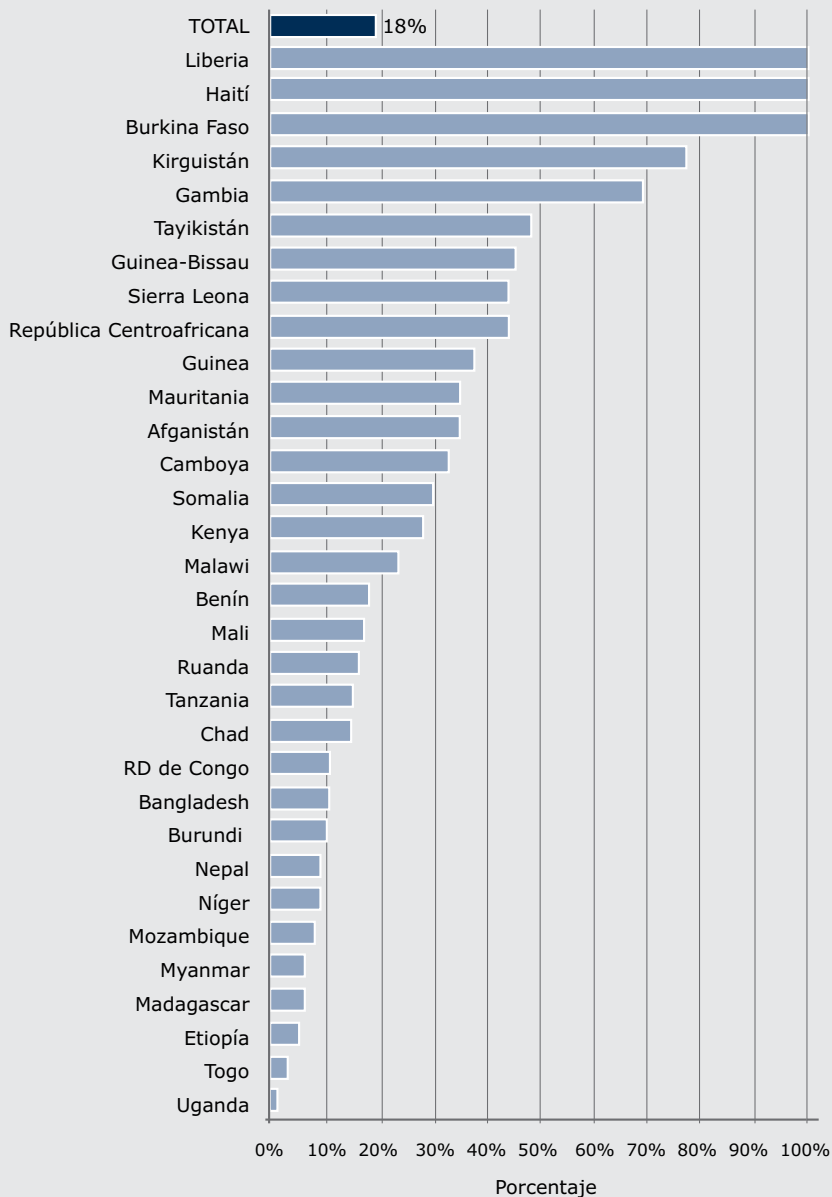
21 Los grupos de ingreso fueron definidos así: ingreso bajo: 1.025 dólares o menos; ingreso medio-bajo: 1.026 – 4.035 dólares; ingreso medio-alto: 4.036 – 12.475 dólares; e ingreso alto: 12.476 dólares o más.

Figura 4 Cobertura de los programas de alimentación escolar en países de ingreso medio-bajo



Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA, estudios de caso, publicaciones, el Banco Mundial y UNESCO. N=35 países. En el Anexo III se incluye más información sobre estos cálculos.

Figura 5 Cobertura de los programas de alimentación escolar en países de ingreso bajo



Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA, estudios de casos, publicaciones, Banco Mundial y UNESCO. N=32 países. En el Anexo III se incluye mayor información sobre estos cálculos.

A pesar de las bajas cifras totales entre los países de bajo ingreso, hay tres países que brindan cobertura a casi todos los niños en la escuela primaria: Burkina Faso, Haití y Liberia. En esta sección no se presenta información sobre la cobertura en países de ingreso alto y alto-medio porque hay pocos países de este grupo de ingreso para los cuales hay datos disponibles.

La cobertura en cada país se estimó como el número de beneficiarios de la alimentación escolar detallado en la encuesta global de alimentación escolar del PMA, dividido por el número de niños en las escuelas primarias, según reportó el BM (2010).²² En varios casos en los que faltaban los datos del BM, se estimó el número de niños en las escuelas primarias al multiplicar el índice de matriculación por la población de edad escolar. Ambas variables estaban disponibles a través de UNESCO (2011).²³ Ya que el numerador abarca a todos los estudiantes (de pre-primaria, primaria y secundaria) y el denominador representa únicamente a los niños de edad primaria, las estimaciones de la cobertura están sobrestimadas. Puesto que los datos de la encuesta sugieren que el 92% de los beneficiarios de la alimentación escolar están en la escuela primaria, lo sobrestimado (no existe 'sobrestimación') no es significativo.

La cobertura se calculó con respecto a cada país, al igual que para cada grupo de ingreso, estos últimos ponderados por el número de estudiantes de edad primaria matriculados. Hay más información sobre estos cálculos en el Anexo III. La focalización de los programas dentro de los países se abordará en el próximo capítulo.

La información proveniente de la encuesta nos permite conocer el nivel escolar de los niños hacia quienes se focalizan los programas. De los 108 países que recibieron una encuesta de alimentación escolar, 105 países reportaron el nivel escolar. Como se muestra en la Tabla 4, todos los países reportaron que brindan asistencia a los niños en edad de escuela primaria. Casi la mitad de los países cubre exclusivamente a los niños en edad de escuela primaria, mientras que el 40% cubre una combinación de niños en edades de escuela pre-primaria, primaria y secundaria. El 11% restante de los países cubre a los niños de todos los tres niveles.

Tabla 4 Países que proporcionan comidas escolares, según nivel escolar

| Nivel Escolar | | | Países | |
|---------------|----------|------------|--------|------------|
| Pre-Primaria | Primaria | Secundaria | Numero | Porcentaje |
| | ✓ | | 51 | 49% |
| ✓ | ✓ | | 30 | 29% |
| | ✓ | ✓ | 12 | 11% |
| ✓ | ✓ | ✓ | 12 | 11% |

Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA, estudios de caso, publicaciones y otras fuentes. N=105 países.

²² Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (2010).

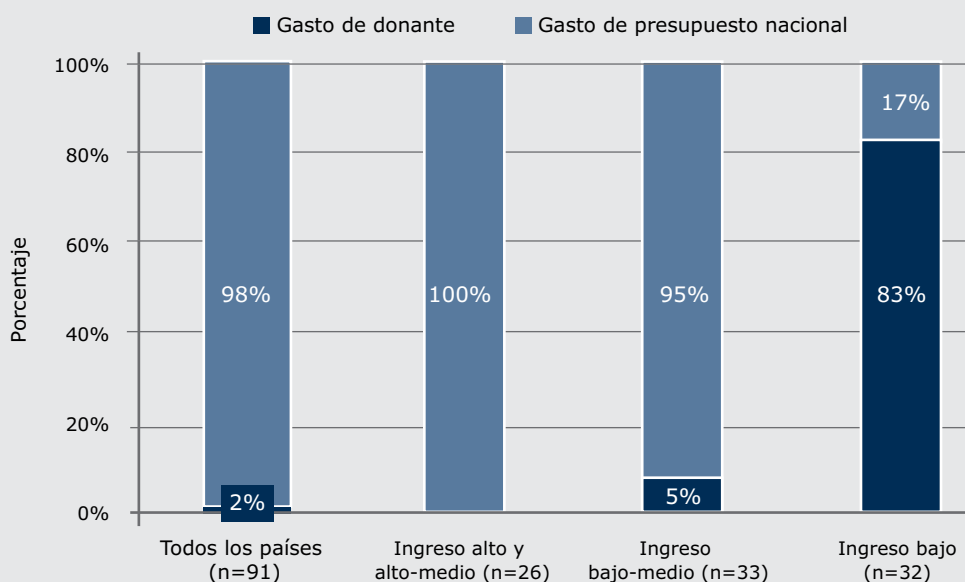
²³ Instituto para Estadísticas de UNESCO (2011).

1.4 Fuentes de financiación de los programas

Desde una perspectiva global, la asistencia externa para el desarrollo es un contribuyente menor a los costos totales de la alimentación escolar, representando menos del 2% de las aportaciones. No obstante, mientras que los programas en países con ingreso alto y medio están siendo financiados casi exclusivamente por ingresos internos (impuestos y otras fuentes), los programas en países de bajo ingreso dependen del apoyo de los donantes (véase la Figura 6). En estos países, las fuentes externas de financiación cubren casi el 83% de las necesidades de los programas.

La información sobre financiación se calculó en base a la encuesta global de la alimentación escolar del PMA. Los países que respondieron a la encuesta reportaron los presupuestos nacionales para la alimentación escolar y las fuentes de financiación de esos presupuestos. Las estimaciones para los países de ingreso bajo incluyeron la financiación de los donantes canalizada a través del PMA. En el cálculo no consideró la financiación proporcionada por donantes que se canaliza a través de organizaciones no gubernamentales u organizaciones basadas en la comunidad. De allí que la proporción de la financiación de los donantes, comparada con la proporción de la financiación interna, está subestimada.

Figura 6 **Desglose de los gastos públicos agregados de acuerdo a la fuente de financiación**



Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA, estudios de caso, publicaciones y otras fuentes. N=91 países.

1.5 Los próximos pasos

No es fácil calcular el número de beneficiarios, la cobertura y la inversión asociados con la alimentación escolar. Aquí se presentan las mejores estimaciones que se han elaborado; en los próximos años se le dará seguimiento a la evolución de estas cifras. En base a esta primera experiencia, se han determinado los siguientes dos temas importantes por resolver:

- 1. Continuar la encuesta global de alimentación escolar del PMA.** Lanzada a principios de 2012 y con un índice de respuesta del 92%, la encuesta ha demostrado ser una exitosa manera de recopilar información porque aprovecha la amplia experiencia de campo del PMA (las oficinas de país del PMA fueron instrumentales a la hora de obtener información de parte de las fuentes gubernamentales). El PMA continuará recopilando información sistemáticamente a través de una encuesta global, lo cual permitirá medir tendencias y aumentar la precisión de las estimaciones.
- 2. Mejorar el esfuerzo de recopilación de datos sobre los países de ingreso alto.** Los esfuerzos por obtener información proveniente de otras fuentes (estudios de casos, búsquedas en Internet y correspondencia con informantes gubernamentales clave) obtuvieron resultados mixtos. En vista de que el índice de respuesta de los países de ingreso alto fue extremadamente bajo, las cifras sobre esos países tuvieron que ser estimadas. El PMA colaborará con sus asociados para mejorar la calidad de los datos sobre estos países, teniendo como meta la implantación de una encuesta equivalente y comparable en los países de ingreso alto.



2

¿Qué tanto importa el nivel de ingresos de un país?

Capítulo 2



Las estimaciones sobre la magnitud, inversión y cobertura presentadas en el capítulo anterior sugieren que hay diferencias importantes entre los programas establecidos en países de distintos niveles de ingreso, particularmente en cuanto a la cobertura y fuentes de financiación. Este capítulo explora tales diferencias más detalladamente, con el objetivo de comprender mejor las implicaciones prácticas de estas correlaciones. Al igual que en el resto del informe, los niveles de ingreso se han definido de acuerdo con el BM. Los países de ingreso alto y alto-medio, en los cuales el ingreso per cápita es de un mínimo de 4.036 dólares, se han agrupado porque sus programas de alimentación escolar tienen características similares. Los países con un ingreso per cápita de 1.025 dólares o menos se clasifican como países de ingreso bajo y los países con un ingreso per cápita entre 1.206 y 4.035 dólares se clasifican como países de ingreso medio-bajo (véase el Recuadro 2).

El análisis produjo dos descubrimientos importantes. En primer lugar, se estableció que las diferencias marcadas entre los programas de los países de ingreso alto, medio y bajo indican que los niveles de ingreso de un país sí están asociados, tanto a la magnitud, como al nivel de arraigo de esos programas dentro de la política nacional. Los programas en países de ingreso alto y alto-medio generalmente tienen marcos reglamentarios bien cimentados y una institucionalización más sólida. Por ejemplo, esos países a menudo tienen mecanismos de recuperación de costos a través del cobro a las familias con mayor estabilidad financiera y utilizan esos ingresos para cubrir el costo de alimentar a personas que provienen de entornos de vulnerabilidad. En contraste, los programas en países de ingreso bajo están menos arraigados en las estructuras de la política nacional y generalmente no han introducido el elemento de la recuperación de costos. Esto sugiere que los asociados de desarrollo pueden jugar un rol de soporte a través del apoyo a la transición de esos países hacia marcos de programa más efectivos y sostenibles.

En segundo lugar, hay un creciente apoyo político a la alimentación escolar y una mayor demanda de orientación fundamentada en la evidencia. Reconsiderando de la Alimentación Escolar fue concebido originalmente como una guía para países de bajo ingreso; sin embargo, a partir de su publicación en el 2009, algunos países más prósperos, incluyendo a China y la Federación Rusa, han demostrado interés por recibir información confiable sobre cómo proveer apoyo social a los más pobres. Otro indicador de la demanda de conocimientos en lo que a esta área respecta es que el informe original ha sido traducido al árabe, francés y español por casas editoriales comerciales. La búsqueda de conocimiento sobre la alimentación escolar también se refleja en la creciente participación en el Foro Mundial sobre Nutrición Infantil, que se ha constituido en la mayor asamblea de profesionales en alimentación escolar provenientes, tanto de gobiernos como de la sociedad civil, así como en un incremento de la participación a los más altos niveles políticos. Aquí hay un énfasis claro, no solo en cómo ampliar los programas existentes, sino también en cómo mejorar su calidad y eficiencia. A pesar de las limitaciones financieras en general, al menos ocho países de bajo ingreso han implementado programas nacionales de alimentación escolar desde 2000. Existe pues un caso sólido para que los donantes y asociados ayuden a los países de bajo ingreso a diseñar y poner en marcha programas más eficientes, efectivos y sostenibles.

En virtud del análisis presentado, una pregunta sin resolver es si hay un nivel mínimo de ingreso necesario para que un país pueda efectuar la transición a un programa de gestión nacional. El umbral parece estar ubicado entre la condición de país de ingreso bajo y la de país de ingreso bajo-medio. El avance de un país a un grupo de mayor ingreso puede ser un indicador de que el país está listo para gestionar y financiar un programa nacional de alimentación escolar, aunque se necesitan más investigaciones en esta área para poder corroborar esta conclusión.

2.1 La alimentación escolar en países de ingreso alto y medio-alto

Hay poca información actualizada acerca de la alimentación escolar a este nivel de ingreso. En esta sección se presentan los datos disponibles en razón de la encuesta global de alimentación escolar del PMA, complementados con la información proveniente de los estudios de caso y las observaciones de los asociados.

La alimentación escolar en países de ingreso alto ha existido durante mucho tiempo: en algunas instancias, desde mediados del siglo veinte (véase la Figura 9). La información proveniente de la encuesta global de alimentación escolar del PMA demuestra que, en promedio, los programas de alimentación escolar en esta categoría de ingreso nacional han existido por 38 años. Este y otros indicadores clave se resumen en la Tabla 5.

Según el School Food Trust, hay un interés renovado en la alimentación escolar en muchos países de ingreso alto, en parte a causa de la necesidad de resolver problemas asociados con el sobrepeso y la obesidad y, en parte, a causa de una mejor comprensión del mayor rol que juega la alimentación en la salud, el desempeño académico y las desigualdades en materia de salud.²⁴ En muchos países se han introducido nuevos estándares que buscan limitar la energía total contenida en las comidas y mejorar el balance nutricional de los alimentos ofrecidos, por ejemplo, aumentando la ingesta de frutas y vegetales (véase los Estudios de Caso 1 y 2).

Estudio de caso 1 Lidiando con el sobrepeso y la obesidad infantil - la experiencia de Japón y México^{25,26}

Japón y México han reformado recientemente sus programas de alimentación escolar en respuesta a los niveles crecientes de sobrepeso infantil. El programa de alimentación escolar de Japón lleva más de 120 años, mientras que la tradición del desayuno en México se originó en 1929. El programa japonés ahora cubre a casi todos los niños en edad de escuela primaria y secundaria; el mexicano cubre a casi una cuarta parte de los niños matriculados.

En Japón, el lanzamiento en 2005 del Acta de Educación Dietética Básica promovió un cambio en los objetivos del programa de alimentación escolar para mejorar la educación en nutrición y crear hábitos alimenticios saludables, en vez de enfocarse en resolver la desnutrición. Mediante el Acta de los Almuerzos Escolares se formalizó el nuevo enfoque, en el cual los profesores de nutrición juegan un papel preponderante. Los estudiantes y los padres de familia participan en actividades de aprendizaje nutricional, cocina y consejería. Se han efectuado inversiones significativas para contratar profesores especializados

en nutrición, más de 4,000 en 2012. En un esfuerzo por promover un sentido de conexión con la comunidad, se han introducido ingredientes cultivados localmente como parte de las comidas escolares. Actualmente, las comidas escolares — que comúnmente consisten de leche, vegetales y pan o arroz — y las actividades de educación en nutrición cubren a más de 5 millones de niños.

En México, el programa de desayunos escolares se transformó en 2007 para responder mejor a la doble carga del sobrepeso y la desnutrición y para responder mejor a las diversas necesidades locales. Comprendiendo que un programa de gestión centralizada no se ajustaba a las preferencias y culturas alimentarias locales, este se descentralizó en 1997.

A medida también que el país se iba percatando del aumento de la población con sobrepeso, el alto contenido de calorías de las comidas — originalmente diseñadas para combatir la desnutrición — empezó a causar preocupación.

²⁴ Harper, C., Wood, L. y Mitchell, C. 2008. *La provisión de la alimentación escolar en 18 países*. The School Food Trust.

Los objetivos del programa fueron reformulados. Se emitieron nuevos estándares de nutrición para guiar el contenido de las comidas, estableciéndose límites estrictos en cuanto al contenido de azúcar y grasa. El uso de la leche desnatada, cereales de grano entero, y frutas y vegetales frescos se volvió prioridad, al tiempo que se enfatizó la ingesta de comidas

tradicionales de la dieta mexicana, conocida por ser abundante en micronutrientes importantes. Las comidas se acompañan con educación en nutrición orientada a niños y padres de familia (quienes se ofrecen de voluntarios para la preparación de las comidas). Hoy, más de cinco millones de niños reciben un desayuno balanceado en todos los estados de la Federación.

²⁵ Oji, M. Director de la División de Educación en Salud Escolar. "Promoviendo la educación dietética mediante programas de almuerzos escolares en escuelas japonesas". Taller sobre Alimentación Escolar en las Economías de APEC. 28 y 29 de junio de 2012.

²⁶ Gobierno de México y PMA. 2012. *Sistema nacional para el desarrollo integral de la familia (DIF), Estudio de caso: Programa Desayunos Escolares de México.*

Estudio de caso 2 Gestionando el cambio en el Reino Unido – la evolución de los estándares nutricionales²⁷

El Reino Unido comprende Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, los cuales poseen programas de alimentación escolar bien establecidos. La cobertura varía, pero típicamente abarca del 35% al 50%. La mayoría de los estudiantes pagan por sus comidas, pero hay sistemas que les suministran comidas gratuitas a los escolares de familias de ingresos bajos que reciben subsidios de la seguridad social.

A partir del 2000, en todas las partes del Reino Unido se han lanzado iniciativas para mejorar la calidad del suministro de los alimentos escolares — Hungry for Success (Escocia); Appetite for Life (Gales); School Food: Top Marks (Irlanda del Norte); y el SFT (Inglaterra) —. Esto ha sido en respuesta a la epidemia de obesidad en niños en edad escolar y también para brindarles a los niños provenientes de familias pobres una mejor red de protección nutricional. Se introdujeron directrices de cumplimiento voluntario para proveedores, con la finalidad de mejorar la calidad de los alimentos proporcionados a los estudiantes, pero estas no fueron efectivas. Luego se introdujeron estándares obligatorios y, a partir de 2013, las comidas escolares en Inglaterra, Escocia, Gales, e Irlanda del Norte están sujetas a dichos estándares.

En Escocia, Gales e Irlanda del Norte, se están esforzando las oficinas gubernamentales para mejorar la calidad de sus programas. En respuesta a una serie de transmisiones

televisivas hechas en 2005 por el célebre chef Jamie Oliver, quien criticaba la mala calidad de la alimentación escolar, en 2006 el gobierno de Inglaterra estableció el School Food Trust (SFT), con una inversión de 38 millones de libras esterlinas (61 millones de dólares) a ser distribuidas a lo largo de seis años. El gobierno acordó además proporcionar un subsidio de fondos designados cercano a los 480 millones de libras esterlinas (771 millones de dólares) a lo largo de seis años (de 0.18 a 0.22 centésimos, por comida) para apoyar la transición hacia alimentos más saludables, y también aportará el monitoreo y la evaluación del desempeño a nivel local.

Como organización para la gestión del cambio en el país, el SFT resultó ser único en el Reino Unido. La organización colaboró con el gobierno para desarrollar estándares y redactar legislación. También apoyó a los proveedores, escolares y padres de familia para que entendieran mejor la necesidad de efectuar un cambio y brindó apoyo práctico por medio de guías, conferencias, mercadeo y publicaciones. Adicionalmente, el SFT realizó una encuesta anual de proveedores para monitorear el cumplimiento de los estándares establecidos y evaluar los cambios en el costo de las comidas escolares, las barreras al cambio y el personal.

Una evaluación realizada por el SFT sugiere que una organización nacional promotora de cambios cuesta relativamente poco si se la compara con

el presupuesto general para la alimentación escolar y con los beneficios potenciales en términos de la salud infantil. Por ejemplo, en el periodo 2010-2011, aproximadamente 270.000 estudiantes adicionales tomaron un almuerzo escolar que en el periodo 2007-2008. En relación al financiamiento directo para el SFT durante el todo el periodo de su operación, y tomando en cuenta una disminución inicial en el número de beneficiarios, el costo de darle un almuerzo a un niño adicional ascendió a cerca de 141 libras esterlinas (227 dólares), es decir, 38 millones de libras esterlinas dividido entre 270.000 estudiantes adicionales). Aunque se desconoce el impacto que a largo plazo tendrá el recibir un almuerzo escolar, hay evidencia de que los hábitos dietéticos pasan de la infancia a la edad adulta. De allí que 141 libras esterlinas (227 dólares) sea un costo relativamente bajo en relación a los beneficios potenciales que se obtendrían en cuanto a salud, educación, empleo e ingresos a lo largo de una vida, que pueden resultar de la introducción de mejores hábitos alimenticios en la escuela.

Es posible efectuar también otros cálculos. Por ejemplo, alrededor de 3 millones de niños

reciben comidas escolares a diario en Inglaterra. El costo anual por niño, para que tengan acceso a un almuerzo escolar más saludable (en relación al costo de establecer y mantener el SFT a lo largo de seis años), es de 38 millones de libras esterlinas (61 millones de dólares), dividido entre 3 millones de niños y seis años, lo cual arroja 2,11 libras esterlinas (3,39 dólares). Finalmente, se puede expresar el costo de apoyar al SFT en términos del número de comidas servidas a lo largo del periodo durante el cual el estuvo operando el SFT. Si el costo anual por estudiante fue de aproximadamente 2,11 libras esterlinas (3,39 dólares) y hay aproximadamente 190 días hábiles por año escolar, entonces el SFT gastó 1.1 peniques (0.018 centavos de dólar) por almuerzo escolar (2,11 libras esterlinas / 190 días). El costo de un penique por comida parece ser una inversión ínfima para financiar una organización promotora de cambios que ha tenido un impacto evidente en el alcance del cambio en los servicios de alimentación escolar en el espacio de seis años. En Escocia, Gales e Irlanda del Norte también se han dado mejoras, pero las mismas generalmente están menos bien documentadas y los costos no están tan claramente definidos.

²⁷ Contribuido por el Dr. Michael Nelson, Director de Investigación y Nutrición del School Food Trust del Reino Unido.

Algunos países de ingreso alto-medio han efectuado innovaciones en la cadena de suministro y en los procedimientos de compras y licitaciones. Por ejemplo, Chile reformó su sistema público de licitaciones para la alimentación escolar para promover una mayor transparencia y obtener una mejor calidad en los servicios proporcionados por compañías privadas de proveedores. Brasil enlazó de manera exitosa la alimentación escolar con la producción de agricultores de familia, produciendo buenos resultados, tanto para los escolares, como para el sector agrícola de pequeña escala y las economías locales (véase el Estudio de caso 8).

En países de ingreso alto, el servicio de alimentación escolar está generalmente disponible para todos los estudiantes. En algunos países, sin embargo, ciertos estudiantes pagan sus almuerzos, mientras que otros lo reciben gratuitamente o pagan menos. Muy pocos países proporcionan comidas escolares gratuitas (alimentación escolar universal) a todos los estudiantes, siendo Finlandia y Suecia las excepciones notables²⁸. Los niños elegibles para recibir comidas escolares gratuitas son aquellos que viven en hogares pobres o vulnerables, conforme a ciertos criterios (p.ej., hogares que tienen un ingreso por debajo de un cierto umbral o estudiantes que viven en hogares que reciben transferencias estatales, tales como apoyo de ingreso o manutención infantil). Dado que seleccionan a ciertos niños y les brindan comidas gratuitas, estos programas son designados como programas de focalización individual. Un 30% de los países en este grupo de ingreso utiliza metodologías de focalización individual (véase la Figura 7 y la Tabla 8).

²⁸ Harper, C., Wood, L. y Mitchell, C. 2008. *La provisión de la alimentación escolar en 18 países*. The School Food Trust.

La experiencia lograda con otras redes de seguridad e instrumentos de protección social en general demuestra que los programas de focalización individual tienden a ser altamente eficientes, aumentando la probabilidad de que la mayor proporción de los recursos sean dirigidos a los estudiantes más pobres. En el caso de la alimentación escolar, cuyo servicio está disponible a todos los estudiantes, pero a diferentes precios, los programas tienen un elemento de recuperación de costos, es decir, que algunos estudiantes miembros de familias más acomodadas cubren indirectamente parte de los costos de alimentar a los niños que provienen de familias más vulnerables.

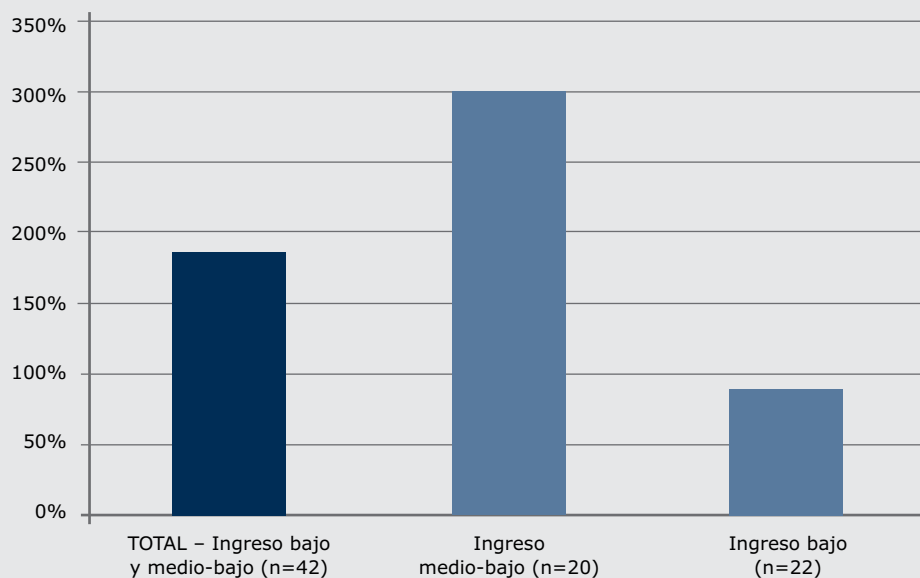
No obstante, es complicado tomar la decisión de quiénes son elegibles para el programa, hacer cumplir las asignaciones e impedir que algunos niños sean estigmatizados por recibir comidas gratuitas. Primeramente, se necesitan sistemas sofisticados para poder analizar los niveles de pobreza y vulnerabilidad de los niños y sus familias. En segundo lugar, tiene que haber un sistema eficiente para seleccionar, registrar y darles seguimiento a los beneficiarios para determinar si están recibiendo los beneficios. Es por ello que este tipo de programas que seleccionan a los estudiantes individualmente se encuentran más comúnmente en los países de ingreso alto.

Los programas de alimentación escolar en países de ingreso alto y alto-medio cuestan, en promedio, 371 dólares por niño, por año (en el Capítulo 4 se ofrece más información acerca de los costos).

2.2 La alimentación escolar en los países de ingreso bajo-medio

En promedio, los programas de alimentación escolar en países de ingreso bajo-medio se iniciaron hace 21 años. A partir de 2008, varios países han ampliado sus programas nacionales de alimentación escolar, lo cual apunta hacia la existencia de una mayor demanda por contar con estas redes de protección. Utilizando datos obtenidos a través de la encuesta mundial de 2012 y una base de datos establecida previamente en el 2008, un análisis de 20 países de ingreso bajo-medio y 22 países de ingreso bajo indica que, en promedio, los programas en esos países han duplicado su alcance durante este periodo. Esto se debe, en gran medida, a la ampliación de los programas en países de ingreso medio-bajo (véase la Figura 8).

Figura 8 Cambios en la cobertura de la alimentación escolar entre 2008 y 2012



Nota: Porcentaje de cambio en el número de niños cubiertos por el programa nacional de alimentación escolar entre 2008 y 2012. Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA y Gelli et al. (2011). n=42 países.

Un 74% de los programas en este grupo de ingreso utilizan metodologías de selección o focalización geográfica, seleccionando áreas para recibir comidas escolares en base a criterios tales como los índices de pobreza más altos o el peor desempeño educativo. Todas las escuelas dentro del área seleccionada y todos los estudiantes matriculados en esas escuelas reciben alimentación gratuita. En el resto del país, sin embargo, el servicio de alimentación escolar no está generalmente disponible para los niños, aunque tengan la capacidad de pagar. Esto significa que los programas con focalización geográfica generalmente no tienen un componente de recuperación de costos.²⁹

La experiencia operacional revela que la focalización geográfica es una forma relativamente fácil de seleccionar beneficiarios porque no requiere un proceso complicado de selección ni de registro. Según la literatura sobre protección social, sin embargo, la desventaja de este método de selección es que no es tan eficiente como otros; es decir, los niños que no son pobres, pero que viven en las áreas seleccionadas, reciben las mismas comidas gratuitas que los niños más pobres. Este no es un gran problema en países con altas tasas de pobreza y en donde los programas están orientados exclusivamente hacia las áreas más pobres: en esos casos, la mayoría de los beneficios alcanzarán a los estudiantes pobres de todos modos. No obstante, a medida que los programas se amplían para cubrir más territorio dentro del país, hay una mayor probabilidad de que se les dará comida gratuita a niños que pudiesen pagar su costo.

²⁹ Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc y e: y A. Ouerghi, A. 2008. "Para protección y promoción: El diseño y ejecución de redes de protección social efectivas." Banco Mundial. Washington, D.C.

Algunos gobiernos tratan de asegurarse de que todas las regiones del país cuenten con alguna cobertura de alimentación escolar. Aunque esto puede incrementar el atractivo político del programa, se diluye su eficiencia porque hay más probabilidades de que los beneficios no lleguen a quienes más los necesitan. También puede darse una inclinación a privilegiar a las áreas urbanas, en detrimento de las áreas rurales, o a escuelas que cuentan con infraestructura o a las que es más fácil acceder, en vez de a aquéllas que requieren inversiones adicionales en infraestructura o logística, pero que probablemente cuenten con mayor número de niños pobres. Una importante consideración al diseñar los programas, por consiguiente, es la de asegurar que véase verdaderamente se priorice y brinde cobertura a los niños más pobres. Este tema es relevante para los programas a todos los niveles de ingreso nacional, pero tiene especial importancia en el ámbito de los países de ingresos medio y bajo, en los que existen mayores restricciones financieras.

En países con ingreso bajo y medio, en promedio, los programas cubren a cerca del 49% de la población en educación primaria, a un costo aproximado de 56 dólares por niño. Un estudio referente a la eficiencia de la focalización en América Latina señala que los programas de alimentación escolar en cuatro países sí han logrado darles cobertura a los niños más pobres, indicando que alrededor del 60% de los beneficios de estos programas le está llegando a los dos quintiles más pobres de la población.³⁰ Desafortunadamente, no hay estudios que permitan comparar cómo se distribuyen los beneficios entre la población de los países con los ingresos más bajos. Según se ilustró recientemente en Ghana (véase el Estudio de caso 13), los análisis de este último tipo ofrecen una oportunidad para ampliar la calidad de los programas y deben realizarse rutinariamente para evaluar la eficiencia de los programas de alimentación escolar en los diversos países.

En vez de aplicar el enfoque focalizado, Guatemala e India implementan programas de alimentación escolar universal (véase el Estudio de caso 3). Estos países han adoptado un enfoque basado en derechos en el que, mediante una ley o decreto, se establece que todos los niños en el país tienen derecho a recibir alimentación en las escuelas. Estos programas están vinculados a los derechos a la seguridad alimentaria y a la educación. No obstante, la universalidad por decreto no necesariamente significa que existe universalidad en la aplicación práctica. Hay países que aún enfrentan retos para ampliar su capacidad de proporcionar igual servicio a todos los niños.

³⁰ Lindert, K., Skoufias, E. y Shapiro, J. 2006. "¿Cuán efectivamente distribuyen los ingresos las transferencias públicas en Latinoamérica y el Caribe?" En: *Redistribuyendo los ingresos a los pobres y a los ricos: Transferencias Públicas en Latinoamérica y el Caribe*. Banco Mundial. Washington D.C.

Estudio de caso 3 El Esquema de Almuerzo en India³¹

India cuenta con el programa de alimentación escolar más grande del mundo: en 2011, el programa llegó a 113.4 millones de niños. El programa nacional, lanzado en 1995 y denominado Esquema de Almuerzo ("Comida de Mediodía" ó MDMS, por sus siglas en inglés), busca asegurar que todos los niños reciban educación primaria y reforzar la nutrición de los estudiantes que asisten a clases en las escuelas primarias. En 2011, una sentencia de la Corte Suprema – dictada a raíz de una demanda civil – declaró que la alimentación escolar es un derecho de todos los escolares y ordenó la provisión de almuerzos preparados en las escuelas primarias. Como resultado, y aun cuando persisten las disparidades regionales, principalmente debido a restricciones financieras al nivel estatal, la cobertura aumentó en todo el país (en más del 10% entre 2010 y 2011). A lo largo del tiempo también han mejorado las directrices referentes a la compra de alimentos y la calidad de la canasta de alimentos.

El programa MDMS es un buen ejemplo de un enfoque de implementación mixto que tiene dos procesos de compras separados: uno, para los alimentos en grano que se subsidia al nivel central a través de la Corporación de Alimentos de la India y, el otro, para alimentos tales como frutas y vegetales frescos, cuyos procedimientos de compra se establecen al nivel estatal.

El Departamento de Educación Escolar y Alfabetización tiene la responsabilidad general del programa, en tanto que un comité nacional directivo le da seguimiento. Al nivel estatal, distrital y local también existen comités análogos.

Los gobiernos estatales son responsables de la ejecución del programa. Al nivel escolar, el programa es gestionado por el comité educativo del pueblo, el comité de gestión y desarrollo escolar o, en algunas instancias, por algunas ONG.

En 2010-2011, el gasto combinado del gobierno central y los gobiernos estatales/ de uniones territoriales en el programa de alimentación escolar fue de aproximadamente 3.850 millones de dólares. Las diversas evaluaciones efectuadas a partir de 2001 han encontrado que el programa tiene impactos positivos sobre la matriculación, la eliminación del hambre en el salón de clases, la promoción de la igualdad de género y la equidad social.

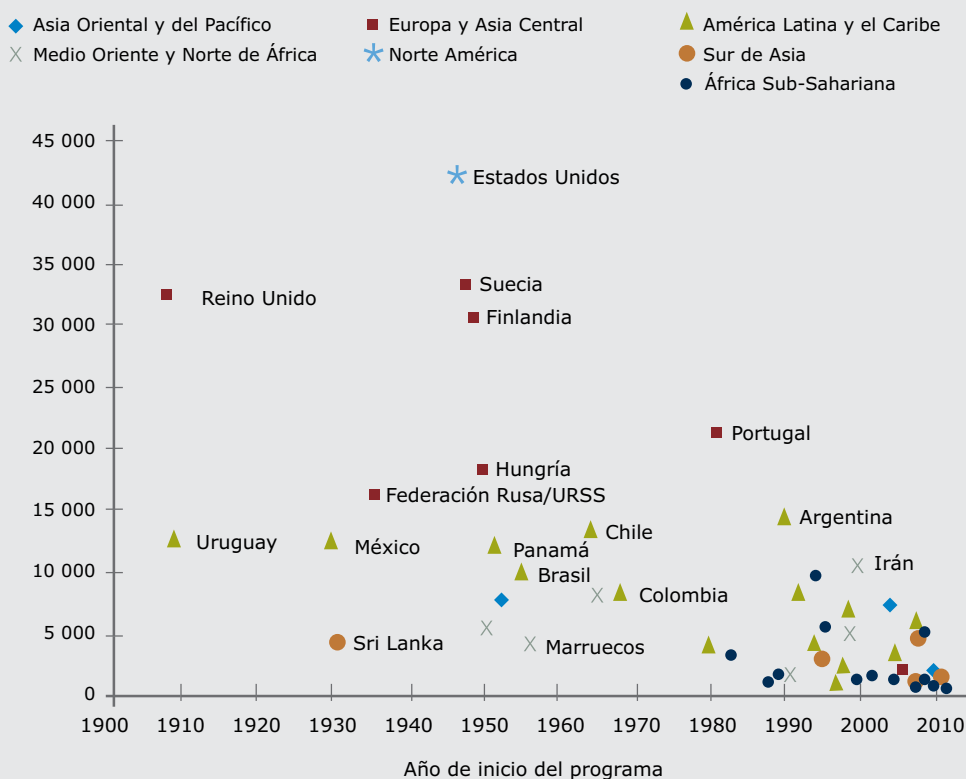
En especial, se ha observado una mayor matriculación entre niños de las Castas y Tribus (anteriormente denominados "intocables"). Los datos sobre las tasas de matriculación en primaria para 2001-2002 y 2007-2008 confirman un aumento significativo en las Castas (del 103.1% al 132.3% entre los varones y del 82.3% al 116.7% al 116.7% entre las mujeres) y en las Tribus (del 106.9% al 134.4% entre los niños y del 85.1% al 124% entre las niñas). No obstante, aún no se ha evaluado el impacto sobre la nutrición, en tanto que hay margen para fortalecer considerablemente los vínculos entre la salud y la nutrición mediante un mejoramiento de la coordinación entre los sectores. Persisten otras debilidades, incluyendo la insuficiente asignación presupuestaria para el transporte de alimentos e infraestructura. Se ha reportado también que la demora en la repartición de los fondos gubernamentales a las agencias de implementación ha tenido efectos negativos en muchas áreas.

³¹ MS Swaminathan Research Foundation of India. 2011. *El programa de alimentación escolar de India: estudio de caso del perfil de país*. Partnership for Child Development. Londres.

2.3 Alimentación escolar en países de ingreso bajo

Diversos países de ingreso bajo están efectuando la transición entre la dependencia en el apoyo externo para sus programas y la gestión y el financiamiento nacionales. En la figura 9 se traza el año en el cual cada uno de 55 países de ingreso bajo, medio y alto, (según el PIB per cápita en dólares EE.UU. en 2005) inició su programa nacional de alimentación escolar. Existe una relación contrapuesta en cuanto a que los países de Europa y Asia central, de PIB más alto, iniciaron sus programas nacionales más temprano que los países de menor ingreso del África Sub-Sahariana y el sur de Asia. De entre los diez países de menor ingreso en la muestra, ocho iniciaron sus programas a partir de 2000 y cinco están en el África Sub-Sahariana.

Figura 9 Año de inicio del programa de alimentación escolar, según nivel de ingreso

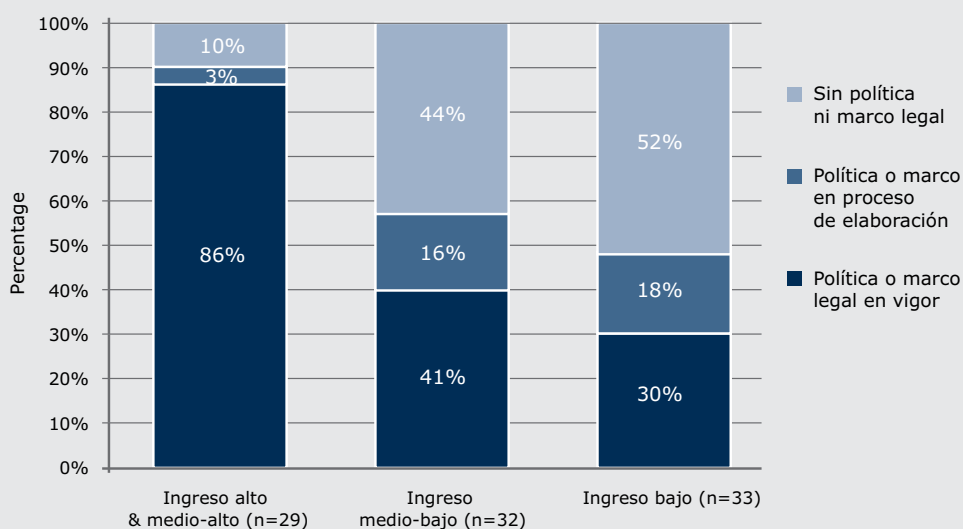


Fuente: Encuesta global de la alimentación escolar del PMA, estudios de casos, publicaciones y otras fuentes. N=56 países.

En tales contextos, la planificación constituye el principal reto para una exitosa transición hacia la gestión y la financiación nacional. La información recopilada a través de estudios de casos señala que una parte importante del proceso de institucionalización es el establecimiento de una política nacional y de un marco legal que rijan la alimentación escolar. A través de la encuesta global de alimentación escolar del PMA se ha logrado obtener información acerca de si existe una

política específica o un documento legal que reglamente el programa de alimentación escolar: de una muestra de 94 países, un 86% de países de ingreso alto y medio-alto tenían en vigor, ya sea una política o un documento legal que regulaba el programa de alimentación escolar, en tanto que, entre los países de bajo ingreso, el 52% no tenía en vigor ni una política ni un marco legal. Un significativo número de países de ingreso bajo-medio e ingreso bajo (un 16% y un 18%, respectivamente) indicaron que se estaba elaborando una política. (Véase la figura 10).

Figura 10 Situación de política y marco legal, según nivel de ingreso del país



Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA. N=94 países.

La información proveniente de una revisión exhaustiva de los marcos reglamentarios de la alimentación escolar confirma los hallazgos de la encuesta global del PMA.³² El estudio analizó 18 países (ocho de ingreso alto, 3 de ingreso medio-bajo y 7 de ingreso bajo) y le asignó a cada cual un puntaje cualitativo sobre la base de la extensión y envergadura de las reglamentaciones nacionales relevantes para la alimentación escolar (políticas y legislación, políticas de compras, políticas para la focalización y estándares de nutrición). Utilizando una escala de cero a diez — en la cual cero significa la inexistencia de marcos reglamentarios para la alimentación escolar y diez representa la existencia de marcos reglamentarios bien establecidos y abarcadores —, los países de alto y medio ingreso superior recibieron un puntaje de ocho, en tanto que los países de ingreso medio bajo recibieron un puntaje de 4.6 y los países de bajo recibieron un puntaje de 1.7. En general, estos datos sugieren que los países de bajo ingreso tienen marcos reglamentarios para la alimentación escolar menos implantados.

³² Singh, S. 2012. *Programas de alimentación escolar: Una revisión de los marcos legales y de políticas*. Documento Comisionado por Partnership for Child Development y el Programa Mundial de Alimentos.

Finalmente, hay una mayor demanda de mayor información por parte de países de bajo y de alto ingreso por igual. Esto se evidencia en la divulgación del documento *Reconsiderando la Alimentación Escolar* tras su lanzamiento en 2009 (véase el Recuadro 4). Otro indicador es el número y nivel de los participantes en el Foro Mundial sobre Nutrición Infantil, la mayor congregación de practicantes de la alimentación escolar, durante los últimos años. (véase el Estudio de caso 12). Representados a los más altos niveles ministeriales, los gobiernos están no solo incrementando, sino también mejorando la calidad y eficiencia de los programas.

En promedio, los programas de alimentación escolar de los países de bajo ingreso cubren el 18% de la población en escuela primaria, a un costo anual de 56 dólares por niño.

Recuadro 4 *Reconsiderando la Alimentación Escolar* – Ilustración de la creciente demanda de los países por contar con análisis cuantitativos de los enfoques a la alimentación escolar approaches

El recibimiento del libro *Reconsiderando la Alimentación Escolar* en todo el mundo demuestra un creciente interés por información e investigación seria acerca de estos programas. Desde su publicación en inglés en 2009, como parte de la serie de publicaciones llamada "Directrices en Desarrollo" del Banco Mundial, el libro ha sido traducido y vuelto a publicar por la Editorial Popular China, la Federación Rusa, los Emiratos Árabes para los estados del Golfo y editoriales comerciales en español e inglés.

El recibimiento del libro en China es ilustrativo. En 2009, la Fundación China para la Investigación sobre el Desarrollo (FCID), influyente organismo nacional sin fines de lucro, publicó un histórico informe titulado "Eliminando la Pobreza en China mediante el Desarrollo".³³ Este análisis sugirió que las estrategias para mitigar la pobreza se deberían enfocar, no solo en los pobres de hoy, sino atender específicamente las necesidades de los hijos de los pobres con la finalidad de impedir que la pobreza se propague de una generación a otra. El informe enfatizó la necesidad de ayudar a los niños a lograr

todo su potencial y a crecer con mejores capacidades para que puedan participar del creciente desarrollo nacional mediante un mejor acceso a la educación, salud, cultura y protección social.

En 2010, la FCID llevó a cabo un simposio de alto nivel en Beijing para explorar cómo poner en operación tales políticas de desarrollo de los niños. El simposio, que incluyó la participación del BM, se enfocó particularmente en cómo proveerles a los niños más pobres oportunidades educativas más equitativas a través de programas de desarrollo de la primera infancia y programas de alimentación escolar, entre otros. Para contribuir al rigor cuantitativo de la discusión, la FCID tradujo y publicó *Reconsiderando la Alimentación Escolar*, la cual fue luego distribuida ampliamente en las provincias, con el ánimo de atender la pobreza intergeneracional. En 2010, las provincias y el gobierno central implementaron un programa piloto de alimentación escolar que atendió a 12 millones de niños; para 2011, el programa se había expandido para cubrir a un estimado de 38 millones de niños.

³³ Fundación China de Investigación para el Desarrollo. 2009. "Eliminando la pobreza a través del desarrollo en China". Routledge Studies on the Chinese Economy, Número 30; Editor de las Series Peter Nolan; Oxford y Nueva York, Taylor y Francis. 250 pág.

Tabla 5 Tabla resumen de las características de los programas de alimentación escolar, según nivel de ingreso de los países

| | Países de ingreso alto y medio-alto | Países de ingreso medio-bajo | Países de bajo ingreso |
|--|-------------------------------------|------------------------------|------------------------|
| Características Principales | | | |
| Años en operación^a | | | |
| Promedio | 38 | 21 | 7 |
| Mínimo | 5 | 2 | 1 |
| Máximo | 104 | 82 | 24 |
| Tipo de focalización^b | | | |
| Universal | 38% | 26% | 9% |
| Geográfica | 33% | 74% | 91% |
| Individual | 30% | 0% | 0% |
| Cobertura^c | | | |
| | ---- | 49% | 18% |
| Costo promedio anual por niño (2008 US\$)^d | | | |
| Promedio | 371 | 56 | 56 |
| Mínimo | 24 | 21 | 20 |
| Máximo | 1,586 | 136 | 117 |
| Actitudes hacia la Política | | | |
| Existencia de política o marco legal^e | | | |
| Política o marco legal en vigor | 86% | 41% | 30% |
| Política o marco legal en elaboración | 3% | 16% | 18% |
| Sin política ni marco legal | 10% | 44% | 52% |
| Nivel de involucramiento reglamentario^f | | | |
| | 8.0 | 4.6 | 1.7 |
| Lógica del programa^g | | | |
| Educación | 48% | 83% | 67% |
| Protección social | 20% | 17% | 33% |
| Nutrición | 32% | 0% | 0% |

^a Encuesta global de alimentación escolar del PMA. N=56: 10 países de ingreso bajo, 20 países de ingreso medio-bajo y 26 países de ingreso medio-alto.

^b Encuesta global de alimentación escolar del PMA. La focalización universal: todos los niños de un país reciben alimentación escolar. La focalización geográfica: el programa de alimentación escolar solamente cubre ciertas áreas. La focalización individual: solo ciertos niños en las escuelas reciben comidas gratuitas. N=108: 40 países de ingreso alto y medio-alto, 35 países de ingreso medio-bajo y 33 países de ingreso bajo.

^c El número de los beneficiarios de alimentación escolar estimados para cobertura fue derivado a partir de la información de la encuesta de alimentación escolar a nivel mundial del PMA, estudios de caso y publicaciones. El número estimado de pupilos matriculados en las escuelas se obtuvo de UNESCO. N=67: 32 países de ingreso bajo y 35 países de ingreso medio-bajo. No se incluye la cobertura para los países de ingreso alto y medio-alto.

^d Las cifras acerca del costo promedio de alimentación escolar provienen de A. Gelli y R. Daryanani (próximamente). N=74: 23 países de ingreso bajo, 24 países de ingreso medio-bajo y 27 países de ingreso alto y medio-alto.

^e Encuesta global de alimentación escolar del PMA. El marco de política o legal relacionado con una política de alimentación escolar nacional específica, tal y como se informó en la encuesta. N=94: 33 países de ingreso bajo, 32 países de ingreso medio-bajo y 29 países de ingreso alto y medio-alto.

^f Singh (2012). Puntuación cualitativa de la extensión y alcance de las regulaciones relevantes en términos de alimentación escolar. N=18: 7 países de ingreso bajo, 3 países de ingreso medio-bajo y 8 países de ingreso alto y medio-alto.

^g Encuesta global de alimentación escolar del PMA. La forma en que la alimentación escolar está enmarcada dentro de un país, tal y como se reportó en la encuesta. N=55: 12 países de ingreso bajo, 18 países de ingreso medio-bajo y 25 países de ingreso alto y medio-alto.

2.4 El camino por recorrer

Este capítulo ha subrayado que existen importantes diferencias entre los países de ingreso alto, medio y bajo con respecto a la alimentación escolar. En general, los países de ingreso bajo tienen programas menos arraigados en los marcos de política y tienen menos cobertura que los países de ingreso alto y medio-alto. Es probable que también sean más dependientes de la asistencia externa.

A pesar de ello, varios países de ingreso bajo han iniciado en los últimos años sus propios programas, financiados y gestionados por el gobierno, en vez de a cargo de un asociado externo. *Reconsiderando la Alimentación Escolar* denomina “transición a la sostenibilidad” al proceso de efectuar la transición a programas gestionados nacionalmente. Esto difiere del anterior concepto de “estrategia de salida” que prevalecía entonces en la literatura sobre alimentación escolar. Los datos sugirieron que los países de ingreso bajo no parecían tratar de procurar una terminación o detener la implementación de los programas, sino que trataban de institucionalizarlos y hacerlos sostenibles dentro de sus marcos nacionales de política. La nueva información presentada en el presente capítulo confirma se hallazgo.

Una pregunta que no resuelve este análisis es si los países necesitan alcanzar un cierto grado de ingreso antes de efectuar la transición hacia una menor financiación externa de los programas de alimentación escolar. Los estudios de caso de países que han efectuado la transición, pasando de programas con apoyo externo (casi todos apoyados inicialmente por el PMA) a programas de apropiación nacional, indican que el paso hacia el financiación y gestión nacionales tiene mayores probabilidades de ser éxito si el país involucrado se ubica en la categoría de renta media-baja, que si está en la categoría de renta baja (véase el Caso de Estudio 4).

De hecho, los análisis sobre el costo relativo de la alimentación escolar (véase el Capítulo 4) señalan que parece haber un umbral mínimo de ingreso a partir del cual los países tienen mayor capacidad para financiar estos programas. El umbral está entre 1.026 dólares y 4.025 dólares *per cápita*, lo cual equivale a la clasificación de países de renta media-baja del BM. Si ello es cierto, entonces hay una evidente necesidad de que los donantes apoyen a aquellos países que no han alcanzado ese nivel de desarrollo, pero que están explorando los medios para diseñar programas más eficientes. He aquí una oportunidad para que los donantes y asociados trabajen con los gobiernos de países de ingreso bajo para planificar sistemáticamente la transición.

Estudio de caso 4 Lecciones de la experiencia de Cabo Verde con la transición³⁴

El gobierno de Cabo Verde inició su programa de alimentación escolar en agosto de 2010, tras 31 años de apoyo por parte del PMA. En 2011, los 86.000 niños matriculados en las escuelas prescolares y primarias públicas recibían alimentos diariamente. El proceso, sin embargo, tuvo sus altibajos y por ello brinda valiosas lecciones con respecto a los riesgos de efectuar una transición demasiado temprana y sobre cómo planificarla para que sea exitosa.

En 1995, el gobierno y el PMA firmaron un acuerdo para iniciar una transición gradual a lo largo de cuatro años. Al año siguiente, el gobierno comenzó a implementar su propio programa de alimentación escolar y esperaba ampliarlo progresivamente, a medida que el PMA reducía sus operaciones. La transición fracasó, sin embargo, debido a las limitaciones de financiación y capacidad, y el proceso se detuvo tras solo un año. El gobierno le solicitó al PMA que reanudara y continuara su apoyo.

Un segundo intento realizado en 2007 sí ha sido exitoso. Entre los factores que pueden haber contribuido al éxito están los siguientes: (1) Cabo Verde había incrementado su nivel de ingreso, de ingreso bajo a ingreso medio-bajo y (2) todas las partes habían aprendido del intento anterior. Un estudio reciente sobre la transición a la apropiación nacional derivó las siguientes lecciones a raíz de ambas experiencias:

Por qué no tuvo éxito la transición en 1996

El Ministerio de Educación no estableció una línea presupuestaria específica para la alimentación escolar. Así, tan pronto se contrajo el presupuesto, se recortó la asignación para la alimentación escolar.

Hubo falta de información externa y un compartir de experiencias sobre el diseño y la gestión del nuevo programa. Por ejemplo, la estrategia especificaba el número de niños a ser cubiertos bajo el programa, pero no indicaba cuál sería la estrategia de focalización, ni qué ración se distribuiría. Por lo tanto, el programa marchó de distinto modo en los distintos distritos del país.

No hubo tampoco una asignación presupuestaria para ayudar al creciente número de niños que empezaron a ir a la escuela debido al programa, de modo que los recursos fueron insuficientes.

Por qué funcionó la transición en 2007

Para garantizar que hubiese un plan claro, se elaboró un documento que especificaba las actividades y responsabilidades de cada parte. Esta hoja de ruta guió el proceso de la transición desde 2007 hasta 2011.

Para garantizar que las actividades en la hoja de ruta se cumplieran, se creó también una comisión multisectorial que fue forjando la apropiación por parte de todos los sectores gubernamentales y se aseguró de que el PMA traspasara sus conocimientos y directrices a los actores relevantes.

Se creó una línea presupuestaria para el programa en el presupuesto del Ministerio de Educación, la cual protege al programa de los recortes.

En la actualidad, el gobierno de Cabo Verde trabaja con un equipo conjunto de la ONU para mejorar el programa:

- Se ha redactado una política para el programa de alimentación escolar que se someterá a la aprobación del Consejo de Ministros.
- Se está en proceso de revisar los objetivos y el diseño del programa para asegurar que podrá responder a los nuevos retos; por ejemplo, la educación en nutrición se ha convertido en una meta clave para atacar y prevenir la obesidad.
- Se están llevando a cabo programas piloto para evaluar la factibilidad de efectuar compras localmente, con miras a beneficiar a las comunidades.
- Se están adelantando análisis de costos para identificar oportunidades para contener los costos.

³⁴ Mirabile, M. 2012. *Cabo Verde: La transición hacia un programa de alimentación escolar nacional. Estudio de caso comisionado por el Gobierno de Cabo Verde*. Programa Conjunto de las Naciones Unidas en Cabo Verde y el Programa Mundial de Alimentos.



WFP/Tom Greenwood/Laos

Capítulo 2

¿Qué tanto importa el nivel de ingresos de un país?

3

¿Por qué es importante la alimentación escolar?

Capítulo 3



En años recientes, una creciente base de evidencias ha contribuido a conocer mejor los beneficios principales de la alimentación escolar. En 2009, *Reconsiderando la Alimentación Escolar* concluyó que hay dos razones principales por las cuales los países optan por implementar programas de alimentación escolar: (1) atender las necesidades sociales y brindar una red de seguridad social en tiempos de crisis, y (2) apoyar el desarrollo infantil mediante un mejor aprendizaje y una nutrición mejorada. Una tercera dimensión de los programas de alimentación escolar que es potencialmente decisiva, pero para la cual hay menos evidencia empírica, es la vinculación entre la alimentación escolar y la producción agrícola local y su posible relación con beneficios a la economía y a los ingresos de los campesinos de la localidad.

La mayoría de los nuevos análisis y evaluaciones han validado las conclusiones mencionadas y subrayado la importancia de llenar los vacíos en la base de conocimientos y evidencias.³⁵ En este capítulo se examina la experiencia práctica acumulada al implementar programas de alimentación escolar en términos de las tres categorías de beneficios antes señaladas, al tiempo que se ofrecen apreciaciones sobre los arreglos institucionales y los retos que surgen al gestionar este tipo de programas.

El grueso de la información disponible proviene de países de ingreso medio y bajo, a pesar de que muchos de los aspectos identificados pueden ser relevantes para todos los grupos de ingreso. Los estudios de caso efectuados desde 2009 señalan que se han hecho muy pocas evaluaciones sobre el impacto de la alimentación escolar, desaprovechándose así una oportunidad para incrementar su efectividad.³⁶ Existe una clara necesidad de fortalecer los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación.

A pesar de los retos, hay evidencia sólida que documenta el impacto de la alimentación escolar en términos del acceso a la educación (matriculación y asistencia), aunque menos en relación con sus efectos sobre la cognición y el aprovechamiento. Cuando se combina la alimentación escolar con la desparasitación y fortificación (la adición de micronutrientes tales como vitamina A o hierro, a los alimentos, para aumentar su valor nutricional), se puede fortalecer el estado general de salud de los niños y reducir las deficiencias de micronutrientes.³⁷ Existe evidencia concreta sobre la contribución de la alimentación escolar a los resultados de la protección social y redes de seguridad, incluyendo el monto de la transferencia de ingresos a familias vulnerables, la eficiencia en la focalización hacia los más pobres y la facilidad para incrementar los programas en periodos de crisis.³⁸ Para reforzar la base de conocimientos, especialmente en las áreas de nutrición y producción agrícola local, actualmente se adelantan tres evaluaciones de impacto en Ghana, Kenya y Malí bajo el liderazgo del PCD, en tanto que el Gobierno de Perú, con la colaboración del BM y el PMA, está realizando una cuarta evaluación.

En base a la evidencia actual, las más recientes evaluaciones – siendo la última la evaluación del PMA sobre la política de alimentación escolar de 2011 – concluyen que lo

³⁵ Alderman, H. y Bundy, D. 2012. "Los programas de alimentación escolar y el desarrollo: ¿Nos estamos planteando la pregunta adecuadamente?" *World Bank Research Observer* 27(2): 204-221; Gordon, A., Ross, D. y Lister, S. 2011. *Política de alimentación escolar del PMA: Una evaluación de políticas*. Anexo I Vol. 1: Síntesis de las evaluaciones de la alimentación escolar. Programa Mundial de Alimentos. Roma; Bundy, D., Drake, L. y Burbano, C. "Alimentación escolar, política y salud del niño. *Public Health and Nutrition Journal* (en imprenta); Drake, L., McMahon, B., Burbano, C., Singh, S., Gelli, A., Cirri, G. y Bundy, D. 2012. "La alimentación escolar: Vinculando la educación, la salud y el desarrollo agropecuario". Presentado en la Conferencia Internacional Sobre Desarrollo del Niño 2012. Estas revisiones sintetizan una gama de estudios académicos individuales.

³⁶ Adelman, S., Gilligan, D. y Lehrer, K. 2008. ¿Cuán efectivos son los programas de alimentos por educación? Una evaluación crítica de la evidencia proveniente de los países en desarrollo. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.

³⁷ Ídem.

³⁸ Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. y Ouerghi, A. 2008. *Para proteger y promover: El diseño y ejecución de redes de protección social efectivas*. Banco Mundial. Washington, D.C.; Banco Mundial. 2012. *Informe de la Estrategia de Protección Social y Laboral 2012-2022*. Banco Mundial. Washington, D.C.

prudente es considerar la alimentación escolar como una inversión en protección social que apoya significativamente a las familias y aporta beneficios adicionales en temas de educación, salud y, potencialmente, agricultura local. No obstante, lo que sobresale en la mayor parte de las evaluaciones es que, aunque tales beneficios pueden haber sido corroborados en ciertos estudios, no necesariamente son resultados automáticos. Los eventuales resultados dependerán de las características del diseño del programa y puede que cierto programa no genere beneficios iguales a los de otros programas. De allí la importancia de fijar los objetivos específicos y asegurarse de que el diseño de cada programa (en términos de la modalidad que se seleccione, el tipo de alimentos que se brinde a los niños y los criterios de focalización) concuerde con tales objetivos.

3.1 La alimentación escolar como parte de los sistemas nacionales de protección social

Las personas en condiciones de pobreza tienen un riesgo desproporcionado de perder sus hogares, medios de vida y activos debido al desempleo o la enfermedad de un miembro de la familia. Quienes ya viven en pobreza tienen menos capacidad de reponerse o recobrarlos de los efectos de una crisis financiera, el aumento en el precio de los alimentos o el combustible, los desastres, las sequías o las inundaciones. Cuando este tipo de eventos los golpea varias veces, pierden más y más resiliencia y emplean estrategias negativas de supervivencia, tales como sacar a los niños de la escuela, a menudo para ponerlos a trabajar. Todo logro anterior se pierde rápidamente en una espiral descendiente de pobreza y vulnerabilidad crónicas.

Los sistemas de protección social se diseñan para ayudar a los hogares a manejar los riesgos de cara a estos desafíos. Los beneficios por desempleo, seguro de salud, acceso a servicios sociales y redes de protección social forman parte del sistema de políticas diseñadas para proteger a las personas de la indigencia y ayudarlos a invertir en su futuro.³⁹

Reconsiderando la Alimentación Escolar analizó cómo emplearon los países la alimentación escolar para mitigar el impacto de los acontecimientos sobre las personas más vulnerables durante las crisis financiera y energética de 2008 (véase el Recuadro 5) y concluyó que “los programas de alimentación escolar a menudo se emplean para fines de protección social, tanto como para alcanzar las metas educativas. Los programas brindan una transferencia explícita o implícita a los hogares en función del valor de los alimentos que se les distribuye.”⁴⁰

Recuadro 5 Efectos de los shocks sobre la educación de los niños

La crisis económica de 1977 en Indonesia dobló el número de niños que no asistía a la escuela, en tanto que las sequías en el África Sub-Sahariana han sido asociadas con el descenso en la escolaridad y la nutrición infantil. En la crisis de 2008, cerca de la mitad

de los hogares encuestados habían reducido su gasto en educación para lidiar con el alza en el precio de los alimentos, siendo las niñas las que estuvieron particularmente en riesgo.

Fuente: Bundy et al. *Reconsiderando la Alimentación Escolar*.

39 PMA. *Actualización de las políticas de protección social del PMA: El rol de la asistencia dentro de la protección social*. (WFP/EB.A/2012/5-A).

40 Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. y Drake, L. 2009. *Reconsiderando la alimentación escolar: Las redes de protección social, el desarrollo del niño y el sector educativo*. Direcciones en Desarrollo. Desarrollo Humano. Banco Mundial. Washington, D.C.

En un documento publicado por el BM en 2011 se examinó más a fondo el elemento de la red de seguridad y se concluyó que la alimentación escolar es buena candidata como inversión en la protección social.⁴¹ Conforme al documento, la alimentación escolar cumple dos importantes funciones. Como parte de un sistema de protección social promueve el capital humano a largo plazo, a través del apoyo que brinda a las familias para asegurar la educación de sus hijos y del soporte directo a los hogares pobres a corto plazo al transferirles ingresos a las familias. Adicionalmente, es relativamente fácil ampliar los programas durante una crisis, especialmente en contextos de fragilidad o poca capacidad. (véase el Recuadro 6).

Al igual que las transferencias de dinero en efectivo o cualquier otro tipo de transferencia condicionada, las comidas en las escuelas representan una transferencia de ingresos a los hogares. Si sumamos el valor de las comidas, la transferencia asciende, en promedio, a entre un 10% y un 15% de los gastos de los hogares, cantidad significativa para un hogar pobre.⁴² En el contexto de una crisis, el elemento de transferencia del programa es especialmente útil porque el apoyo al ingreso a través de la alimentación escolar aumenta su capacidad de enfrentar un shock.

En países de ingreso alto y medio, la alimentación escolar forma parte de los más amplios sistemas de asistencia. En Estados Unidos, el programa es fundamento del sistema de redes de protección social (que incluye estampillas para alimentos y programas de nutrición). En países de ingreso bajo, el desafío que se plantea es cómo asegurar una institucionalidad similar a la de los países de mayores ingresos, dadas las limitaciones de recursos y capacidades. A continuación explicamos algunas de los temas que comúnmente elevan los países que brindan programas de alimentación escolar en el contexto de la protección social:

1. **Seleccionar cuidadosamente a los beneficiarios del programa.** Una de las formas en que se aprovechan mejor los escasos recursos es asegurándose de que los niños más pobres estén obteniendo los mayores beneficios, lo cual garantiza que los programas contribuyan a la equidad, es decir, a nivelar el terreno a favor de los más desaventajados. Con estos objetivos en mente, Ghana y Mozambique recientemente cambiaron el enfoque de sus programas para focalizarlos hacia los distritos más pobres. Los países también pueden enfilar sus programas hacia un grupo poblacional específico que sea más vulnerable o esté en mayor riesgo: Egipto se ha enfocado en los niños a quienes es más difícil acceder, aquellos expuestos a prácticas laborales dañinas. (véase el Estudio de caso 5).
2. **Establecer líneas de base y controlar los costos.** Mucho se ha estado haciendo recientemente para documentar el costo de los programas de alimentación escolar en distintos países, según los grupos de ingreso, lo cual ha robustecido las líneas de base a nivel mundial (véase un resumen del conocimiento actual sobre costos en el Capítulo 4). Algunos países han empezado a mantener registros sobre costos y a compararlos con las líneas de base internacionales. Utilizando los análisis de costos, los países pueden determinar cómo afinar sus operaciones, aprovechar las economías de escala y reducir los costos administrativos.

41 Alderman, H. y Bundy, D. 2012. "Los programas de alimentación escolar y el desarrollo: ¿Nos estamos planteando la pregunta adecuadamente?" World Bank Research Observer 27(2): 204-221.

42 Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. y Drake, L. 2011. *Reconsiderando la alimentación escolar: Las redes de protección social, el desarrollo del niño y el sector educativo*. Direcciones en Desarrollo. Desarrollo Humano. Banco Mundial. Washington, D.C.

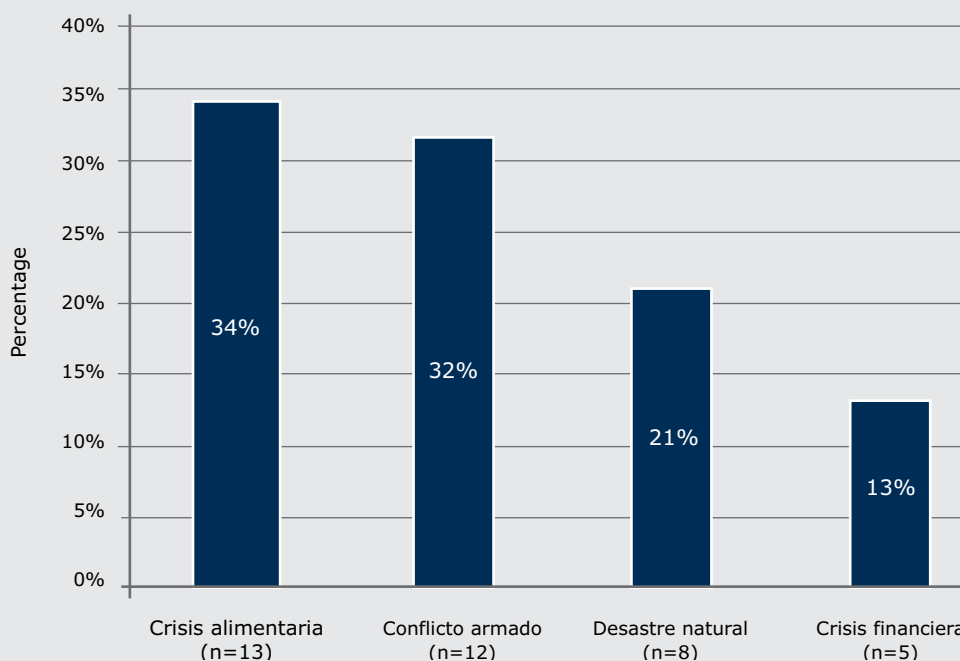
3. **Mantener un enfoque sistémico.** La alimentación escolar es solo una parte de la amplia red de programas que apoya a las familias vulnerables. Los países buscan asegurar que la alimentación escolar complemente, y no duplique, los esfuerzos de otros programas. Igualmente procuran vincular el programa a otras intervenciones que apoyen a los niños en distintas etapas de su crecimiento, tales como aquéllos que proveen alimentación a niños pequeños y ofrecen mensajes sobre nutrición a los adolescentes (especialmente a las niñas), suplementación y otros apoyos tales como textos escolares, uniformes o estipendios.

Recuadro 6 Alimentación escolar en tiempos difíciles

La alimentación escolar tiene un rol sustancial que jugar en la eventualidad de una emergencia, shock social o conflicto. En la encuesta global del PMA, 38 de 77 países respondieron que la alimentación escolar está asociada a la respuesta a una crisis (crisis

alimentaria, conflicto armado, desastre natural o crisis financiera). Desde 2008, al menos 38 países han extendido la alimentación escolar en respuesta a una crisis, lo cual indica que la alimentación escolar juega un rol importante en casos de emergencia, shock social o conflicto.

38 países intensificaron en respuesta a una crisis



Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA. N=77 países.

Adicionalmente, dos estudios presentados en septiembre de 2012 ante el Foro de Expertos de Alto Nivel sobre Crisis Prolongadas analizan el rol de las redes de protección y asistencia alimentaria en el contexto del apoyo que se ofrece para proteger a las poblaciones

vulnerables y restablecer el acceso a los servicios básicos en tiempos de crisis. El primer estudio evalúa los proyectos apoyados por el BM durante las crisis de 2007-2008⁴³ y sustrae lecciones sobre alimentación escolar en base a proyectos ejecutados en Burundi y Liberia.

Un segundo estudio, comisionado por el PMA, trata sobre el rol que jugó la alimentación escolar en situaciones de conflicto en Paquistán, Sudán del Sur y Timor-Leste.⁴⁴ Ambas investigaciones encontraron que los programas de alimentación escolar que se implementaron como parte integral de la respuesta a una crisis pueden mejorar el acceso a los alimentos, reducir el hambre y preservar el acceso de los niños a la educación. Durante una crisis, es muy importante evitar que los niños abandonen la escuela.

Los estudios de caso recopilados en los dos estudios demuestran también que los beneficios potenciales de la alimentación escolar solo pueden maximizarse a través de la realización de inversiones complementarias en la calidad de la educación (p.ej., maestros, textos escolares, aulas de clase). En países que sufren una crisis prolongada, a menudo no se dan tales inversiones.

A continuación se ofrecen algunas de las lecciones mencionadas en los estudios:

1. **Para ser efectivos, los programas deben tener metas claras y diseños sencillos.** En tiempos de crisis, las intervenciones complejas usualmente no funcionan porque la capacidad de las estructuras locales y la infraestructura sobre el terreno están debilitadas. Los programas sencillos y directos pueden darles a los beneficiarios las tan necesitadas ayudas oportunamente.
2. **En ciertos casos, la falta de infraestructura escolar puede afectar el inicio o la ampliación de un programa.** Durante los desastres o incluso en las crisis prolongadas, las áreas más comúnmente afectadas fuertemente son las más vulnerables y las escuelas peor equipadas. Esto puede afectar el criterio para seleccionar las escuelas, el tipo de comida o merienda que se escoja y la rapidez con la que se pueda iniciar el programa.
3. **Hay que planificar la ampliación y la salida o finalización del programa simultáneamente.** Hay que tomar en consideración asuntos tales como el tipo de apoyo que recibirán los niños al finalizar el programa. De igual modo, si el programa ha de ser transferido al gobierno, hay que efectuar los arreglos necesarios (p.ej., financiación, capacidad de implementación).
4. **Todos los asociados de implementación deben comprender claramente sus roles, responsabilidades y obligaciones.** Si hay más de tres partes involucradas (p.ej., gobierno, donante y asociado de implementación), es mejor tener un acuerdo tripartito. Si bien esto pudiera demorar la respuesta, puede compensarse a través de menos confusión y malos entendidos al iniciar el programa.
5. **Los programas pueden sobrecargar a la comunidad.** Para evitar el riesgo de sobrecargar a poblaciones ya de por sí vulnerables, es necesario evaluar cuidadosamente cuánto empoderar a la comunidad mediante, por ejemplo, alentar a los padres de familia y maestros a participar en la implementación o seguimiento del programa. En tal caso, pudiera ser necesario brindar apoyo adicional en términos de construcción de capacidades, capacitación y personal.
6. **El apoyo de los donantes permite a los gobiernos responder mejor a las crisis al expandir su capacidad financiera.** En tiempos de crisis, el apoyo externo proveniente del BM, otros donantes multilaterales o el PMA puede crear el llamado "espacio fiscal", brindándole a los gobiernos un aire en sus presupuestos, antes de que puedan costear estos y otros programas. Al invertir en programas de alimentación escolar y servicios básicos de salud, las agencias de asistencia alimentaria pueden también crear un entorno favorable dentro del cual esos gobiernos puedan establecer estrategias de protección social más abarcadoras.
7. **En algunas instancias, la alimentación escolar puede no ser la mejor medida a incluir en el paquete de respuesta.** La respuesta a una crisis debe diseñarse conforme a su naturaleza y a cómo

ella está afectando a la población. Si estuvieren disponibles otras herramientas más apropiadas, entonces la alimentación

escolar pudiese emplearse más adelante, como parte de programas de desarrollo de más largo plazo.

- ⁴³ Ambrosio, M., Mizener, J. y Delgado, C. 2012. *De la respuesta a los precios altos de los alimentos en emergencias, al apoyo estratégico de largo plazo a la subsistencia rural en los países pobres sujetos a crisis prolongadas: Observaciones provenientes de proyectos seleccionados del Banco Mundial*. Equipo de política rural de ARD, Foro de expertos de alto nivel del CFS que trata la inseguridad alimentaria en las crisis prolongadas y la seguridad alimentaria.
- ⁴⁴ Frankenberger, T., Spangler, T., Nelson, S. y Langworthy, M. 2012. *Mejorando la capacidad de resistencia ante la inseguridad alimentaria en medio de crisis prolongadas*. TANGO International Inc., Foro de expertos de alto nivel de CFS sobre la seguridad alimentaria en medio de crisis prolongadas. Roma. http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Enhancing_Resilience_FoodInsecurity-TANGO.pdf

Estudio de caso 5 **Protegiendo a los niños del trabajo infantil – la experiencia de Egipto**⁴⁵

Un proyecto llevado a cabo en Egipto ilustra cómo se puede integrar la alimentación escolar a un paquete de apoyo que atiende paralelamente otros temas que afectan a los niños vulnerables.

En 2006, tres ministerios – Educación, Recursos Humanos y Migración, y Solidaridad Social – se unieron al Consejo Nacional para la Niñez y Maternidad para iniciar un proyecto denominado “Combatiendo el trabajo infantil y la explotación a través de la educación”. El objetivo era aumentar el acceso de los niños vulnerables a una educación de calidad como medio para reducir las peores formas de trabajo infantil. Con el sostén del PMA, UNICEF y la Organización Internacional del Trabajo, y el apoyo de algunas ONG y de la sociedad civil al nivel local, el proyecto también procuraba promover medios de vida sustentables para los hogares de aquellos niños vulnerables e incrementar su acceso a los programas nacionales de protección social.

Empleando un fondo de 5.5 millones de dólares del Departamento de Trabajo de Estados Unidos, el programa cubrió a unos 12.000 niños en las más vulnerables gobernaciones de Egipto: Sohag, Assiut y Beni Suef. El PMA suministró las meriendas y raciones para llevar a casa a todos los niños registrados en el programa, lo cual les incentivó a participar en el proyecto.

En seis años, el proyecto ha alcanzado varios logros:

- Cerca de 7.000 estudiantes se matricularon en 104 escuelas formales. Veinte escuelas

comunitarias y 77 escuelas de la Iniciativa para la Educación de Niñas iniciaron labores para atender a cerca de 2,000 estudiantes, al tiempo que 44 clases de kindergarten atienden a aproximadamente 700 niños.

- Se firmaron aproximadamente 2.000 contratos para aprendices y se desarrollaron programas de desarrollo profesional para los maestros y facilitadores.
- En las tres gobernaciones meta se establecieron clases de reforzamiento para apoyar a los niños en riesgo de abandonar la escuela y se ofrecieron eventos de concienciación a todos los beneficiarios.
- Se creó un sistema para darle seguimiento a los niños y se capacitó al personal de las ONG en cómo utilizarlo en su labor de referir niños y darles seguimiento. Para sustituir los ingresos generados por los niños, se iniciaron micro-empresas y actividades para la generación de ingresos entre las familias con niños en riesgo.

En 2010, el gobierno inició un nuevo proyecto para construir sobre el éxito del primero. Con el apoyo de los mismos asociados anteriores, el nuevo programa se centró en el combate al trabajo infantil agrícola. Se espera que este programa brinde servicios directos a 16.000 niños en cinco gobernaciones: Sohag, Assiut, Menya, Fayoum y Sharkeya. Los fondos de 9.5 millones de dólares para el proyecto son aportados por el Departamento de Trabajo de Estados Unidos.

⁴⁵ PMA. 2012. *Proyecto de educación para combatir la explotación del trabajo Infantil (CCLP)*: Informe de la Oficina de País de Egipto. 2012. Cairo.

3.2 Alimentación escolar y desarrollo infantil

Existe un vínculo muy directo entre la alimentación escolar y los campos de la educación y nutrición. En términos claros, la alimentación escolar es una intervención para cuidar de los niños, fortaleciendo su estatus nutricional y su capacidad para aprender y mejorando su acceso a la educación en aquellos lugares en donde persiste tal problema.

Hay evidencia contundente que demuestra que la alimentación escolar puede servir de incentivo para que los niños entren y se mantengan en la escuela, con lo cual aumenta la matriculación y disminuye el ausentismo. En países en donde prevalecen las disparidades de género, estos beneficios son particularmente propicios para las niñas. Al mismo tiempo, tan pronto los niños asisten a la escuela, los programas de alimentación escolar pueden contribuir con su educación impidiendo que padezcan hambre, mejorando su condición nutricional y fortaleciendo sus habilidades cognitivas. No obstante, la contribución dependerá de la calidad de la canasta de alimentos y del aporte de los micronutrientes clave que necesitan los niños para desarrollarse y aprender. (véase el Estudio de caso 6).

Invertir en la nutrición durante los primeros 1.000 días de vida – a partir de la concepción y hasta los dos años – continúa siendo una prioridad. Por otro lado, suplir las necesidades nutricionales de los escolares evita que se pierdan los logros alcanzados durante la primera infancia. El estado nutricional de los niños de primera infancia y los escolares de primaria afecta su desarrollo físico, salud, potencial de aprendizaje y cognitivo y, por consiguiente, su asistencia a la escuela y sus logros educativos. (véase el Estudio de caso 7).⁴⁶ Ello implica que, para ser efectivos, los programas de alimentación escolar deben ser diseñados para apoyar también los problemas de nutrición. El enriquecimiento con micronutrientes y la biofortificación pueden contribuir, por ejemplo, a reducir las sustanciales deficiencias que se dan comúnmente entre escolares de primaria, tales como la falta de vitamina A o hierro, cuya carencia afecta la capacidad de aprendizaje. La desparasitación puede contribuir a asegurar que los programas alimenten a los niños y no a las lombrices.

Los programas de alimentación escolar pueden asimismo ayudar a suministrarles a las niñas adolescentes una cantidad suficiente de hierro y folato, reduciendo así su vulnerabilidad inmediata y preparándolas mejor para la edad reproductiva. La primera etapa primordial en los 1.000 días del niño sano son los nueve meses que pasa en el útero; de allí que una meta crucial de la alimentación escolar debe ser la de asegurar que las niñas estén bien preparadas para convertirse en madres.

Las raciones fortificadas o bien diversificadas pueden garantizar la ingesta apropiada de micronutrientes. No todos los programas incluyen alimentos fortificados en sus canastas, sin embargo, en parte porque a veces no existe la capacidad nacional para efectuar la fortificación y, por otra parte, porque hay una escasa probabilidad de que los alimentos comprados localmente estén fortificados. Cómo enfrentar este reto y lograr el balance adecuado entre nutrición y compras locales es un factor importante a tomar en cuenta cuando se están diseñando los programas.

⁴⁶ Programa Mundial de Alimentos y Partnership for Child Development. (próximamente). *Documento conjunto de posición: La alimentación escolar y nutrición.*

La alimentación escolar debe suministrarse junto con otras intervenciones (p.ej., agua potable y saneamiento, educación en salud y nutrición y revisiones de salud periódicas) que contribuyan a un ambiente seguro que conduzca al aprendizaje y proteja la salud del niño.

En el marco de un amplio sistema educativo, la alimentación escolar únicamente puede contribuir si los demás elementos fundamentales que afectan el aprendizaje están presentes (p.ej., presencia y calidad de los maestros, textos escolares adecuados, currículo adecuado y entorno general favorable al aprendizaje).

Estudio de caso 6 **Resultados de una evaluación de impacto aleatoria – el caso de Guyana**⁴⁷

El 'Programa de Alimentación Escolar Basado en la Comunidad' de Guyana se inició en 2006 con la finalidad principal de brindarles a los escolares de primaria que viven en comunidades remotas una comida nutricionalmente balanceada que ha sido comprada localmente. La meta es incrementar la participación de la comunidad en las escuelas, aumentar el nivel de matriculación y asistencia a clases de los estudiantes y mejorar el estado nutricional y el aprendizaje de los niños.

El programa se implementa como parte de 'Guyana Education for All - Fast Track Initiative' que financia la Asociación Mundial para la Educación y administra el BM. El presupuesto para el programa de alimentación escolar es de 12,7 millones de dólares anuales. Cerca de 16.600 niños en 93 de las 138 escuelas primarias ubicadas en el campo reciben un almuerzo nutritivo.

La responsabilidad general del programa recae en el Ministerio de Educación y se implementa mediante un enfoque descentralizado. Para participar, las escuelas y sus comunidades asociadas deben presentar una propuesta y recibir capacitación en contabilidad financiera básica, higiene de alimentos y preparación de comidas nutritivas utilizando alimentos producidos localmente, siempre que sea posible. En aras de lograr proveer un apoyo amplio, las capacitaciones incluyen a representantes de otros ministerios, tales como los de Salud, Agricultura, Gobiernos Locales y Asuntos Amerindios. Las comunidades también deben garantizar que los cocineros estén

certificados en preparación de alimentos y que las cocinas satisfagan los requisitos, incluyendo la provisión de agua potable.

El gobierno, BM y Social Development Inc. llevaron a cabo una evaluación del impacto del programa mediante tres encuestas realizadas en 2007, 2008 y 2009 en dos de las regiones más pobres del país. Los resultados mostraron efectos positivos significativos sobre la asistencia escolar, desempeño académico, comportamiento en clase, estado nutricional e involucramiento de los padres de familia y comunidades, especialmente entre los más pobres.

Entre 2007 y 2009, la matriculación y la asistencia aumentaron un 16% y un 4.3%, respectivamente, en las escuelas que recibieron asistencia. Durante el mismo periodo, los niños que se beneficiaban del programa crecieron 0.8 centímetros más que aquéllos en escuelas que no reciben asistencia. El programa contribuyó a preservar la frecuencia en el consumo de alimentos y la diversidad de la dieta, especialmente durante un periodo de volatilidad en los precios. Antes de los shocks causados por los precios de los alimentos, las áreas no asistidas en el grupo de comparación tenían 150 más niños en riesgo de caer en la pobreza y desnutrición que las áreas que recibían alimentación escolar. Durante y después de los shocks, 510 más niños en esas áreas estaban en riesgo de hundirse más en la pobreza.

Con respecto al comportamiento de los estudiantes en la escuela, dos tercios de las maestras notaron que este cambió para bien gracias al programa, reflejándose en las notas

de los estudiantes en matemáticas e inglés. En matemáticas, los estudiantes que recibían alimentación escolar tenían notas que eran,

en promedio, 8.1 puntos más altas que las de los niños de la comparación y, en inglés, 4.2 puntos más altos.

⁴⁷ Suraya, I., Borja, C., Jarvis, E. y Demas, A. 2012. *El programa de alimentación escolar con bases comunitarias del interior de Guyana 2007-2009: Evaluación del impacto*. Banco Mundial.

Estudio de caso 7 Alcanzando a los niños cuanto antes – la experiencia de Djibouti⁴⁸

Djibouti tiene una alta tasa de analfabetismo y, durante la última década, ha tratado de elevar los niveles de asistencia escolar de los niños. El acceso a la educación ha mejorado: la matriculación en las escuelas primarias ha aumentado, de un 33% en 1999⁴⁹, a un 46% en 2008 y, en 2012, la proporción de género es de 0.88 (comparada con 0.71 en 1999). La construcción de nuevas aulas, la entrega de útiles escolares y la implementación de la alimentación escolar han contribuido a estos avances.⁵⁰ Sin embargo, más de la mitad de los niños en edad escolar no asisten a la escuela y cada año salen del sistema más niños de los que ingresan.

A los niños más pequeños les va peor. Se estima que aproximadamente un 8% de los niños abandonan la escuela en el primer grado, señal de que los niños que entran al sistema de educación formal están poco preparados. Esto no sorprende si se considera que solo un 3% de los niños de 4 y 5 años asisten al preescolar y que estos provienen mayormente de los hogares ricos. En 2007 había solamente 35 centros preescolares en el país, 83% de los cuales eran de propiedad privada y estaban ubicados en la capital.⁵¹ El gobierno se ha fijado la meta de incrementar a un 20% la matriculación en pre-primaria para 2015 mediante el establecimiento de escuelas preescolares en áreas desaventajadas y rurales.

Con el apoyo de UNICEF (y del PMA en 2010), en 2008, el gobierno lanzó un proyecto piloto para crear 15 centros preescolares experimentales que

apoyaran a 300 niños en áreas rurales. El piloto brindó desparasitación sistemática, suplementos de vitamina A, educación en higiene y salud, instalaciones de agua y sanitarias y comidas escolares nutritivas. El apoyo del PMA consistió en brindar un desayuno y almuerzo fortificado para fomentar la asistencia diaria y aumentar la ingesta de micronutrientes.

Los resultados de una evaluación efectuada en 2012 confirmaron que los niños que asistieron a un centro preescolar se desempeñaban mejor en la escuela primaria que aquéllos que no asistieron. El proyecto se ha expandido para apoyar a 700 niños en edad preescolar; el gobierno y sus asociados planean agregar 25 centros preescolares por año, enfocándose en los niños que más necesitan tener oportunidades de aprendizaje temprano.

Aún hay debilidades. Se requiere una ley que regule cómo deben funcionar los centros preescolares y las escuelas privadas y hay también que capacitar mejor a los docentes. La evaluación recomendó que los programas de preescolar operados por el Ministerio de Educación prioricen a los niños de 5 años, con miras a garantizar que los recursos disponibles se enfoquen hacia los niños más cerca de la edad para entrar a la escuela primaria. Los niños más pequeños (de 3 a 4 años) podrían matricularse en programas dirigidos por el Ministerio de Asistencia Social. También se recomendó pedirles a los padres de familia pudientes que aporten una pequeña contribución para cubrir los costos de proveer el servicio.

⁴⁸ Gobierno de Djibouti. *Plan de Trabajo del Sector Educativo 2011 – 2016*. Ministerio Nacional de Educación y Enseñanza Superior. Djibouti; UNICEF. 2012. *Instalación experimental para desarrollo infantil temprano en Djibouti: Informe de evaluación (Julio 2010 - Mayo 2011)*; PMA. *Nota para publicación sobre el desarrollo infantil temprano* (Agosto de 2008). Oficina de País del PMA en Djibouti.

⁴⁹ UNESCO. 2011. *Informe Global de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo. Libro: Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*. UNESCO. París.

⁵⁰ Gobierno de Djibouti. 2010. *Schéma Directeur 2010-2019 et CAP sur la qualité*. Ministerio Nacional de Educación y Enseñanza Superior de Djibouti.

⁵¹ UNESCO. 2011. *Informe Global de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo*. Panorama Regional: Estados Árabes.

3.3 Alimentación escolar y producción agrícola local

Hay un creciente entusiasmo en torno a la idea de que los programas de alimentación escolar que utilizan alimentos producidos y comprados localmente, o al menos dentro del territorio nacional, pueden generar beneficios adicionales para los niños y también para los agricultores locales, las comunidades y las economías.

Vincular la alimentación escolar con la producción agrícola local parece ser una forma de garantizar la sostenibilidad y aprovechar numerosos beneficios potenciales. Los países están explorando maneras de comprar localmente, particularmente a pequeños agricultores, a quienes ofrecen un mercado estable para sus productos y una manera viable de aumentar los ingresos. Igualmente se está alentando a los comités escolares a que compren alimentos más cerca de las escuelas, de forma que la comunidad se involucre en la toma de decisiones y la gestión de los recursos. Las compras locales también pueden representar una oportunidad para ofrecer alimentos más variados, incluyendo alimentos frescos y sin procesar. Son esfuerzos que incluyen el ofrecer productos locales, tales como la quinoa en los Andes y diversos tipos de bananas en Asia, que los niños pueden estar acostumbrados a comer en casa. Esto tiene el potencial de mejorar la calidad de la canasta alimenticia. Otra área incipiente es la de incluir productos como frijoles o arroz que han sido biofortificados, lo cual significa que pueden ser más nutritivos porque contienen más de la cantidad normal de micronutrientes.

En los países de ingreso alto ya se ha aplicado este enfoque. En un reciente libro titulado *La Revolución de la Alimentación Escolar*, los autores analizan cómo los gobiernos de los países desarrollados están rediseñando los procesos de adquisición pública de forma más eficiente y sostenible. Este tipo de programas beneficia a varios sectores, no solo a quienes producen y consumen las comidas escolares.⁵²

Varios países de ingreso medio y bajo están intentando reformar los programas de alimentación escolar existentes, tomando en consideración estos aspectos. El programa de Brasil es tal vez el más conocido y exitoso de los programas, habiendo proporcionado un mercado estable a los agricultores familiares. (véase el Estudio de caso 8). Ecuador, Honduras, Namibia y Perú también trabajan en vincular sus programas a la producción agrícola local. En 2003, los países africanos incluyeron el vínculo entre los programas de alimentación escolar y la agricultura local entre las prioridades de la estrategia de agricultura regional llamada Programa de General Desarrollo Integral de la Agricultura en África (CAADP). Desde entonces, países como Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya y Mozambique han empezado a implementar programas nacionales de alimentación escolar “vinculados a la producción agrícola local” (véase el Estudio de caso 9).

Las iniciativas anteriores han captado el interés de ministerios de agricultura que participan activamente en los procesos de planificación e implementación de la alimentación escolar (véanse la Tabla 6 y la Figura 11). Cada vez más, las alianzas regionales tales como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental

⁵² Morgan, K. y Sonnino, R. 2008. *La revolución de la alimentación escolar: alimentación pública y el reto del desarrollo sostenible*. Earthscan. Londres.

(ECOWAS), en África, y la Red de Alimentación Escolar para América Latina y el Caribe (LA-RAE) se están involucrando para apoyar los esfuerzos de los países. Por su parte, asociados como el PMA, FAO, PCD, SNV (Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo) y la Fundación Bill and Melinda Gates también están ofreciéndoles a los países asistencia técnica y apoyo. En el Capítulo 5 se detalla cómo se involucran los asociados.

En aquellos países que están experimentando con este tipo de innovación, la experiencia práctica revela la existencia de varios retos clave:

- 1. Es necesario que la educación, la agricultura y otros sectores que apoyan a los pequeños agricultores coordinen mejor sus acciones.** La interrelación entre la alimentación escolar y la agricultura local no funciona a menos que se invierta en la producción y gestión post-cosecha de los alimentos. Aquí es donde se necesita el apoyo del sector agrícola. Los agricultores requieren tener acceso a semilla mejorada, fertilizantes y procesos de control de calidad. En los casos exitosos, como el de Brasil, los agricultores con apoyo del sector agrícola han sido relacionados con las compras que efectúa el sector educativo. Este tipo de coordinación es esencial, pero no siempre fácil de lograr.
- 2. Las leyes nacionales sobre compra local deben permitir las compras a pequeña escala.** Algunos programas que intentan efectuar compras a pequeña escala localmente han encontrado barreras legales, puesto que en muchos países las leyes de adquisición pública tienen requisitos difíciles de cumplir por parte de los agricultores y empresas de pequeña escala. En Haití, por ejemplo, el programa de alimentación escolar está legalmente obligado a comprar alimentos en grandes cantidades, lo cual efectivamente elimina la posibilidad de que las asociaciones de pequeños agricultores puedan ofertar. Para contrarrestarlo, algunos países han adoptado políticas que alteran los criterios para la compra en el caso de los pequeños agricultores. En el Reino Unido, por ejemplo, las regulaciones que se aplican a la venta de alimentos para las escuelas han sido modificadas para permitir que los pequeños agricultores oferten a menor escala.
- 3. Hay que tomar en cuenta los temas de diseño e implementación.** Hay varios modos de implementar la alimentación escolar que incorporan la producción local a la canasta de alimentos. Algunos gobiernos envían dinero en efectivo a las escuelas para que estas puedan comprar alimentos en los mercados locales, como es el caso de Kenya. Otros dirigen los recursos a los distritos o regiones responsables de efectuar las compras locales, como en Brasil. Aun otros utilizan empresas de preparación de alimentos a distintos niveles para brindar los alimentos en las escuelas, como se hace en Ghana. Todos estos modelos tienen sus pros y sus contras, los cuales deben ser tomados en cuenta. Entre las consideraciones principales están las siguientes: asegurar una oferta estable de alimentos a las escuelas durante todo el año, especialmente en áreas secas en donde puede no haber alimentos disponibles localmente; aumentar la calidad nutricional de los alimentos (p.ej., a través de la fortificación), pero tomando en cuenta también que la capacidad local de procesar y fortificar alimentos puede ser limitada; asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos; mantener los costos generales del programa a niveles razonables, al tiempo que se beneficia a los agricultores; y tener planes de contingencia para cuando no haya comida disponible en el país debido a sequías, inundaciones o cualquier otro desastre.

Estudio de caso 8 La ley del país – la experiencia de Brasil con los agricultores de familia^{53, 54}

El programa brasileño de alimentación escolar (PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar) cubre a todas las escuelas públicas y comunitarias en el sistema educativo básico – incluyendo guarderías, kindergarten, escuela primaria, escuela secundaria y educación para adultos jóvenes – y alcanza a 47 millones de estudiantes cada año. Lanzado en 1955, es el segundo programa más grande del mundo. Sus objetivos son contribuir al crecimiento, desarrollo y capacidad de aprendizaje de los estudiantes; apoyar la formación de hábitos alimenticios saludables a través de la educación en alimentación y salud; y promover los cultivos locales mediante la compra de alimentos.

En 2011, el gobierno le asignó al PNAE la suma de 2.000 millones de dólares, aproximadamente el 5% del presupuesto total de educación. Este dinero fue canalizado a través del Fondo Brasileño para el Desarrollo Educativo (FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), hacia los distritos federales, estados o municipios, dependiendo del enfoque de implementación seleccionado. La financiación del FNDE cubre únicamente el costo de los alimentos; se espera que los estados y municipios cubran el resto de los costos asociados (personal, infraestructura, logística).

El ejemplo de Brasil demuestra que es posible vincular la producción de alimentos, las comidas escolares, la educación en nutrición y la participación comunitaria. Desde 2009, por ley, al menos un 30% de los recursos transferidos por el FNDE deben emplearse para comprar alimentos de las granjas locales. Uno de los pilares de la lucha de Brasil contra el hambre y la pobreza es el Programa para la Adquisición de Alimentos (Programa de Aquisição de

Alimentos – PAA), un programa agrícola creado para promover la compra directa de productos alimenticios a los agricultores locales para uso en los diversos programas basados en alimentos que gestiona el gobierno. La experiencia previa del PAA ayudó a crear el nexo entre los pequeños agricultores y la alimentación escolar en Brasil. Al comprarles a las granjas locales se redujeron los costos de las comidas escolares y aumentó la disponibilidad y el consumo de frutas y vegetales.

El PNAE también alienta el involucramiento de la sociedad civil en la supervisión de la ración de alimentos, las finanzas y la cadena de suministro. Esta supervisión recae en un Consejo de Alimentación Escolar que es obligatorio para los estados y municipios que reciben recursos provenientes del FNDE. Adicionalmente, la alimentación escolar en Brasil implica una coordinación interinstitucional y colaboración con las principales partes interesadas, particularmente los demás ministerios.

El rápido aumento en el número de niños con sobrepeso en Brasil ha sido vinculado a hábitos alimenticios poco saludables, tales como la mayor ingesta de comida procesada y la reducción del consumo de frutas y vegetales. Reconociendo el desafío, una de las metas del PNAE es la de promover hábitos alimenticios saludables: los menús se diseñan conforme al gusto y la producción local, definiendo los valores máximos de azúcares y grasas e incluyendo frutas y vegetales obligatoriamente. Para este fin, cada unidad ejecutora debe contar con un(a) nutricionista que sea responsable de elaborar los menús, de conformidad con las normas nutricionales.

⁵³ Santos, L.M.P. et al. 2007. *Evaluación de políticas públicas sobre la seguridad alimentaria y el combate contra el hambre en Brasil, 1995-2002*. Cad. Saúde Pública. Río de Janeiro.

⁵⁴ Sidaner, E., Balaban, D. y Burlandy, L. (en imprenta). "El programa brasileño de alimentación escolar: Un ejemplo de un programa integrado en apoyo a la seguridad alimentaria y de nutrición". *Public Health Nutrition Journal*.

Estudio de caso 9 El programa “Una Escuela, Un Comedor” de Côte d’Ivoire⁵⁵

El gobierno de Côte d’Ivoire inició su programa “Una Escuela, Un Comedor” en 1999. Lo dirige la Dirección Nacional de Comedores Escolares (Direction Nationale des Cantines Scolaires), una unidad del Ministerio de Educación, en colaboración con el Ministerio de Agricultura. El programa, que suministra alimentación escolar a los niños, incluye un componente de apoyo técnico y financiero a los pequeños agricultores, principalmente mujeres, para establecer un vínculo entre los comedores escolares y la producción de los pequeños agricultores. Bajo este programa se apoya y alienta a las comunidades locales para que tomen las riendas de la gestión del programa en un plazo de cinco años, mediante el cultivo de alimentos para sus comedores escolares.

El gobierno procura ayudar a los pequeños agricultores para que se organicen en torno a las escuelas. El programa incluye el apoyo que les permite a los pequeños agricultores incrementar su productividad e ir satisfaciendo progresivamente los requerimientos de alimentos de las escuelas. El apoyo abarca la provisión de semillas y herramientas; asesoramiento para el establecimiento de cooperativas (p.ej., asistencia legal, creación de reglas y reglamentos internos y gestión financiera); y capacitación en técnicas

de agricultura y ganadería, protección de la salud animal (incluyendo vacunación), sanidad, conservación y procesamiento de alimentos y técnicas de mercadeo. Los servicios de extensión agrícola son provistos por una institución vinculada al Ministerio de Agricultura, en estrecha colaboración con la unidad de alimentación escolar.

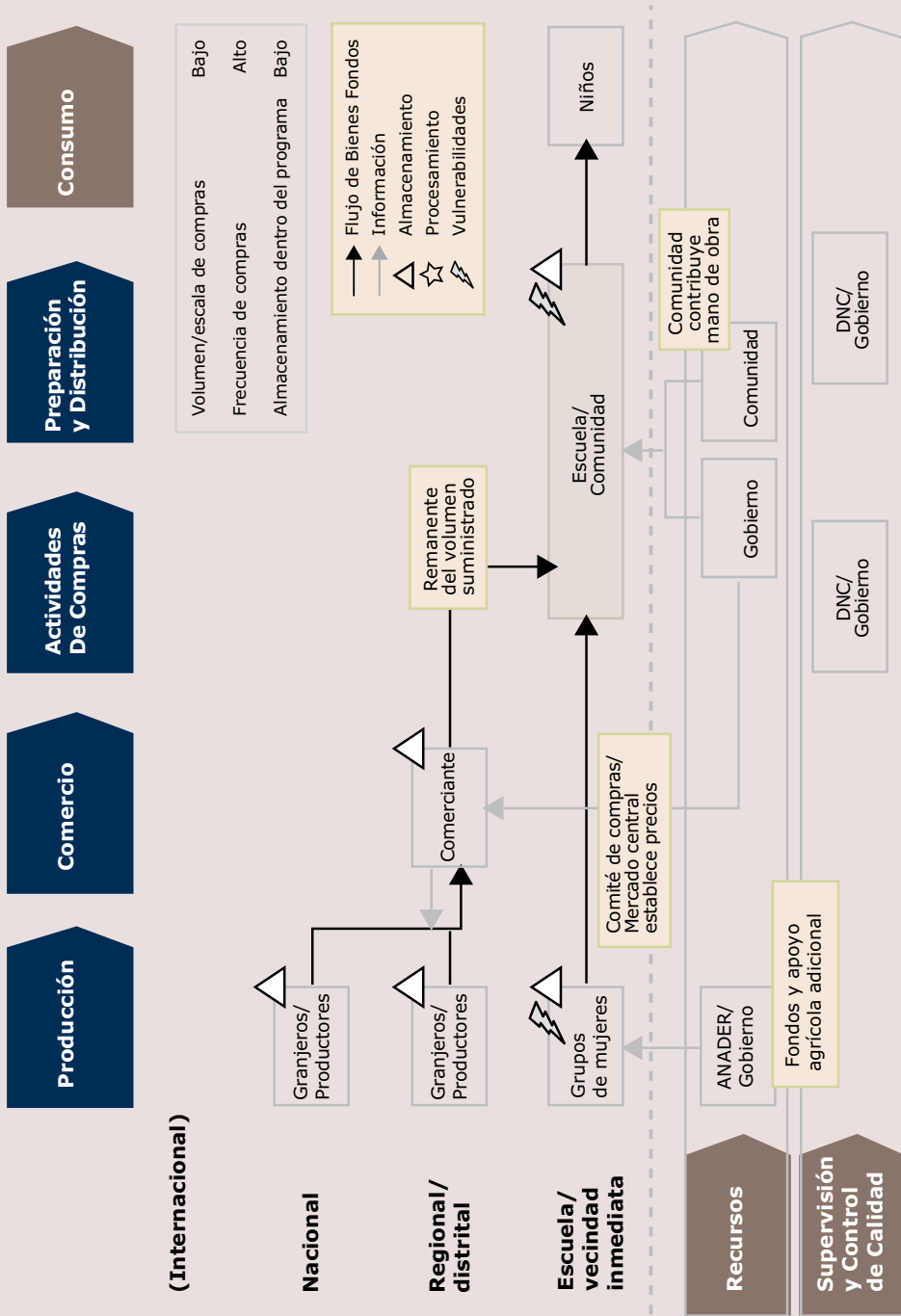
Cuando los pequeños agricultores no pueden satisfacer la demanda, el gobierno también les compra alimentos a los grandes proveedores. Para todas las transacciones, una junta central de mercado establece los precios de los productos. El transporte se organiza, ya sea a través de proveedores de servicios de transporte contratados a nivel nacional, si provienen de grandes suplidores, o de grupos locales de mujeres. Los alimentos se preparan en las escuelas. El personal de los ministerios de Educación y Agricultura supervisa los programas a nivel de las escuelas y de las organizaciones de agricultores.

En el año académico 2008-2009, se beneficiaron de este programa 265.000 niños en edad escolar de 2.027 escuelas de Côte d’Ivoire. Participaron, además, 961 centros de producción agrícola que vendieron 1.270 toneladas de alimentos.

(continúa)

⁵⁵ DNC, PMA y PCD. 2010. *Un estudio de caso de programa HGSF en Côte d’Ivoire*. PCD. Londres.

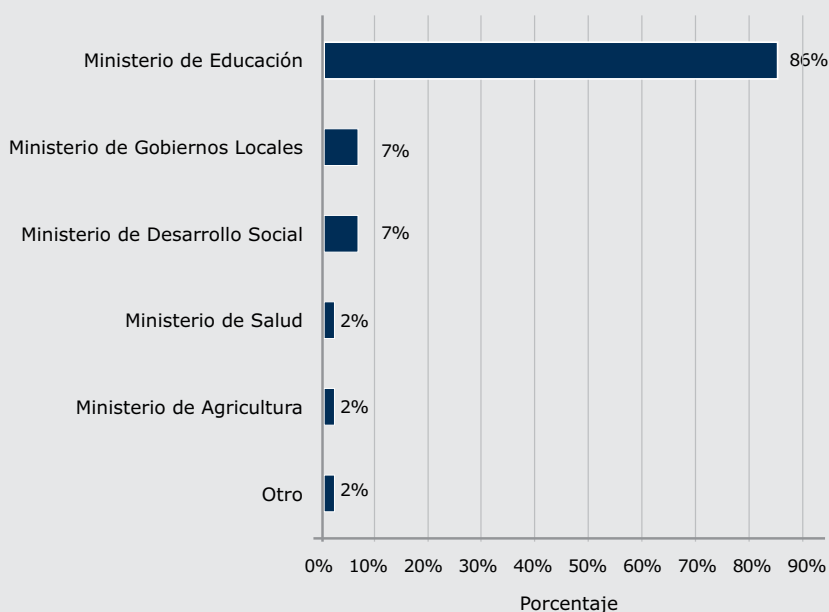
Modelo integrado agricultor-a-la-escuela-Côte d'Ivoire



3.4 Los desafíos prácticos al implementar programas de alimentación escolar

La información proveniente de la encuesta global de alimentación escolar del PMA indica que, en el 86% de los 59 países encuestados, el Ministerio de Educación es el principal responsable del programa de alimentación escolar (véase la Figura 11).

Figura 11 **Ministerio responsable del programa de alimentación escolar**



Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA. N=59 países.

No obstante, los programas de alimentación escolar son de naturaleza multisectorial. Aunque en la mayoría de los países el Ministerio de Educación es el encargado de la alimentación escolar, hay evidencia de una importante colaboración entre diversos sectores. En aquellos países en donde el Ministerio de Educación es el responsable de la alimentación escolar, se encontró que otro ministerio (en un 93% de los casos) jugaba un papel. En particular, se encontró que, en el 63% de los países, estaba involucrado el Ministerio de Salud, lo cual indica que existe un alto nivel de colaboración entre ambos sectores. En el 44% de los países estaba involucrado el Ministerio de Agricultura y en el 18% jugaba un rol activo el Ministerio de Gobiernos Locales. (véase la Tabla 6). Véase el Estudio de caso 10 para apreciar un ejemplo del rol que juegan los sectores educativo y agrícola en la alimentación escolar en Kenya.

Tabla 6 Otros ministerios que juegan un papel activo en el programa de alimentación escolar, en países en donde el Ministerio de Educación es la principal institución responsable

| Ministerio | | | | Países | |
|------------|-------------|-------------------|------|--------|------------|
| Salud | Agricultura | Gobiernos Locales | Otro | Número | Porcentaje |
| ✓ | — | — | — | 8 | 19% |
| ✓ | ✓ | — | — | 12 | 28% |
| ✓ | ✓ | ✓ | — | 3 | 7% |
| ✓ | — | ✓ | — | 4 | 9% |
| — | ✓ | — | — | 4 | 9% |
| — | — | ✓ | — | 1 | 2% |
| — | — | — | ✓ | 8 | 19% |
| — | — | — | — | 3 | 7% |

Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA. N=43 países.

La información proveniente de los estudios de caso apunta a la existencia de cuatro grandes desafíos que enfrentan los ministerios al implementar la alimentación escolar:

1. **Planificar para tener suficiente capacidad institucional:** Los programas de alimentación escolar son complejos y requieren una significativa capacidad institucional para poder funcionar, de manera que el ministerio encargado a menudo no posee la capacidad requerida. Los gobiernos tienden a subestimar los recursos, conocimientos, número de funcionarios e infraestructura que se requiere para manejarlos; en muchos casos, los programas inician sin la suficiente capacidad para gestionarlos y supervisarlos en el día a día. Desde el inicio deben establecerse planes para incrementar los recursos existentes – humanos, físicos y financieros – de los ministerios involucrados. En la actualidad, varios países están evaluando su capacidad interna para enfrentar este reto.
2. **Establecer normas nacionales sobre nutrición y calidad:** Para poder asegurar que los niños coman alimentos inocuos y nutritivos, es imperativo que se establezcan normas nacionales de calidad, inocuidad y nutrición y se asegure consistencia en la provisión de la alimentación escolar en todo el país. Esto es especialmente difícil en el caso de programas descentralizados. Cuando las escuelas compran ellas mismas sus alimentos, los comités a cargo de la compra de alimentos deben cumplir con las normas mínimas.
3. **Lidiar con la rendición de cuentas, el seguimiento y la prevención de la corrupción:** Como en cualquier otro programa público, es fundamental asegurarse de que los recursos sean bien empleados. Los programas de alimentación escolar son particularmente complicados porque involucran la compra de grandes cantidades de alimentos en transacciones que se prestan para la corrupción y para favorecer ciertos intereses. Es importante incorporar al diseño del programa medidas para la rendición de cuentas a través de, por ejemplo, informar a los beneficiarios acerca de sus derechos, establecer sistemas para

recibir las quejas de los beneficiarios y crear mecanismos para darle seguimiento al flujo de los recursos, desde el ministerio hasta el nivel de las escuelas.

4. **Coordinar con otros sectores:** Los ministerios de salud y agricultura son dos actores relevantes en la alimentación escolar, además de otros actores como los ministerios de gobiernos locales o de mujeres y niñez. La coordinación del accionar de todos estos sectores significa implantar mecanismos para compartir información, planificar y tomar decisiones. En varios países hay grupos directores y comités técnicos para tal fin; no obstante, asegurarse de que todos los actores tomen parte y coordinen entre sí es un reto constante.

Estudio de caso 10 **Dos formas de alimentación escolar – el caso de Kenya**^{56,57}

El programa de alimentación escolar de Kenya está en vías de convertirse en uno de los más grandes programas nacionales en África Oriental. Una de sus características notables es el apoyo que brinda a diversos modelos de alimentación escolar, procurando fomentar el desarrollo agrícola local y promover la seguridad alimentaria.

En 1979 se introdujo la alimentación escolar con el programa nacional de leche en las escuelas, seguido de una asociación con el PMA en 1980. En 2009, el PMA, que había estado suministrando comidas escolares a 1,2 millones de niños, inició la reducción de su programas. El cambio coincidió con el nacimiento de dos nuevos programas nacionales: el programa de Almuerzos Escolares Vinculados a la producción Agrícola Local (Home-Grown School Meals - HGSM), auspiciado por el Ministerio de Educación, y Erradicación del Hambre en Kenya (Njaa Marufuku Kenya – NMK), auspiciado por el Ministerio de Agricultura. Ambos programas están enfocados hacia los niños en condiciones

desventajosas y de inseguridad alimentaria en escuelas de pre-primaria y primaria.

La ampliación de los programas de alimentación escolar de Kenya se sustenta en el marco institucional que está siendo desarrollado. En 2009, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública e Higiene elaboraron la Política Nacional de Salud Escolar y las Directrices Nacionales de Salud Escolar. A esto siguió la Estrategia del Programa Nacional de Salud, Nutrición y Alimentos, que establece los objetivos estratégicos y las acciones a realizar hasta 2015.

La siguiente tabla presenta información relevante sobre ambos programas gubernamentales. Si bien el PMA continúa brindando la alimentación escolar, como parte de su plan de transición, el gobierno ha acordado aumentar su carga de trabajo en 50.000 beneficiarios de escuela primaria cada año. Se puede entonces anticipar que, en cierto plazo, el programa del PMA disminuirá, en tanto que los programas del gobierno crecerán.

Programas de alimentación escolar en Kenya

| | Año de Inicio | Beneficiarios del programa (2012) | Presupuesto |
|--|----------------------|--|---|
| Programa de Almuerzos Escolar Vinculado a la Producción Agrícola Local (HGSM) | 2009 | 729,000 | US\$4.6 millones al año |
| Njaa Marufuku Kenya (NMK) | 2005 | 44,000 | US\$1.3 millones para los primeros cinco años |

Tal como indica la tabla, el programa HGSM es el programa de alimentación escolar predominante del gobierno en Kenya. El programa transfiere dinero directamente, del Ministerio de Educación a las escuelas en áreas semi-áridas, las cuales emprenden entonces el proceso competitivo de compras con los agricultores y proveedores locales. Los más recientes resultados indican que la mayoría de las escuelas le están comprando alimentos a comerciantes locales o centros comerciales distantes, en vez de a productores locales que no tienen excedentes mercadeables para venderles a las escuelas del programa HGSM.

El programa NMK también suministra fondos para la compra de alimentos, pero

difiere del programa HGSM en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, provee fondos para extensión agrícola para que los pequeños agricultores puedan responder a la nueva demanda y también aporta para el establecimiento de huertos escolares. En segundo lugar, el apoyo se ofrece solo durante tres años, a una tasa decreciente. Las comunidades pueden tener éxito y asumir la gestión del programa o tendrán que buscar el apoyo de HGSM al culminar el periodo de tres años.

Además de los programas HGSM and NMK, el gobierno está buscando desarrollar un modelo apropiado para las áreas áridas, en donde la compra de alimentos locales es menos factible.

⁵⁶ Instituto de Investigación y Análisis de Políticas Públicas de Kenya. Instituto de Investigaciones Médicas de Kenya, Njaa Marufuku Kenya y PCD (pendiente de revisión final por el gobierno). El estudio de caso de Njaa Marufuku Kenya. PCD. Londres.

⁵⁷ Partnership for Child Development. 2013. *La alimentación escolar con producción-local en Kenya: Un estudio de caso de perfil de país*. PCD. Londres.



4

¿Cuánto cuesta la alimentación escolar?

Capítulo 4



depende del diseño del programa. Típicamente, la principal fuente de gastos es la de los productos alimenticios, seguida de otros costos significativos que incluyen el transporte, las operaciones y los costos administrativos. En segundo lugar, los costos se dan en función del contexto específico del país; por ejemplo, las operaciones en países sin salida al mar usualmente reflejan mayores costos operativos que los programas en países en donde hay acceso a un puerto marítimo. La diversidad y complejidad de las distintas operaciones de alimentación escolar hacen difícil emplear una metodología estándar en países distintos y a través de distintos niveles de ingreso.⁵⁸ Los datos disponibles provienen mayormente de los países de ingreso medio, a diferencia de los datos sobre los países de ingreso, que son más difíciles de obtener, según se pudo apreciar anteriormente. (Véase el Recuadro 3).

La encuesta global de alimentación escolar del PMA incluyó las respuestas de cinco países de ingreso alto y ocho países de ingreso bajo, una muestra sea tan pequeña y no representativa de los costos en los países de ingreso medio que hace que la información del estudio no sea del todo adecuada. Sin embargo, a continuación analizamos la fuente más reciente y completa de datos disponibles sobre los costos de la alimentación escolar. Se trata de un estudio elaborado por PCD que cubre a 74 países – incluyendo a 12 de ingreso alto, 39 de ingreso medio y 23 de ingreso bajo – utilizando datos de 2008.⁵⁹ Este estudio arroja importantes conclusiones.

En términos generales, los países son asombrosamente consistentes en lo que se refiere a las inversiones relativas a la alimentación escolar. A pesar de que existen significativas divergencias en cuanto a los costos de la alimentación escolar de país a país – entre menos de 20 dólares y más de 1.500 dólares por niño, por año – hay consistencia cuando se los compara con las demás inversiones públicas que se hacen para este grupo etario. En el informe de PCD se expresan los costos de la alimentación escolar por niño como una proporción del monto que los países deciden invertir en la educación de esos mismos niños. En el caso de los países de ingreso alto y medio – y también en muchos países de ingreso bajo – la proporción está en el rango del 15% al 20%.

Se aprecia también en el estudio una tendencia a que los costos de la alimentación escolar se reduzcan a una menor proporción de los gastos educativos, a medida que aumentan los niveles de ingreso del país. Los análisis sugieren que la razón principal es que hay un aumento en la inversión educativa por niño, a nivel de la escuela primaria, a medida que aumenta el PIB, en tanto que la inversión en alimentos permanece relativamente estable. Dicho de otro modo, a medida que los países se desarrollan, aumentan sus presupuestos y gastos en educación y se va reduciendo así el costo de la alimentación escolar en términos relativos, es decir, que se va abaratando.

La tendencia general es que la alimentación escolar representa, en promedio, el 11% de los gastos en educación de los países con ingreso alto y medio; el 24% en los países de ingresos medio-bajo; y el 68% en países de ingreso bajo. Eso sugiere que los donantes y asociados en el desarrollo tienen un papel importante que jugar en apoyar a los países de bajos ingresos a mantener sus inversiones en la alimentación escolar.

⁵⁸ Gelli A, Cavallero A, Minervini L, Mirabile M, Molinas L, y Regnault de la Mothe, M. "Nuevas líneas de base para costos y eficiencia de costos para la provisión de alimentos en escuelas dentro de áreas con inseguridad alimentaria". *Boletín sobre Alimentación y Nutrición*.

⁵⁹ Ídem.

Finalmente, las mayores oportunidades para contener los costos existen en los países de bajos ingresos, que se caracterizan por tener una amplia gama de costos: en ciertos países, los costos de la alimentación escolar son mayores que los costos de la educación de cada niño. Tan indeseable asimetría es especialmente común cuando el país no mantiene una supervisión y depende del apoyo externo para financiar y gestionar el programa de alimentación escolar. Hay una gran oportunidad para ayudar a estos países a implementar políticas que reduzcan costos mediante una mayor eficiencia.

4.1 Los costos de la alimentación escolar

Los análisis dirigidos por PCD compilaron datos del PMA, fuentes de datos secundarios, informes de ministerios gubernamentales y estudios publicados. Conforme se señaló en el Capítulo 1, fue más difícil obtener información sobre los países de ingreso alto. Para permitir la comparación entre países, se estandarizaron los costos según la composición y el tamaño de la ración de alimentos, el número de días en un año escolar y los valores en dólares de 2008.

Luego se analizaron las relaciones entre los costos estandarizados de la alimentación escolar, los costos de la educación y el PIB per cápita, encontrándose una variación sustancial en los costos per cápita de la alimentación escolar, que oscilaron entre un mínimo por debajo 20 dólares, a un máximo por encima de 1.500 dólares por niño, por año (véase la Tabla 7). En gran medida, la variación obedece a las variaciones que se dan en los países de ingreso bajo. Nótese que, mientras que en algunos países de ingreso bajo el costo de la alimentación escolar es de tan solo un 9% de los costos de la educación básica (igual que en los países de ingreso alto y medio-alto), hay países en donde la alimentación escolar representa un 230% del costo de la educación básica.

Tabla 7 **Indicadores del costo de la alimentación escolar, según nivel de ingreso**

| Grupo de ingreso | | Costo de la alimentación escolar por niño (2008 US\$) | Costo de la alimentación escolar como una parte del costo de la educación básica | Costo de la alimentación escolar como parte del PIB per cápita |
|---|---------|---|--|--|
| Ingreso bajo (n=23) | Media | 56 | 0.68 | 0.07 |
| | Mediana | 50 | 0.48 | 0.06 |
| | Mínimo | 20 | 0.09 | 0.01 |
| | Máximo | 117 | 2.30 | 0.25 |
| Ingreso medio-bajo (n=23) | Media | 56 | 0.24 | 0.02 |
| | Mediana | 46 | 0.15 | 0.02 |
| | Mínimo | 21 | 0.03 | 0.00 |
| | Máximo | 136 | 0.89 | 0.10 |
| Ingreso altos y medio-alto (n=28) | Media | 371 | 0.11 | 0.02 |
| | Mediana | 225 | 0.08 | 0.01 |
| | Mínimo | 24 | 0.02 | 0.00 |
| | Máximo | 1,586 | 0.29 | 0.05 |
| Todos los países (n=74) | Media | 173 | 0.33 | 0.03 |
| | Mediana | 57 | 0.15 | 0.02 |
| | Mínimo | 15 | 0.02 | 0.003 |
| | Máximo | 1,586 | 2.30 | 0.26 |

Fuente: Gelli, A. y Daryanani, R. (próximamente).

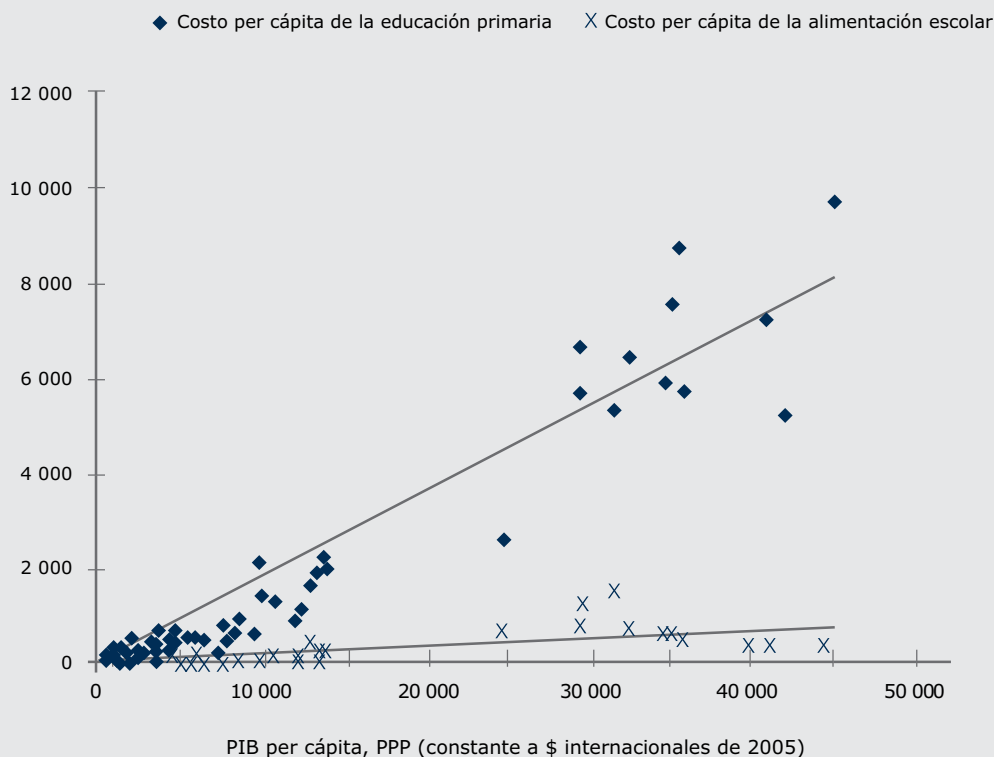
4.2 Examinando los costos relativos de la alimentación escolar

En publicaciones recientes se ha resaltado el rol esencial que juegan los programas de alimentación escolar como red de protección para los hogares de bajos ingresos, aunque también puede decirse que juegan un papel de complemento de la educación.⁶⁰ En ausencia de comparaciones con datos referentes al costo de las redes de protección en países de ingreso bajo y medio, los gastos en educación pueden ofrecer una medida de comparación útil para una intervención para el mismo grupo etario. La Figura 12, en la que se refinan los análisis originalmente presentados en *Reconsiderando la Alimentación Escolar*, muestra que, a pesar de que tanto los costos per cápita de la alimentación escolar y de la educación primaria aumentan junto con el PIB, lo hacen a ritmos distintos: los gastos per cápita para la educación aumentan mucho más rápidamente con el PIB per cápita que los costos de la alimentación escolar por niño. Como resultado, la proporción entre los costos per cápita de la alimentación escolar y los costos

⁶⁰ Alderman, H. y Bundy, D. 2012. "Los programas de alimentación escolar y el desarrollo: ¿Nos estamos planteando la pregunta adecuadamente?" *World Bank Research Observer*, 27(2). 204-221.

educativos disminuye a medida que aumenta el PIB per cápita. Como veremos más adelante, sin embargo, la tasa de descenso es mucho mayor que la pronosticada por esos promedios y se debe, en parte, a la considerable variación que se da en el costo per cápita de la alimentación escolar, particularmente en países de ingreso bajo.

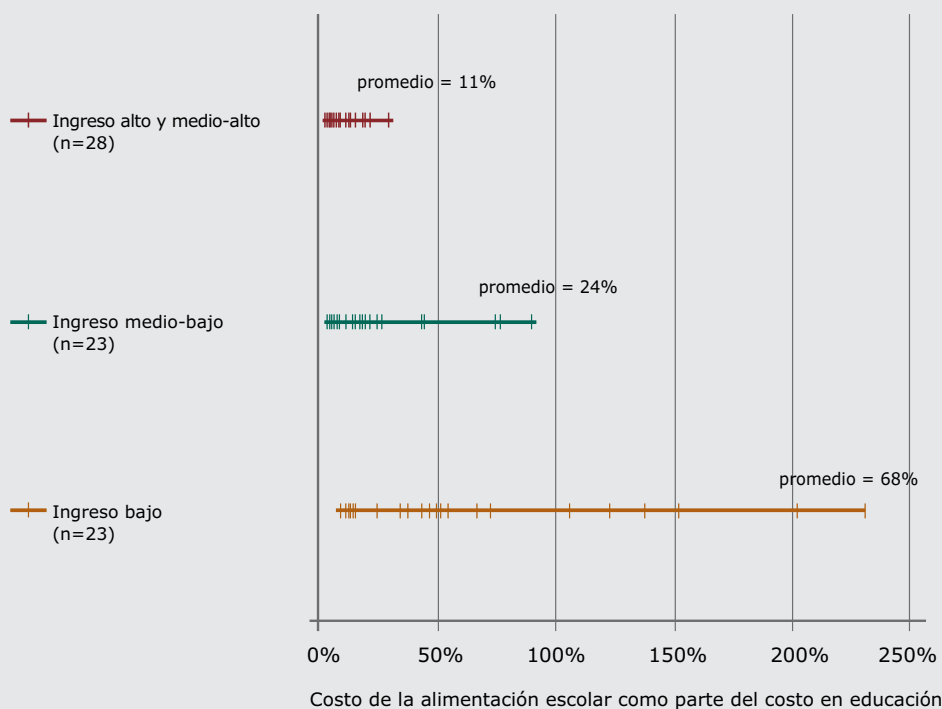
Figura 12 Costos por niño de la alimentación escolar y la educación, según nivel de ingresos



Fuente: Gelli, A y Daryanani, R (próximamente). N=74 países.

En países de ingresos altos y medio-altos, los costos per cápita de la alimentación escolar fueron, en promedio, equivalentes al 11% de las inversiones per cápita en la educación primaria, comparado con un 24% en países de ingreso medio-bajo y un 68 % en países de bajos ingresos (véase Tabla 7). Entre los países de ingresos bajos hubo también grandes variaciones en la proporción entre el costo per cápita de la alimentación escolar y el costo per cápita de la educación, oscilando entre un 9% y un 230% (véase Figura 13). En otros países, el rango fue considerablemente menor: en los países de ingresos medio-alto y alto, el rango estuvo entre un 2% y un 29%, mientras que el de los países de ingresos medios estuvo entre un 3% y un 89%.

Figura 13 Costo de la alimentación escolar, por niño, como proporción del costo de la educación básica



Fuente: Gelli, A y Daryanani, R (próximamente). N = 74 países.

4.3 Factores que determinan los costos en países de bajos ingresos

Existen pocos datos acerca de los factores que determinan los costos de los programas de alimentación escolar. Gran parte de la literatura publicada proviene de países de bajos ingresos e involucra mayormente el análisis de los programas del PMA. Estos análisis pueden contribuir a explicar por qué son tan variables los costos. En ellos se encontró que los factores principales que determinan los costos eran los costos de los alimentos, aunque la canasta de alimentos y el contenido nutricional de la ración variaban considerablemente entre países.⁶¹ En Honduras, por ejemplo, los alimentos representaban el 79% de los costos del programa de alimentación escolar, seguidos por los costos de apoyo operativo, que representaban un 11%. En Malawi, el costo de los alimentos también representaba la mayor categoría de gastos, seguido del costo del apoyo directo (17%).⁶²

⁶¹ Gelli, A. y Daryanani, R. (próximamente). "¿Son sostenibles los programas de alimentación escolar en entornos de ingreso bajo? Ideas acerca del costo de la alimentación escolar comparado con las inversiones en la educación primaria". *Boletín sobre Alimentación y Nutrición*. Gelli, A., Cavallero, A., Minervini, L., Mirabile, M., Molinas, L. y Regnault de la Mothe. Nuevas líneas de base para costos y eficiencia de costos para la provisión de alimentos en escuelas dentro de áreas con inseguridad alimentaria". *Boletín sobre Alimentación y Nutrición*. 32(4): 324-32.

⁶² Ídem.

Históricamente, los programas de ayuda alimentaria se basaban en donaciones de alimentos en especie y, en ciertos países, la canasta de alimentos incluía productos que, si hubiesen tenido que competir en el mercado abierto, hubiesen sido remplazados con alimentos comprados a precios más bajos en el mercado local. Este efecto es muy marcado en países sin acceso al mar o en países con redes de transporte en malas condiciones, en donde hay altos costos de transporte. Este resultado puede reflejar en especial el diseño tradicional de los programas del PMA, en los que el grueso de los alimentos era donado, usualmente por fuentes externas al país receptor.

La implicación del análisis es que hay mayores oportunidades para reducir los costos en los países en donde los costos son hoy en día los más altos. Desde esta perspectiva, las compras de alimentos alrededor de las escuelas podrían servir para contrarrestar los gastos de transporte asociados con los programas de asistencia alimentaria basados en donaciones en especie. Es claro, sin embargo, que los costos más altos están asociados a la inseguridad alimentaria existente en el país o en el área geográfica donde se implementa el programa. En casos de alta inseguridad alimentaria y baja producción agrícola, se necesita transportar los alimentos desde áreas más productivas pero potencialmente más distantes. En tales casos, los altos costos pueden estar vinculados a mayores necesidades.

Un área clave en la agenda de investigación a largo plazo es entender mejor cuales son los factores que determinan los costos dependiendo del tipo de programa que se está implementando. Igualmente importante es comprender mejor cómo los países pueden efectuar la transición hacia modelos más efectivos en cuanto a costos (véase Estudio de caso 10 que describe las experiencias de Kenya).

4.4 Calculando el retorno económico de la alimentación escolar

Dados los beneficios de la alimentación escolar delineados en el Capítulo 3, y los costos absolutos y relativos del programa aquí presentados, ¿cómo podemos calcular el retorno económico neto de la alimentación escolar? La respuesta es compleja. Según se demuestra en el Capítulo 3, los programas de alimentación escolar ofrecen múltiples beneficios, pero no es fácil sumar sus efectos. Este problema es el mismo que enfrentan otros programas que tienen múltiples beneficios en diversos sectores (p.ej., transferencias de dinero o bonos).

Para enfrentar el reto dentro de las limitaciones de la base de evidencia existente, el PMA y el Boston Consulting Group (BCG) desarrollaron un estudio de caso que permite evaluar el retorno económico véase de programas de la alimentación escolar en los países que tiene programas apoyados por el del PMA.⁶³ Se trata de un modelo económico que cuantifica el valor que crea cada dólar invertido en alimentación escolar, evaluado sobre la base de tres tipos distintos de beneficios: nutrición/salud, educación y transferencia de ingresos, que es el valor de la ración de alimentación escolar a precios del mercado local.⁶⁴ Algunos de los beneficios son difíciles de calcular y por ello no han sido incluidos; por ejemplo, en el modelo aún no se reflejan los beneficios de la alimentación escolar en la producción agrícola local (incluyendo el aumento en los ingresos de los pequeños agricultores).

⁶³ Programa Mundial de Alimentos y Boston Consulting Group. (próximamente). "School feeding: An investment case". El artículo resume los resultados del caso de inversión en nueve países que implementaron programas de alimentación escolar del PMA.

⁶⁴ El valor económico de la transferencia no es igual al de la transferencia en sí. En teoría, el valor económico toma en consideración cómo valora la sociedad el consumo de los pobres en comparación con el consumo de una persona promedio. En la práctica, ello no es observable ni medible. Por ende, cualquier estimación del valor de la transferencia que no sea el valor económico puede ser considerada como un límite inferior.

Para calcular el retorno sobre la inversión también hay que tomar en cuenta los costos de la alimentación escolar. Los componentes de costos del modelo fueron explicados anteriormente: productos, transporte, costos operativos y costos administrativos. Los insumos para el modelo son específicos para cada país y provienen de las cifras de la programación del PMA. Si el gobierno apoyó financieramente al programa, sus contribuciones se incluyen en el programa. Los costos adicionales que incurra la comunidad (p.ej., para infraestructura y capacitación, o para absorber un mayor número de niños matriculados) no se incluyen en el modelo.

El modelo económico desarrollado véase (véase Estudio de caso 11) indica que el potencial para mejorar la salud, educación y productividad a lo largo de la vida de los niños supera, en su conjunto, los costos del programa. En una muestra de nueve países que implementaban alguna de las tres opciones de alimentación escolar (comidas, raciones para llevar a casa y galletas), se calculó que el costo-beneficio del programa varía de entre 1:3 y 1:8. Es decir, por cada dólar que un gobierno gaste en alimentación escolar, podría recibir al menos tres dólares en retornos económicos de diversa índole.

Estudio de caso 11 **Una herramienta para calcular el retorno económico de la alimentación escolar**⁶⁵

La herramienta Investment Case (IC) es una herramienta de modelaje que cuantifica el valor que se crea en razón de cada dólar invertido en la alimentación escolar, trabajado en base a la evidencia disponible con respecto a tres tipos distintos de beneficios: educación, nutrición/salud y transferencia de ingresos. Los beneficios de la alimentación escolar para la producción agrícola local (incluyendo el aumento en los ingresos de los pequeños agricultores) no han sido incorporados al modelo todavía.

La herramienta, llamada Investment Case (IC), se fundamenta en la presunción de que una tasa más alta de asistencia a la escuela aumenta el nivel de destrezas del niño, lo cual redundará, a su vez, en mayores ingresos más adelante. Más específicamente aun, el modelo asume que los retornos positivos de la educación son tales que cada año adicional de escolaridad conlleva un incremento del 5% de ingresos en el futuro.⁶⁶

Las estimaciones sobre el efecto de la alimentación escolar en las tasas de matriculación, asistencia y deserción en el modelo son específicas para cada país y se toman de los informes de proyecto

del PMA a lo largo de tres años, utilizando promedios nacionales y un grupo de control que no recibe alimentación escolar. Casi la mitad del valor del retorno económico de los programas se da en base a la siguiente cadena causa-efecto: la alimentación escolar lleva a mayores logros escolares, los cuales resultan en mejores salarios en el futuro.

Los tres grupos de beneficios de transferencia de ingresos, mejoras en la salud y mejores resultados educativos se refuerzan entre sí, produciendo mayores efectos. Por ejemplo, se asume que la alimentación escolar mejora los resultados educativos, lo cual, en consecuencia, aumenta la esperanza de vida. El análisis resalta véase los efectos de varios resultados que se refuerzan y multiplican entre sí, haciendo de la alimentación escolar una intervención única. Al mismo tiempo, estas interrelaciones significan que el modelo debe ser verificado y actualizado cuidadosamente para evitar una multiplicidad de presunciones irrazonables.

El IC fue diseñado utilizando estimaciones conservadoras a cada paso. Se hicieron verificaciones de sensibilidad para cada uno de los parámetros, para identificar los

principales indicadores clave. Ello mostró que el mecanismo principal que crea los beneficios monetarios es el incremento de la productividad y el consiguiente aumento en los salarios a lo largo de la vida adulta del beneficiario; un 74% del retorno económico total se da en base a los cimientos que la alimentación escolar construye durante la niñez. Por lo tanto, la nueva evidencia respecto a cada etapa de la cadena causal (de alimentación escolar a resultados educativos a mayores ingresos) debería incorporarse a toda actualización y perfeccionamiento del modelo.

Las siguientes gráficas muestran los beneficios estimados y los costos de la alimentación escolar en cuatro países.

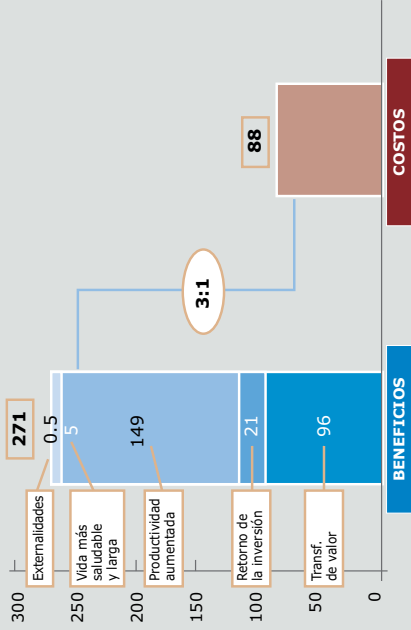
Siguiendo la línea del debate actual sobre cómo pueden contribuir los programas de protección social a lograr mejoras en la productividad y el crecimiento económico en los países en desarrollo⁶⁷, el modelo IC concluye que los programas de alimentación escolar son una inversión en capital humano y no un costo social.

⁶⁵ En el artículo "School feeding: An investment case" se incluye una revisión del modelo IC en países que implementan programas de alimentación escolar del PMA. Este artículo será próximamente publicado por la Unidad de Alimentación Escolar de la División de Planificación de Políticas y Estrategia del PMA en Roma, con contribuciones de BCG, el BM y PCD.

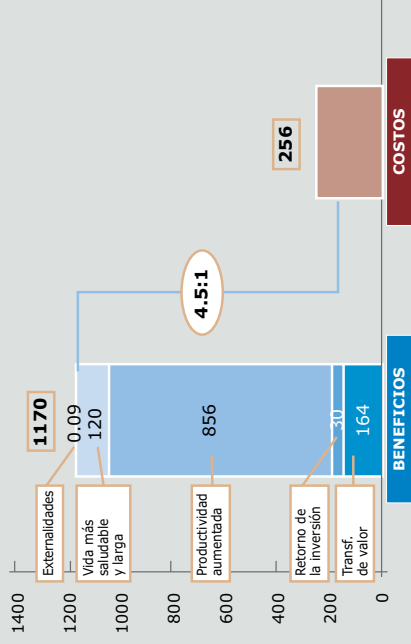
⁶⁶ Psacharopoulos, G. Patrinos, H. 2012. "Returns to investment in education: A further update". *World Bank Policy Research Working Paper 2881*. Washington DC, Banco Mundial; Onphanhdala P. y Suruga T. (2007). "Education and earnings in Lao PDR: Further results". *Graduate School of International Cooperation Studies Working Paper Series 16*. Kobe, Japón, Kobe University; Jukes M., Drake L., Bundy D. 2008. *School health, nutrition and education for all: Levelling the playing field*. Banco Mundial. Washington D.C.; Miguel E. y Kremer, M. 2004. "Worms: Identifying impacts on education and health in the presence of treatment externalities". *Econometrica* 71(1): 159-217.

⁶⁷ Alderman, H. y Yemtsov, R. 2012. El rol productivo de las redes de protección social. Documento de referencia para la Estrategia de Protección Social y Laboral 2012 – 2022 del Banco Mundial. Documento para Debate sobre Protección Social y Laboral No. 1203.

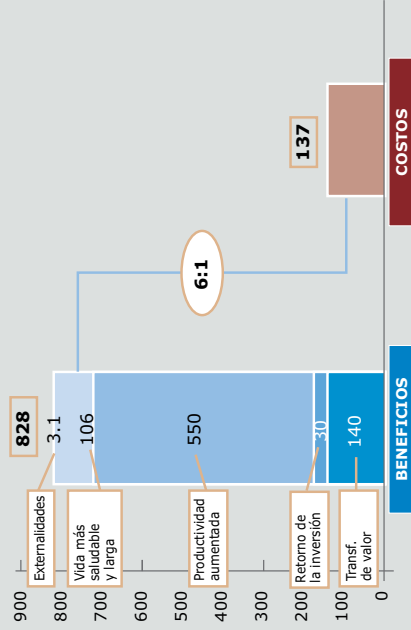
Relación entre beneficios y costos Camboya 3:1



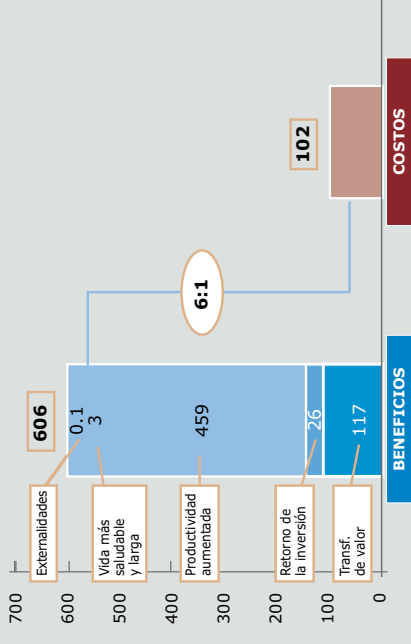
Relación entre beneficios y costos para Honduras 4.5:1



Relación entre beneficios y costos para Malawi 6:1



Relación entre beneficios y costos para Tajikistán 6:1



5

¿Cómo apoyan los asociados para el desarrollo la alimentación escolar?

Capítulo 5



Una amplia gama de asociados para el desarrollo – incluyendo a agencias de la ONU, instituciones multilaterales, las ONG, donantes, instituciones académicas y sector privado – apoya a los gobiernos en sus programas de alimentación escolar, especialmente en los países de ingreso bajo. En esta sección se considera cómo esos asociados se coordinan e interactúan a nivel mundial, regional y nacional. De igual forma, describen los cambios que han tenido lugar a lo interno del PMA que han afectado el modo en el que el organismo trabaja en la alimentación escolar e interactúa con sus asociados.

En los últimos años ha aumentado en el nivel de participación e inversión de los asociados en los programas de alimentación escolar, tal vez en respuesta a más pedidos de asistencia de parte de los países, según se consideró en los anteriores capítulos de este libro, o porque los asociados hayan reconocido el papel que la alimentación escolar puede jugar en los esfuerzos por alcanzar las metas de protección social y desarrollo de la niñez. A pesar de tan positivos avances, sin embargo, todavía no se cuenta con un mecanismo de verdadero alcance mundial que unifique a todos los actores relevantes y a los países en torno a la labor de difundir conocimientos, coordinar acciones y facilitar el aprendizaje. Parece ser, entonces, que una de las prioridades es formalizar la coordinación entre los asociados, especialmente a nivel mundial.

Mirando al futuro, se aprecia que el reto primordial es cómo apuntalar a los países de ingreso bajo para que puedan efectuar la transición, de programas apoyados externamente, a programas financiados y gestionados nacionalmente. Desde esta perspectiva, entre las acciones clave para el futuro están la identificación de las ventajas comparativas de los diversos asociados y la definición de la mejor forma en que puede apoyar a los países, observando las pautas de los gobiernos.

5.1 Asociación y coordinación a nivel mundial

Hacia una visión mundial para la alimentación escolar

Desde el 2009, la comprensión acerca de la alimentación escolar ha cambiado dramáticamente a nivel global, reflejando el giro estratégico que dado el PMA, de ser una organización enfocada en la ayuda alimentaria a constituirse en una que provee asistencia alimentaria (véase la Sección 5.4). La alimentación escolar se percibe ahora como una red de seguridad que contribuye a la protección social y las metas de desarrollo de un país, apoyando a los niños y sus familias en casi todo el mundo. Anteriormente relacionados con modelos insostenibles de ayuda alimentaria que generalmente contenían donaciones de comidas importadas y otras en especie, hoy los programas están siendo incorporados a los marcos institucionales y legales de los países y vinculados a la agricultura local, lo cual los hace más sostenibles y eficientes.

Esta nueva visión de la alimentación escolar fue fortalecida a través de la asociación forjada entre el PMA, el BM y el PCD en respuesta a las crisis alimentarias y financieras de 2008 y 2009. Las metas de esta asociación son la de mejorar la calidad de los programas en los países de ingreso bajo mediante la puesta en práctica de un enfoque más riguroso, basado en evidencias, y la de brindar apoyo coordinado a los países que están haciendo la transición hacia programas financiados y gestionados por instituciones nacionales (p.ej., Ghana, Haití, Kenya, Malawi, Malí, Mozambique y Perú). A la fecha, se han llevado a cabo estudios de caso en los siguientes 14 países:

Brasil, Botsuana, Cabo Verde, Chile, Côte d'Ivoire, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Kenya, India, México, Namibia, Nigeria y Suráfrica. La agenda de investigación conjunta acordada en 2009 entre las tres organizaciones ha reforzado la base de los conocimientos y evidencias disponibles y llevado al desarrollo de herramientas prácticas y directrices (véase el Anexo I) y publicaciones como la que tiene en sus manos.

La cooperación se basa en las ventajas comparativas de cada una de las organizaciones. Los sectores de educación y protección social del BM encabezaron el proceso de revisar la evidencia respecto a la alimentación escolar que culminó con la publicación, junto con el PMA y PCD, de *Reconsiderando la Alimentación Escolar*. El sector de la educación del BM también ha trabajado con los gobiernos, PMA, PCD, UNICEF y otros asociados para desarrollar la herramienta "Evaluación del Sistema Educativo para Mejores Resultados" (Systems Approach for Better Education Results) - SABER) que permite analizar sistemáticamente las políticas de salud escolar y las intervenciones de alimentación escolar. El enfoque SABER ha sido utilizado en más de 20 países de África, especialmente a través de las reuniones regionales de ECOWAS y EAC, y en países específicos como Sri Lanka, en el Sudeste de Asia. La finalidad de la herramienta es asistir a los países en favor de una transición hacia programas de alimentación escolar más sostenibles. El sector de la protección social del BM, por su parte, financia programas de alimentación escolar como parte de su apoyo financiero a las respuestas de red de seguridad social en países de ingreso bajo. La asistencia técnica prestada a los gobiernos ha resultado en una mejoría en el diseño de los programas, como es el caso del programa en Ghana (véase el Estudio de caso 13).

PCD, que en 2010 recibió fondos de la Fundación de Bill & Melinda Gates para apoyar la vinculación entre la alimentación escolar y la producción agrícola local, ha sido instrumental en robustecer la base de evidencia mediante el diseño de tres evaluaciones de impacto, estudios de casos y documentos de trabajo técnico, y suministrándoles asistencia técnica a los países, especialmente en temas de seguimiento y evaluación y la vinculación con la producción agrícola local.

Recientemente, socios como el Gobierno de Brasil (a través del Centro de Excelencia contra el Hambre del PMA) y FAO han sido instrumentales en reforzar el apoyo que se brinda a los países, particularmente en relación a los vínculos con la producción agrícola local y los pequeños agricultores. Cada vez aumenta el reconocimiento de que el apoyo de país-a-país – por intermedio de la cooperación sur-sur y otros tipos de colaboración – es importante y de que los socios para el desarrollo deben jugar un papel en facilitar estas conexiones. En el futuro, socios como Rusia y China continuarán forjando e influyendo el pensamiento y las prácticas sobre alimentación escolar en el mundo: la Federación Rusa ha reintroducido la alimentación escolar para sus estudiantes y está trabajando con sus vecinos para apoyar los programas de alimentación escolar en la región, en tanto que el programa de alimentación escolar de la China es un elemento clave de la estrategia nacional de reducción a la pobreza y cuenta con una inversión anual de 5.000 millones de dólares.

Asociaciones y coordinación en el sector educativo

Desde la perspectiva educativa, las alianzas y metas internacionales existentes proveen el marco general bajo el cual se llevan a cabo las actividades de alimentación escolar. La reciente iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas titulada "Educación Ante Todo" está acercando nuevamente a todos los socios con la mira puesta en la calidad de la educación. Se trata de una

magnífica plataforma para resaltar la importancia que tienen la salud escolar y la alimentación escolar en el desarrollo de los niños para que puedan participar plenamente en el aprendizaje. En ese contexto, la asociación entre el PMA, UNESCO y UNICEF se ha visto fortalecida mediante el lanzamiento de “Nutriendo Cuerpos, Nutriendo Mentes”, una iniciativa que garantizará una mejor coordinación de las acciones sobre la calidad de la educación al nivel local y global (véase el Recuadro 7).

Recuadro 7 Nutriendo cuerpos, nutriendo mentes – asociación en favor del bienestar de los niños y la calidad de la educación

En el Foro Económico Mundial celebrado en Davos, en enero de 2013, la UNESCO, UNICEF y PMA lanzaron una iniciativa para mejorar los niveles educativos de los niños menos atendidos del mundo. Durante los próximos tres años, las agencias asociadas trabajarán con los gobiernos de Haití, Mozambique, Níger y Paquistán para identificar y remover las barreras que impiden que los niños accedan a los programas integrales de atención en salud, nutrición y educación.

La finalidad de la iniciativa es generar modelos de cooperación entre las agencias y otros actores, incluyendo al sector privado, que se puedan replicar en otros países, para apoyar las prioridades nacionales e instituciones locales. Una de las prioridades es recopilar evidencia sobre mejores prácticas. Esta iniciativa se da en apoyo a las metas de EFA y a la campaña “Educación Ante Todo” del Secretario General de las Naciones Unidas.

La iniciativa Educación para Todos (EPT) que lidera UNESCO a través de su grupo de trabajo de alto nivel, compuesto por los ministros de educación de países de todo el mundo, ha definido un rol claro para la alimentación escolar en los esfuerzos que se están realizando para alcanzar las metas EPT y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (los ODM). La iniciativa FRESH, presentada en una reunión celebrada en Dakar, en 2000, ofreció un marco amplio para la colaboración entre agencias y socios - incluyendo al BM, OMS, UNICEF y PMA – sobre la salud y nutrición de los niños. El tema de la alimentación escolar fue puntualmente abordado posteriormente en una reunión de alto nivel celebrada en Addis Ababa, en 2011, en la cual se reconoció que la alimentación escolar es una intervención crucial en apoyo a los niños vulnerables y sus familias.

Establecida en 2002 como un pacto global entre países de ingreso bajo y donantes, la Asociación Mundial para la Educación (Global Partnership for Education) apoya la financiación de los programas de alimentación escolar en diversos países. Es un mecanismo sencillo para coordinar la labor de las agencias multilaterales, los países donantes, el sector privado, las ONG y los países que se relaciona con la asignación de recursos, de conformidad con las prioridades nacionales en materia educativa. En los últimos años, este mecanismo ha financiado programas de alimentación escolar en Côte d’Ivoire, Madagascar, Mauritania, Mozambique y Lao. Según los datos actualmente disponibles, el monto aproximado de la ayuda financiera es de 30 millones de dólares, pero es probable que el monto real sea superior, ya que no se conoce el monto exacto de las contribuciones a los programas de alimentación escolar. (véase el Recuadro 8).

Recuadro 8 El apoyo de los donantes en países de bajos ingresos

Según se ha podido apreciar en los capítulos anteriores, en los países de ingreso bajo el apoyo de los donantes representa cerca de un 83% de todas las inversiones que se hacen en alimentación escolar. Hay una urgente necesidad de asociarse con los donantes, no solo para encontrar maneras de apoyar a los países en el financiamiento de los programas, sino para compartir y aprender de las experiencias, la cooperación sur-sur y los esfuerzos por fortalecer la base de evidencias y conocimientos. Los donantes han comprendido que es importante contar con una financiación estable y plurianual para la alimentación escolar en los

países de ingreso bajo porque ello permite que los gobiernos y asociados planifiquen un proceso de transición sistemática y sostenible.

En este sentido, por ejemplo, Australia, Canadá y Estados Unidos han asignado sus contribuciones específicamente a los programas de alimentación escolar. Las operaciones de alimentación escolar también reciben el apoyo de Brasil, Egipto, Honduras, Luxemburgo, Federación Rusa y muchos otros países. Los donantes que aportan contribuciones multilaterales para actividades de desarrollo también apoyan la alimentación escolar.

Asociaciones y coordinación en el sector agrícola

La Fundación de Bill & Melinda Gates ha estado apoyando la producción agrícola local y sus vínculos con la alimentación escolar a través de su portafolio de subvenciones en el área de la “demanda estructurada” – un grupo de organizaciones que apoyan el nexo entre la producción de los pequeños agricultores y los programas nacionales que demandan grandes cantidades de alimentos, como son los programas de alimentación escolar. Enfocada principalmente en África, cada organización juega un papel a lo largo de la cadena de suministro. Por ejemplo, Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA) apoya el lado productivo mediante la provisión de insumos, crédito y capacitación a agricultores; el proyecto Compras para el Progreso (P4P) del PMA trabaja el tema de acceso a los mercados (véase el Recuadro 12); y PCD y la ONG holandesa SNV colaboran con la alimentación escolar al preocuparse por los temas relativos a las compras, gobernabilidad e investigación. En total, la Fundación Gates ha invertido casi 500.000 millones de dólares para apoyar las plataformas de demanda estructurada, entre las que se encuentra la alimentación escolar.⁶⁸

La participación de organismos clave como FAO – que no solo apoya el vínculo con la producción local, sino también el establecimiento de huertos escolares y el diseño de los programas de nutrición que van de la mano con la alimentación escolar – ha sido fundamental. Siguiendo su exitosa experiencia nacional y a través primordialmente del Centro de Excelencia establecido en Brasilia junto con el PMA, el Gobierno de Brasil se ha ubicado como una importante fuente de soporte para los programas de alimentación escolar que utilizan la producción agrícola local.

Existen varias experiencias exitosas en las que el involucramiento del sector privado ha apoyado a los países a lo largo de la cadena de suministros. Por ejemplo, DSM, una empresa líder mundial en el desarrollo de productos nutritivos, ha apoyado las actividades de alimentación escolar al trabajar con el PMA para mejorar las mezclas de alimentos fortificados. Este apoyo se da mediante

68 Sitio Web de la Base de Datos de Subvenciones de la Fundación Bill y Melinda Gates: <http://www.gatesfoundation.org/How-We-Work/Quick-Links/Grants-Database>

la optimización elaboración de una pre-mezcla de vitaminas y minerales a las cuales se agregan ingredientes adicionales para preparar un cereal especial para los infantes. La BCG también ha colaborado en la identificación de los costos de un programa de alimentación escolar a lo largo de la cadena de suministro.

A pesar de avances tan positivos, el potencial de apoyo que el sector privado puede aportar mediante la provisión de asistencia técnica u operativa o de apoyo financiero a los programas de alimentación escolar a nivel nacional y multinacional, no se ha explorado cabalmente.

Mecanismos para la coordinación a nivel mundial

En los últimos años, el GCNF y otros socios se han mancomunado para ampliar el único foro sobre alimentación escolar existente, el Foro Mundial sobre Nutrición Infantil, habiendo logrado incrementar significativamente el número de países y otros actores participantes y constituir al foro en una plataforma para la divulgación de conocimientos y aprendizaje multisectorial. (véase el Estudio de caso 12). No obstante, todavía no se cuenta con un mecanismo verdaderamente global que reúna a todos los actores y países relevantes para divulgar conocimientos, coordinar acciones y facilitar los aprendizajes entre todos.

De cara al futuro, el PMA continuará trabajando con sus asociados para asegurar que los esfuerzos que se realizan en el sector educativo se integren a los del sector agrícola. También explorará opciones sobre cómo establecer un mecanismo de coordinación a nivel mundial que puede reforzar la calidad del apoyo que se brinde a los países de ingreso bajo a medida que sus programas de alimentación escolar efectúan la transición, del apoyo externo, a la apropiación nacional.

Estudio de caso 12 Foro Mundial sobre Nutrición Infantil – Uniendo a líderes y practicantes

La expansión y ascendencia del Foro Mundial sobre Nutrición Infantil (“el Foro”) está subrayando el interés creciente de los gobiernos en la alimentación escolar. En los últimos años, el Foro se ha constituido en una alianza de dirigentes de todo el mundo que comparten el interés en mejorar la alimentación escolar.

Patrocinado por el GCNF, cuya sede está en Estados Unidos, el Foro propicia el desarrollo de programas sostenibles de alimentación escolar que han sido asumidos como propios por los países. Desde 1997, el Foro ha congregado a más de 300 delegados de más de 85 países de África, Asia y América del Sur.

En ese periodo se ha registrado un incremento en el número de asistentes, a la par que un mayor involucramiento de los gobiernos

que representan a países luso-, anglo- y francófonos de África, países de Asia y de América del Sur. En 2010, Ghana fue el anfitrión del Foro que reunió a 130 de los principales expertos en alimentación escolar, provenientes de 18 países. En aquel entonces solo participó un ministro y un viceministro. El Foro de 2011, celebrado en Kenya, atrajo a expertos y delegados de 22 países del África Sub-Sahariana, incluyendo a tres ministros y cuatro viceministros. Finalmente, en el Foro de 2012, celebrado en Etiopía, se congregaron siete ministros y ocho viceministros de ministerios de agricultura, salud y educación, junto con más de 200 expertos regionales e internacionales provenientes de 23 países del África Sub-Sahariana. Ello la distingue como la mayor convocatoria internacional de

expertos en alimentación escolar celebrada hasta la fecha. La evolución del Foro puede apreciarse en el incremento en el número de participantes internacionales que atrae. En 1997, los participantes eran principalmente delegados de ciertos países prioritarios. En 2012, además de los delegados, participaron observadores y representantes de organismos como el PMA, BM y FAO, al igual que del sector privado. En los últimos tres años, GCNF y PCD han coauspiciado el Foro; en 2013, GCNF se asociará con el Centro de Excelencia contra el Hambre para auspiciar su quinceavo Foro, en Brasil.

En sentido amplio, los foros están encaminados a cumplir dos propósitos básicos. Por un lado, alientan la creación de

enlaces entre los ministerios, fomentando con ello la integración y colaboración entre sectores. Por el otro lado, abre espacios para que los expertos en alimentación escolar compartan y aprendan a partir de las experiencias ajenas, así como para que intercambien ideas y discutan estrategias para implementar programas efectivos.

A lo largo de los tres últimos foros, los comunicados oficiales del Foro reflejan la creciente importancia de la alimentación escolar. El comunicado de 2012 recalcó la necesidad de que los ministerios colaboren, enfocándose en la relación entre la alimentación escolar y la producción agrícola local y privilegiando la colaboración con el sector privado y la sociedad civil.

5.2 Asociación y coordinación al nivel regional

Los esfuerzos más formales para establecer mecanismos de coordinación entre asociados y países se han dado a nivel regional. Las redes regionales son una plataforma multisectorial a través de la cual los asociados, donantes y gobiernos pueden acordar acciones y canalizar apoyo específico.

Asociaciones y coordinación en América Latina

En América Latina, la organización sin fines de lucro LA-RAE fue establecida en 2005, en Chile, con la finalidad de contribuir al mejoramiento de los programas de alimentación escolar en la región a través de la prestación de asistencia técnica y capacitaciones, el compartir conocimientos y aprendizajes, y la promoción de la cooperación sur-sur. LA-RAE organiza foros regionales anuales sobre alimentación escolar para brindar un espacio en el cual los países y asociados en el desarrollo puedan discutir los temas atinentes a la región. El último de estos foros fue auspiciado por el Gobierno de Ecuador, en 2012. LA-RAE ha logrado obtener el apoyo de la School Nutrition Association of the United States, PMA, PCD y FAO y, en la actualidad, promueve activamente los acuerdos de cooperación sur-sur con países como Brasil, Chile y México, que tienen la capacidad de aportar asistencia técnica y apoyos dentro de la región.

Asociaciones y coordinación en África

En África, la labor en torno a la alimentación escolar es liderada por NEPAD, que constituye un marco estratégico para el desarrollo socioeconómico de la Unión Africana. El fortalecimiento del vínculo entre la alimentación escolar y la producción agrícola local (alimentación escolar vinculada a la producción agrícola local) es una de las iniciativas centrales de CAADP, que fue establecida por NEPAD, en 2003. Diversos asociados, incluyendo al PMA, BM y PCD, proporcionan su apoyo a los gobiernos en el marco del CAADP.

Las redes africanas subregionales de salud y nutrición escolar, conformadas por miembros oficialmente designados por los ministerios de educación, representan una plataforma para compartir buenas prácticas y experiencias operacionales relacionadas en alimentación escolar. Creadas en el marco de comunidades económicas regionales (e.g., ECOWAS, EAC), estas redes se han convertido en piezas clave para crear capacidades y desarrollar consensos en las subregiones. Algunos análisis de situación realizados por las redes han sido utilizados para informar a los consejos de ministros sobre los avances multisectoriales.

La red ECOWAS de África Occidental incluye a Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Senegal, Sierra Leone y Togo. Por su parte, la red EAC de África Oriental incluye a Burundi, Eritrea, Etiopía, Kenya, Malawi, Mozambique, Ruanda, Uganda, República Unida de Tanzania y Zambia. Las dos redes se reúnen y comunican regularmente y siguen las directrices de sus planes de acción anuales.

Asociaciones y coordinación en el Sudeste de Asia

Desde 1965, la Organización de Ministros de Educación del Sudeste Asiático (SEAMEO) ha estado promoviendo el aprendizaje y las redes sobre alimentación escolar entre los países. SEAMEO es un organismo internacional intergubernamental que promueve la cooperación regional en materia de educación, ciencia y cultura en la subregión. El organismo se enfoca en las áreas de calidad y equidad en la educación, educación en salud preventiva, cultura y tradiciones, información y tecnología de la información, idiomas, reducción de la pobreza, y agricultura y recursos naturales. El Consejo de SEAMEO, el más alto cuerpo de tomadores de decisión, está compuesto por los 11 ministros de educación del Sudeste de Asia. En respuesta a la demanda de los gobiernos, PCD, Mahidol University, el Asian Centre of International Parasite Control y el Japan Consortium for Global School Health Research organizan cada año un curso corto sobre salud y nutrición escolar en la subregión. Este curso, con su fuerte énfasis en la alimentación escolar, convoca a los gobiernos y socios para en desarrollo con el objetivo de fortalecer las asociaciones dentro de la comunidad de salud y nutrición escolar del Sudeste de Asia.

5.3 Asociaciones y coordinación a nivel nacional

En muchos países, ha sido un reto forjar mecanismos efectivos a través de los cuales los donantes y asociados puedan coordinar efectivamente sus aportes y apoyo. Al igual que a nivel mundial, a nivel nacional hay varios sectores involucrados en la alimentación escolar y cada cual tiene grupos de coordinación de donantes enfocados en cierto plan o estrategia específico. Hay muchos países en los cuales la alimentación escolar figura en más de un plan sectorial y se discute en varios grupos de donantes o asociados (p.ej., en educación, protección social y salud), lo cual crea confusión e ineficiencia.

A pesar de ello, hay países en donde los socios para el desarrollo y el gobierno han podido crear asociaciones muy exitosas. Hace poco, los equipos de país de PMA, FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) que trabajan en Mozambique recibieron un premio de parte de los jefes de las tres agencias con sede en Roma, por su sobresaliente colaboración en las áreas

de agricultura y seguridad alimentaria, de la cual se han beneficiado varios países. En Níger, la asociación entre PMA, UNICEF, FAO y ONU-Mujeres trabaja para sustentar los enfoques integrados basados en la escuela (incluyendo el apoyo a la alimentación escolar), producción local de alimentos (particularmente de las mujeres agricultoras), infraestructura escolar y otros aportes a la educación.

El proyecto *Purchasing in Africa for Africans*, que recibe el apoyo de Brasil, es una asociación compuesta por cinco países de África, PMA y FAO para relacionar la producción de los pequeños agricultores a los programas de alimentación escolar (véase el Recuadro 9). Aunque de corta data, el proyecto congrega a los sectores agrícola y educativo para beneficiar, tanto a los escolares, como a los pequeños agricultores.

A nivel de país, las ONG locales e internacionales juegan un papel crucial en la implementación de la alimentación escolar. El año pasado, PMA identificó asociaciones operacionales con las ONG locales e internacionales para brindar alimentación escolar en guarderías, prescolares, escuelas primarias y secundarias. La mayoría de las asociaciones apoyaban a escuelas primarias, y la mayoría (más de 200 de un total de 255) incluían a las ONG locales. Las ONG internacionales como *Save the Children International*, *World Vision*, *Care International* y *Catholic Relief Services* están entre las que apoyan la alimentación escolar en los países en desarrollo.

El incremento en el número de asociados se traduce en una mayor demanda del tiempo de los funcionarios de gobierno y en el despliegue de mayores esfuerzos para garantizar que todas las acciones contribuyan a las metas nacionales. Es importante evitar sobrecargar a ministerios nacionales, grupos de la sociedad civil y las ONG. Algunos países han instaurado grupos de trabajo técnico a nivel nacional y sub-nacional, para asegurarse de que exista una coordinación adecuada entre los socios para el desarrollo. La colaboración aparenta reforzarse cuando existe un acuerdo formal o estrategia entre los asociados y el gobierno.

Recuadro 9 Comprando en África para los africanos (*Purchasing in Africa for Africans*) – una nueva asociación prometedora

Sustentada en la experiencia del Programa de Compras de Brasil, con su iniciativa *Fome Zero* (Cero Hambre), *Purchase in Africa for Africans* es una prometedora asociación entre PMA y FAO que construye sobre los conocimientos de cada agencia. Con financiación y asistencia técnica de Brasil, se les comprará a los pequeños agricultores los productos que se usarán para los programas de alimentación escolar locales. En cuanto sea posible, esto se

vinculará a la iniciativa P4P que lidera el PMA. Las intervenciones piloto se están llevando a cabo en Etiopía, Mozambique y Senegal; se espera iniciar pronto en Malawi y Níger. Más allá del componente operacional de estos pilotos, el centro de Excelencia de Brasilia coordinará un análisis de los éxitos y retos que plantea comprarles a los pequeños agricultores los alimentos para uso en los programas de alimentación escolar.

Estudio de caso 13 Trabajando en asociación con el Gobierno de Ghana⁶⁹

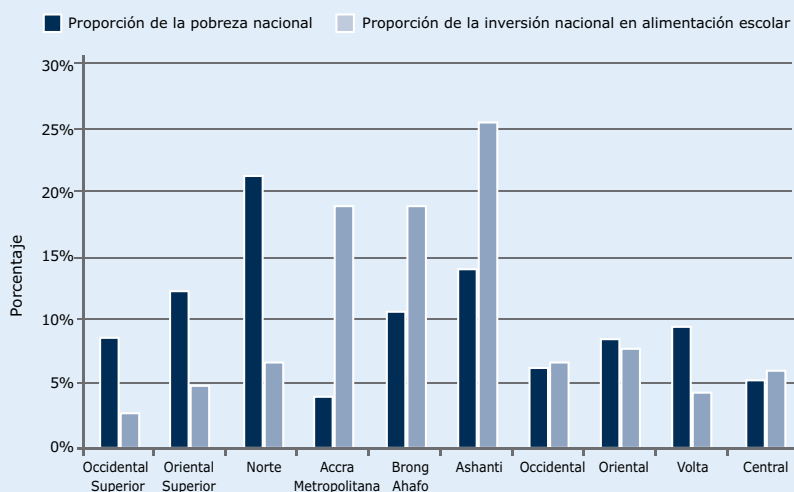
El programa de alimentación escolar de Ghana les provee a los niños de preescolar y primaria una comida caliente compuesta de productos básicos (como el maíz), proteínas, frutas y vegetales. Desde sus inicios, en 2005, el gobierno ha tenido éxito en lograr el apoyo de varios asociados, en gran medida debido al compromiso político demostrado desde las más altas esferas del gobierno. Los asociados y donantes incluyen al Gobierno de Países Bajos (que aportó la financiación del programa en sus primeros años), PMA, PCD, SNV (una ONG holandesa) y BM, entre otros. Entre los donantes que apoyan los esfuerzos de esta asociación en Ghana se encuentran la Bill & Melinda Gates Foundation y Dubai Cares.

Un ejemplo de los beneficios de trabajar mancomunadamente es el exitoso proceso de revisión de la eficiencia de la focalización del programa – para que los niños más pobres tengan acceso a la alimentación escolar.

Este caso ilustra cómo se puede hacer uso de la evidencia para evaluar la política nacional y cómo las ventajas comparativas de los distintos socios pueden aprovecharse exitosamente.

En 2010, con el apoyo de BM y UNICEF, el Ministerio de Empleo y Asistencia Social elaboró un estudio para evaluar la orientación de los programas sociales. Se revisaron 24 programas de la red nacional de protección social y se encontró que solo el 21% de la inversión en los programas de alimentación escolar llegaba a los pobres. Las regiones más afluentes del país - incluyendo a la ciudad de Accra y sus afueras y Ashanti - estaban recibiendo la mayor parte de los beneficios del programa, en tanto que las partes con una mayor proporción de gente pobre – que habita en el oeste-superior, este-superior y norte - recibía menos (véase Gráfica).

Proporción de la pobreza nacional y de la seguridad alimentaria y distribución regional del programa de alimentación escolar de Ghana



Sobre la base de la evidencia, el gobierno solicitó el apoyo de BM, PMA y PCD para reorientar el programa. La información sobre cuáles regiones y cuáles escuelas deberían estar recibiendo el programa (y de cuáles se debería retirar el programa) fue compilada por BM usando estadísticas nacionales, datos de la evaluación de Seguridad Alimentaria y Vulnerabilidad de 2008/2009 y datos de variables espaciales.

En 2011, el gobierno usó la información para redireccionar la focalización de esfuerzos,

lo cual significó que algunas escuelas en áreas más afluentes dejaron de recibir alimentación escolar, en tanto que aquellas en áreas más pobres empezarían a recibirla.

PCD apoyó una campaña nacional de sensibilización para explicar los motivos y los beneficios de la iniciativa. Como resultado, entre un 70% y un 80% de la inversión en alimentación escolar ahora beneficia a las regiones más pobres.

⁶⁹ Banco Mundial y el Programa de Alimentación Escolar de Ghana 2011; Presentación de ejercicio de reorientación durante una misión exploratoria de políticas.

5.4 El nuevo rol del PMA en la alimentación escolar

Una nueva orientación

A lo largo del tiempo, el PMA se ha convertido en la agencia internacional líder en apoyo a los programas de alimentación escolar en países de bajos ingresos. Trabajando con muchos de los socios mencionados en las secciones anteriores, el PMA efectúa su trabajo a nivel mundial, regional y nacional a través de asistencia técnica, asesoría en políticas y apoyo operacional. El organismo ha colaborado para lograr la institucionalización de los programas de alimentación escolar en al menos 37 países, que ahora los gestionan sin apoyo del PMA.

En 2009, el rol del PMA en la alimentación escolar cambió en respuesta al reposicionamiento estratégico por el cual estaba pasando el PMA a nivel global, dejando de ser una organización de ayuda alimentaria para volverse una organización de asistencia alimentaria, (véase el Recuadro 10). La aprobación de la nueva política de alimentación escolar por parte de la Junta Ejecutiva en 2009 marcó el inicio de una nueva era en las relaciones con los gobiernos y los socios para el desarrollo, en aras de apoyar la alimentación escolar. La política sitúa al PMA como proveedor de apoyo a los gobiernos durante un periodo de tiempo establecido, con el objetivo a largo plazo de retirar su asistencia y dejar, en su defecto, programas nacionales de alimentación escolar que sean sostenibles y costo-efectivos.

Al alejarse del enfoque de proyecto, el PMA empezó a integrar a los programas de alimentación escolar a las más amplias políticas nacionales correspondientes a los sectores de la educación y de la protección social. La nueva política del PMA incluye un énfasis renovado en la apropiación por parte de los gobiernos, fuertemente centrada en las compras locales y en el vínculo con los pequeños agricultores, al igual que un compromiso de brindar canastas de alimentos más nutritivas.

Desde entonces, el PMA a todos sus niveles ha estado trabajando para poner en práctica todos los elementos de la política sobre alimentación escolar y los principios generales del Plan Estratégico. La nueva orientación del trabajo ha generado grandes desafíos que el PMA ha estado atendiendo, incluyendo: apoyar al personal para que adquiera las nuevas destrezas, sobre todo en los aspectos de desarrollo de capacidades, diálogo y negociación sobre políticas; desarrollar o fortalecer las directrices en temas de diseño e implementación de programas; introducir herramientas de análisis y diálogo sobre

políticas; diseñar proyectos innovadores que incorporen los principios de la nueva política; y aumentar la base de evidencia sobre la alimentación escolar.

El PMA ha estado poniendo en práctica su política en tres áreas principales, a saber: 1) apoyar la transición hacia la apropiación nacional de los programas; 2) vincular la alimentación escolar a la producción agrícola local; e 3) incrementar la calidad nutricional de las canastas de alimentos.

Recuadro 10 De la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria – PMA cambia de dirección

El Plan Estratégico del PMA 2008-2013 marcó un cambio significativo en términos de su orientación estratégica. Lo cambió, de ser un organismo de ayuda alimentaria que proveía alimentos donados por países desarrollados, generalmente en especie, directamente a los hogares necesitados, a ser un organismo de asistencia alimentaria que cuenta con diversas modalidades con las que puede apoyar a los países, comunidades y hogares a que accedan a la seguridad alimentaria y nutricional.

El cambio de orientación surgió en respuesta a varios factores interrelacionados. Primeramente, el creciente énfasis en los enfoques sobre la apropiación y el liderazgo nacional, según se reflejó en la Declaración de París de 2005 y en el Programa de Acción de Accra, de 2008, hizo cambiar la orientación hacia el apoyo a los marcos y metas de las políticas nacionales.

En segundo lugar, la crisis energética y la crisis alimentaria de 2008 apuntaron hacia una nueva era, caracterizada por cambios en la estructura de los mercados de alimentos y su consiguiente impacto en los hogares vulnerables de todo el mundo. La crisis financiera también recaló la necesidad de que los programas respondan a los shocks, aun cuando los mercados reviertan, lo cual empujó a los países de ingreso bajo y a los

donantes a reevaluar sus puntos de vista acerca de las redes de protección.

Por último, el PMA está explorando nuevas maneras de atender la inseguridad alimentaria en el entendido de que, en tanto que la ayuda alimentaria salvó vidas anteriormente, también puede tener efectos negativos sobre los mercados locales y la producción agrícola a mediano y largo plazo.

La reorientación estratégica fue posible gracias a una creciente proporción de donaciones en dinero (en vez de alimentos en especie) de parte de los donantes, lo cual abrió nuevas oportunidades para expandir modalidades tales como la entrega de dinero en efectivo, bonos y compras locales, algo no común en el portafolio de actividades del PMA. Para convertir el cambio en operaciones sobre el terreno, el organismo revisó su estructura gerencial y de gobernanza y su marco financiero, aprobando una nueva serie de políticas internas alineadas conforme a la nueva orientación.

Se anticipa que el Plan Estratégico 2014-2018 del PMA continuará profundizando el cambio hacia la asistencia alimentaria, aclarando y afinando los objetivos estratégicos y los roles del PMA.

Ayudando la transición hacia la apropiación nacional

El nicho de trabajo del PMA lo constituyen los países de bajos ingresos y en inseguridad alimentaria. El organismo apoya a los gobiernos de dos maneras clave. Primero, en aquellos contextos en los que la alimentación escolar todavía es demasiado cara o hay una capacidad limitada. Del estimado de 368 millones de niños que reciben comidas escolares cada año, el PMA atiende a 26 millones de ellos, en 60 países, realizando una inversión de 482,000 millones de dólares (véase la Tabla 8). Segundo, el PMA suministra asistencia técnica y asesora a las agencias nacionales en materia de fortalecimiento de las instituciones y de su capacidad para gestionar sus propios programas.

El PMA considera metódicamente, y en todas las etapas de su asistencia, los temas de la sostenibilidad y de la transición de los programas hacia la apropiación por parte del país. Cerca del 50% de las oficinas de país del PMA que tienen programas de alimentación escolar en ejecución considera que el gobierno se encuentra en una etapa avanzada de transición; el 12% considera que está en una etapa inicial; y el 38% considera que se encuentra a medio camino.⁷⁰ No obstante, solo un 28 % de las oficinas tiene una estrategia concreta para efectuar la transición y un acuerdo con el gobierno sobre los hitos del proceso; por otro lado, en un 50% de las oficinas se han iniciado las discusiones. Esto indica que es posible efectuar la transición hacia la plena gestión nacional de los programas y que se necesita formalizar los acuerdos con los gobiernos, temas ambos que el PMA abordará en los próximos años.

En aras de facilitar las transiciones, el PMA y sus asociados han colaborado para desarrollar herramientas que permitan: 1) guiar el diálogo sobre políticas en los países; 2) evaluar el contexto y la capacidad de las instituciones nacionales para implementar la alimentación escolar; 3) analizar el costo de la alimentación escolar y las implicaciones presupuestarias para los gobiernos; y 4) poner en marcha las estrategias para la transición. Estas herramientas ya han sido utilizadas en al menos 25 países y están disponibles para cualquiera parte interesada en apoyar la alimentación escolar (véase el Anexo I para obtener una explicación de estas herramientas y otros recursos disponibles).

Para apoyar a los gobiernos en el proceso de diseñar e implementar los programas de alimentación escolar, el PMA abrió un Centro de Excelencia contra el Hambre, en Brasilia, el noviembre de (véase el Recuadro 11). Esta iniciativa es producto de la asociación con el Gobierno de Brasil y su finalidad es que el Centro se constituya en una plataforma para la cooperación sur-sur, aprovechando la experiencia brasileña en los campos de redes de protección y reducción del hambre, incluida la alimentación escolar.

Recuadro 11 Centro de Excelencia contra el Hambre del PMA en Brasil

El Centro de Excelencia Contra el Hambre del PMA, ubicado en Brasilia, es un eje mundial para propulsar el diálogo sobre políticas y el aprendizaje sur-sur en materia de alimentación escolar, nutrición y seguridad alimentaria. Creado en 2011 en asocio con el Gobierno de Brasil, su meta es apoyar a los gobiernos de África, Asia y América Latina en el desarrollo de soluciones sostenibles contra el hambre. Aprovechando la exitosa experiencia de Brasil en cuanto a reducción de la pobreza y seguridad alimentaria durante los últimos diez años, el Centro provee a los países asesoría en políticas, asistencia técnica y oportunidades para el aprendizaje y les ayuda a desarrollar sus propios programas. Si bien se anticipa darle apoyo a otros países, por el momento, el Centro está enfocado en 18 países prioritarios: Bangladesh, Côte d'Ivoire, Timor-Leste, Ghana, Guinea-Bissau, Haití, Kenya,

República Democrática Popular Lao, Malawi, Malí, Mozambique, Níger, Ruanda, Senegal, Tanzania, Togo, Zambia y Zimbabwe.

Desde su creación, el Centro ha recibido 16 visitas de estudio de países (Bangladesh, Timor-Leste, El Salvador, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea, Haití, Honduras, Malawi, Malí, México, Níger, República del Congo, Ruanda, Senegal y Tanzania). Las delegaciones nacionales están usualmente compuestas por funcionarios de los distintos ministerios (p.ej., educación, salud, agricultura, planificación y finanzas). Algunas son visitas de alto nivel, mientras que otras son de índole técnica. Hay organizaciones internacionales como la Howard Buffett Foundation y la Bill & Melinda Gates Foundation que también han efectuado visitas al Centro para conocer las prácticas que ha implementado Brasil y para conversar acerca de futuras asociaciones.

⁷⁰ La encuesta global de alimentación escolar del PMA.

Al término de su visita, se anima a las delegaciones nacionales a que preparen una primera versión de un plan de acción, el cual se convierte en base para la prestación de más apoyo técnico. El Centro ya ha enviado y planea enviar expertos a Guinea, Malawi, Mozambique y Ruanda. Igualmente está en condiciones de apoyar talleres de trabajo y acompañar a los gobiernos a lo largo de las distintas etapas del proceso de toma de decisiones.

Entre las prioridades del PMA están el incremento de los diálogos sobre políticas de alimentación escolar con los distintos asociados, la seguridad alimentaria y la cooperación sur-sur. En 2013, el Centro será sede de una conferencia mundial sobre alimentación escolar coauspiciada con GCNF. Se prevé que se reunirán gobiernos de todo el mundo para discutir los retos que enfrentan los programas de alimentación escolar y planes hacia el futuro.

Vinculando la alimentación escolar a la producción agrícola local

Una segunda área de innovación está en los esfuerzos que realiza el PMA para establecer un vínculo entre los programas de alimentación escolar y la producción agrícola local, como medio para incrementar la sostenibilidad de los programas. Allí donde es factible, el PMA procura comprarle productos a las organizaciones de pequeños agricultores como medio para incrementar su acceso al nuevo mercado, pero siempre y cuando no afecte los costos ni el valor nutricional y calidad de la canasta de alimentos.

El PMA también está llevando a cabo proyectos piloto sobre distintos enfoques: un 73% de las oficinas de país está implementando innovaciones en materia de compras. Dentro de ese grupo, cerca de la mitad están comprando nuevos tipos de productos que no tradicionalmente se incluyen en la canasta de alimentos del PMA (p.ej., leche o frutas) y un 16% están probando esquemas de compras descentralizadas en los que se envía el dinero a las escuelas o distritos para que compren los alimentos localmente. A través de estos esfuerzos, el PMA experimenta y se arriesga inicialmente, para posteriormente poder apoyar la transición hacia programas ejecutados por los propios países que hayan sido ensayados y comprobados en un contexto específico.

El PMA juega un doble rol en cuanto a vincular la alimentación escolar a la producción agrícola local:

- 1. Como comprador de alimentos:** El PMA puede explorar distintas maneras de comprar alimentos en las localidades y, en algunos casos, le compra a las asociaciones de pequeños agricultores los productos para los programas que se estén operando. El PMA acopla la producción de los agricultores a los procesos de compra del organismo. El PMA también juega un papel en recopilar y compartir las lecciones aprendidas de estas experiencias con nuevas formas de comprar alimentos.
- 2. Como proveedor de asistencia técnica a los gobiernos que compran alimentos para sus programas nacionales:** La experiencia que tiene el PMA en la compra de productos a nivel internacional, regional y local puede serle útil a los gobiernos y otros asociados que ensayan nuevas maneras de ejecutar los programas de alimentación escolar. Se prevé que, en los próximos años, el PMA jugará un papel más significativo asesorando a los gobiernos en temas de compras públicas y cómo estructurar los programas para que beneficien a la economía local y al desarrollo agrícola. Los esfuerzos mencionados se están dando en base a las lecciones aprendidas a través del programa piloto P4P del PMA, una iniciativa iniciada a fines de 2008 con la financiación de la Bill and Melinda

Gates Foundation y de la Howard G. Buffet Foundation, continuada luego con la financiación de varios otros donantes. El programa piloto se desarrolla en 20 países (véase el Recuadro 12). A la fecha, a través de sus asociados, el programa P4P trabaja con más de 800 organizaciones de pequeños agricultores, que representan a más de un millón de agricultores. A través del programa piloto se ha contratado la compra de más de 290.000 toneladas métricas de alimentos; de estas, se han entregado más de 190.000 toneladas métricas que han puesto cerca de 77 millones de dólares directamente en manos de los agricultores. La expectativa es que el programa piloto P4P y su amplia agenda de investigación, combinados con los esfuerzos de asociados como PCD, arroje luces sobre los beneficios potenciales de enlazar la alimentación escolar con la producción agrícola local en los próximos años, moldeando la respuesta del PMA y el apoyo que ofrezca a los gobiernos más adelante.

Recuadro 12 **Iniciativa de Compras para el Progreso del PMA**

En su condición de agencia humanitaria más grande del mundo, el PMA es un gran comprador de productos alimenticios. En 2010, el PMA compró 1,100 millones de dólares en productos alimenticios, de los cuales el 70% se adquirió en los países en desarrollo. El PMA compra localmente en los países en desarrollo cuando se puede cumplir con sus criterios de precio, calidad y cantidad. El P4P es una continuación lógica de estas compras locales, cuya intención es aprovechar la demanda de alimentos del PMA para incrementar los dividendos para el desarrollo a través de la compra progresiva y más amigable de productos a los pequeños agricultores.

A través del P4P, la demanda que genera el PMA incentiva a los pequeños agricultores a invertir en la producción, puesto que tienen la posibilidad de venderle sus cosechas a un comprador fiable y a un precio justo. Es de esperar que, a raíz de las compras que efectúe el PMA de forma más amigable a los pequeños agricultores, otros compradores de alimentos básicos, incluyendo a los gobiernos y al sector privado, podrán, cada vez más, comprarles también a los pequeños agricultores.

El programa P4P invierte asimismo en la construcción de capacidades dentro del país, en áreas como el manejo de la post-cosecha o el almacenaje, lo cual rendirá resultados sostenibles al incrementar la seguridad alimentaria a largo plazo. El programa piloto P4P de cinco años (2009-2013) descansa sobre la base de tres pilares:

1. **Demanda:** A través del P4P, el PMA prueba formas innovadoras de comprar alimentos básicos y promueve oportunidades para que los pequeños agricultores mercadeen sus productos.
2. **Oferta:** El P4P vincula la demanda con los conocimientos y recursos de sus asociados que ayudan a los agricultores a obtener mayores rendimientos, reducir sus pérdidas tras la cosecha y mejorar la calidad de sus cultivos de productos básicos.
3. **Aprender y compartir:** El P4P recopilará y compartirá las lecciones sobre enfoques que resulten ser efectivos para vincular a los pequeños agricultores con los mercados de forma sostenible, compartiéndolas con las partes interesadas.

Garantizando que los niños reciban canastas de alimentos nutritivos

La tercera área de trabajo es la de asegurarse que las comidas escolares que apoya el PMA sean nutritivas, fortificándolas en donde sea necesario y garantizando que se sirvan a la hora correcta del día para asegurarse de que rindan un máximo impacto. Para alcanzar esta meta, el PMA ha estado explorando nuevas formas de proveer canastas de alimentos nutritivos, comprados localmente cuando

sea posible y en forma sostenible. Una de las principales formas de aumentar la calidad nutritiva de los alimentos que reciben los niños es a través de la incorporación de micronutrientes en polvo. En la actualidad, el PMA está brindando estos micronutrientes en polvo a las escuelas de Afganistán, Ghana y Madagascar y tiene planes para darlos en Chad, Haití, Indonesia,

Kenya, Mali y Níger, con la meta de alcanzar a más de 1 millón de niños en edad escolar durante 2013.

Otro de los enfoques es brindarle a los niños productos alimenticios multifortificados, tales como las mezclas de maíz y soja, galletas de alta energía y otras meriendas fortificadas y procesadas por empresas privadas de la localidad. Los datos de PMA indican que, en 2011, cerca de 14.4 millones de niñas y niños, en 27 países, – un 51% de los beneficiarios de la alimentación escolar del PMA –, recibieron productos alimenticios multifortificados. De ellos, 6.5 millones en 13 países recibieron productos multifortificados que se adquirieron localmente.

Mucho progreso se ha dado en cuanto a la fortificación de harinas localmente, como es el caso de la harina de maíz. Con los adelantos en la fortificación de alimentos básicos se abren oportunidades para darles micronutrientes a los escolares. En Camboya y Egipto se está probando con arroz. En Camboya, un estudio reveló que dos tipos de arroz fortificado (PATH UltraRice y DSM NutriRice) eran del agrado de los maestros, padres de familia y niños, en cuatro escuelas primarias. Mediante la biofortificación se puede aumentar el contenido nutritivo de los alimentos que consumen los niños, entre ellos la batata/camote/boniato de carne color anaranjada que son ricas en vitamina A, que se está probando en Mozambique y en Uganda.

En el proceso de adelantar estas actividades, el PMA trabaja con sus asociados y participa de una amplia coalición de partes interesadas que actualmente estudia diversos aspectos de las políticas y de la puesta en marcha de la alimentación escolar.

5.5 Próximos pasos para el PMA y sus asociados

Desde 2009, cuando se produjo el cambio en la visión global sobre la alimentación escolar y se implementó la nueva política del PMA, se ha trabajado exhaustivamente a nivel mundial, regional y nacional para convertir esa visión en realidad. No obstante, falta mucho camino por recorrer, pues es largo el trecho hacia la transición y la sostenibilidad, y tanto el PMA, como sus asociados, recién empiezan la labor. He aquí algunas de las prioridades emergentes que se deberán atender a mediano plazo:

1. Establecer un mecanismo de coordinación sobre alimentación escolar a nivel mundial. Aunque es evidente que muchos asociados internacionales colaboran en la alimentación escolar y los sectores de protección social, educación y agricultura han dado grandes aporte a los programas, la coordinación entre sectores y la asociaciones sigue configurando un desafío.

A pesar de que la naturaleza multisectorial de la alimentación escolar involucra a actores de diversas áreas, resalta el hecho de que no existen evidentes estructuras de coordinación preexistentes, como en el caso de otras intervenciones cuyo ámbito es un sector específico. De

allí que, para asegurar que los países, sobre todo los de ingreso bajo que están efectuando la transición de apoyo externo a gestión nacional, obtengan el apoyo adecuado, en el momento adecuado, encontrar un marco de cooperación efectivo debe ser una prioridad de todos.

2. Fortalecer las redes regionales existentes. La mayor parte de las iniciativas regionales han sido lideradas por países, en vez de por los asociados para el desarrollo: por eso son resilientes y efectivas. Al promover las redes y los mecanismos de coordinación que ya existen, de forma tal que se facilite el aprendizaje y el intercambio de información entre los países y se canalice el apoyo de los asociados para el desarrollo, puede darse el fortalecimiento de la coordinación y de la calidad de la asistencia.

3. Continuar apoyando a los países durante la transición hacia la sostenibilidad.

Un requisito para lograr la sostenibilidad de los programas es que los sectores de la educación y la agricultura se unan para apoyarlos. Por el lado educativo, se están dando esfuerzos para reforzar las asociaciones que apoyan la calidad de la educación, las cuales son vitales para garantizar un ambiente adecuado para el aprendizaje de los niños. La remozada asociación entre PMA, UNICEF y UNESCO (denominada “Nutriendo Cuerpos, Nutriendo Mentes”) fortalecerá la calidad del apoyo que se brinde por el lado educativo. Por el lado agrícola, en varios países ha sido exitosa la creación de plataformas para la colaboración a lo largo de la cadena de suministros, a pesar de que falta mucho por lograr para que las cosas funcionen bien, incluyendo el encontrar la manera de aprovechar más eficientemente el apoyo del sector privado. Todos estos esfuerzos deberían apoyarse sobre una sólida agenda para el desarrollo que cuente con el apoyo de instituciones académicas y organismos especializados. A futuro, la clave para el establecimiento de mecanismos efectivos de coordinación será medir el impacto de las asociaciones y documentar qué funciona mejor en cada contexto.

Tabla 8 **Cifras del PMA sobre la alimentación escolar**

Programas de Alimentación Escolar Apoyados por el PMA (Datos de 2011)

| 2010 | 2011 | Details |
|---------------|----------------------------|--|
| 22,4 millones | 25,9 millones | Número total de escolares |
| 49 | 48,2 | Porcentaje de niñas |
| 62 | 61 ⁷¹ | Número de países asistidos |
| 442,2m | 482,4 millones | Gasto directo en programas de alimentación escolar |
| 2,1 millones | 2 millones | Niñas provistas de raciones para llevar-a-casa |
| 0,8 millones | 0,8 millones | Niños provistos de raciones para llevar-a-casa |
| 1,8 millones | 1,9 millones ⁷² | Número de pre-escolares asistidos |
| 10,3 millones | 5,3 millones ⁷³ | Escolares desparasitados en las escuelas asistidas |

Cifras regionales

| Oficina Regional | Número de países | Escolares | % Niñas | % Total |
|---|-------------------------|-------------------|----------------|----------------|
| Asia | 13 | 8 803 413 | 47 | 34 |
| Medio Oriente, Asia Central y Europa Oriental | 9 | 1 447 925 | 50 | 6 |
| África Oriental | 16 | 3 129 695 | 47 | 12 |
| África Meridional | 5 | 1 917 696 | 50 | 8 |
| África Central y Oriental | 10 | 4 185 630 | 48 | 16 |
| Latinoamérica y el Caribe | 7 | 4 832 329 | 50 | 18 |
| Sudán ⁷⁴ | 1 | 1 630 205 | 51 | 6 |
| TOTAL | 60 | 25 946 893 | 48 | 100% |

Número de escolares, cantidades de alimentos y gastos por categoría de programa

| Categoría de Proyecto | Proyectos | | Niños | | Alimentos distribuidos | | Gastos directos | |
|--|------------------|------------|--------------------------|------------|-------------------------------|------------|------------------------|------------|
| | Número | % | Número (millones) | % | Volumen (000 tm) | % | (US\$ millones) | % |
| Desarrollo | 45 | 50 | 10.7 | 41.1 | 234.8 | 49.2 | 193.5 | 40.1 |
| Operación prolongada de socorro y recuperación | 35 | 38.9 | 9.5 | 36.5 | 128.1 | 26.8 | 160.7 | 33.3 |
| Emergencias | 10 | 11.1 | 5.7 | 22.1 | 114.2 | 24 | 128.1 | 26.6 |
| TOTAL | 90 | 100 | 25.9 | 100 | 477.1 | 100 | 482.4 | 100 |

⁷⁰ La oficina de país de Benín no implementó la alimentación escolar debido a la falta de recursos. El programa de Cabo Verde fue traspasado al gobierno en 2010.

⁷¹ Es muy probable que se subestime, ya que no todos los países segregan sistemáticamente el número de escolares de pre-primaria de los de primaria.

⁷² es muy probable que se subestime, ya que no todos los países informan sistemáticamente las cifras sobre desparasitación.

⁷³ Las cifras de Sudán incluyen a Sudán y Sudán del Sur previo a la independencia de Sudán del Sur.

Conclusiones



Hallazgos principales

La prevalencia de la alimentación escolar

- En base a una muestra de 169 países, hay al menos 368 millones de estudiantes en edades de pre-primaria, primaria y secundaria recibiendo alimentación a través de sus escuelas.
- En base a la información disponible acerca del número de estudiantes que reciben comidas escolares y el conocimiento actual acerca del costo per cápita de la alimentación escolar, se estima que la inversión anual está entre 47.000 millones de dólares y 75.000 millones de dólares, la mayor parte de la cual proviene de los presupuestos gubernamentales.
- Los países en donde la cobertura de los programas es la menos adecuada son, por lo general, aquellos en donde la necesidad es mayor. Las estimaciones actuales sugieren que, en tanto que el 50% de los escolares en los países de ingreso medio recibe comida gratuita, en los países de bajo ingreso la cifra se aproxima al 18%. En los países de ingreso alto, el servicio de alimentación escolar está disponible para los estudiantes a un costo diferencial, dependiendo del nivel de ingreso de la familia; algunos estudiantes compran sus comidas, en tanto que otros las obtienen a un costo subsidiado o en forma gratuita.
- Visto desde la perspectiva global, la asistencia externa para el desarrollo es un contribuyente menor a los costos generales de la alimentación escolar, representando menos de un 2% de la inversión total. Sin embargo, mientras que los programas en los países de ingreso alto o medio se financian casi exclusivamente a través de los ingresos internos (p.ej., impuestos y otras fuentes), los programas en países de ingreso bajo dependen del apoyo de los donantes. En estos últimos, las fuentes externas de financiación cubren alrededor de un 83% de los requerimientos de los programas, de manera que el apoyo de los donantes hace posible que los escolares en países de ingreso bajo también tengan acceso a programas que están disponibles en casi todo el resto del mundo.
- Las cifras presentadas en este informe son las primeras estimaciones globales acerca de la alimentación escolar y aún queda mucho por hacer para mejorar la precisión de los datos. La disponibilidad de la información sobre la alimentación escolar en países de ingreso alto es, por lo general, limitada y menos abarcadora que la información comparable obtenida de países de ingreso bajo y medio. A nivel mundial, es necesario construir sobre estos esfuerzos para poder obtener información de mejor calidad cada año. Se necesita contar con una base de conocimientos más completa para poder apoyar a los países en el diseño y ejecución de programas más sostenibles, adecuados y eficientes.

Diferencias según el nivel de ingreso del país

- Las diferencias notables entre los programas establecidos en países de ingreso alto, medio y bajo indican que dimensión y calidad de los programas están asociados al nivel de ingreso de un país, así como al nivel de arraigo que tenga en las políticas nacionales.
- Los programas en países de ingreso alto y medio-alto generalmente están mejor establecidos, lo cual significa que cuentan con marcos reglamentarios consolidados y con una institucionalidad más sólida. En contraste, los programas en países de ingreso bajo

están menos arraigados en el marco de las políticas nacionales. De una muestra de 94 países, la mayoría (el 86%) de los países de ingreso alto y medio-alto tenían una política o un documento legal establecido que regulaba el programa nacional de alimentación escolar. Una importante parte de los países de ingreso medio y bajo (el 16% y el 18%, respectivamente) informó que se estaba elaborando una política al respecto.

- Independientemente de los retos, cada vez hay más apoyo político para los programas de alimentación escolar y una demanda creciente por obtener material de orientación sobre la alimentación escolar basado en evidencia. La búsqueda del conocimiento está claramente patente en las solicitudes de análisis de alta calidad, la participación gubernamental en los foros internacionales y el grado al que los gobiernos están priorizando la alimentación escolar, especialmente en países de ingreso bajo. A pesar de las limitaciones generales en cuanto a la financiación, al menos ocho países de ingreso bajo han implementado programas de alimentación escolar a partir de 2000. Se observa además un claro énfasis, no solo en ampliar los programas existentes, sino también en mejorar la calidad y eficiencia de esos programas.
- La información disponible confirma que, en efecto, se está experimentando una transición hacia programas más sostenibles, eficientes y consolidados a medida que aumentan los niveles de ingreso de un país. Hay evidencia que sugiere que existe un umbral de ingreso que indica que un país puede costear y gestionar el programa de alimentación escolar. Por ende, hay motivos sólidos para que los donantes y asociados apoyen a los países de ingreso bajo en el diseño y ejecución de programas más eficientes, efectivos y sostenibles.

La importancia de la alimentación escolar

- Hay dos razones principales por las que los países optan por implementar programas de alimentación escolar: (1) para satisfacer las necesidades sociales y brindar una red de protección social durante las crisis y (2) para apoyar el desarrollo infantil mediante una educación y nutrición mejoradas.
- A corto plazo, en su rol de red de protección social, la alimentación escolar proporciona un apoyo directo a los pobres al transferirles ingresos a las familias. En países de ingreso alto y medio, la alimentación escolar normalmente está integrada a programas de asistencia social integrales. Dadas las limitaciones en los recursos y capacidades disponibles, el desafío para los países de ingreso bajo está en poder garantizar una institucionalidad, sostenibilidad y eficiencia parecida en sus programas.
- La alimentación escolar ayuda a las familias a educar a sus niños, particularmente a sus niñas, quienes a menudo se encuentran excluidas de las oportunidades de recibir una educación. Por consiguiente, estos programas promueven el desarrollo del capital humano a largo plazo y ayudan a romper los ciclos inter-generacionales de pobreza y hambre. La alimentación escolar contribuye con la buena disposición para aprender de los escolares y con su habilidad para participar en el proceso educativo. Los beneficios son particularmente poderosos en el caso de las niñas.
- La alimentación escolar solo puede contribuir al aprendizaje en la medida en que los demás elementos clave - tales como maestros, textos escolares, currículos y un ambiente propicio para el aprendizaje - también estén disponibles. Sin estas otras intervenciones, los programas

no pueden generar buenos resultados. Tampoco se debe emplear a los maestros o al personal educativo para la preparación de alimentos, ya que con ello simplemente se agobia al sistema que se está procurando mejorar.

- El estado nutricional de los escolares ejerce un impacto sobre su desarrollo físico, salud, potencial cognitivo y, por consiguiente, sobre su asistencia a la escuela y desempeño educativo. Los programas de alimentación escolar pueden diseñarse para apoyar metas nutricionales.
- Hay un tercer elemento importante de la alimentación escolar sobre el cual existe limitada evidencia empírica: los beneficios potenciales a la economía local y a la comunidad que se derivan de comprar alimentos cerca de las escuelas. El vincular los programas de alimentación escolar al sector agrícola puede generar beneficios económicos directos y puede, potencialmente, beneficiar a toda la comunidad, al igual que a los estudiantes. Con ello también se puede mejorar la sostenibilidad de los programas y crear mercados predecibles y estructurados para los productos agrícolas cultivados localmente. Este enfoque ha sido identificado como un elemento crucial en la transición hacia programas sostenibles.
- El sector público deberá superar varios escollos en relación a la gestión e implementación de la alimentación escolar, incluyendo el de fortalecer la capacidad institucional; mantener el seguimiento y publicar normas nacionales sobre nutrición; asegurar la rendición de cuentas y la transparencia en cuanto al uso de fondos públicos; y coordinar las acciones con otros sectores.
- La alimentación escolar puede lograr mucho más que alimentar a los escolares. A pesar de los múltiples beneficios potenciales, sin embargo, todo depende del diseño de los programas y es posible que un programa no genere todos los beneficios potenciales. Por eso es importante determinar los objetivos de cada programa y asegurarse de que el diseño del programa (en términos de la modalidad que se utilizará, el tipo de alimentación que se les dará a los estudiantes y la orientación de la acción que se usará) concuerde con dichos objetivos.

Los costos de la alimentación escolar

- En su conjunto, los países son marcadamente consistentes en su inversión relativa a la alimentación escolar. Aunque hay variaciones considerables en los costos de la alimentación escolar de país a país – desde menos de 20 dólares a más de 1.500 dólares por alumno, por año – hay consistencia al comparar esos costos con los de otras inversiones públicas para el mismo grupo etario. En este informe se expresan los costos de la alimentación escolar como una proporción del monto que los países eligen invertir en la educación de esos mismos niños. En los países de ingreso alto y medio – así como en muchos países de ingreso bajo – la proporción está entre un 15% y un 20%.
- Se identifica una tendencia que señala que los costos de la alimentación escolar se vuelven una proporción mucho menor de los costos educativos, a medida que aumenta el nivel de ingreso. Los análisis sugieren que la razón principal es que la inversión por niño en la educación primaria aumenta a medida que aumenta el PIB, mientras que la inversión en la alimentación permanece bastante estable. En otras palabras, a medida que los países se desarrollan, los presupuestos y gastos en términos de la educación aumentan, lo cual permite que los costos de la alimentación escolar se reduzcan proporcionalmente o se tornen más asequibles.

- Los países de ingreso bajo se caracterizan por cubrir una amplia gama de costos: hay países en donde el costo de la alimentación escolar por niño es más alto que el costo de la educación por niño. Esto significa que las mayores oportunidades para contener los costos pueden encontrarse en aquellos países en donde los costos son actualmente los más altos.
- Una iniciativa de PMA y BM para calcular los retornos de la alimentación escolar utilizando modelos económicos indica que el potencial de la alimentación escolar para mejorar la salud, educación y productividad de los niños supera, en mucho, los costos de un programa. En base a una muestra de nueve países, la relación costo-beneficio se calculó entre un 1:3 y un 1:8; es decir que, por cada dólar que un gobierno invierta en la alimentación escolar, el país tiene la posibilidad de recibir al menos tres dólares en ganancias a través de otras contribuciones económicas.
- Aunque está creciendo el acervo de evidencia que demuestra los beneficios de los programas de alimentación, sigue siendo difícil obtener información sobre los costos de los mismos. Un área clave que ameritará investigaciones a futuro es comprender los factores que determinan los costos de los programas de alimentación escolar. Otra área de igual importancia para la investigación es entender mejor cómo pueden los países hacer la transición a modelos de mejor relación costo-beneficio.

El rol de los asociados de desarrollo en la alimentación escolar

- En los últimos años, ha aumentado el nivel de participación e inversión de los asociados en las actividades de alimentación escolar, tal vez en respuesta a más pedidos de asistencia de parte de los países o tal vez porque han reconocido el rol que la alimentación escolar puede desempeñar en lograr las metas de protección social y desarrollo infantil. A pesar de tan positivos avances, sin embargo, todavía no se cuenta con un mecanismo de verdadero alcance mundial que unifique a todos los actores relevantes y a los países en torno a la labor de difundir conocimientos, coordinar acciones y facilitar el aprendizaje. Parece ser, entonces, que una de las prioridades es formalizar la coordinación entre los asociados, especialmente a nivel mundial.
- Una precondition para que los programas sean sostenibles es que los sectores de educación y agricultura se unan para apoyarlos. Por el lado educativo, se están realizando esfuerzos para fortalecer las asociaciones que apoyan la calidad de la educación y que son vitales para asegurar un entorno favorable al aprendizaje de los estudiantes. La renovada asociación entre el PMA, UNICEF y UNESCO, denominada “Nutriendo Cuerpos, Nutriendo Mentes”, contribuirá al fortalecimiento de la calidad del apoyo por el lado educativo. Por el lado agrícola, la creación de plataformas para la colaboración a lo largo de la cadena de suministros ha demostrado dar buenos resultados en varios países, aunque queda mucho por hacer, incluyendo encontrar maneras para aprovechar más eficientemente el apoyo del sector privado. Todos estos esfuerzos deben basarse en una sólida agenda de aprendizaje apoyada por diversas instituciones académicas y organismos especializados. Medir el impacto de las asociaciones y documentar qué funciona en dónde serán fundamentales para el establecimiento de mecanismos de colaboración eficientes a futuro.

La agenda de investigación

A continuación se describen las áreas principales que necesitan ser objeto de mayor investigación, según fueron identificadas durante la elaboración de este informe:

Una base de datos sobre los programas de alimentación escolar en países de ingreso alto que complemente la información disponible sobre los países de ingreso medio y bajo, incluyendo la envergadura, cobertura y el funcionamiento de los programas.

Existe una clara brecha en cuanto a la información disponible sobre la alimentación escolar en los países de ingreso alto. Los datos actuales no son lo suficientemente precisos, motivo por el cual se tuvo que recurrir a estimaciones de los números de beneficiarios y de inversión total para la elaboración del presente estudio. Habrá que esforzarse para recopilar esta información sistemáticamente, a un nivel centralizado – esta información generalmente se encuentra a nivel estatal o distrital, pero no se agrega al nivel central –, lo cual fortalecería la base de conocimiento sobre la alimentación escolar a nivel mundial.

Un análisis de la eficiencia de la orientación de las acciones de los programas de alimentación escolar en países de ingreso bajo. La información disponible en la actualidad sugiere que hay poca cobertura de los programas de alimentación escolar en países de ingreso bajo (18%) y que los mismos emplean predominantemente un método de orientación geográfica. Lo que no se sabe es cuán eficientes son estos programas en términos de llegar hasta los pobres. Los análisis, tal como el que se llevó a cabo en Ghana, pueden ayudar a mejorar la calidad y eficiencia de los programas.

Un análisis de los factores que determinan los costos de los programas de alimentación escolar. Los datos sobre el costo per cápita de la alimentación escolar son mucho más robustos hoy que hace cinco años, puesto que ahora se cuenta con puntos de referencia. Es necesario, sin embargo, explorar los factores que determinan los costos de los programas. En otras palabras, hay que entender por qué los costos pueden ser bajos en un país y muy altos en otro, y generar a partir de allí una guía para los países que sirva de herramienta para estimar los costos a lo largo de la cadena de suministro y optimicen así sus operaciones.

Evaluaciones del impacto de los diferentes tipos de programas nacionales de alimentación escolar, por país. Existen poquísimas evaluaciones de impacto a nivel de todos los grupos de ingreso, lo cual significa que se está perdiendo una oportunidad para mejorar la efectividad de los programas. A futuro, habrá que satisfacer esta evidente necesidad de fortalecer los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación.

Estudios que evalúan el impacto de la compra de alimentos a pequeños agricultores para uso en las operaciones de alimentación escolar. Es necesario aprender de los programas que han sido diseñados para comprarles productos a los pequeños agricultores (p.ej., el programa de Brasil y la experiencia P4P del PMA). El trabajo deberá también estar vinculado a un esfuerzo por comprender mejor **cómo establecer la cadena de suministro en los distintos países, incluyendo las ventajas y desventajas, y los riesgos.**

Estudios sobre las metodologías de focalización de programas los países de alto ingreso y también sobre la viabilidad de introducir métodos de focalización individual y mecanismos de recuperación de costos en países de ingreso medio y

bajo. Los países de ingreso alto han introducido en sus programas elementos de recuperación de costos, lo cual significa que los niños que compran sus comidas cubren indirectamente los costos de la comida de los escolares con familias vulnerables, quienes de otra manera no podrían pagarlas. Existe la necesidad de entender cómo los países de ingreso medio y bajo pudieran redefinir sus metodologías de focalización para una posible introducción de mecanismos de recuperación de costos.

Directrices acerca de la seguridad alimentaria y los estándares de calidad de los alimentos. Es necesario estudiar cómo están los países enfrentando los problemas de estándares de calidad de los alimentos y de orientación sobre alimentación escolar. Se necesita igualmente proporcionar directrices sobre estos temas a aquellos países que desean fortalecer esta dimensión de sus programas.

Un análisis de cómo los países han efectuado la transición, del apoyo externo, a la financiación y gestión nacional de sus programas. A pesar de los esfuerzos hechos recientemente para documentar los detalles de la transición entre el apoyo externo y los programas gestionados nacionalmente (parte de los cuales se presenta en este informe), sigue faltando información acerca de cómo los países financian los programas y la forma que adopta esa transición financiera.

Como parte de los continuos esfuerzos por diseminar conocimientos prácticos sobre la alimentación escolar, en 2013 se publicarán dos análisis adicionales elaborados por PMA, BM y PCD. El primero será una compilación de estudios de caso sobre diversos países que proveerá información sobre la experiencia práctica de implementar la alimentación escolar. El segundo análisis será una compilación de las lecciones aprendidas de aquellos países que ya han realizado su transición a programas de gestión nacional. En los próximos años, PCD acometerá al menos tres evaluaciones de impacto como parte de un esfuerzo por seguir robusteciendo la base de evidencia y se elaborarán varios documentos técnicos de trabajo para continuar acrecentando la base de conocimiento.



Referencias

Adelman, S., Gilligan, D. y Lehrer, K. 2008. *¿Cuán efectivos son los programas de alimentos por educación? Una evaluación crítica de la evidencia proveniente de los países en desarrollo*. Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.

Aigbedion, A., Chamarow, P., Duggan, R. y Fujiwara, K. 2012. *Programa de alimentación escolar con producción-local en el estado de Osun: Mejorando la sostenibilidad mediante la participación creciente de agricultores locales*. Londres, Partnership for Child Development.

Alderman, H. y Bundy, D. 2012. “Los programas de alimentación escolar y el desarrollo: ¿Nos estamos planteando la pregunta adecuadamente?” *World Bank Research Observer*, 27(2).

Alderman, H. y Yemtsov, R. 2012. El rol productivo de las redes de protección social. Documento de referencia para la Estrategia de Protección Social y Laboral 2012 – 2022 del Banco Mundial. Documento para Debate sobre Protección Social y Laboral No. 1203.

Ambrosio, M., Mizener, J. y Delgado, C. 2012. Desde la respuesta en emergencias a los precios altos de los alimentos al apoyo estratégico a largo plazo a la subsistencia rural en los países pobres sujetos a crisis prolongadas: Observaciones provenientes de proyectos seleccionados del Banco Mundial, equipo de política rural de ARD, Foro de Expertos de Alto Nivel de CFS sobre Inseguridad Alimentaria en Medio de Crisis Prolongadas. http://typo3.fao.org/fileadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Protracted_Crises_World_Bank_Paper.pdf

Banco Mundial. 2011. *Capacidad de Resistencia, equidad y oportunidad, Estrategia de Protección Social y Laboral 2012-2022*, Banco Mundial. Washington DC, Banco Mundial.

Banco Mundial. 2012. *Gestionando riesgos, promoviendo crecimiento: Desarrollando sistemas para la protección social en África. Estrategia de Protección Social en África 2012-2022 del Banco Mundial*. Washington, DC, Banco Mundial.

Banco Mundial. 2012. *Informe de la Estrategia de Protección Social y Laboral 2012-2022 del Banco Mundial*.

Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. y Drake, L. 2009. *Reconsiderando la alimentación escolar: Las redes de protección social, el desarrollo del niño y el sector educativo*. Direcciones en Desarrollo. Desarrollo Humano. Washington, D.C., Banco Mundial.

Bundy, D., Drake, L. y Burbano, C. 2012. Alimentación escolar, política y salud del niño. Salud Nutricional Pública [publicación en línea en avanzada a la versión impresa].

Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. 2004. *Orientación de las transferencias en los países en desarrollo. Revisión de las Lecciones y Experiencias*. Washington D.C., Banco Mundial.

De Onis, M., Onyango, A.W., Borghi, E., Siyam, A., Nishida, C. y Siekmann, J. 2007. “Desarrollo de una referencia de crecimiento de la OMS para los niños en edades escolares y adolescentes”. *Boletín de la Organización Mundial de la Salud* 85.

FAO y OMS. 2006. *Directrices sobre la Fortificación con Micronutrientes de los Alimentos*. Ginebra, PMA.

Frankenberger, T., Spangler, T., Nelson, S. y Langworthy, M. 2012. “Mejorando la capacidad de resistencia ante la inseguridad alimentaria en medio de crisis prolongadas”. Tango International Inc., Foro de Expertos de Alto Nivel de CFS sobre la Inseguridad Alimentaria en Medio de Crisis Prolongadas. Roma. http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Enhancing_Resilience_FoodInsecurity-TANGO.pdf

Fundación China de Investigación para el Desarrollo. 2009. “Eliminando la pobreza a través del desarrollo en China”. Routledge Studies on the Chinese Economy, Número 30; Editor de las Series Peter Nolan; Oxford y Nueva York, Taylor y Francis.

Gelli, A. y Daryanani, R (próximo). “¿Son sostenibles los programas de alimentación escolar en entornos de ingreso bajo? Ideas acerca del costo de la alimentación escolar comparado con las inversiones en la educación primaria”. *Boletín sobre Alimentación y Nutrición*.

Gelli, A., Al-Shaiba, N. y Espejo, F. 2009. “El costo y la eficiencia de costo de proporcionar alimentos a través de escuelas en áreas con alta inseguridad alimentaria”. 30(1):68-76.

Gelli, A., Cavallero, A., Minervini, L., Mirabile, M., Molinas, L. y Regnault de la Mothe, M. “Nuevas líneas de base para costos y eficiencia de costos para la provisión de alimentos en escuelas dentro de áreas con inseguridad alimentaria”. *Boletín sobre Alimentación y Nutrición*. 32(4): 324-32.

Gobierno de Djibouti. *Plan de Trabajo del Sector Educativo 2011 – 2016*. Ministerio Nacional de Educación y Enseñanza Superior. Djibouti

Gobierno de México y PMA. 2012. 2012. *Sistema nacional para el desarrollo integral de la familia (DIF), Estudio de Caso: Programa Desayunos Escolares de México*.

Gordon, A., Ross, D. y Lister, S. 2011. *Política de alimentación escolar del PMA: Una evaluación de la política*. Anexo I Vol 1: Síntesis de evaluaciones de la alimentación escolar. Roma, Programa Mundial de Alimentos.

Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. y Ouerghi, A. 2008. *Para protección y promoción: El diseño y ejecución de redes de protección social efectivas*. Washington, DC, Banco Mundial.

Harper, C., Wood, L. y Mitchell, C. 2008. *La provisión de la alimentación escolar en 18 países*. School Food Trust.

Hines, D. (2013). *La ruta a la transferencia, 50 años de colaboración en alimentación escolar*. Ecuador y el PMA.

Instituto de Investigación y Análisis de Políticas Públicas de Kenya. Instituto de Investigaciones Médicas de Kenya, Njaa Marufuku Kenya y PCD (pendiente de revisión final por el gobierno). El estudio de caso de Njaa Marufuku Kenya. Londres, PCD.

Jukes M., Drake L., Bundy D. 2008. *Salud, nutrición escolar y educación para todos: Nivelando el campo de juego*. Washington, DC, Banco Mundial.

Kristjansson, B., Petticrew, M., MacDonald, B., Krasevec, J., Janzen, L., Greenhalgh, T., Wells, G.A., MacGowan, J., Farmer, A.P., Shea, B., Mayhew, A. y Tugwell, P. 2009. "Alimentación escolar para el mejoramiento de la salud física y psicológica de los estudiantes más desfavorecidos". Base de Datos de Revisiones Sistemáticas Cochrane; 1(CD004676):1-138.

Levine, S. 2012. "Los medios de subsistencia en crisis prolongadas". Presentado al Foro de Expertos de alto Nivel sobre la Inseguridad Alimentaria Durante Crisis Prolongadas. Roma, FAO. http://typo3.fao.org/fileadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Livelihoods-Protractedcrises-Levine.pdf

Lindert, K., Skoufias, E. y Shapiro, J. 2006. "¿Cuán efectivamente distribuyen los ingresos las transferencias públicas en Latinoamérica y el Caribe?" En: *Redistribuyendo los ingresos a los pobres y a los ricos: Transferencias Públicas en Latinoamérica y el Caribe*. Washington, Banco Mundial.

Miguel E. y Kremer, M. 2004. "Parásitos: Identificando los impactos sobre la educación y salud en presencia de externalidades de tratamiento". *Económica*. 71(1): 159-217.

Ministère de l'Éducation Nationale et de l'Enseignement Supérieur de Djibouti. 2010. Schéma Directeur 2010-2019 & CAP sur la qualité.

Mirabile, M. 2012. *Cabo Verde: La transición hacia un programa de alimentación escolar nacional*. Estudio de caso comisionado por el Gobierno de Cabo Verde, Programa Conjunto de las Naciones Unidas en Cabo Verde y el Programa Mundial de Alimentos.

Morgan, K. y Sonnino, R. 2008. *La Revolución de la alimentación escolar – alimentación pública y el reto del desarrollo sostenible*. Londres, Earthscan.

MS Swaminathan Research Foundation. 2011. *El programa de alimentación escolar en India: Un estudio de caso*. Londres, Partnership for Child Development.

Oji, M. Director de la División de Salud Escolar. "Promoviendo la educación dietética mediante programas de almuerzos escolares en escuelas japonesas". Presentado en el Taller sobre el Sistema de Alimentación Escolar en las Economías de APEC, 28-29 de junio de 2012.

OMS. 2005. "La evidencia ya está disponible: La desparasitación contribuye a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio". http://whqlibdoc.who.int/hq/2005/WHO_CDS_CPE_PVC_2005.12.pdf

Onphanhdala P. y Suruga T. 2007. "Educación y generación de ingresos en la RDP de Laos: Resultados adicionales". Graduate School of International Cooperation Studies Working Paper Series 16. Kobe, Japón, Universidad de Kobe.

Partnership for Child Development. 2013. *La alimentación escolar con producción-local en Kenya: Un estudio de caso de perfil de país*. Londres, Partnership for Child Development.

Plan de Trabajo para el Sector Educativo de Djibouti 2011-2016, Ministerio de Educación y Enseñanza Superior.

Programa Mundial de Alimentos y Partnership for Child Development. (próximamente). Documento de posición conjunto: Alimentación escolar y nutrición.

Programa Mundial de Alimentos. "Actualización de las Políticas de Protección Social del PMA, El rol de la asistencia alimentaria dentro de la protección social" (WFP/EB.A/2012/5-A).

Programa Mundial de Alimentos. 2012. *Cabo Verde: La transición hacia un programa de alimentación escolar nacional*. Estudio de caso comisionado por el Gobierno de Cabo Verde, Programa Conjunto de las Naciones Unidas en Cabo Verde y el Programa Mundial de Alimentos.

Programa Mundial de Alimentos. 2012. *P4P Compras para el Progreso – Guía Básica*.

Programa Mundial de Alimentos. *Encuesta global de alimentación escolar 2012*.

Programa Mundial de Alimentos. *Informe de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2006*.

Programa Mundial de Alimentos. *Plan Estratégico 2008-2013*.

Proyecto Combatiendo la Explotación Laboral Infantil a través de la Educación (CCLP), Informe de la Oficina País de Egipto, 2012.

Psacharopoulos, G. y Patrinos, H. 2012. "Retornos en la inversión en educación: Una actualización adicional". Documento de Trabajo 2881 de Investigación de Políticas del Banco Mundial. Washington, D.C., Banco Mundial.

Santos, L.M., Santos S.M., Santana L.A., Henrique F.C., Mazza R.P., Santos L.A. y Santos L.S. 2007. Evaluación de políticas públicas sobre la inseguridad alimentaria y el combate contra el hambre en Brasil, 1995-2002, Río de Janeiro, Cad. Saúde Pública.

Singh, S. 2012. *Programas de alimentación escolar: Una revisión de los marcos legales y de políticas*. Documento comisionado por Partnership for Child Development y el Programa Mundial de Alimentos.

Suraya, I., Borja, C., Jarvis, E. y Demas, A. 2012. *Programa de alimentación escolar con base comunitaria del interior de Guyana 2007-2009: Evaluación del impacto*. Banco Mundial.

Anexo I

Publicaciones en asociación entre el Programa Mundial de Alimentos, el Banco Mundial y Partnership for Child Development.

En 2009, a partir del análisis llamado *Reconsiderando la Alimentación Escolar*, el PMA, BM y Partnership for Child Development se unieron para conjugar sus áreas de especialidad y construir a partir de sus ventajas comparativas, con el fin de reforzar la base de evidencia a favor de los programas de alimentación escolar nacionales sostenibles.

Por intermedio de esta sólida plataforma, la asociación labora estrechamente con los gobiernos y socios transversales para apoyar las gestiones de los tomadores de decisión y programadores de los programas de alimentación escolar.

Principales publicaciones de la asociación

Entre las prioridades de la asociación está asegurar la disponibilidad de información para ayudar a los gobiernos en su toma de decisiones. Con ello en mente, la asociación se encuentra trabajando en la producción de diversos recursos que serán publicados en 2013, siendo el primero de ellos la presente publicación: *El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2013*. Esta publicación presenta el nivel actual de conocimiento sobre la alimentación escolar en todo el mundo y en ella se subrayan las brechas y retos de investigación pendientes. Tal y como se muestra en la figura a continuación, la obra *El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2013* está respaldada por dos publicaciones especializadas, *El Libro Guía de la Alimentación*



Escolar y *El Estudio de Transición*, a ser lanzadas en 2013. Estas tres publicaciones se sustentan en investigaciones especializadas y guías de programa, cuya situación actual se muestra en la sección de los Recursos en Asociación.

El Libro Guía de la Alimentación Escolar

Este libro guía, cuyo lanzamiento está programado para 2013, contiene estudios de caso sobre programas gubernamentales de alimentación escolar en países de ingreso bajo y medio y está dirigido a los tomadores de decisión y profesionales. Esta publicación fue desarrollada en base a la demanda de los países con ingreso bajo y medio de poder contar con mayor información acerca de la manera en que otros países diseñan y ejecutan sus programas de alimentación escolar. El libro guía se centra en 12 estudios de caso de país (Brasil, Botsuana, Cabo Verde, Chile, Côte d'Ivoire, Ecuador, India, México, Namibia, Nigeria y Sudáfrica) cuyos programas de alimentación escolar proveen comidas diarias a aproximadamente 178 millones de niños. El libro guía proporcionará un análisis sobre las ventajas y desventajas asociadas con los distintos modelos de alimentación escolar, junto con las lecciones aprendidas y los ejemplos de buenas prácticas pertinentes.

El Estudio de Transición

Este análisis, programado igualmente para ser publicado en 2013, explora el proceso de transición a medida que los países cambian sus programas de alimentación escolar con financiación externa por programas gestionados por sus propios gobiernos. El estudio proporciona un análisis a fondo de dicho proceso de transición, respaldado por seis estudios de caso (Botsuana, Cabo Verde, República Dominicana, Ecuador, El Salvador y Namibia). El estudio complementa los resultados del capítulo de sostenibilidad en *Reconsiderando la alimentación Escolar*.

Las tres publicaciones antes mencionadas también se sustentan en una recopilación hecha de documentos de trabajo e investigaciones.

Recursos seleccionados de la asociación

A continuación se incluye una lista de algunos de los recursos principales resultantes de esta asociación.

Algunas publicaciones clave

- Bundy, D.A.P., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M.C.H. y Drake, L.J. 2009. *Reconsiderando la alimentación escolar: las redes de protección social, desarrollo del niño y sector educativo*. Direcciones en Desarrollo: Desarrollo Humano. Edición en ruso (2010), ediciones en árabe / chino / francés / portugués / español (2011). Washington, DC, Banco Mundial y Programa Mundial de Alimentos.
- Alderman, H. y Bundy, D.A.P. 2011. "Los programas de alimentación escolar y el desarrollo: ¿Nos estamos planteando la pregunta correctamente?" *The World Bank Research Observer*, 27(2): 204–221.

- Bundy, D.A.P., Burbano, C., Gelli, A., Risley, C. y Neeser, K.L. 2011. “Sobre la transición hacia la sostenibilidad: Un análisis de los costos de la alimentación escolar comparados con los costos de la educación primaria”. *Food and Nutrition Bulletin*, 32(3):201-205.
- Bundy, D.A.P., Drake, L.J. & Burbano, C. 2012. Alimentación escolar, política y salud del niño. *Public Health Nutrition*, 1:1-8.
- Galloway, R., Kristjansson, E., Gelli, A., Meir, U., Espejo, F. y Bundy, D.A.P. 2009. Alimentación Escolar; los costos y los resultados de los costos. *Food and Nutrition Bulletin*, 30(2): 171-182.
- Gelli, A. y Espejo, F. 2012. La alimentación escolar, pasando de la práctica a las políticas: Reflexiones sobre la construcción de sistemas de seguimiento y evaluación sostenibles. *Public Health Nutrition*, Artículo de Primera Vista: 1-5.
- Gelli, A., Cavallero, A., Minervini, L., Mirabile, M., Molinas, L. y Regnault de la Mothe, M. 2011. “Nuevas líneas de base para los costos y la eficiencia de costos para la provisión de alimentos en escuelas dentro de áreas con inseguridad alimentaria”. *Food and Nutrition Bulletin* 32(4): 324-32.
- Masset, E. y Gelli, A. 2012. (en la imprenta). *Mejorando el desarrollo comunitario mediante la vinculación de la agricultura, nutrición y educación: Diseño de una prueba aleatoria de alimentación escolar con “producción-local” en Mali*. Aceptado. Pruebas.

Herramientas y guías para la planeación y diseño de programas

La asociación ha desarrollado varias herramientas y guías de planeación en apoyo al diseño y ejecución de programas nacionales sostenibles de alimentación escolar. Dichas herramientas y guías se presentan a continuación.

| Herramienta | Descripción | Enlace |
|---|--|---|
| Conjunto de Herramientas para Seguimiento y Evaluación de la Alimentación Escolar | Este conjunto de herramientas de M&E está orientada para el uso de gerentes de programas en gobiernos nacionales, administradores, escuelas y otros actores. El conjunto fue desarrollado en reconocimiento de la necesidad de contar con nuevas directrices técnicas y herramientas de gestión del conocimiento para el diseño de programas. Incluye cuatro componentes principales: diccionario de datos, muestras de formularios para recopilar datos y herramientas para encuestas, herramientas para evaluación de sistemas de M&E y directrices sobre M&E. | http://bit.ly/14HISjT |

| | | |
|--|--|---|
| Planificador de Menús de Alimentación Escolar | El Planificador de Menús de Alimentación Escolar es una aplicación en la Web diseñada para apoyar el proceso de planificación de menús. | http://rationplanner.hgsf-global.org |
| Caso sobre Inversión en Alimentación Escolar | Desarrollado en colaboración con BCG, el modelo de caso sobre la inversión en alimentación escolar evalúa los costos y beneficios de los programas de alimentación escolar. El modelo produce una relación entre los costos y beneficios que se puede utilizar para destacar que la alimentación escolar llega a representar una inversión con retornos cuantificables a lo largo de la vida de un beneficiario. | http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual_guide_proced/wfp255155.pdf |
| Evaluación del Sistema Educativo para Mejores Resultados (SABER) | El marco SABER es utilizado para evaluar el estado de la política de alimentación escolar de los países. El enfoque, desarrollado por BM en colaboración con el PMA y otros socios, es parte de un ejercicio más amplio de establecer líneas de base en educación del BM. A través de la panorámica sobre la alimentación escolar en un país que se proporciona, estructurada en torno a cinco estándares de calidad y sostenibilidad, este marco puede jugar el papel de línea de base con la cual darle seguimiento al progreso en el desarrollo de capacidades. | http://worldbank.org/education/saber |
| Construyendo Consensos: Una Nota Guía sobre los Talleres para los Actores en la Alimentación Escolar | Un taller para los actores reúne a los gobiernos y asociados con el fin de construir un entendimiento compartido acerca de la alimentación escolar, crear una visión nacional y acordar una hoja de ruta clara para la realización de dicha visión. Este manual proporciona instrucciones prácticas para la planificación y organización de un taller para los actores. | http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual_guide_proced/wfp255153.pdf |
| Una Nota Guía para Desarrollar una Estrategia de Sostenibilidad Nacional | Una estrategia de sostenibilidad esboza la manera en que los gobiernos pueden reforzar su programa de alimentación escolar nacional en colaboración con sus asociados. La estrategia incluye un análisis del estado de la alimentación escolar y de las necesidades de desarrollo de capacidades y establece una hoja de ruta con hitos, metas, cronogramas y responsabilidades para reforzar las capacidades nacionales en alimentación escolar. Esta Nota conduce el proceso para redactar una estrategia de sostenibilidad. | http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual_guide_proced/wfp255149.pdf |
| Evaluación de los Costos de los Programas Nacionales | Esta herramienta proporciona un método para evaluar y analizar los costos de un programa de alimentación escolar nacional. También contiene instrucciones para calcular escenarios de costos que permitan informar la toma de decisiones del gobierno, ya que muestra las aplicaciones de las diferentes opciones de diseño y dimensiones del programa. | http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual_guide_proced/wfp255154.pdf |

Estudios de caso sobre la alimentación escolar

Botswana

- PCD. 2011. Alimentación escolar vinculada a la producción nacional en Botsuana: Un estudio de caso de perfil de país. Instituto de Análisis de la Política de Desarrollo de Botswana. Londres, PCD.
- Isler, A. 2012. *Botsuana: La transición del programa de alimentación escolar nacional*. Roma, PMA.

Brasil

- Sidaner, E., Balaban, D. y Burlandy, L. 2012. “El programa de alimentación escolar brasileño: Un ejemplo de un programa integrado en apoyo de la seguridad alimentaria y de nutrición”. *Food and Nutrition Bulletin*, 6:1-6.

Cabo Verde

- PMA. *Cabo Verde: La transición del programa de alimentación escolar nacional*. Estudio de caso comisionado por el Gobierno de Cabo Verde, Programa Conjunto de las Naciones Unidas en Cabo Verde y el PMA.

Chile

- Espinoza, M.A., Palma J.I. y Gelli, A. 2011. *Estudio de caso sobre iniciativas de desarrollo locales del programa de alimentación escolar en Chile*. Londres, PCD.

Côte d’Ivoire

- DNC, PMA y PCD. 2010. *Un estudio de caso del programa HGSF en Côte d’Ivoire*. Londres,

República Dominicana

- PMA. 2012. *Un análisis de la situación de la alimentación escolar en la República Dominicana*. Roma, PMA.

Ecuador

- PMA. 2012. *Un estudio de la evolución de la alimentación escolar en Ecuador*. Roma, PMA..
- PMA: 2012. *Análisis de la situación del programa de alimentación escolar nacional en Ecuador*. Roma, PMA.

El Salvador

- PMA. 2009. *La alimentación escolar en El Salvador: Hallazgos preliminares de un estudio de caso de transición*. Roma, PMA.
- PMA. 2012. *El Salvador: ¿Cuán exitosa fue la transferencia de la alimentación escolar al Gobierno?* Roma, PMA.

Ghana

- PCD. 2011. *El programa de alimentación escolar de Ghana: Reequipamiento para un futuro sostenible*. Ghana Institute of Management and Public Administration and University of California Berkeley Haas School of Business. Londres, PCD.

India

- PCD. 2011. El programa de alimentación escolar en la India: Un estudio de caso. MS Swaminathan Research Foundation. Londres. PCD.

Kenya

- Instituto para la Investigación y Análisis de Políticas Públicas de Kenya, Instituto de Investigaciones Médicas de Kenya, Njaa Marufuku de Kenya y PCD (bajo revisión gubernamental final). *El estudio de caso de Njaa Marufuku de Kenya*. Londres, PCD.
- Partnership for Child Development. 2013. *La alimentación escolar con producción-local en Kenya: Un estudio de caso de perfil de país*. Londres, PCD.

Malawi

- Burbano, C., Neeser, K. y Bundy, D.A.P. 2009. *El análisis de costos de la alimentación escolar y las opciones de la salud escolar en Malawi*. Londres, PCD.

Mali

- Diallo, A.S. 2012. *La evolución de la alimentación escolar en Mali*. Ediciones en inglés/francés. Bamako, PCD.

México

- Gobierno de México y el PMA. 2012. *Sistema nacional para el desarrollo integral de la familia (DIF). Estudio de Caso: Programa Desayunos Escolares de México*.

Namibia

- Ellis, J. 2012. *Programa de alimentación escolar de Namibia: Un estudio de caso*. Londres, PCD.
- El Gobierno de Namibia y el PMA. 2012. *Estudio de caso de la transición del programa de alimentación escolar de Namibia*. Roma, PMA.

Nigeria

- Shaad, B., Jaisinghani, N. y Gelli, A. 2010. *Estudio de caso del programa de alimentación y salud escolar con producción-local del Estado de Osun en Nigeria*.
- Aigbedion, A., Chamorro, P., Duggan, R. y Fujiwara, K. 2012. *El programa de alimentación escolar con producción-local del Estado de Osun: Mejorando la sostenibilidad por medio del incremento de la participación agrícola local*. Londres, PCD.

Sudáfrica

- Rendall-Mkosi, K., Wenholds, F y Sibanda, N. B. 2012. *Caso de estudio del programa de nutrición escolar nacional en Sudáfrica*. Londres, PCD.

Planes estratégicos de Gobierno

Los siguientes planes y políticas de alimentación escolar nacional fueron desarrollados mediante el apoyo brindado por la asociación:

- Estado de Osun, Nigeria. 2012. *La estrategia de transición del programa de alimentación y salud de escuelas primarias*. Osogbo, Gobierno del Estado de Osun, Nigeria.
- La República de Ghana. 2011. *Plan de asistencia técnica para la alimentación escolar con producción-local*. Accra, Gobierno de Ghana.
- La República de Kenya. 2012. *Plan técnico de desarrollo para el programa de comidas escolares con producción-local*.
- La República de Mali. 2013. *Stratégie nationale de suivi-évaluation- programme national d'alimentation scolaire*. Bamako, Gobierno de Mali.

Recursos adicionales

La lista anterior es solo una selección de los recursos de la alimentación escolar de la asociación. Se pueden descargar recursos adicionales desde los siguientes sitios Web:

- www.hgsf-global.org
- www.wfp.org/school-meals
- www.schoolsandhealth.org
- www.un.org/esa/socdev/povásety/PovéasetyForum/Documents/The%20Essential%20Package.pdf
- www.freshschools.org/Documents/FRESHandEFA-English.pdf

Anexo II

Indicadores específicos referentes a la alimentación escolar, por país

La tabla incluida en este anexo muestra información específica, de los programas de alimentación escolar por país. Desde la publicación de *Reconsiderando la Alimentación Escolar*, este es el primer intento sistemático de recopilar un conjunto de indicadores clave. Aquí debajo se incluye la definición de los indicadores y en la tabla se registra su fuente. En los pies de página se proporciona información más detallada. Las celdas que contienen guiones indican que la información no estaba disponible al momento de la publicación.

Se adoptaron medidas para asegurar que la información presentada en este anexo fuese lo más exacta posible. No obstante, se dan casos en los que la información de país varía de la que se presenta en este anexo. El PMA y sus socios tienen la intención de continuar sus esfuerzos para mejorar la calidad y precisión de los indicadores sobre la alimentación escolar de país. Para cualquier pregunta, por favor contáctenos en sf_team@wfp.org.

Nivel de ingreso: Todos los países están clasificados como de ingreso bajo (**B**), ingreso medio-bajo (**MB**), ingreso medio-alto (**MA**) o de ingreso alto (**A**), de acuerdo con la definición del Banco Mundial.

Ejecutores de programas de alimentación escolar reportados: Un programa de alimentación escolar puede ser gestionado por el gobierno, PMA y/u otra organización. Este indicador proporciona información acerca de quién gestiona y financia el programa, pero no tiene la finalidad de proporcionar información sobre arreglos específicos de ejecución, tales como la manera en que se establece la cadena de suministro (p.ej., programas descentralizados versus centralizados). La información pertinente a la ejecución de los programas fue obtenida de la Encuesta global de alimentación escolar del PMA.

Tipo de focalización reportado: Un programa de alimentación escolar nacional puede contar con una focalización individual (**I**), geográfica (**G**) o universal (**U**). Véase el Recuadro 1 para la definición de focalización. La información pertinente a la focalización de los programas fue obtenida de la Encuesta global de alimentación escolar del PMA.

Beneficiarios reportados o estimados: El número de niños de pre-primaria, primaria y secundaria que reciben algún tipo de alimentación escolar (p.ej., comida caliente, merienda, galleta o ración para llevar a casa) de parte del programa de alimentación escolar nacional. Las cifras acerca de los beneficiarios provienen de diversas fuentes, incluyendo la Encuesta global de alimentación escolar del PMA o fueron estimadas en los casos en los que no se pudieron obtener. Los datos sobre los beneficiarios reportados que se incluyen en este anexo son de 2011. Las cifras sobre los beneficiarios que fueron estimadas aparecen en *itálicas y color gris* en la tabla.

Cobertura estimada: La proporción de los niños con edad escolar que son beneficiarios del programa de alimentación escolar nacional. La información presentada en esta tabla está limitada a los escolares de primaria, solamente. El numerador representa el número de los beneficiarios de la alimentación escolar de primaria en 2011, tal y como fue reportado en la Encuesta global de alimentación escolar del PMA y otras fuentes. El denominador es el número de estudiantes en escuelas primarias reportado por BM. En donde no hubo información disponible, el número de estudiantes en escuelas primarias fue estimado utilizando los datos de UNESCO y BM de 2011 o del último año disponible.

Costo estimado: El costo estimado promedio de la alimentación escolar por niño por año en dólares de EE UU de 2008, conforme a lo reportado por Gelli A. y Daryanani R. (próximamente).

Tabla A2.1 Indicadores específicos referentes a la alimentación escolar, por país

| País | Nivel de ingresos ¹ | Ejecutores de programas de alimentación escolar reportados ² | | | Enfoque de focalización reportado ³ | Beneficiarios reportados o estimados (1,000s) ⁴ | Cobertura estimada ⁵ | Costo estimado ⁶ |
|--------------------|--------------------------------|---|-----|------|--|--|---------------------------------|-----------------------------|
| | | Gobierno | PMA | Otro | | | | |
| Afganistán | B | | ✓ | ✓ | G | 1 841 | 35% | — |
| Albania | MB | ✓ | | | — | 111 | — | — |
| Alemania | A | | | | | N/A | | |
| Algeria | MA | | ✓ | | G | 31 | — | 24 |
| Angola | MA | ✓ | | ✓ | G | 221 | — | — |
| Antigua y Barbuda | MA | ✓ | | | — | 7 | — | — |
| Arabia Saudita | A | ✓ | | | — | 2 121 | — | — |
| Argentina | MA | ✓ | | | G | 3 002 | — | 158 |
| Armenia | MB | | ✓ | | G | 38 | 32% | 21 |
| Australia | A | ✓ | | | G | 5 | — | 512 |
| Austria | A | | | | | N/A | | |
| Azerbaiyán | MA | | | | | N/A | | |
| Bahréin | A | ✓ | | | — | 58 | — | — |
| Bangladesh | B | ✓ | ✓ | ✓ | G | 1 930 | 11% | 20 |
| Barbados | A | ✓ | | | — | 14 | — | — |
| Bélgica | A | | | | | N/A | | |
| Belice | MB | ✓ | | | — | 26 | — | — |
| Benín | B | ✓ | ✓ | | G | 324 | 18% | 23 |
| Bermuda | A | ✓ | | | — | 3 | — | — |
| Bielorrusia | MA | ✓ | | | — | 228 | — | — |
| Bolivia | MB | ✓ | ✓ | ✓ | U | 1 906 | 100% | 46 |
| Bosnia-Herzegovina | MA | ✓ | | | — | 112 | — | — |
| Botswana | MA | ✓ | | | U | 330 | — | 472 |
| Brasil | MA | ✓ | | | U | 47 271 | — | 30 |
| Bulgaria | MA | ✓ | | | — | 166 | — | — |
| Burkina Faso | B | ✓ | ✓ | ✓ | U | 2 209 | 100% | 44 |
| Burundi | B | | ✓ | | G | 190 | 10% | 32 |
| Bután | MB | ✓ | ✓ | | G | 82 | 33% | 53 |
| Cabo Verde | MB | ✓ | | | U | 86 | 97% | 128 |
| Cambodia | B | | ✓ | ✓ | G | 756 | 33% | 48 |
| Camerún | MB | | ✓ | ✓ | G | 43 | 1% | 91 |
| Canadá | A | ✓ | | | I | 293 | — | — |
| Chad | B | | ✓ | | G | 255 | 15% | 55 |
| Chile | MA | ✓ | | | I | 2 263 | — | 260 |

| País | Nivel de ingresos ¹ | Ejecutores de programas de alimentación escolar reportados ² | | | Enfoque de focalización reportado ³ | Beneficiarios reportados o estimados (1,000s) ⁴ | Cobertura estimada ⁵ | Costo estimado ⁶ |
|---------------------|--------------------------------|---|-----|------|--|--|---------------------------------|-----------------------------|
| | | Gobierno | PMA | Otro | | | | |
| China | MA | ✓ | | | G | 26 000 | — | — |
| Chipre | A | ✓ | | | — | 35 | — | — |
| Colombia | MA | ✓ | ✓ | | U | 3 334 | — | 67 |
| Comores | B | ✓ | | | — | 20 | — | — |
| Costa Rica | MA | ✓ | | | U | 603 | — | 95 |
| Côte d'Ivoire | MB | ✓ | ✓ | | G | 374 | 14% | 20 |
| Croacia | A | ✓ | | | U | 152 | — | — |
| Cuba | MA | ✓ | | | I | 956 | — | — |
| Dinamarca | A | | | | | N/A | | |
| Djibouti | MB | ✓ | ✓ | | G | 28 | 43% | 41 |
| Dominica | MA | ✓ | | | — | 5 | — | — |
| Ecuador | MA | ✓ | ✓ | | U | 1 789 | — | 45 |
| Egipto | MB | ✓ | ✓ | | G | 7 002 | 64% | — |
| El Salvador | MB | ✓ | | | U | 1 313 | 85% | 22 |
| Eritrea | B | | | | | N/A | | |
| Eslovaquia | A | ✓ | | | — | 136 | — | — |
| Eslovenia | A | ✓ | | | — | 68 | — | — |
| España | A | ✓ | | | I | 1 737 | — | 845 |
| Estado de Palestina | MB | | ✓ | ✓ | G | 389 | 97% | — |
| Estados Unidos | A | ✓ | | | I | 45 000 | — | 389 |
| Estonia | A | ✓ | | | — | 47 | — | — |
| Etiopía | B | | ✓ | | G | 681 | 5% | 67 |
| Federación Rusa | MA | ✓ | | | G | 2 647 | — | — |
| Filipinas | MB | | ✓ | | G | 92 | 1% | 45 |
| Finlandia | A | ✓ | | | U | 795 | — | 658 |
| Francia | A | ✓ | | | I | 3 320 | — | 1 586 |
| Gabón | MA | | | | | N/A | | |
| Gambia | B | ✓ | ✓ | | G | 159 | 69% | — |
| Georgia | MB | | | | | N/A | | |
| Ghana | MB | ✓ | ✓ | | G | 352 | 7% | 136 |
| Granada | A | ✓ | | | — | 9 | — | — |
| Guatemala | MB | ✓ | | | U | 3 052 | 94% | 30 |
| Guinea | B | ✓ | ✓ | | G | 553 | 38% | 51 |
| Guinea-Bissau | B | | ✓ | | G | 126 | 45% | — |
| Guinea Ecuatorial | A | | | | | N/A | | |

| País | Nivel de ingresos ¹ | Ejecutores de programas de alimentación escolar reportados ² | | | Enfoque de focalización reportado ³ | Beneficiarios reportados o estimados (1,000s) ⁴ | Cobertura estimada ⁵ | Costo estimado ⁶ |
|----------------|--------------------------------|---|-----|------|--|--|---------------------------------|-----------------------------|
| | | Gobierno | PMA | Otro | | | | |
| Guyana | MB | ✓ | | | G | 17 | 17% | — |
| Haití | B | ✓ | ✓ | ✓ | U | 2 155 | 100% | — |
| Honduras | MB | ✓ | ✓ | | U | 1 460 | 100% | 57 |
| Hungría | A | ✓ | | | I | 249 | — | — |
| India | MB | ✓ | | | U | 113 600 | 79% | — |
| Indonesia | MB | ✓ | ✓ | | G | 125 | 0% | 21 |
| Irán | MA | ✓ | ✓ | | U | 3 | — | — |
| Iraq | MB | | ✓ | | G | 555 | 11% | — |
| Irlanda | A | ✓ | | | I | 91 | — | 435 |
| Islas Marshall | MB | ✓ | | | — | 4 | — | — |
| Israel | A | ✓ | | | — | 502 | — | — |
| Italia | A | ✓ | | | I | 1 802 | — | 1 278 |
| Jamaica | MA | ✓ | | | U | 311 | — | — |
| Japón | A | ✓ | | | U | 9 770 | — | 799 |
| Jordania | MA | ✓ | | | G | 115 | — | — |
| Kazajstán | MA | ✓ | | | — | 629 | — | — |
| Kenya | B | ✓ | ✓ | | G | 1 991 | 28% | 38 |
| Kuwait | A | ✓ | | | — | 136 | — | — |
| Kyrgyzstán | B | ✓ | | | U | 301 | 77% | — |
| Latvia | MA | ✓ | | | — | 73 | — | — |
| Lesotho | MB | ✓ | ✓ | | G | 445 | 100% | 28 |
| Líbano | MA | ✓ | | | — | 295 | — | — |
| Liberia | B | | ✓ | ✓ | G | 648 | 100% | 95 |
| Luxemburgo | A | ✓ | | | — | 23 | — | — |
| Madagascar | B | ✓ | ✓ | ✓ | G | 237 | 6% | 115 |
| Malasia | MA | ✓ | | | — | 1 916 | — | — |
| Malawi | B | | ✓ | ✓ | G | 790 | 23% | 48 |
| Mali | B | ✓ | ✓ | ✓ | G | 354 | 17% | 117 |
| Malta | A | ✓ | | | — | 16 | — | — |
| Marruecos | MB | ✓ | | | G | 1 423 | 31% | — |
| Mauricio | MA | ✓ | | | — | 75 | — | — |
| Mauritania | B | ✓ | ✓ | | G | 186 | 35% | 64 |
| Mexico | MA | ✓ | | | I | 5 164 | — | 59 |
| Moldavia | MB | ✓ | | | — | 70 | — | — |
| Mongolia | MB | ✓ | | | — | 135 | — | — |

| País | Nivel de ingresos ¹ | Ejecutores de programas de alimentación escolar reportados ² | | | Enfoque de focalización reportado ³ | Beneficiarios reportados o estimados (1,000s) ⁴ | Cobertura estimada ⁵ | Costo estimado ⁶ |
|------------------------------|--------------------------------|---|-----|------|--|--|---------------------------------|-----------------------------|
| | | Gobierno | PMA | Otro | | | | |
| Mozambique | B | | ✓ | ✓ | G | 427 | 8% | 50 |
| Myanmar | B | | ✓ | ✓ | G | 310 | 6% | 67 |
| Namibia | MA | ✓ | | | I | 225 | — | — |
| Nepal | B | ✓ | ✓ | ✓ | G | 471 | 9% | 56 |
| Nicaragua | MB | ✓ | ✓ | | U | 967 | 98% | 54 |
| Niger | B | ✓ | ✓ | | G | 168 | 9% | 43 |
| Nigeria | MB | ✓ | | | G | 155 | 1% | 45 |
| Noruega | A | | | | | N/A | | |
| Nueva Zelanda | A | | | | | N/A | | |
| Países Bajos | A | | | | | N/A | | |
| Palau | MA | ✓ | | | — | 1 | — | — |
| Panamá | MA | ✓ | | | U | 461 | — | 36 |
| Paquistán | MB | | ✓ | | G | 2 078 | 11% | 62 |
| Paraguay | MB | ✓ | | | G | 10 | 1% | — |
| Peru | MA | ✓ | | | G | 3 000 | — | 37 |
| Polonia | A | ✓ | | | G | 730 | — | — |
| Portugal | A | ✓ | | | U | 1 615 | — | — |
| Puerto Rico | A | ✓ | | | — | 191 | — | — |
| Qatar | A | ✓ | | | — | 57 | — | — |
| RD de Corea | B | | ✓ | | G | 1 922 | — | — |
| RD del Congo | B | | ✓ | | G | 1 176 | 11% | — |
| RDP Lao | MB | ✓ | ✓ | ✓ | G | 177 | 19% | — |
| Reino Unido | A | ✓ | | | I | 3 791 | — | 646 |
| República Centroafricana | B | | ✓ | | G | 284 | 44% | 70 |
| República de Congo | MB | | ✓ | ✓ | G | 233 | 33% | 46 |
| República Dominicana | MA | ✓ | | | U | 1 372 | — | 81 |
| Ruanda | B | ✓ | ✓ | | G | 541 | 16% | 96 |
| Rumania | MA | ✓ | | | — | 538 | — | — |
| San Vicente y las Granadinas | MA | ✓ | | | — | 9 | — | — |
| Santo Tomé y Príncipe | MB | | ✓ | | G | 40 | 100% | — |
| SAR Hong Kong, China | A | ✓ | | | I | 244 | — | 408 |
| Senegal | MB | ✓ | ✓ | ✓ | G | 764 | 44% | 53 |
| Serbia | MA | ✓ | | | — | 181 | — | — |
| Seychelles | MA | ✓ | | | — | 6 | — | — |

| País | Nivel de ingresos ¹ | Ejecutores de programas de alimentación escolar reportados ² | | | Enfoque de focalización reportado ³ | Beneficiarios reportados o estimados (1,000s) ⁴ | Cobertura estimada ⁵ | Costo estimado ⁶ |
|---------------------|--------------------------------|---|-----|------|--|--|---------------------------------|-----------------------------|
| | | Gobierno | PMA | Otro | | | | |
| Sierra Leone | B | | ✓ | ✓ | G | 530 | 44% | 69 |
| Singapur | A | ✓ | | | — | 188 | — | — |
| Siria | MB | | ✓ | | G | 46 | 2% | — |
| Somalia | B | | ✓ | | G | 76 | 30% | — |
| Sri Lanka | MB | ✓ | ✓ | | G | 1 264 | 59% | 40 |
| St. Kitts y Nevis | A | ✓ | | | — | 4 | — | — |
| Sta. Lucia | MA | ✓ | | | — | 12 | — | — |
| Sudáfrica | MA | ✓ | | | G | 8 821 | — | 64 |
| Sudána ^a | MB | | ✓ | | G | 1 630 | 34% | — |
| Suecia | A | ✓ | | | U | 1 181 | — | 535 |
| Suiza | A | | | | N/A | | | |
| Swazilandia | MB | ✓ | | | U | 328 | 99% | 36 |
| Tailandia | MA | ✓ | | | G | 1 677 | — | 85 |
| Tanzania | B | ✓ | ✓ | ✓ | G | 1 275 | 15% | 27 |
| Tayikistán | B | | ✓ | | G | 330 | 48% | — |
| Timor-Leste | MB | ✓ | ✓ | | U | 288 | 100% | — |
| Togo | B | ✓ | | ✓ | G | 40 | 3% | — |
| Tonga | MB | ✓ | | | — | 8 | — | — |
| Trinidad y Tobago | A | ✓ | | | — | 84 | — | 225 |
| Tunisia | MA | ✓ | | | G | 240 | — | — |
| Turquía | MA | ✓ | | | — | 4 209 | — | — |
| Ucrania | MB | ✓ | | | — | 758 | — | — |
| Uganda | B | | ✓ | | G | 94 | 1% | 29 |
| Uruguay | MA | ✓ | | | I | 256 | — | — |
| Uzbekistán | MB | ✓ | | | — | 959 | — | — |
| Venezuela | MA | ✓ | | | U | 4 031 | — | 189 |
| Vietnam | MB | ✓ | | | — | 3 409 | — | — |
| Yemen | MB | | ✓ | | G | 65 | 2% | — |
| Zambia | MB | ✓ | ✓ | | G | 2 112 | 73% | 57 |
| Zimbabwe | B | | | | N/A | | | |

¹ Esta clasificación se ajusta a la definición del Banco Mundial y se basa en los umbrales establecidos en julio de 2012 de acuerdo con el producto interno bruto per cápita en 2011 (<http://data.worldbank.org/about/country-classifications>). El umbral del ingreso per cápita para los tres grupos se establece como sigue: 1.025 dólares o menos para los países de ingreso bajo (B); de 1.026 a 4.035 dólares para los países de ingreso medio-bajo (MB); de 4.036 a 12.475 dólares para los países de ingreso medio-alto (MA); y, de 12.476 dólares o más para los países de ingreso alto (A).

-
- ² En la Encuesta global de alimentación escolar del PMA, los países informaron si contaban con un programa de alimentación escolar y, de ser así, si el programa estaba gestionado por el gobierno, el PMA y/u otra organización. Los países que recibían asistencia técnica el PMA, pero no recibían asistencia directa en la provisión de alimentos, no se incluyeron dentro del conjunto de países con programas del PMA. En la tabla, los países que no contaban con un programa se destacan mediante celdas en blanco bajo la columna "Ejecutores de programas de alimentación escolar". Para dichos países se marca no aplica (N/A) en el resto de las celdas, en las que se proporciona información sobre el programa de alimentación escolar.
- ³ En la Encuesta global de alimentación escolar del PMA, los países reportaron los enfoques de orientación que emplean para sus programas. Los programas con orientación individual son aquellos en los que se selecciona a los niños de acuerdo con factores demográficos, tales como la edad, género o nivel de pobreza. La ubicación determina la elegibilidad de los niños para los programas con orientación geográfica. Se seleccionan ciertas ubicaciones/áreas acorde a indicadores sobre pobreza, prevalencia de la seguridad alimentaria o bajo nivel de logros académicos. La orientación universal es aquella en la que todos los escolares son elegibles para participar en el programa, independientemente de su edad, estado socioeconómico o género.
- ⁴ Los datos sobre las cifras de beneficiarios fueron reportados en Encuesta global de alimentación escolar del PMA o se obtuvieron a partir de estudios de caso, investigaciones en Internet, publicaciones y correspondencia con funcionarios en los países de ingreso alto y medio-alto. Para los países que no contaban con la información, se calculó el número de beneficiarios tal y como se describe en el Anexo III y únicamente se incluyeron a los niños en edad de escuela primaria. En la tabla se muestran las cifras estimadas de los beneficiarios en itálica y de color gris.
- ⁵ La proporción de los niños asistentes a escuelas primarias que son beneficiarios del programa de alimentación escolar nacional. La cobertura no se calcula para los países con beneficiarios estimados y no se presenta información para países de ingreso alto y medio-alto. El numerador es el número reportado de los beneficiarios de programas de alimentación escolar en 2011. El denominador es el número total de estudiantes en escuela primaria, de acuerdo con lo informado por BM en 2011. En donde esta información no estuvo disponible, se estimó el número total de estudiantes en las escuelas primarias utilizando los datos reportados sobre la población con edades escolares de primaria y la tasa bruta de matrícula de UNESCO y BM para 2011, o del año más reciente disponible. En el Anexo III se presenta más información acerca de la estimación.
- ⁶ La información acerca del costo estimado de la alimentación escolar por año, por niño, procede de Gelli A. y Daryanani R. (próximamente). Esta información fue recopilada a partir de múltiples fuentes, incluyendo los datos de proyectos del PMA, informes de los ministerios de gobierno, literatura gris y revisiones publicadas. Un guión en esta columna indica que la información no estaba disponible.
- ^a Las cifras pertinentes a Sudán incluyen a Sudán y Sudán del Sur previo a la independencia de Sudán del Sur.

Anexo III

La metodología y fuentes utilizadas para estimar los beneficiarios, cobertura e inversión

Este informe se basa en fuentes primarias y secundarias de información acerca de los programas de alimentación escolar alrededor del mundo. La primera fuente para los datos cuantitativos es la Encuesta global de alimentación escolar del PMA realizada en enero-marzo de 2012. La información adicional de los países que no proviene de la encuesta fue obtenida a través de una revisión abarcadora de estudios de caso, publicaciones e informes. Se realizó un esfuerzo particular para obtener información de los países de ingreso alto por medio de contactos directos con los puntos focales de los gobiernos. Por último, para aquellos países para los que no se recabó suficiente información, los parámetros se estimaron por medio del uso de la información disponible y de otras fuentes provenientes de BM y UNESCO.

El primer capítulo de este informe presenta las estimaciones para los siguientes indicadores clave: el número de beneficiarios de la alimentación escolar, el tipo de focalización utilizada por los países, la cobertura de los programas e inversiones. Ya que las cifras sobre el gasto de los programas por país no están disponibles, en este informe definimos la inversión como el monto total presupuestado para alimentación escolar o como el presupuesto estimado en base a los costos promedio. La información complementaria proveniente de otras fuentes se cita respectivamente. El tamaño de las muestras varía según el indicador en vista de que la información de otras fuentes no estuvo disponible para todos los países.

Los datos sobre los costos provienen de una fuente distinta, ya que información de la Encuesta global de alimentación escolar del PMA no era fiable. El estudio presentado en este informe es la fuente más reciente y confiable de los datos sobre alimentación escolar: cubre 74 países e incluye 12 países de ingreso alto, 39 de ingreso medio y 23 de ingresos bajos, en base a datos de 2008.75

La información cualitativa incluida en este informe se obtuvo a partir de diversas fuentes, siendo la principal los estudios de caso llevados a cabo por PMA, BM y PCD entre 2013 y 2012. Hubo contribuciones adicionales de información provenientes del personal de oficinas de país del PMA, asociados clave (BM, PCD, SFT y GCNF) y contrapartes de gobierno. La información cualitativa fue sometida a un proceso de revisión interno. Los estudios de caso de país fueron aprobados por el personal de la respectiva oficina de país del PMA.

Este anexo procede en el siguiente orden. Cuando no fue suficiente la información obtenida de la Encuesta global de alimentación escolar del PMA y otras fuentes, se incluyó una descripción detallada en relación a la forma de calcular las estimaciones de beneficiarios, costos de la cobertura e inversión. El anexo concluye con un resumen de las limitaciones de las estimaciones.

⁷⁵ Gelli, A. y Daryanani, R (próximamente). "¿Son sostenibles los programas de alimentación escolar en entornos de ingreso bajo? Ideas acerca del costo de la alimentación escolar comparado con las inversiones en la educación primaria". *Boletín sobre Alimentación y Nutrición*.

Estimaciones

Para aquellos países para los cuales no se obtuvo información a través de la Encuesta global de alimentación escolar del PMA u otras fuentes, el número de los beneficiarios y el nivel de inversión fueron estimados como sigue:

- Los beneficiarios fueron estimados utilizando la cobertura promedio en los países del mismo grupo de ingreso y el número de niños en escuelas primarias conforme a lo informado por BM y UNESCO.
- La inversión fue estimada utilizando los costos promedio de la alimentación escolar en los países del mismo grupo de ingreso conforme a lo informado en Gelli y Daryanani (próximamente) y el número de beneficiarios (en base a la Encuesta global o estimados).

Debido a que las estimaciones de beneficiarios utilizan valores promedio de cobertura, primero se presenta la metodología para calcular la cobertura.

Cobertura

La cobertura de la alimentación escolar en un país i (C_i) se define como el número de escolares que reciben alimentación escolar en las escuelas primarias (B_i) dividido por el número total de pupilos en las escuelas primarias (P_i):

$$C_i = \frac{B_i}{P_i}$$

Descripción de las variables

B_i : número de estudiantes que reciben alimentación escolar en las escuelas primarias en un país i de acuerdo con lo reportado por la Encuesta global de alimentación escolar del PMA u otras fuentes.

P_i : la información no estaba disponible, la cifra fue estimada de la siguiente manera:

$$P_i(\text{estimado}) = \text{SAP}_i * \text{GER}_i / 100$$

donde:

SAP_i = estudiantes con edad de escuela primaria en país i (fuente: UNESCO Institute for Statistics 2011); and

GER_i = tasa de matrícula bruta en el país i (fuente: Indicadores de Desarrollo, Banco Mundial).

Este cálculo toma en consideración los escolares en las escuelas primarias pasados en edad, lo que no sucede con la matrícula neta.

Por definición, la cobertura estima el rango entre 0 y 100 por ciento, ya que no puede haber un número de beneficiarios mayor al número de los niños en las escuelas (matriculados o pupilos).

Adicionalmente a las estimaciones particulares a un país, la cobertura promedio por grupo de ingreso x (véase Recuadro 2 sobre la manera de definir los grupos) se calculó como se muestra a continuación, tomando en cuenta el tamaño de la población P (ponderado)

$$C_x = \frac{\sum B_{i,x}}{\sum P_{i,x}}$$

Para cada nivel de ingreso x , se dividió el número total de beneficiarios de alimentación escolar entre el número total de estudiantes en los países clasificados dentro de dicho grupo de ingreso.

En la Tabla A3.1, debajo, se presentan las estimaciones de la cobertura por grupo de ingreso.

Tabla A3.1 **La cobertura promedio por el nivel de ingreso**

| | Cobertura promedio |
|--|--------------------|
| Países de ingreso bajo (n=32) | 18% |
| Países de ingreso medio (n=35) | 49% |
| Países de ingreso alto y medio-alto (n=37) | 63% |

Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA, otras fuentes, Banco Mundial y UNESCO. N=104 países.

La cobertura en los países de ingreso alto y medio-alto se utilizó para las estimaciones, pero no se presentó en el texto debido al reducido número de los países de ingreso alto y a la confiabilidad de las estimaciones.

Beneficiarios

La Tabla A3.2 muestra las fuentes de donde se obtuvieron los estimados de los beneficiarios. La Encuesta global de alimentación escolar del PMA proporcionó las estimaciones de los beneficiarios para 99 países. Los estudios de caso, publicaciones, sitios Web y correspondencia con los contactos focales de gobiernos proporcionaron estimaciones para 21 países adicionales. El número de los beneficiarios fue estimado para los 49 países restantes, para los cuales una publicación previa ya había documentado la presencia de un programa de alimentación escolar nacional.⁷⁶ En la Tabla A3.3 se incluyen las fuentes para los países sobre los que se obtuvo la información acerca de los beneficiarios a través de estudios de caso, publicaciones y sitios Web.

⁷⁶ Base de datos a partir de la publicación: Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. y Drake, L. 2011. Replanteamiento de la alimentación escolar: Las redes de protección social, el desarrollo del niño y el sector educativo. Washington, DC, Banco Mundial.

Tabla A3.2 Muestra basada en la fuente de información sobre el número de beneficiarios en los programas de alimentación escolar nacionales.

| Fuente | Número de Países | Nombres de los países |
|---|-------------------------|---|
| Encuesta Global de Alimentación Escolar del PMA – enviada a las oficinas de país del PMA | 82 | Afganistán, Algeria, Angola, Armenia, Azerbaiyán, Bangladesh, Benín, Bután, Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Colombia, República Democrática de Congo, República de Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eritrea, Etiopía, Gambia, Georgia, Ghana, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Honduras, India, Indonesia, Irán, Iraq, Jordania, Kenya, República Democrática de Corea, República de Kirguiz, Laos, Lesoto, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Níger, Sudán, Sudan del Sur, Pakistán, Panamá, Perú, Filipinas, Ruanda, São Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Estado de Palestina, Suazilandia, República Árabe de Siria, Tayikistán, Tanzania, Tailandia, Timor-Leste, Togo, Uganda, Yemen, Zambia, Zimbabue |
| Encuesta Global de Alimentación Escolar del PMA – enviada a los puntos focales de gobierno ^a | 17 | Canadá, Chile, China, Costa Rica, Finlandia, México, Marruecos, Holanda, Noruega, Portugal, Federación Rusa, Sudáfrica, Suecia, Túnez, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguay |
| Estudios de caso, publicaciones y sitios Web | 15 | Australia, Bélgica, Botsuana, Croacia, Guinea Ecuatorial, Gabón, Guyana, Hong Kong, Irlanda, Jamaica, Japón, Nigeria, Nueva Zelanda, Paraguay, Venezuela |
| Correspondencia con países de ingreso alto | 6 | Austria, Dinamarca, Francia, Alemania, Polonia, Suiza |
| Estimaciones | 49 | Albania, Antigua y Barbuda, Argentina, Bahrein, Barbados, Bielorrusia, Belice, Bermuda, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Comoros, Chipre, Dominica, Estonia, Granada, Hungría, Israel, Italia, Kazakstán, Kuwait, Latvia, Líbano, Luxemburgo, Malaysia, Malta, Marshall, Mauricio, Moldova, Mongolia, Palau, Puerto Rico, Qatar, Rumania, Arabia Saudita, España, Serbia, Seychelles, Singapur, República de Eslovaquia, Eslovenia, St. Kitts y Nevis, St. Lucía, San Vicente y las Granadinas, Tonga, Trinidad y Tobago, Turquía, Ucrania, Uzbekistán, Vietnam |
| Total | 169 | |

a No se incluyen en esta lista los países que completaron parte de la Encuesta pero que no proporcionaron la información completa acerca de los beneficiarios (España, Argentina y Hungría). En cambio, estos países se incluyen en las estimaciones.

b El contacto del punto focal de gobierno completó la encuesta, pero solamente proporcionó las cifras de los beneficiarios para la provincia de Mendoza. El número de los beneficiarios en el país fue estimado en vez de utilizar dicha cifra.

Tabla A3.3 Las fuentes para los 15 países para los cuales la información sobre los beneficiarios no se obtuvo mediante estudios de caso, publicaciones y sitios Web

| País | Fuente |
|-------------------|--|
| Australia | Sitio Web: http://www.deewr.gov.au/Schooling/Pages/TheSchoolNutritionProgram.aspx |
| Bélgica | Harper, C., Wood, L. y Mitchell, C. (2008). La provisión de la alimentación escolar en 18 países. School Food Trust. |
| Botsuana | Partnership for Child Development. 2011. La alimentación escolar en Botsuana: Un estudio de caso de perfil de país. Botswana Institute for Development Policy Analysis. Partnership for Child Development. |
| Croacia | Sitio Web: http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=2498 |
| Guinea Ecuatorial | Informe sobre la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2006 del PMA. |
| Gabón | Informe sobre la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2006 del PMA. |
| Guyana | Sitio Web: http://www.SchoolsandHealth.org |
| Hong Kong | Harper, C., Wood, L. and Mitchell, C. (2008). La provisión de alimentación escolar en 18 países. School Food Trust. |
| Irlanda | Harper, C., Wood, L. and Mitchell, C. (2008). La provisión de alimentación escolar en 18 países. School Food Trust. |
| Jamaica | Informe sobre la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2006 del PMA. |
| Japón | Oji, M., Director de la División de Salud Escolar. Promoviendo la educación dietética mediante programas de almuerzos escolares en escuelas japonesas". Taller sobre el Sistema de Alimentación Escolar de las Economías de APEC, 28-29 de junio de 2012. |
| Nigeria | Aigbedion, A., Chamarrow, P., Duggan, R. y Fujiwara, K. (2012). Programa de alimentación escolar con producción-local en el estado de Osun: Mejorando a sostenibilidad mediante la participación creciente de agricultores locales. Partnership for Child Development. |
| Nueva Zelanda | Harper, C., Wood, L. and Mitchell, C. (2008). La provisión de alimentación escolar en i 18 países. School Food Trust. |
| Paraguay | Departamento de Trabajo de los EEUU, Agosto de 2009. Informe sobre la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2006 del PMA. |
| Venezuela | Informe sobre la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2006 del PMA. |

Para estimar el número de beneficiarios de alimentación escolar en país i ($B_{i,estimado}$), la cobertura por grupo de ingreso (C_x) fue multiplicado por el numero de estudiantes asistiendo escuela primaria en país i (P_i):

$$P_i(\text{estimado}) = C_x * P_i$$

Para poder calcular los beneficiarios de la alimentación escolar en el país i se multiplica la cobertura por grupo de ingreso por el número de estudiantes en escuelas primarias en el país i (P_i). P_i se obtuvo del BM o se estimó por UNESCO, tal y como se describe arriba. De los 49 países para los cuales se estimó el número de beneficiarios, 20 eran países de ingreso alto y 19 de ingreso medio-alto. En estos 39 países, el número de beneficiarios fue estimado utilizando la cobertura promedio en los países de ingreso alto y medio-alto.

Inversiones

En la Tabla 3 del contenido del informe principal se muestran los cálculos para la inversión de la alimentación escolar a nivel mundial. Dicha tabla se replica a continuación (Tabla A3.4). La inversión aquí se define como el presupuesto total asignado para alimentación escolar o un estimado de dicho presupuesto. La información sobre los gastos de los países en alimentación escolar no está disponible. Solamente se incluyeron en el cálculo de la inversión a los países que cuentan con programas de alimentación escolar.

Tabla A3.4 Cuatro métodos para estimar el total anual de la inversión en alimentación escolar

| Muestra | Número de países | Número de beneficiarios | Valor de la inversión | Inversión total estimada (US\$) |
|----------------------------|------------------|-------------------------|---|---------------------------------|
| Muestra 1 de beneficiarios | 89 | 325 millones | Presupuesto asignado | 30 000 millones |
| | 89 | 325 millones | Costo promedio por grupo de ingreso | 58 000 millones |
| Muestra 2 de beneficiarios | 154 | 368 millones | Presupuesto asignado por los 89 países que cuentan con datos; costo promedio por grupo en base a ingreso para los 64 países restantes | 47 000 millones |
| | 154 | 368 millones | Costo promedio por grupo de ingreso | 75 000 millones |

Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA, estudios de caso, publicaciones, Banco Mundial, UNESCO y Gelli A. y Daryanani R. (próximamente).

Los enfoques para los cuatro métodos para estimar la inversión a nivel mundial presentados en la tabla anterior son:

- (1) Inversión total estimada: US\$30.000 millones

Muestra: 89 países

Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA y las líneas de base de costos del PMA

El primer enfoque, que arroja una cifra de US\$30.000 millones, se basa en el presupuesto nacional que fue reportado en la Encuesta global (56 países) y los gastos del PMA en alimentación escolar en 2011 (58 países). La estimación del presupuesto nacional también incluye financiación proveniente de BM, Fast-Track Initiative (FTI) y el sector privado. Los gastos del PMA son compilados anualmente mediante un ejercicio para el establecimiento de líneas de base. La inversión total, $M_{(1)}$, es la suma de la cifra del presupuesto nacional, G_p , y la del gasto del PMA, E_p , a través de 89 países:

$$M_{(1)} = \sum_{i=1}^{89} (G_i + E_i)$$

(2) Inversión global estimada: US\$58.000 millones

Muestra: 89 países

Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA y Gelli A. y Daryanani R. (próximamente)

El segundo enfoque, que arroja una cifra de US\$58.000 millones, es un cálculo alternativo para la misma muestra de los países utilizada para la primera estimación (89 países). En vez de utilizar las cifras de presupuesto reportadas, la inversión total $M_{(2)}$ fue calculada como la suma del costo promedio en cada país i del grupo de ingreso y multiplicado por el total de los beneficiarios en el país i a través de los 89 países:

$$M_{(2)} = \sum_{y=1}^3 \sum_{i=1}^{89} (AC_y * B_i)$$

El B_i puede provenir de la Encuesta o se puede estimar utilizando la cobertura promedio tal y como se describe parte anterior de este documento. La conformación de los grupos en base a ingresos es consistente con Gelli y Daryani (próximamente) y distinta a la agrupación utilizada para estimar la cobertura promedio.

Las cifras para $M_{(1)}$ y $M_{(2)}$ difieren en forma sustancial. Los cinco países que más contribuyeron a la diferencia global se presentan en la tabla siguiente. Por sí solo, Estados Unidos contribuyó con el 60% de la diferencia.

Tabla A3.5 Los cinco países principales que contribuyen a la diferencia entre la inversión calculada a partir del costo promedio versus la inversión reportada en la encuesta

| País | Diferencia en la estimación entre la aplicación del método (1) y (2) | Porcentaje de la diferencia total en inversión ($M_{(2)} - M_{(1)}$) |
|----------------|---|--|
| Estados Unidos | 16.7 billion | 60% |
| India | 7.3 billion | 26% |
| Reino Unido | 2.4 billion | 9% |
| Brasil | 1.9 billion | 7% |
| China | -2.9 billion | -7% |
| | 25.4 billion | 92% |

Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA; Banco Mundial; UNESCO; y Gelli A. y Daryanani R. (próximamente)

(3) Inversión total estimada: US\$47.00 millones

Muestra: 154 países

Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA, líneas de base de costos del PMA y and Gelli A. Daryanani R. (próximamente)

El tercer enfoque, que resulta en una cifra de US\$47.000 millones, se estimó por medio de dos métodos distintos. A la cifra estimada de US\$30.000 millones resultante del enfoque (1) se sumó una estimación utilizando el enfoque (2) para los 64 países que sabíamos contaban con programas de alimentación escolar y para los que no estaban disponibles los datos acerca de sus presupuestos. Paso seguido, se multiplicó el número de los beneficiarios (proveniente de la Encuesta global sobre alimentación escolar o estimado) por el costo promedio por grupo de ingreso del país respectivo, y se sumaron los valores consiguientes para el conjunto de los 66 países en ciernes. Aquí debajo se muestra el cálculo completo para el enfoque (3):

$$M_{(3)} = \sum_{i=1}^{89} (G_i + E_i) + \sum_{y=1}^3 \sum_{i=90}^{154} (AC_y * B_i)$$

(4) Inversión total estimada: US\$75.000 millones

Muestra: 154 países

Fuente: Encuesta global de alimentación escolar del PMA y and Gelli A. Daryanani R. (próximamente)

Para calcular el cuarto enfoque, que arroja una cifra de US\$75.000 millones, se utilizó el enfoque (2), pero se incluyó a los 64 países para los cuales no había datos disponibles sobre sus presupuestos. Igual que se describe en el enfoque previo, se multiplicó el número de los beneficiarios (proveniente de la Encuesta global sobre alimentación escolar o estimado) por el costo promedio por grupo de ingreso del país respectivo, y se sumaron los valores consiguientes para el conjunto de los 154 países de la muestra. A continuación se muestra la ecuación resumida utilizada para realizar el cálculo:

$$M_{(4)} = \sum_{y=1}^3 \sum_{i=1}^{154} (AC_y * B_i)$$

Limitaciones del análisis

Existen diversas consideraciones importantes que limitan la validez del análisis que se presenta en este informe. La mayor de dichas limitaciones es la falta de información para los países de ingreso alto sobre indicadores tales como el número de los beneficiarios y el nivel de la inversión. Las cifras acerca del número de los beneficiarios solamente estuvieron disponibles para 13 países de ingreso alto y se tuvieron que estimar para 20 otros países de ingreso alto.

Resulta muy difícil desagregar las cifras totales pertinentes al número de beneficiarios y la cobertura en los grupos etarios de escolares de pre-primaria, primaria y secundaria. Por ejemplo, mientras la información proveniente de la encuesta y de otras fuentes incluye a niños de todas las edades (pre-primaria, primaria y secundaria), las estimaciones para 49 países solamente incluyen a niños de escuelas primarias debido a la falta de datos acerca de la cobertura para los otros grupos etarios. Por consiguiente, los resultados incluidos en este informe generalmente están subestimados para la cobertura total. El mejoramiento de la calidad de los datos acerca del número de beneficiarios y costos de los programas es un área importante para inversiones futuras.

Los participantes de Encuesta global de alimentación escolar del PMA por lo general sólo reportaron información acerca de los programas de alimentación escolar nacionales (aquellos programas gestionados por gobiernos) y programas respaldados por el PMA. Por ende, hay una carencia general de información sobre los programas gestionados por otros socios, tales como las ONG u organizaciones de base comunitarias. La excepción se da en las cifras acerca de los beneficiarios, para las que contamos con información procedente de otros socios en la ejecución de los programas. Además, la información acerca de la inversión incluye datos de presupuestos nacionales y aportes de donantes canalizados a través del PMA, pero no incluye datos de los aportes de donantes canalizados por medio de las ONG; por consiguiente, las cifras totales sobre inversión están subestimadas.

Acrónimos

| | |
|--------|---|
| AGRA | Alliance for a Green Revolution in Africa |
| BCG | Boston Consulting Group |
| BM | Banco Mundial |
| CAADP | Programa de General Desarrollo Integral de la Agricultura en África |
| CFT | Children's Food Trust |
| EAC | La Comunidad de África Oriental |
| ECOWAS | La Comunidad Económica de Estados de África Occidental |
| EPT | Educación para Todos |
| FAO | Organización de Las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FCID | La Fundación China para la Investigación sobre el Desarrollo |
| FDNE | Fondo Brasileño para el Desarrollo Educativo; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| FGNI | Fundación Global para la Nutrición Infantil |
| FIDA | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola |
| FRESH | Focalización de Recursos para la Mejora de la Salud Escolar |
| FTI | Fast-Track Initiative |
| GCNF | Fundación Mundial para la Nutrición Infantil |
| HGSM | El programa de Almuerzos Escolares Vinculados a la producción Agrícola Local; Home-Grown School Meals |
| IC | Investment Case |
| LA-RAE | Red de Alimentación Escolar para América Latina y el Caribe |
| MDMS | Comida de Mediodía; Mid Day Meal Scheme |
| NEPAD | Nueva Alianza para el Desarrollo de África |
| NMK | Erradicación del Hambre en Kenya; Njaa Marufuku Kenya |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| P4P | Compras para el Progreso |
| PAA | Programa para la Adquisición de Alimentos; Programa de Aquisição de Alimentos |
| PCD | Partnership for Child Development |
| PMA | Programa Mundial De Alimentos |
| PNAE | Programa Nacional de Alimentação Escolar |
| SABER | Evaluación del Sistema Educativo para Mejores Resultados; Systems Approach for Better Education Results |
| SEAMEO | Organización de Ministros de Educación del Sudeste Asiático |
| SFT | School Food Trust |
| SIDA | Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida |
| SNV | Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| VIH | Virus de Inmunodeficiencia Humana |

Una comida escolar es una herramienta poderosa. En este libro presentamos, por primera vez, el panorama a nivel mundial y los datos provenientes de investigaciones que demuestran que aproximadamente 368 millones de estudiantes reciben una comida diariamente en la escuela, tanto en los países en desarrollo como en los países más afluentes. La inversión anual a nivel mundial ronda los US\$75,000 millones.

Este libro no está enfocado en las operaciones del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. Desarrollado en asociación con el Banco Mundial y Partnership for Child Development, el *Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2013* muestra el estado actual de nuestra comprensión de la alimentación escolar a través de una encuesta a nivel mundial, mapas, estudios de caso y análisis.

Este informe proporciona nuevas ideas sobre las políticas y gestión de los programas de alimentación escolar. ¿Cómo pueden volverse más eficientes y efectivos los programas de alimentación escolar? ¿Cómo contribuyen las comidas escolares a las metas de protección social, educación y salud? ¿Cómo apoyan los gobiernos el vínculo entre la producción agrícola local y las comidas escolares para conseguir programas sostenibles? ¿Cómo pueden brindar mayor apoyo los programas de alimentación escolar a las familias y niños más vulnerables en cualquier sociedad?

Este libro es un trabajo en curso que aspira a compartir el conocimiento acerca de una herramienta vital para nutrir los cuerpos y las mentes de futuras generaciones. Ha llegado la hora de brindarles los programas de alimentación escolar la atención que necesitan y merecen.



THE WORLD BANK



Programa Mundial de Alimentos

Via C.G. Viola, 68-70, Rome 00148, Italy
wfpinfo@wfp.org wfp.org/school-meals