



ALIMENTACIÓN EN
LAS ESCUELAS DE
AMÉRICA LATINA
Recomendaciones
para mejorar su
efectividad.

#05

septiembre
2008

Alejandra Ortiz Niño de Zepeda

**Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre**

Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago, Chile
Teléfono: (56 2) 923 2100 / Fax: (56 2) 923 2101
www.rlc.fao.org/iniciativa

Derechos y Permisos

Derechos reservados 2008.

Este texto puede ser usado con fines educativos y de divulgación citando la fuente.

Los documentos de trabajo de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre difunden análisis de información y estudios en curso para fomentar el intercambio de ideas sobre las principales problemáticas en torno a la Seguridad Alimentaria, el hambre y la desnutrición, entre otros temas relacionados. Los hallazgos y conclusiones expresadas en este documento son responsabilidad única de sus autores y no representan necesariamente la opinión de FAO o de sus aliados.

Los documentos de trabajo están disponibles en línea en:
www.rlc.fao.org/iniciativa/wps.htm
y se pueden solicitar suscripciones por correo electrónico a:
RLC-iniciativa@fao.org

ALIMENTACIÓN EN LAS ESCUELAS DE AMÉRICA LATINA RECOMENDACIONES PARA MEJORAR SU EFECTIVIDAD

Alejandra Ortiz Niño de Zepeda¹

RESUMEN EJECUTIVO

Los beneficios de los Programas de Alimentación Escolar (PAE) en América Latina y el Caribe son múltiples. No solamente se plantean como estrategias de intervención para mejorar los niveles de nutrición, facilitando el aprendizaje, la atención y la retención de conocimientos, sino también favorecen la asistencia escolar en las comunidades más vulnerables y pobres, entregando un desayuno o/y almuerzo, que incentiva la integración social. Aunque presentan desafíos en varias áreas, los PAE son fundamentales para reducir la desnutrición y la deserción escolar, además de la reducción de las desigualdades entre grupos vulnerables.

Al hacer un recorrido por los Programas de Alimentación en la Región, nos encontramos con objetivos, estrategias y resultados diversos, que dependen de las características de implementación y de modalidades de operación en cada país. El presente documento analiza descriptivamente los Programas de Alimentación Escolar de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras y México, rescatando buenas prácticas y recomendando acciones para su mejoramiento.

Entre los problemas más importantes destaca la falta de un marco legal que asegure una responsabilidad estatal en el derecho de los niños a una alimentación de calidad u la falta de las inversiones en infraestructura que los PAE requieren, además de la necesidad de una fuerte coordinación a nivel ministerial y con la sociedad civil, coordinación que debe ser fortalecida con el apoyo de los organismos internacionales. También es relevante considerar las debilidades existentes en la manipulación y preparación de los alimentos y los problemas de transporte, distribución y almacenamiento, así como la capacidad física y humana que las escuelas deben presentar para prestar un servicio de calidad.

¹ Consultora de políticas públicas y seguridad alimentaria de la Iniciativa América Latina y caribe sin Hambre. Oficina Regional de FAO para América Latina y Caribe.

Utilizando diferentes modelos institucionales, centralizados, descentralizados y mixtos, los programas se financian en su mayoría con aportes de los gobiernos y de la cooperación internacional. La responsabilidad y entrega del servicio de alimentación varía entre los países de la Región, así como el número de días de atención, la cobertura, calidad, tipo, y tamaño de las raciones alimenticias.

En términos de cobertura, muchos de los programas no alcanzan a cumplir con la entrega de raciones para los 180 días de calendario escolar, debido mayormente a problemas de sostenibilidad financiera. Los programas se ven enfrentados a serias lagunas que afectan no sólo su continuidad y credibilidad, sino también la alimentación y desarrollo de los niños. A estas debilidades se une el hecho de que muchos Gobiernos de la Región no cuentan con un catastro único de beneficiarios de programas sociales, dejando éste registro en manos de distintos Ministerios y Programas, lo que provoca una carencia o duplicación de programas y beneficiarios.

Pese a estas dificultades, es claro que los PAE generan beneficios educacionales significativos, tanto en lo relativo al aumento de los matriculados como la asistencia y retención. La escuela en este caso se transforma no sólo en un centro de atracción para los escolares de sectores vulnerables y pobres, sino en un punto de encuentro de la comunidad, donde se entregarían alimentos, se educaría en materia de nutrición y se integraría a los niños y niñas más pobres, dando especial atención a grupos indígenas, sectores rurales y urbano marginales y las niñas.

Otros beneficios destacados de los PAES son la reducción del aislamiento de poblaciones remotas, al atraer a niños y niñas de sectores rurales a los centros escolares. Además, se convierten en un núcleo de atención para las poblaciones vulnerables, que complementados con programas sociales suelen lograr resultados importantes. En la mayoría de los programas destaca la participación de la comunidad como eje fundamental para la proyección y sustentabilidad de los programas, ya sea a través de aportes familiares o locales.

Para lograr una efectividad significativa es importante que los Programas de Alimentación Escolar se desarrollen en el marco de la Seguridad Alimentaria y Nutricional considerando: (1) una implementación integrada con políticas de estado en favor de la nutrición de la madre y de los niños menores de dos años; (2) el ejercicio del Derecho Humano a la Alimentación y los Derechos del Niño, tomando a los PAE como un instrumento de estos derechos y aplicando la justiciabilidad de los mismos y (3) la coordinación con programas complementarios de los sectores de salud, educación, agricultura e infraestructura, dándole un fuerte énfasis a la producción local.

1. INTRODUCCIÓN

Con el fin de reducir las brechas de pobreza, los gobiernos de América Latina y el Caribe han desarrollado políticas y programas de protección social focalizados a los sectores más vulnerables. Es en este contexto que los Programas de Alimentación Escolar nacen como una estrategia de alivio al hambre en el corto plazo y la desnutrición de los escolares que participan en la educación primaria, y asimismo, como un medio para atraer y mantener a los niños en la escuela. Los PAES distribuyen en las escuelas una ración de desayuno y/o almuerzo que contendría las calorías, proteínas y vitaminas básicas para complementar la nutrición de los más pequeños. En su mayoría, estos alimentos se entregan en colaboración con las comunidades y se financian a través de los presupuestos gubernamentales y aportes de organismos internacionales.

Los Programas de Alimentación Escolar son fundamentales para reducir la pobreza y desigualdad social y económica:

- Proveyendo de alimento seguro y sustentable a menores en edad escolar. No sólo incentivan la mayor participación de niños y niñas en la escuela, sino que también ayudan a disminuir la deserción y la repetición.
- aportando un importante porcentaje de las calorías, proteínas y vitaminas que los niños necesitan para obtener una mejor nutrición, además influir en el mejoramiento del rendimiento escolar.
- ayudando -- en la mayoría de los casos -- a la integración social y comunitaria, contribuyendo a la formación de capital social, y a la educación y experiencia a través de la participación de padres, profesores y autoridades locales en el proceso de distribución, almacenamiento, preparación y entrega de los alimentos.
- Pueden convertirse en una oportunidad de aprendizaje y de innovación pedagógica al involucrar a diferentes actores y modalidades en el proceso.
- contribuyendo a la movilización de recursos locales a través de la compra de productos de pequeños productores, y de la utilización de productos de pueblos originarios.
- Promoviendo la inserción de las niñas y los indígenas en la escuela y la comunidad, integrando enfoques de género y no discriminación por raza.
- Finalmente, en muchos casos los PAES se encuentran asociados a programas de salud por lo que contribuirían en el proceso de conocimiento y participación de la comunidad en programas de sanidad y nutrición.

Pese a la multiplicidad de programas y modelos, así como de sus efectos positivos en la población en edad escolar, aún presentan falencias importantes. Destaca la escasa protección legal que le otorgue legitimidad y sustentabilidad a la alimentación escolar. Los Programas de Alimentación Escolar deben ser reconocidos como un derecho humano, y desarrollados bajo las bases del Derecho Humano a la Alimentación, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y de la Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por Naciones Unidas en 1959, y que señala en su principio cuarto que: "El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados"².

A esta falta de ejercicio de la legalidad vigente se suma la precaria inversión diaria por alumno; problemas de transparencia en la administración y manejo de recursos; la poca regulación de los días atendidos y de las raciones distribuidas; la falta de fiscalización de calidad y sanidad; la falta de integración con otros programas sociales y la falta de inversión

² ACNUDH, 2008. Declaración de los Derechos del Niño. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

en servicios e infraestructura (vías rurales y de acceso a la escuela, centros escolares, electricidad, agua segura, etc.) y las descoordinaciones de organismos de gobierno tanto a nivel central, como departamental y municipal. Asimismo la administración de un programa de alimentación escolar presenta una logística más compleja que la de un programa de transferencia de ingreso o de asistencia social. Garantizar una o más comidas diarias a miles de niños en un espacio geográfico ampliado implica un despliegue operativo importante. Algunas recomendaciones respecto a la coordinación de esos programas con la producción agrícola local y con los contenidos pedagógicos aportados a los alumnos pueden parecer simples cuando se analiza el desempeño de los gestores pero, en la práctica, implica operaciones simultáneas y coordinaciones difíciles de armonizar para el logro de resultados efectivos.

Considerando los antecedentes descritos, el presente documento describe los Programas de Alimentación Escolar en países seleccionados (los de mayor cobertura y recursos) de América Latina, sin establecer una relación con los objetivos educacionales de los mismos. Entre los aspectos positivos destaca a los PAE como estrategias de desarrollo de la niñez y las comunidades. En este sentido, es crucial la inserción y participación de las niñas y mujeres en la escuela, como un centro integrador de la familia y una fuente de alimento para las niñas. También es positiva la cobertura de poblaciones indígenas y rurales marginales, que favorecen la formación de capital social al integrar a comunidades vulnerables en todos los procesos del programa. La escuela se transforma en un centro de aprendizaje y educación alimentaria, y de formación de capital social. Los PAE también presentan beneficios educacionales y nutricionales, mejorando la capacidad de aprendizaje y el comportamiento. El documento recomienda la consideración de tres hitos fundamentales para la efectividad futura de los Programas de Alimentación Escolar: el de los Programas de Alimentación Escolar en el marco de políticas de estado de combate al hambre y la desnutrición, los PAE como un instrumento del Derecho Humano a la Alimentación y los Derechos del Niño, y la complementariedad de programas y acciones de salud, educación y de desarrollo local, entre las más destacadas.

2. LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN UNA AMÉRICA LATINA DESIGUAL

La economía de América Latina y el Caribe vive un momento económico y social positivo. El crecimiento económico de la Región alcanza niveles óptimos para incrementar el gasto social e invertir en los más pobres, sobre todo considerando lo altos niveles de desigualdad que aún persisten. Según datos de la CEPAL, 2008 será el quinto año consecutivo con un PIB por habitante creciendo por encima del 3% anual. Muchos países de la Región cuentan con importantes superávits en sus cuentas corrientes, las tasas de desempleo se encuentran a niveles similares a la de los años 90, y la productividad del trabajo aumentó desde el último período³.

A pesar de que el gasto social se ha incrementado notablemente en los últimos años -de acuerdo de la CEPAL tuvo un fuerte aumento entre 1990 y 2001⁴- los índices siguen siendo relativamente bajos en comparación a países más desarrollados, donde el gasto social asociado al PIB sobrepasa el 20%. En Suecia, por ejemplo, el gasto social en el 2007 alcanzó el 28.9%, Inglaterra 21.8%, y Suiza 26.4%⁵. En América Latina, específicamente en Centroamérica, el gasto social de Guatemala y Honduras alcanza al 6.3 y 11.6%. Entre

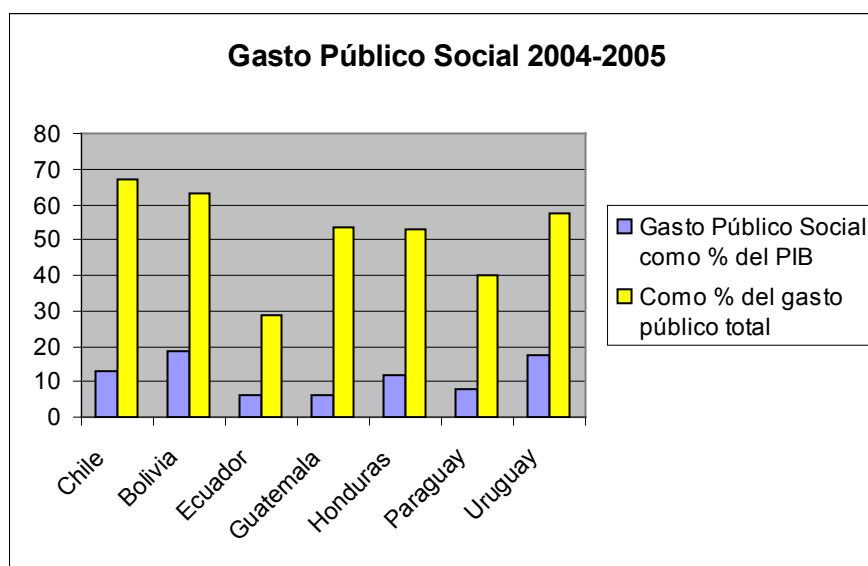
³ CEPAL, 2007. Panorama Social de América Latina.

⁴ CEPAL, 2007.

⁵ OECD, Factbook, 2007. Estadísticas Económicas, Ambientales y Sociales. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

los países andinos, Bolivia es el país que más destina a gasto social, durante el período 2004-2005 alcanzó un 18.6%. Otros como Chile, Ecuador y Paraguay gastan un 13.1, 6.3 y 7.9 respectivamente⁶.

GRÁFICO 1. Indicadores del Gasto Público Social



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Panorama Social, Cepal 2007.

Los beneficios sociales de los países de América Latina son claramente menores a los de los países desarrollados, reduciendo las posibilidades de avance en la eliminación de las desigualdades, la pobreza y el hambre. Según el Programa Mundial de Alimentos, la mayoría de los países de la Región destinan sólo un 1.1% del gasto social asociado al PIB a programas de alimentación⁷. Asimismo, el PMA señala que para el 2001 los programas que implicaron una transferencia en especie y/o monetaria, habrían incrementado su monto a 3.701,1 millones de dólares, equivalentes al 1,1% del gasto social⁸.

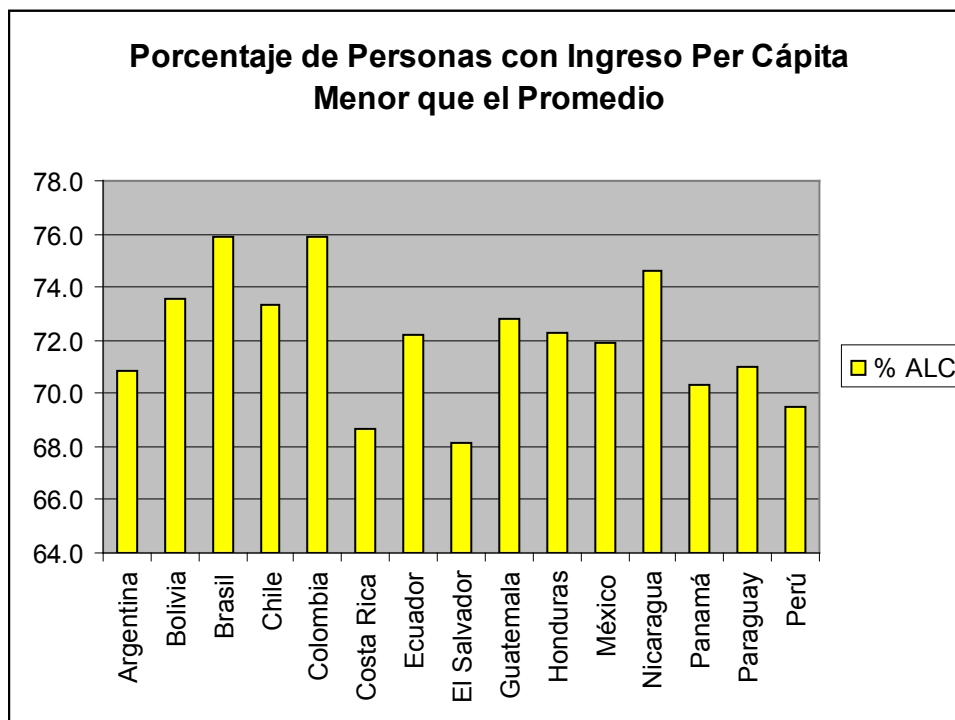
A pesar de los avances económicos, la distribución de la riqueza en la Región es desigual. Algunos países de la Región presentan niveles de desigualdad que los colocan como los más dispares del mundo. El porcentaje de personas en América Latina y el Caribe con un ingreso per cápita menor que el promedio supera el 70% en la mayoría de los casos, con la excepción de países como Costa Rica. En Brasil, Bolivia, Colombia y Nicaragua el porcentaje de personas en esta categoría supera el 74 por ciento, dejando en evidencia las fuertes disparidades sociales y económicas que afectan a los más pobres.

⁶ CEPAL, 2007.

⁷ PMA, 2004. Programa Mundial de Alimentos, Arden and Price Consulting 2004.

⁸ PMA, 2004.

GRÁFICO 2. Desigualdad en ALC. Países Seleccionados 2002-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Panorama Social CEPAL, 2007.

Asimismo, y analizando el Coeficiente Gini, Bolivia es el país que presenta la mayor desigualdad de los países de la Región con un coeficiente de 0.614, seguido de Brasil con un 0.602; Honduras con 0.587; Colombia con 0.584, y Perú con 0.578⁹. Estas desigualdades económicas se traducen en brechas sociales que impiden a los grupos más vulnerables acceder a bienes y servicios básicos para su desarrollo.

3. LOS GRUPOS VULNERABLES, UN ENFOQUE FUNDAMENTAL

Las desigualdades económicas y sociales que afectan a América Latina y el Caribe han marginado a grupos vulnerables de los beneficios del desarrollo. Es así como las mujeres, los niños, los indígenas, los grupos rurales y algunos urbano-marginales, presentan un desarrollo significativamente inferiores al resto de la población. Los grupos vulnerables son discriminados en el acceso a y permanencia de beneficios básicos como educación y salud, empleos formales y de calidad y de una protección social digna que les permita proyectarse en el futuro. Las mujeres se ven discriminadas en el acceso a la tierra, el mercado laboral y los retornos obtenidos por más años de educación. Las poblaciones indígenas han permanecido al margen de los beneficios sociales por décadas debido a la falta de políticas y programas que identifiquen su realidad y cultura. La falta de programas adecuados a su entorno ha perjudicado los resultados de las intervenciones hechas hasta el momento, lo que se manifiesta en alto índices de desnutrición, hambre y pobreza.

Los indígenas son víctimas de la pobreza no sólo por a la falta de propiedad y disponibilidad de la tierra, sino también por el quiebre de las economías comunitarias, la migración

⁹ CEPAL, 2007.

campo-ciudad, la estructura de la nueva economía y la inserción laboral, así como los prejuicios étnico-raciales de los que son víctimas¹⁰. A esto se suma que los indígenas y afro-descendientes habitan actualmente en tierras de poca calidad productiva, de difícil acceso y con carencias importantes de acceso a infraestructura, servicios básicos de salud, educación y seguridad social.

CUADRO 1. Perfil de la Pobreza de la Población Indígena en Países Seleccionados de América Latina

PAÍS	AÑO	POBLACIÓN TOTAL (PERSONAS)	PORCENTAJE DE POBLACIÓN INDÍGENA	TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL (por cada 1000 nacidos vivos)	
				INDÍGENAS	NO INDÍGENAS
Perú	2001	8,500,000	32.0	...	...
México	2000	6,101,630	6.4	43.0	26.5
Bolivia	2001	5,008,997	62.2	9.9	53.1
Guatemala	2002	4,610,440	41.0	51.1	41.0
Colombia	2005	892,631	2.0	...	....
Ecuador	2001	830,418	6.8	6.6	29.8
Brasil	2000	734,127	0.4	7.7	33.9
Chile	2002	692,192	4.6	8.8	11.5
Venezuela	2001	506,341	2.3	...	...
Nicaragua	2005	443,847	8.6	...	...
Honduras	2001	427,943	7.0	6.6	34.5
Argentina	2001	402,921	1.1	...	...
Panamá	2000	285,231	10.1	4.4	17.3
Paraguay	2002	88,529	1.7	5.5	37.7
Costa Rica	2000	63,876	1.7	20.9	11.5

Fuente: Elaboración propia basado en información del Panorama Social de América Latina 2006. CEPAL. 2006.

Según datos del Banco Mundial, el 10 por ciento de la población de América Latina y el Caribe se identifica, hoy en día, como indígena¹¹. Sin embargo, estas cifras variarían entre y al interior de los países. En Bolivia y Guatemala el 62 y 41 por ciento de la población se identifican como indígena; en Perú esta cifra alcanza al 32 por ciento y en Ecuador al 7 por ciento (ver Cuadro 1). Por otra parte y en relación a la población afro-descendiente entre un 17 y un 30 por ciento de la población de la Región se identifica como afro-descendiente, siendo Brasil el país que mantiene la mayor concentración.

Un 44.7 por ciento de brasileños se identifican a si mismos como negros o de raza mixta, equivalentes a cerca de 80 millones de personas. Colombia sería el segundo país que concentra mayor cantidad de población afro-descendiente, con un 25 por ciento, luego Nicaragua, con un 13 por ciento y finalmente Venezuela con un 10 por ciento. En relación

¹⁰ Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006. Los Pueblos Indígenas y Afro-Descendientes Ante el Nuevo Milenio. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹¹ De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2003. Desigualdad en América Latina y el Caribe, ¿Ruptura con la Historia? Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial.

la Región del Caribe, la mayoría de la población se identifica como Africano-Creole, equivalente al 80 por ciento de la población de Haití, Barbados, Granada, Guadalupe, Jamaica, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía, que asegura ser sólo descendiente de africanos¹².

Más del 80 por ciento de la población indígena en Bolivia en el año 2001 vivía debajo de la línea de la pobreza, en comparación al 40 por ciento de los no indígenas que están en esta condición. Los sectores rurales se ven aún más desfavorecidos, con un 90.8 por ciento en viviendo bajo la línea de la pobreza. En Guatemala, entre el 2000 y el 2002 más del 70 por ciento de la población indígena era pobre, alcanzando al 26.4 por ciento en los pobres extremos, casi tres veces más alto que los no indígenas¹³.

3.1 Los niños y las mujeres, los más afectados.

Según el Consenso de Copenhague de 2008¹⁴, el primer obstáculo para el desarrollo de los países pobres en la actualidad es el hambre y la malnutrición. De esta manera, y desde hace varios años, los economistas que integran la FAO han propuesto soluciones prácticas al tema, llamando la atención mundial este año, sobre la gravedad del hambre y la malnutrición en el mundo. América Latina no se encuentra ausente de esta problemática. Hoy en la Región más de 9 millones de niños presentan baja talla para la edad y 4.1 millones bajo peso. Los mayores problemas de pobreza, desnutrición y hambre se encuentran en los menores de 5 años y mujeres pertenecientes a minorías étnicas, así como hogares pobres que habitan en zonas rurales, especialmente en las zonas montañosas y marginales de Centroamérica y el área Andina, dañando el progreso de los sectores más vulnerables¹⁵. En los países andinos, las probabilidades de presentar desnutrición crónica son mayores entre 1,8 y 2,9 veces más para niños de zonas rurales¹⁶.

El promedio de la Región en desnutrición crónica es de un 16 por ciento, duplicando la de bajo peso (7 por ciento). Guatemala sigue siendo el país más perjudicado, en tanto que México y Brasil agrupan al 43 por ciento del total de casos de desnutrición crónica (por su densidad poblacional)¹⁷, aunque Bolivia, Honduras, Perú, Haití y Ecuador siguen presentando los niveles más altos.

¹² De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2003.

¹³ Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006.

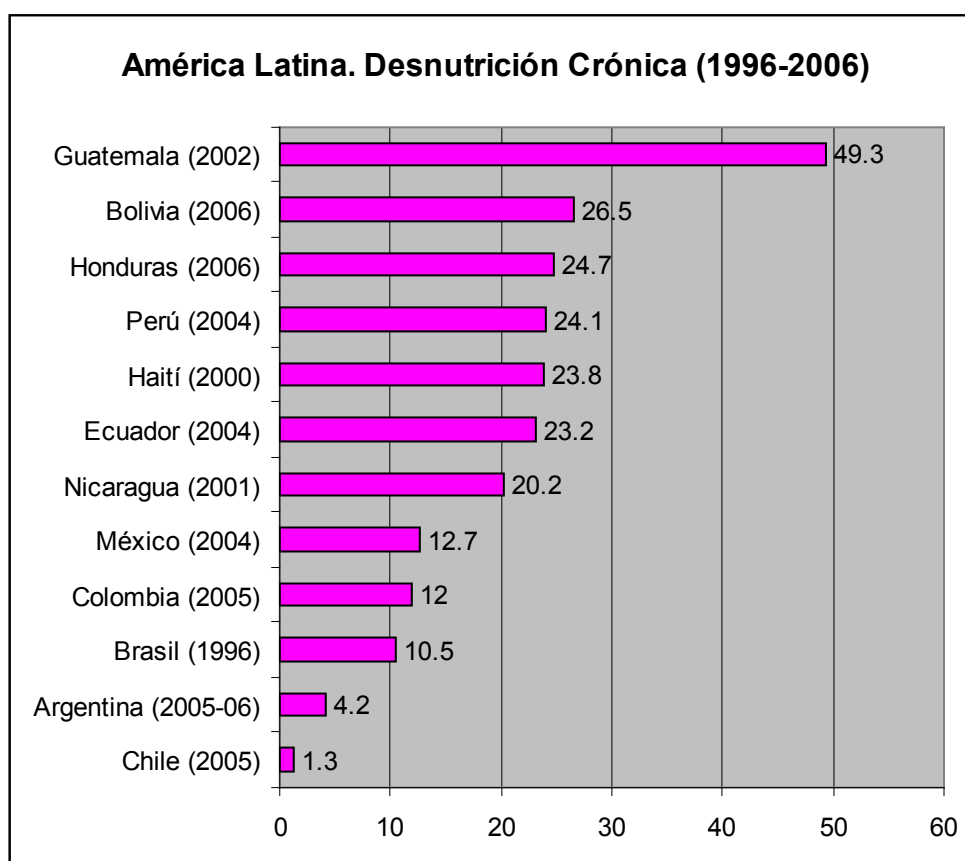
¹⁴ Think-tank que reúne a más de 50 de los mejores economistas (incluidos 5 Premios Nobel) a nivel mundial, con el fin de definir las prioridades y soluciones de los principales problemas que afectan el desarrollo de los países pobres. Conclusiones presentadas en mayo del 2008. Disponible en <http://www.copenhagencensus.com/Default.aspx?ID=953>. Julio, 2008.

¹⁵ CEPAL, FAO, y PMA, 2007. Hambre y Cohesión Social. Cómo Revertir la Relación entre Inequidad y Desnutrición en América Latina y el Caribe.

¹⁶ Martínez, 2005. Hambre y Desigualdad en los Países Andinos. La Desnutrición y la Vulnerabilidad Alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. . Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹⁷ CEPAL, FAO, y PMA. 2007. Hambre y Cohesión Social.

GRÁFICO 3. América Latina. Desnutrición Crónica



Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas de UNICEF, Monitoreando la Situación de las Mujeres y los Niños, 2008¹⁸.

En el caso de las minorías étnicas, y para los países andinos, la probabilidad de que niños y niñas indígenas padezcan de desnutrición crónica es significativamente superior a las de los no indígenas, representando entre 1,6 y 2,4 veces. Uno de cada dos niños indígenas en los países andinos sufre de desnutrición crónica, con porcentajes que fluctúan entre el 44 y el 50 por ciento. En Guatemala, el 67 por ciento de los niños indígenas presentaba desnutrición crónica, contra el 34 por ciento no indígena. En Trinidad y Tobago, el 10 por ciento de los niños de origen indio sufre de desnutrición global, comparado al 4 por ciento no indio¹⁹.

Combinando discriminación de raza y género encontramos aún más diferencias. Las niñas indígenas no sólo tienen menores índices de educación primaria, sino que abandonan la escuela tempranamente, obteniendo menores retornos que los niños de su misma condición étnica. Esta situación es aún peor en sectores rurales. En Bolivia, por ejemplo, 63 por ciento de las mujeres indígenas cuenta sólo con educación primaria y aún menos²⁰. En relación a los servicios de salud, las mujeres tienen un acceso escaso a servicios y medicamentos, y el 41 por ciento de los partos no son atendidos por personal de salud especializado sino por "parteras". La tasa de mortalidad materna indígena en Guatemala equivale al doble de las no indígenas (la cifra promedio en los cinco

18 UNICEF, 2008. Cifras más recientes presentadas por Estadísticas de UNICEF, "Monitoreando la Situación de las Mujeres y los Niños. Disponible en http://www.childinfo.org/undernutrition_stunting.php.

19 Martínez, 2005.

20 De Ferranti, Perry, Ferrería y Walton, 2003.

principales departamentos indígenas es de 205 por cada 100.000 nacidos vivos, frente a 112 en los siete principales departamentos no indígenas). El acceso a servicios de salud, en el mismo país, también refleja esta discriminación. Mientras el 68 por ciento de las mujeres no indígenas tienen cuidado prenatal profesional, sólo el 45.6 de las mujeres indígenas lo tiene²¹.

En este escenario es clave para su efectividad que los países de la Región fomenten el respeto a la legalidad vigente, el desarrollo de políticas estructurales que protejan a la madre y al niño, además de políticas complementarias que aseguren continuidad de la nutrición de la madre y del niño menor de dos años, como los programas de salud y alimentación preescolar, los Programas de Alimentación Escolar, de acceso a servicios básicos, de sanidad y otros. En este escenario, los PAE son claves para lograr efectos significativos y deben ser una prioridad para el fortalecimiento del ciclo de la nutrición.

4. ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA

Los Programas de Alimentación Escolar en América Latina surgen con el objetivo de aliviar el hambre en el corto plazo mitigando las consecuencias críticas de la desnutrición crónica, favoreciendo la inserción de las mujeres y niños en la escuela como un centro integrador de la familia, y como una fuente segura y periódica de alimento para las familias de menores recursos. En la mayoría de los países de la Región los PAE se encuentran focalizados en poblaciones vulnerables con menor o escaso acceso a los alimentos, convirtiéndose en acceso y provisión de alimento regular que no sólo contribuye a mejorar la nutrición de los niños en edad escolar, sino también a incrementar sus niveles de asistencia a la escuela y a integrarse a un modelo comunitario que favorece la interacción de actores sociales claves para la superación de la pobreza y el hambre.

Con el fin de legitimar sus objetivos y darles sustentabilidad, los Programas de Alimentación Escolar deben integrarse dentro de las políticas nacionales para el combate al hambre y la desnutrición. Estas políticas de Estado pueden ampararse en los fundamentos del Derecho Humano a la Alimentación, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Derechos del Niño. La Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por Naciones Unidas en 1959, señala en su principio cuarto que: "el niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social... donde el niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados"²².

A pesar de que han sido criticados por su capacidad de reducir los efectos causados por la desnutrición crónica, los PAE son importantes para mejorar la nutrición de los niños en edad escolar y vitales para darle continuidad al ciclo nutricional, que se inicia con el cuidado y alimentación de la madre y los niños de los 0 a los 2 años (para seguir con los preescolares y escolares y otros grupos en riesgo). Al mismo tiempo, es imprescindible que los PAE sean acompañados por programas complementarios de agua segura, desparasitación, sanidad e infraestructura escolar y vial, y con un catastro único de beneficiarios de los programas sociales, para evitar errores de cobertura.

Debido a las desigualdades sociales y económicas imperantes en la Región, los grupos vulnerables como los niños, las mujeres, los indígenas y los habitantes de zonas rurales y urbanas marginales sufren las consecuencias de un sistema que los deja al margen de los beneficios del crecimiento económico. Por este motivo, los Programas de Alimentación

²¹ Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006.

²² ACNUDH, 2008. Declaración de los Derechos del Niño

Escolar surgen no sólo como un incentivo de matrícula y asistencia a la escuela, sino que también como una fuente de capital social y comunitario que reduce las brechas de desigualdad y que elimina el hambre en el corto plazo, mejorando el aprendizaje y el comportamiento.

De acuerdo con la FAO²³, América Latina cuenta con una disponibilidad de alimentos suficiente y abundante. En promedio, la producción de alimentos en América Latina y el Caribe en el bienio 2001-2003 excedió en un 30 por ciento las necesidades cuantitativas de proteínas y calorías para satisfacer los requerimientos energéticos de la población de la Región. El problema del hambre y la desnutrición en América Latina no se encuentra ligado a la escasez sino a la falta de voluntad política, de cohesión social²⁴ y a la carencia de políticas estructurales y sociales que protejan a los grupos vulnerables en el acceso y disponibilidad de los alimentos, entre otras razones. Los Programas de Alimentación Escolar pueden convertirse en una herramienta social que establezca un vínculo permanente de acceso y disponibilidad de las familias más rezagadas. La compra de productos locales y la incorporación en los menús de los PAE de productos, recetas, y variedades típicas de cada Región, puede generar beneficios de impacto tanto en el ingreso como en la cohesión social.

Los PAE tienen una efectividad significativa y comprobada a través de avances en la educación y la productividad en el largo plazo. Asimismo, y considerando que los PAE en América Latina enfrentan una serie de obstáculos en relación a la institucionalidad, gestión y administración, en general se han convertido en una herramienta fuerte de la política social de los gobiernos de la Región, incentivando la formación de capital social y la integración de los grupos más desprotegidos.

4.1 Foco en los más desprotegidos

Aunque los Programas de Alimentación Escolar no se encuentran dirigidos a poblaciones vulnerables específicas, su enfoque en los más pobres y desprotegidos los lleva a captar grupos en riesgo como los niños, las mujeres, los indígenas, los sectores rurales y los urbanos marginales. Sin embargo, y pese a esta "coincidencia", es fundamental para la efectividad de estos programas que se discuta al interior de los Gobiernos de la Región la fórmula más adecuada al desarrollo de sus políticas sociales, sea ésta de una cobertura por grupos específicos o una cobertura universal, con el objetivo final de no dejar a ningún niño en edad escolar en condición de vulnerabilidad fuera del acceso y disponibilidad de alimento.

Los PAE tendrían un especial impacto en los grupos vulnerables, sobre todo en lo relativo a la educación, por lo que el foco en las niñas sería clave para los resultados futuros. La educación de la madre y de las niñas es clave para mejorar los niveles de nutrición y productividad. Según la UNICEF, los niños que nacen de madres que no recibieron enseñanza formal tienen dos veces más probabilidades de morir antes de cumplir el año, que los bebés cuyas madres cursaron estudios superiores hasta la educación primaria²⁵. Según Martínez la educación de la madre tiene gran influencia en este fenómeno. La incidencia de desnutrición entre los niños es de un 30% a un 40% menor cuando la madre tiene estudios de educación primaria que cuando no los tiene, y baja aun más cuando ésta cursó educación secundaria²⁶.

²³ CEPAL, FAO y PMA, 2007. Hambre y Cohesión Social.

²⁴ Que según la definición de FAO se refiere tanto al nivel de inclusión social que alcanza una sociedad como al impacto que esta inclusión tiene sobre la percepción y sentimiento de pertenencia a dicha sociedad por parte de sus distintos actores.

²⁵ UNICEF, 2001. El Estado Mundial de la Infancia.

²⁶ Martínez 2005.

La participación de las niñas y las mujeres es fundamental en los Programas de Alimentación Escolar. Se desarrolla no sólo a través de la incorporación y permanencia de más niñas en la escuela, sino que también a través del involucramiento de las madres en los procesos del programa. Las madres se ocupan y mantienen los procesos locales de compra, mantenimiento, manipulación, preparación y el servicio de los alimentos, así como de reuniones comunitarias y gestión local para mejorar sus beneficios. De acuerdo a Virginia Roncal, en Bolivia, la labor de las madres y en muchos casos de los padres en los PAE, toma de tres a cuatro horas, requiriendo aún más personal comunitario en las escuelas con más alumnos, y donde las madres aportan no sólo con la preparación de los alimentos, sino que también los insumos locales²⁷.

En relación a la focalización en indígenas, en general no se demuestra una concentración específica en este grupo. De acuerdo a León²⁸ los datos demostrarían que el Programa de Alimentación Escolar de Ecuador cubre escuelas con población mayoritariamente indígena y de descendencia africana, debido a que se encuentran en las zonas de mayor pobreza registradas por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE, pero no por una focalización específica en este grupo étnico. De esta manera, un 30 por ciento de escuelas bilingües recibe los beneficios del PAE, comparado a un 19.2 por ciento de escuelas de habla hispana (ver cuadro 2).

CUADRO 2. Beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar- Ecuador según grupo étnico.

LINGÜA		NIÑOS BENEFICIARIOS	POBLACIÓN ENTRE 5 Y 14 AÑOS	CONCENTRACIÓN BENEFICIARIOS PAE	CONCENTRACIÓN POBLACIÓN DE REFERENCIA
No Indígena	19.2%	526160	2742378	86.8%	91.3%
Indígena	30.6%	79778	260373	13.2%	8.7%
Total	20.2%	605939	3002752	100.0%	100.0%

Fuente: León, 2005²⁹.

En Honduras, el Programa de Alimentación Escolar se encuentra focalizado hacia áreas rurales pobres donde mayormente habitan indígenas. Entre las poblaciones cubiertas por el PMA en Honduras habría un fuerte componente de población indígena, en especial Lenca, Xicaques y Maya-Choris³⁰. En Bolivia el PMA dirige sus esfuerzos a zonas con alto riesgo de seguridad alimentaria (en vez de zonas indígenas), sin embargo El

²⁷ Roncal, Virginia 2007. Diagnóstico de la Aplicación del Desayuno Escolar en Bolivia. Programa Mundial de Alimentos (PMA).

²⁸ León, 2005. Programas de Alimentación Escolar en América Latina, una Revisión de los Programas Específicos del PMA (World Food Programme) en Bolivia, Ecuador y Honduras.

²⁹ León, 2005 de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)-Secretaría Técnica del Frente Social (STFS), Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (SIEH) y Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), 2003

³⁰ Funes, Lucila 2005. Programas de Alimentación Escolar en América Latina, una Revisión de los Programas Específicos del PMA (World Food Programme) en Bolivia, Ecuador y Honduras.

PAE, beneficiaría a comunidades rurales pobres, en 144 municipalidades de 5 provincias seleccionadas entre los departamentos de mayor pobreza, donde la mayoría de los beneficiarios en estas zonas pertenece a grupos étnicos (Aymaras y Quechuas)³¹.

4.2 Institucionalidad de los PAE

Haciendo un recorrido por los PAES en los distintos países, es posible apreciar que existen variados modelos de ejecución, administración y servicio. En general, los Programas de Alimentación Escolar cuentan con una administración estatal y de cooperación internacional que varía según el país. La mayoría de los Programas de Alimentación en América Latina surgen como iniciativas gubernamentales de carácter asistencialista con objetivos de corto plazo. Con el paso de los años algunos programas han logrado contar con el respaldo legal necesario para la ejecución sustentable de los objetivos y recursos Sin embargo y debido a razones políticas, sociales y de gestión de los propios programas, no todos logran los resultados proyectados.

En general, los Programas de Alimentación fomentados por los gobiernos regionales pierden continuidad y sustentabilidad, en medio de las crisis sociales y políticas por lo que requieren de un esfuerzo conjunto para transformarse en políticas de estado, es decir contar con un marco legal y una institucionalidad que sirva de base para su proyección y estabilidad en el tiempo. En este marco es fundamental el papel de la sociedad civil y de organismos privados y no gubernamentales, además de la generación de alianzas entre organismos de Naciones Unidas.

Los Programas de Alimentación Escolar deben ampararse en los fundamentos del Derecho Humano a la Alimentación, que fue formalmente reconocido en el primer documento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptado por Naciones Unidas en 1948. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecido en 1976, reconoce en su Artículo 11 Párrafo 1 que "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso adecuada alimentación". En el Párrafo 2 plantea "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre..."³². Por su parte, la Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por Naciones Unidas en 1959, y que señala en su cuarto principio que: "el niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados"³³.

En relación a los problemas institucionales, la falta de continuidad, alcance, solidez y confianza en los gobiernos de la Región han generado consecuencias negativas para los programas de desarrollo y de superación de la pobreza, incluyendo a los programas de alimentación. La escasa integración y la competencia al interior de los gobiernos de la Región son una característica en América Latina y el Caribe. Existen descoordinaciones importantes a nivel de ministerios, a nivel departamental y local, además de una falta de conocimiento sobre gestión y gerencia pública que han dañado el progreso de los programas.

³¹ Salazar, 2005. Programas de Alimentación Escolar en América Latina, una Revisión de los Programas Específicos del PMA (World Food Programme) en Bolivia, Ecuador y Honduras.

³² ACNUDH, 2007. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³³ ACNUDH, 2008. Declaración de los Derechos del Niño.

**CUADRO 3. Programas de Alimentación Escolar en América Latina
(países seleccionados)**

PAÍS	ALUMNOS CUBIERTOS	PRESUPUESTO ANUAL MILLONES US\$ ^A	GASTO ANUAL POR ALUMNO US\$ ^A	DÍAS ATENDIDOS	GASTO POR ALUMNO POR DÍA (US\$)
Argentina (2005)	1.300.000	30	11	-	-
Bolivia (2004-2005)	1.173.288 ^b	20,2	16	160 ^b	0,1
Brasil (2005-2006)	36.300.000 ^e	700	18,1	200 ^e	0,08
Colombia (2005-2006)	3.377.000	113,1	15,7	142 ^c	0,1
Chile (2005-2006)	1.800.000 ^c	180,2 ^c	100,8	180 ^c	0,6
Ecuador (2004-2005)	1.346.000 ^b	30,1	23,2	142 ^b	0,2
Guatemala (2003-2005)	1.840.000 ^d	29,3 ^d	19,0	-	-
Honduras (2004-2005)	934.802 ^b	9,9	11,5	153 ^b	0,07
México (2005-2006)	5.600.000 ^c	286,4 ^c	52,0	-	-
Nicaragua (2005-2006)	797.142 ^h	8,7 ^h	12,6	-	-
Panamá (2005-2006)	472.898 ^f	56 ^f	28,3	150 ^f	0,2
Paraguay (2005)	-	5	10,6	-	-
Perú (2005)	-	75,4	26,9	-	-
Uruguay (2005-2007)	225.000 ^g	16,6	78,0	-	-
Venezuela (2005)	-	55,8	75,7	-	-
Total y Media	55.166.130	1.616,7	33,3	161	0,2

Fuente: LA-RAE, 2007, Salazar, 2005, USAID, 2003, FNDE, 2007, OEI, 2007, Amarante, 2007, FLAPE, 2007.

b Salazar2005.

c LA-RAE 2007

d USAID,2003. .

e FNDE, 2007.

f OEI, 2007...

g ,Amarante, Arim, Severi, Vigorito y Aldabe 2007.

h FLAPE, 2007.

Pese a estas falencias, existe evidencia suficiente para afirmar que en general, los Programas de Alimentación cuentan con una cobertura significativa, incentivando la participación de los niños en la escuela. Como vemos en el cuadro 3, más de 55 millones de niños recibirían Programa de Alimentación escolar en América Latina. El promedio de inversión de los programas de alimentación escolar es de 1 millón 600 mil dólares, con un gasto anual promedio de 33 dólares por alumno. Debido a su cobertura universal, Brasil es el país que más invierte en Alimentación Escolar, 700 millones de dólares, alcanzando a 36 millones 300 mil niños, y gastando 18 dólares al año por alumno. Chile es uno de los países que más invierte por alumno, 100 dólares, con un presupuesto de 180 millones de dólares, y alcanzando a un millón 800 mil niños. En ambos casos, la cobertura de los programas alcanza a los 200 y 180 días de calendario escolar respectivamente.

El foco de los PAE es otro elemento importante a considerar. Algunos países como Brasil han desarrollado un programa de cobertura universal, con resultados bastante efectivos, mientras que otros como Bolivia y Ecuador se concentran en los grupos más pobres, logrando resultados diferenciados. Asimismo, la descentralización o la centralización de los programas ha sido bastante discutida, presentando resultados variados al interior de los distintos países.

4.2.1 Focalizado vs. Universal

La Universalización de los Programas de Alimentación Escolar se encuentra su base en los fundamentos de los derechos expuestos anteriormente (Derecho Humano a la Alimentación PISDESC, Derechos del Niño) que son derechos internacionales, y para todos los habitantes de los países adheridos. El acceder a los alimentos seguros y de calidad, debería constituirse como un derecho universal que permita la cobertura y la permanencia del acceso al alimento de todos los ciudadanos. Sin embargo, los detractores de esta posición argumentan que la universalización de los programas lleva a que los recursos pierdan su foco, sean escasos, dejando fuera del beneficio a quienes realmente lo necesitan.

El modelo brasilero es un ejemplo del enfoque universal que ha generado efectos positivos. Brasil, a través de su programa Hambre Cero, ha sido capaz de integrar a los programas sociales con un foco y cobertura universal, utilizando un registro único de beneficiarios, y siendo el PAE uno de los programas más importantes en este esquema. De acuerdo al Ministerio de Educación³⁴, el programa tiene una orientación de cobertura universal, considerando entre sus principios el respeto a los hábitos alimenticios, la equidad, la descentralización y la participación social. El programa es fiscalizado directamente a través de los Consejos Municipales de Alimentación Escolar (CAEs), FNDE – Fondo Nacional para el Desarrollo Escolar, por el Tribunal de Cuentas de la Unión TCU, la Secretaría Federal de Control Interno (SFCEI) y el Ministerio Público.

En Brasil, los recursos del programa provienen del Tesoro Nacional y se encuentran asegurados por ley del FNDE, Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, que transfiere dichos recursos a las entidades ejecutoras (estados, distrito federal y municipios) directamente en sus cuentas corrientes sin necesidad de establecer un convenio, acuerdo, contrato u otro instrumento. En el año 2006 se invirtieron 1. 48 mil millones de reales (aproximadamente USD 700 millones) para atender a 36.3 millones de alumnos de escuela pública primaria y pre-escolar.

³⁴ Ministerio de Educación de Brasil, 2007.

De acuerdo al Ministerio de Educación de Brasil y las últimas cifras para el 2006³⁵, el costo actual per-cápita de la ración para los niños de guardería es de \$0.22 reales por alumno. Para los niños de escuelas indígenas localizados en comunidades extremadamente pobres el valor per-cápita es de \$0.44. La cobertura del programa alcanza a los 200 días de calendario escolar. Los alumnos de enseñanza primaria y preescolar el valor es de 0.08 US\$ por alumno, por día. A partir del 2008 el programa incorpora los jóvenes de la enseñanza media con un valor equivalente al año anterior. Entre los principales avances del programa se encuentran los decretos que aseguran que "el 70% de los recursos transferidos por el gobierno federal sean ocupados exclusivamente en productos básicos con respeto a los hábitos alimenticios y la cultura agrícola de cada municipio, fomentando el desenvolvimiento de la economía local"³⁶. Otro gran avance habría sido la implementación del Consejo de Alimentación Escolar (CAE) que como órgano deliberativo, fiscaliza y asesora la ejecución del programa.

El caso chileno, también emblemático por su efectividad, presenta el caso contrario: una cobertura focalizada en los grupos más pobres y necesitados de la población. El PAE es financiado en un 100% por el Estado chileno. La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), una agencia estatal designada para este objetivo, focaliza sus programas según un índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) que se construye con base en encuestas que se aplican anualmente en primero básico y primero medio³⁷. Con esta información de vulnerabilidad, se definen los grupos prioritarios a través del Sistema de Asignación de Equidad. La JUNAEB es quien decide la estructura del programa que tendrá cada escuela de enseñanza básica, por lo que existen escuelas que reciben un mayor aporte calórico que otras. Algunos alumnos reciben sólo desayuno, y otros - los más pobres o rurales - reciben desayuno y almuerzo. El estado chileno invierte un millón de dólares diarios por 180 días de clases.

A partir del año 2004 Chile mejora su sistema de focalización, incorporando un sistema centralizado de selección individual de beneficiarios, el Sistema Nacional de Asignación con Equidad (SINAE). Para ello se utiliza una base de datos de alrededor de 3.5 millones de estudiantes alimentada con información de la JUNAEB y los ministerios de planificación, salud y educación. Los objetivos del SINAE son corregir las desviaciones en la focalización de los programas de apoyo de la JUNAEB e identificar directa e individualmente a los/las escolares del país que más requieren ayuda alimenticia, para ayudarlos a que cumplan con éxito 12 años de escolaridad. Al momento de focalizar, la modalidad innovadora del SINAE se hace posible gracias a una alianza multisectorial entre los ministerios mencionados, proporcionando información del Registro de Estudiantes de Chile, de la ficha CAS³⁸, del Sistema Chile Solidario, de la afiliación al sistema de salud, además de información de la Encuesta a estudiantes de primero básico y primero medio que realiza JUNAEB. El Programa de Alimentación Escolar de Chile atiende a dos millones 200 mil niños, niñas y jóvenes del país, de un total de cuatro millones de la población total en edad escolar, equivalente un 63% de la matrícula total del país, proporcionando entre 700 y 2300 calorías diarias, a través de una inversión de 180 millones de dólares. El PAE enriquece las raciones con micronutrientes: harina de trigo con hierro, complejo B y ácido fólico, y aplica controles complementarios de salud y dentales³⁹.

³⁵ Ministerio de Educación de Brasil, 2007.

³⁶ Ministerio de Educación de Brasil, 2007.

³⁷ JUNAEB, 2007. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Disponible en <http://www.junaeb.cl/>.

³⁸ La Ficha CAS 2 es un instrumento de estratificación socioeconómica que se aplica en todos los municipios del país y se utiliza para identificar, priorizar y seleccionar potenciales beneficiarios de programas sociales, principalmente transferencias monetarias directas a la población. La información contenida en la Ficha CAS 2 es utilizada para calcular un puntaje socioeconómico, el cual se obtiene de procesar computacionalmente las ponderaciones de diferentes variables, factores y subfactores. Su vigencia es de dos años, después de lo cual la información debe ser actualizada.

³⁹ JUNAEB, 2007.

4.2.3 Centralizado vs. Descentralizado

Los PAE son administrados y gestionados a través de Ministerios y/o Agencias Internacionales en modelos centralizados, descentralizados y mixtos. El debate acerca de la efectividad de uno u otro modelo es extenso, ya que en algunos casos se considera que los programas descentralizados cumplirían un rol más efectivo en la entrega del servicio de alimentación escolar, al delegar la administración de los recursos a los municipios. De acuerdo a León, y hasta el año 2005, El PAE de Ecuador estaba centralizado, por lo que no delegaba responsabilidades de administración y servicio a los municipios o prefecturas. Las compras de alimentos y el desarrollo logístico se realizaban a través de coordinadores provinciales, funcionarios de las direcciones provinciales de educación del Ministerio de Educación que dependen directamente del programa, y que tienen funciones de supervisión. En este caso, una de las mayores falencias del programa es el escaso número de días de atención, que durante el 2003 alcanzó sólo 40 días, mientras que en el 2004 se atendió en 88 días de desayuno y 54 de almuerzo, con una meta de un millón 200 mil beneficiarios para el año 2005⁴⁰.

En Bolivia, que cuenta con un sistema descentralizado, los recursos son traspasados a los municipios, en la mayoría con un modelo mixto de administración entre el gobierno, la comunidad y agencias. Sin embargo, este modelo también presenta dificultades en cuanto a días de atención. En los municipios que se encuentran fuera de las agencias de donación, la distribución de raciones es variable según días de la semana. Por ejemplo en Oruro, 15 municipios de los 18 que dan alimentación escolar, distribuyen el mismo durante 5 días a la semana, 1 lo hace 3 días a la semana y 2 (Huayllamarca y Curahuara) 2 días a la semana⁴¹. Este tipo de diferencias también afecta la cobertura. Por ejemplo, en Chuquisaca el programa durante el 2004, tuvo una cobertura variable de 48 a 200 días al año. Los municipios de menor cobertura en este mismo año fueron: Monteagudo (48 días), Azurduy (60 días), Padilla (72 días) y Camargo (84 Días)⁴². En total, el número de días de calendario escolar que cubrieron los programas habrían alcanzado un promedio de 160 días, con 180 mil raciones distribuidas en el 2004 en este país⁴³.

Colombia también cuenta con un sistema descentralizado. En relación a la cobertura, recursos y días de atención, el programa ha tenido un aumento importante. La cobertura se ha incrementado de 2 millones 200 mil niños en 2002, a aproximadamente 3 millones 378 mil niños en 2006. En cuanto a los días de atención, y aunque la meta sigue siendo el alcanzar los 180 días del calendario escolar, se ha pasado de 120 días durante 2002 a 142 días en 2006. De acuerdo al ICBF⁴⁴, los parámetros de alimentación escolar utilizados se han concentrado en desayuno y almuerzo, tomando en cuenta métodos de preparación tradicionales, industrializados o listos y mixtos, con miras a cumplir la meta de un mínimo de 180 días.

De carácter descentralizado, El PAE mexicano beneficia a 5,6 millones de estudiantes, garantizando desayunos a casi 1/3 de la población escolar del país, especialmente a niñas y niños con algún grado de desnutrición y en riesgo, que asisten a planteles públicos de educación preescolar y primaria, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas preferentemente. Los sistemas SNDIF del país, nacional, estatales y municipales, distribuyen cinco millones 634 mil 21 desayunos escolares diariamente,

⁴⁰ León, 2005

⁴¹ Salazar, 2005.

⁴² Salazar, 2005.

⁴³ Salazar, 2005.

⁴⁴ LA-RAE, 2007. Red Latinoamericana de Alimentación Escolar. Tercer Congreso de Alimentación Escolar para América Latina. Presentación Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

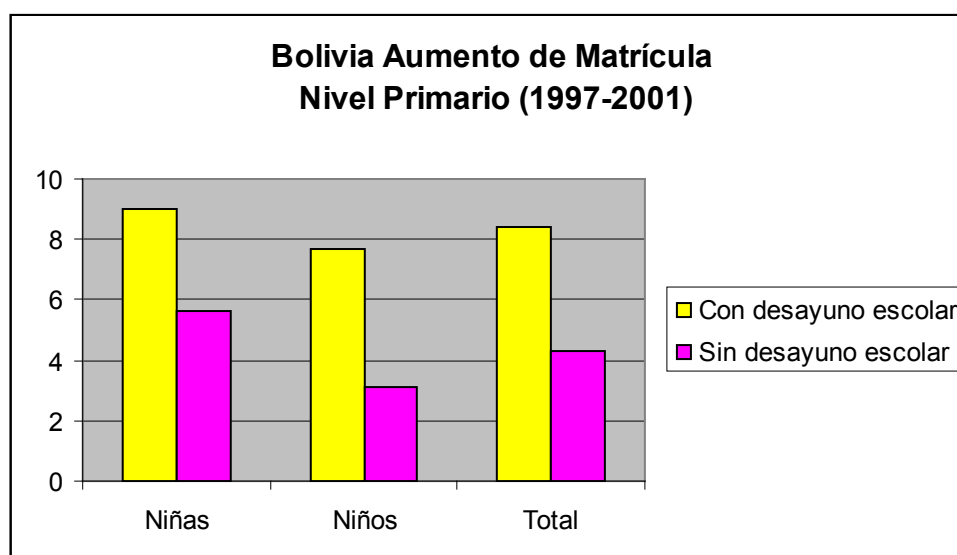
de los cuales el 56 por ciento son fríos y el 44 por ciento calientes, contribuyendo a fortalecer la dieta de las niñas y los niños en edad escolar, que habitan en municipios de alta marginación⁴⁵.

4.3 Logros en educación

En términos generales, los datos demuestran que si los Programas de Alimentación Escolar son implementados en el marco de políticas nacionales de combate al hambre y la desnutrición, y acompañados por políticas públicas de protección social y programas complementarios (de salud, tratamiento de parásitos, tratamiento de agua, de inocuidad y calidad de los alimentos) los beneficios en materia nutricional y de educación son significativos. Los PAE tienen efectos concretos en las tasas de matrícula, asistencia y retención escolar, además de generar impactos productivos en el largo plazo. De acuerdo a varios estudios (Barro y Easterly) por cada año de permanencia en la escuela, el impacto en el crecimiento económico se encontraría entre 0.44% y un 1.10%⁴⁶.

GRÁFICO 4. Bolivia, índice de aumento de matrícula en el nivel primario, por sexo.

Fuente: Roncal, 2007.



Analizando los efectos del Programa de Alimentación Escolar en Bolivia, durante los años 1997 a 2001, Virginia Roncal afirma que se produjo un incremento porcentual del número de inscritos de 4.6 por ciento en 1997, a 6.5 por ciento en el 2001⁴⁷. Estudiando las variables "con desayuno escolar" y "sin desayuno escolar", Roncal asegura que se produjo un incremento de matrícula de 8.4 por ciento, siendo mayor para las niñas, con un 9 por ciento. En relación a los índices de abandono, éste se habría reducido en un 3.54 puntos porcentuales, no presentando diferencias en cuanto al sexo, y se habría incrementando más en las zonas urbanas que en las rurales⁴⁸.

El Internacional Food Policy Research Institute (IFPRI) confirma esta hipótesis. De acuerdo al IFPRI, los Programas de Alimentación Escolar tendrían efectos significativos en las tasas de matrícula y asistencia escolar, mejorarían la dieta de los niños involucrados,

⁴⁵ SNDIF, 2007. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. México.

⁴⁶ Barro y Easterly, 2001.

⁴⁷ Roncal, 2007.

⁴⁸ Virginia Roncal

y se convertirían en la fuente más relevante de suplementación de energía, proteína y hierro. Adicionalmente, los niños se nutrirían mejor e incrementarían su rendimiento académico⁴⁹. Estudiando el caso de Bangladesh durante el año 2003, señalan que en aquellas escuelas donde se aplicaron los PAE, habría un 14.2 por ciento de aumento en las matrículas, y un incremento en la tasa de asistencia de 1.3 días durante el mes. También se redujo la probabilidad de abandonar la escuela en un 7.5 por ciento. La educación de la madre es fundamental a la hora de obtener resultados, tendría beneficios no sólo en términos nutricionales, sino que también en el aumento de las tasas de matrícula y asistencia y mejora en el rendimiento de tests escolares⁵⁰.

4.4 Impactos en la nutrición

A pesar de que estudios realizados por The Lancet⁵¹ afirman que sólo intervenciones en edad temprana (0-2 años) son efectivas para combatir la desnutrición crónica infantil, es importante considerar que los Programas de Alimentación Escolar cumplen un rol crítico en las mejoras en la entrega de alimento para combatir el hambre en el corto plazo, mejoras en el comportamiento y la atención y, como resultado, en las perspectivas de productividad económica y social de las generaciones intervenidas por los PAE. Para garantizar una efectividad mayor, es vital que los PAE sean integrados a políticas nacionales de combate al hambre y la desnutrición, protegidas bajo el Derecho Humano a la Alimentación y el Derecho de los Niños. Los Programas de Alimentación Escolar deben formar parte del ciclo de nutrición que se inicia con la madre y el niño menor de 2 años.

Aunque la discusión acerca de la irreversibilidad de los daños generados por la desnutrición crónica de los 0 a los 2 años es clara, existen evidencias de que el reforzamiento de la nutrición en edad escolar también tiene efectos importantes en los niños. Estudiando a 2000 niños filipinos de 2 a 12 años, Adair demuestra que existe la posibilidad de reducir y eliminar los niveles de desnutrición crónica. Según Adair, a la edad de 2 años, 63% de los niños estudiados presentaban desnutrición crónica, a los 8.5 años el 30 por ciento de estos niños ya no presentaba desnutrición crónica, y los 12 años, el 32.5 por ciento se encontraba con niveles nutricionales considerados normales⁵². De acuerdo a varios estudios (UNESCO, Pollit) los niños que no se alimentan y asisten a la escuela, tendrían menor capacidad de concentración y de aprender. Los niños que no desayunan tendrían efectos negativos en sus funciones cognoscitivas y en el aprendizaje⁵³. Investigaciones⁵⁴ también demuestran que los efectos de la falta de desayuno serían más graves en los niños que ya presentan desnutrición y deficiencias derivadas⁵⁵ y que los niños que en sus primeros años de vida han sido afectados en su desarrollo cognoscitivo, y que se alimentan una vez al día, tendrían peores consecuencias al permanecer sin desayuno que los niños con mejor nutrición⁵⁶.

Los Programas de Alimentación Escolar son reconocidos por su capacidad de combatir el hambre en el corto plazo, mejorar los niveles de asistencia a la escuela y ayudar a reducir los efectos devastadores de la desnutrición crónica, considerando su implementación

⁴⁹ IFPRI, 2001. Food for Schooling in Bangladesh.

⁵⁰ IFPRI, 2001. Food for Schooling in Bangladesh.

⁵¹ Lancet, 2008.

⁵² Adair, Linda, 1999. Filipino Children Exhibit Catch-Up Growth from Age 2 to 12 years. Department of Nutrition, University of North Carolina at Chapel Hill, NC, USA.

⁵³ Pollit, UNESCO, 1990. Malnutrition and Infection in the Classroom.

⁵⁴ UNESCO, PMA 1998.

⁵⁵ Levinger 1994. Nutrition, Health and Education for all.

⁵⁶ Pollit, UNESCO 1990.

junto a programas de sanidad, infraestructura adecuada para el servicio, participación comunitaria y eficacia institucional. Según una de las últimas investigaciones del Lancet, en materia de desnutrición materno-infantil⁵⁷, considerar la continuidad del ciclo nutritivo (desde la madre hasta los niños en la escuela y más adelante) es crítico para lograr los principales Objetivos del Milenio propuestos por Naciones Unidas, y por lo tanto, estas políticas deben convertirse en una prioridad al nivel global y de países⁵⁸. En este mismo punto, el estudio señala que al utilizar programas de transferencia de ingreso o de alimento, es importante diferenciar las poblaciones a las que se dirigen, es decir, si cuentan con seguridad alimentaria o no, ya que las poblaciones que no tienen seguridad alimentaria deberían ser enfrentadas con un enfoque integral, mejorando el acceso a los alimentos a través de programas complementarios⁵⁹.

Asimismo, es importante destacar que la regularidad, la calidad de los alimentos, la manipulación, preparación y almacenamiento de los mismos es primordial a la hora de medir los impactos de un Programa de Alimentación Escolar. Entregar alimento en los 180-200 días de calendario escolar es imprescindible para lograr efectos significativos en los niños, así como también el contar con controles de calidad que aseguren que la comida que se ingiere se encuentre en buen estado para que cumpla con su función nutritiva. De la misma forma, el almacenamiento, manipulación y preparación de los alimentos debe contar con un control efectivo que asegure la utilización de agua limpia, tratamientos de parásitos, refrigeración adecuada y entrenamiento para quienes se encuentren a cargo.

El rol activo de la mujer es otro factor que se debe considerar a la hora de evaluar los impactos nutritivos de los PAE. Las mujeres serían un pilar fundamental en la nutrición de los niños, desde su gestación, nacimiento y posterior crecimiento. Ellas no sólo son las que alimentan a sus hijos desde su primer mes de vida, sino que también quienes participan activa y posteriormente en la educación nutricional de los mismos, además de intervenir directamente en los procesos escolares y comunitarios asociados a los PAE. De acuerdo a las afirmaciones de Horton, invertir en la igualdad y potencial de las mujeres en la sociedad en el largo plazo - a través de mejoras en educación, economía, brechas sociales, y poder político - sería "el único camino para la obtención de logros sustentables en salud materno-infantil, la nutrición de los niños y la salud de mujeres y niños en general"⁶⁰.

Siempre y cuando existan estas actividades y focos complementarios que permitan su eficiencia, los Programas de Alimentación Escolar pueden ser una herramienta efectiva para reducir las deficiencias nutritivas generadas en la infancia. Sin embargo, es fundamental reconocer que la desnutrición crónica debe ser abordada de manera integral, en un ciclo que se inicia con la adecuada alimentación de la madre, por lo que los PAE deberían estar coordinados con programas de salud materno-infantil a partir de los lineamientos de la política social de los gobiernos de la Región.

4.5 Capital social

Los Programas de Alimentación Escolar también tendrían efectos importantes en la formación de capital social y comunitario. En muchos países los padres, profesores y alumnos estarían integrados en los procesos de los programas, en especial las

⁵⁷ The Lancet, 2008.

⁵⁸ The Lancet, 2008. Los países con altos niveles de desnutrición deben priorizar cuáles intervenciones son las más prioritarias, asegurando la efectividad en la implementación para lograr la mayor cobertura y el mejor beneficio.

⁵⁹ The Lancet, 2008.

⁶⁰ Horton, R, 2008. Maternal and Child Undernutrition: An Urgent Opportunity.

madres. Esta interacción generaría un intercambio de conocimiento sobre nutrición, manipulación y preparación de los alimentos, además de una cohesión entre las familias involucradas que le darían validez y continuidad a los programas. En Ecuador la integración comunitaria sería fundamental para el éxito del programa. La participación de las madres en la preparación del almuerzo y la complementación con alimentos de la zona aporta variedad y sabor, apoyando la aceptabilidad de la comida por parte de los escolares. Esta forma de participación permite entonces incorporar y aprovechar los conocimientos locales en la gestión de la política social⁶¹.

La participación comunitaria es fundamental en casi todos los países a excepción de Chile. Según Infante, las cooperadoras escolares en Argentina serían responsables de la gestión, ya sea fiscalizando o a veces recibiendo los recursos públicos que permiten la marcha de los comedores⁶². Los Programas de Alimentación Escolar en Bolivia cuentan con un fuerte componente comunitario. Los padres de familia, a través de las Juntas Escolares, aportan no sólo su presencia en la coordinación, distribución y preparación de los alimentos en la mayoría de los municipios, sino que también contribuciones monetarias y recursos como agua, gas y productos originarios. Según lo investigado por Roncal, los niveles de organización, participación y deberes de los organismos municipales, escolares y de las familias en Bolivia son determinantes para la sostenibilidad de los programas de alimentación escolar⁶³.

En Brasil la participación comunitaria es valorizada. De acuerdo a Infante (2005), los consejos de alimentación escolar en Brasil tienen que constituirse por obligación en los estados y municipios, y se encargan del control social de la operación del programa, como de la rendición de cuentas de las entidades ejecutoras.

Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en ese país la comunidad tiene un rol importante en el desarrollo de los programas, contando con la participación de las autoridades escolares⁶⁴. Por ejemplo, en Bogotá el responsable del programa es el rector de cada escuela quien a su vez designa a un responsable de coordinación del suministro de refrigerios, procesos de recepción, control, entrega, consumo y manejo de sobrantes dentro del colegio. Los docentes también participan colaborando en la recepción y distribución de los refrigerios, y verificando condiciones y calidad de los alimentos⁶⁵. Según el ICBF, el programa cuenta también con voluntarios que son capacitados en el tema, que participan en el conteo e inspección de los alimentos y que colaboran con el alistamiento y distribución de canastillas a las clases, verificando su elevación con respecto al piso.

De acuerdo a Infante (2005), Guatemala cuenta con una Junta Escolar integrada por padres y madres de familia que reciben los recursos para la gestión del programa rindiendo cuentas al Ministerio de Educación. También existe la Comisión de Alimentación Escolar que es la encargada del funcionamiento del programa en la escuela⁶⁶. En Honduras, el aporte comunitario es fundamental para la efectividad y logros del programa. Según Funes, en el Programa de Escuelas Saludables de Honduras (PES), de acuerdo a una estimación de los impactos del aporte comunitario de "La Merienda Escolar", la comunidad tiene una participación directa en la provisión del programa, además de las actividades agrícolas y apoyo en infraestructura. Esto incluiría la descarga y traslado

⁶¹ León, 2005.

⁶² Infante, Rodrigo, 2005. Inventario de los Programas de Alimentación Escolar. Programa Mundial de Alimentos.

⁶³ Roncal, 2007.

⁶⁴ LA-RAE, 2007.

⁶⁵ LA-RAE, 2007.

⁶⁶ Infante, 2005.

de los alimentos para la merienda, desde las bodegas municipales hasta los centros educativos y su posterior preparación, monitoreo, distribución y servicio⁶⁷.

5. CONCLUSIONES

Los Programas de Alimentación Escolar en América Latina y el Caribe tienen impacto en la Seguridad Alimentaria y Nutricional de los niños en edad escolar, al proveer comida de calidad, con regularidad periódica y en cantidad suficiente a los grupos más vulnerables, generando confianza a través de sus mecanismos de entrega y de formación de capital social y comunitario. La escuela no es sólo un centro de atracción para los escolares de sectores vulnerables y pobres, sino que un punto de encuentro de la comunidad donde se entregan alimentos, se educa en materia de nutrición y se integra a los grupos más vulnerables. Esto, porque los programas se concentran en los niños y niñas más pobres, dando especial atención a grupos indígenas, sectores rurales y urbano marginales. En relación a los niveles de nutrición, los PAE pueden tener un impacto importante siempre y cuando se enfoquen como un complemento de políticas nacionales contra la desnutrición, ya que las intervenciones después de los dos años no tienen el mismo impacto que las efectuadas en edad temprana.

Los PAE reducen el aislamiento de poblaciones remotas al atraer a niños y niñas de sectores rurales a los centros escolares, pese a las dificultades de infraestructura vial y escolar que presenta la Región se convierten en un núcleo de atención para las poblaciones rurales, que complementados con programas de salud pueden tener resultados importantes. También, y gracias a la diversidad de recursos de la Región, los Programas de Alimentación Escolar fomentan la compra de productos locales al incorporar en sus menús y dietas variedades típicas de cada Región.

Los Programas de Alimentación Escolar favorecen la inserción de las mujeres en la escuela, funcionando como un centro integrador de la familia y una fuente de alimento para las niñas. Los PAE favorecen la formación de capital social al integrar a la comunidad en todos los procesos del programa. Las madres participan en la preparación, manipulación y servicio de los alimentos, los productores locales proveen comida de sabor, con raíces culturales y locales fundamentales para el éxito de los programas, mientras que los padres y profesores participan de los procesos de compra, distribución y almacenaje de los productos. La escuela se transforma en un centro de aprendizaje y educación alimentaria, de experiencia en el trabajo en equipo, y de solidaridad y conocimiento. Sin embargo, los programas de alimentación escolar también presentan limitaciones importantes como:

- Falta de protección legal que garantice su sustentabilidad, con un presupuesto anual asignado específicamente para este fin y una ley (basada en el Derecho Humano a la Alimentación, el PISDESC y la Declaración de los Derechos del Niño), que asegure la periodicidad, calidad y entrega de los alimentos.
- Debilidades institucionales al involucrar a múltiples entidades centrales, municipales, locales, etc.; nutricionales al no supervisar la calidad de las raciones e incorporar programas sanitarios (tratamiento de parásitos, agua segura etc.).
- De infraestructura, ya que existen problemas graves de inversión y acceso a servicios básicos, especialmente en los lugares más aislados.
- multisectoriales, ya que la falta de coordinación con otros programas sociales y su integración en una política social de estado que asegure una coordinación,

⁶⁷ Funes 2005.

ejecución y proyección, entre otros. El programa debe ser complementario a otras iniciativas en términos de política de seguridad alimentaria, de salud y combate a la pobreza.

- Mala administración que favorece la corrupción al distribuir recursos a municipalidades sin el control social correspondiente.
- Cuando las compras son centralizadas no se están respetando los hábitos alimentares locales (necesita aplicar pruebas de aprobación a los niños) y no se fomenta la producción local.
- De inocuidad y sanidad, ya que los alimentos necesitan una preparación y manipulación adecuada para lograr la efectividad esperada.
- Si son focalizados en extremo, generan una estigmatización de los más pobres sin contribuir al objetivo de promover la cohesión social.
- Algunos programas promueven el aumento del aporte calórico para los niños sin llevar en cuenta una evaluación nutricional previa.

Para que los Programas de Alimentación Escolar logren una efectividad adecuada, es vital que se desarrollen en el marco de políticas nacionales contra el hambre y la desnutrición, bajo los fundamentos del Derecho Humano a la Alimentación, el PIDESC y los Derechos del Niño. Resulta clave considerar que todos los niños en edad escolar de condición vulnerable puedan acceder a un alimento seguro y periódico en la escuela, con el fin de incentivar la educación y generar mejoras en la nutrición. Por este motivo, es también importante que los PAE cuenten con programas complementarios de agua segura, inocuidad de la manipulación y preparación de alimentos, infraestructura vial y escolar, tratamiento de parásitos y controles de salud. Los organismos de gobierno encargados de su planificación y ejecución deben ser capaces de coordinarse para evitar demoras y lagunas en el servicio, y mantener a los beneficiarios de los programas en un catastro único que les permita identificar a los más vulnerables.

6. RECOMENDACIONES

Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, es importante considerar tres hitos fundamentales para el desarrollo de los Programas de Alimentación Escolar: en primer lugar, los PAE deben ser implementados en el marco de políticas de estado de combate al hambre y la desnutrición. Reconocer que la atención a la madre y al menor de dos años es una prioridad es de suma relevancia para el diseño de los PAE como un complemento del ciclo nutritivo. En segundo lugar, los Programas de Alimentación Escolar son un instrumento que garantiza la aplicación del Derecho Humano a la Alimentación y los Derechos del Niño. Su implementación debe estar basada en este derecho, y la justiciabilidad del mismo permitiría ampliar la cobertura a los grupos más vulnerables. Finalmente, es clave tener en cuenta que los Programas de Alimentación Escolar deben desarrollarse en coordinación con otros programas sociales (de salud, educación, infraestructura, agricultura y alimentación, de transferencia de ingreso y de producción local) para fomentar el ahorro de recursos, la complementariedad de factores, la mayor eficiencia en la gestión de la política social con una participación social más amplia y como un determinante del desarrollo local.

Integración con Políticas nacionales en favor de la nutrición de la madre y los menores de dos años

Es ampliamente reconocido que los Programas de Alimentación Escolar, por sí mismos, no generan efectos significativos en la reducción de la desnutrición. Los PAE no sólo necesitan programas complementarios para lograr una efectividad mayor, sino que

coordinaciones con políticas de salud materno-infantiles que son cruciales para la eliminación de la desnutrición en la Región. Es por esta razón que los PAE deben plantearse como un complemento de las políticas de Estado en favor de la nutrición de la madre y del menor de dos años, para potenciar los programas sociales en favor de la infancia y reforzar los programas de nutrición de los menores en condición de vulnerabilidad.

Marco Legal de la Alimentación Escolar

Uno de los desafíos más importantes de los Programas de Alimentación Escolar es contar con un marco legal que garantice su sustentabilidad. Los Programas de Alimentación Escolar deben implementarse bajo las bases del Derecho Humano a la Alimentación, del PIDESC y de la Declaración de los Derechos del Niño. Los PAE deben ser considerados como un instrumento para garantizar el Derecho a la Alimentación y la cohesión social, ya que en la mayoría de los países de la Región la alimentación escolar forma parte de una política social de carácter asistencialista que no asegura la provisión de alimentos de calidad. También deben cumplir con un período de tiempo adecuado al calendario escolar. En este sentido es fundamental que el Estado asuma un rol protagónico en el desarrollo de programas protegidos por ley y un pacto social que les asegure una adecuada coordinación, ejecución y efectividad.

Programas Complementarios

Para lograr una implementación y desarrollo de los PAE efectivos es importante generar coordinación y complemento con otros programas de salud, educación, agua segura y infraestructura en la escuela, así como programas de agricultura familiar y alimentación, etc. Es recomendable que la alimentación escolar se plantee como un elemento determinante del desarrollo local. Evaluando la posibilidad y el alcance de los programas de alimentación escolar para la promoción de la producción agrícola y del comercio de pequeñas localidades, respetando los hábitos alimentares étnicos y locales. Al mismo tiempo es importante que los Gobiernos de la Región coordinen esfuerzos para lograr una efectividad mayor, manteniendo un catastro único de beneficiarios que evite errores de cobertura, ampliando el número de niños recibiendo el programa. La comunidad es vital para el desarrollo de los PAE. El conocer, preparar y alimentar en forma nutritiva, inocua y sana es uno de los aspectos a considerar. También es importante que las escuelas o los centros donde se provee el Programa de Alimentación Escolar cuente con proyectos de capacitación y educación para conocer, preparar y manipular la comida para alimentar en forma nutritiva y sana a sus alumnos. Esta capacitación debe ser diferenciada en el caso de los indígenas, que de acuerdo a su cultura y costumbres muchas veces consumen productos diferentes y variados a los niños no indígenas.

Los Grupos Vulnerables

La participación de la mujer y las niñas en los Programas de Alimentación Escolar es fundamental para su desarrollo efectivo. Las mujeres participan activamente en la alimentación y nutrición de sus hijos desde su gestación hasta la edad escolar. Son actores primordiales que deben ser reconocidas por su capacidad única de proveer educación y alimento, además de encontrarse *empoderadas* en relación a los procesos que engloban a la alimentación escolar. Las mujeres forman parte central de los grupos comunitarios que apoyan a los PAE en toda la Región, además de educadoras e impulsoras de cambios y mejoras en la nutrición de los niños en edad escolar. Las niñas que participan en los PAE tienen más posibilidades de mejorar sus perspectivas futuras, no sólo a través de su ingreso y permanencia en la escuela, sino que también a través

de la entrega de un alimento seguro y periódico que generará beneficios productivos para sus hijos y las generaciones futuras. Otro grupo prioritario son los indígenas. Es recomendable ofrecer incentivos educativos para las comunidades indígenas, a través de un currículo especialmente dirigido, considerando temas de interculturalidad, dando énfasis en el respeto al lenguaje local, ya que se transforma en un elemento importante para las familias a la hora de tomar la decisión de si enviar o no a sus niños a la escuela. Por ejemplo, las comunidades indígenas y originarias de Chuquisaca, en Bolivia, no consideran la educación primaria completa para las niñas como una prioridad dentro de sus tradiciones. Muchos indígenas optan por no educar a sus hijos ya que ven la escuela como un "centro aislado" que no ofrece los mismos beneficios que programas integrales, a diferencia de los de transferencia de renta, que proveen un ingreso, salud educación y nutrición como un solo paquete. Es importante considerar la dieta y variedad de los alimentos, manteniendo el respeto a sus tradiciones, pero también complementando y aportando a sus dietas elementos que favorezcan una mejor y correcta nutrición. Favorecer la compra de productos originarios y locales, y aprovechar los recursos existentes en cada país es imprescindible para lograr la efectividad de los programas.

ANEXO 1. RESUMEN PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS)

Historia

El Programa de Alimentación Escolar de **Argentina** se origina en 1984 como complemento del Programa de Promoción Social Nutricional-PROSONU, establecido por ley estatal como "Programa Alimentario Nacional PAN", de carácter de emergencia, con el fin de suplir las falencias alimentarias de los más pobres. Alcanzó a 1,3 millones de familias. En **Bolivia**, el Programa se inicia en junio de 1999, como un proyecto piloto que se realiza en el municipio del Alto y de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, con inclusión de una ración alimentaria enriquecida con micronutrientes.

En **Brasil** y a partir de 1979 se le denomina Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE, contando con recursos estatales directos para la ejecución del programa a partir de 1998. El programa es centralizado y desde 1994 se encuentra bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación pero su ejecución es descentralizada, (transfiriendo los fondos federales a las escuelas, modalidad escolarizada o los municipios). El Programa de Alimentación Escolar de Colombia nace en 1941 a través del decreto 139, pero es en 1968 cuando el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y por mandato gubernamental, se hace cargo de la ejecución del proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria. En el año 2001 se promulga la ley 715, que en su artículo 2, párrafo segundo, reglamenta que del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4 por ciento de dichos recursos, de los cuales, en su distribución, le corresponde un aporte del 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar⁶⁸.

En **Chile**, el Programa de Alimentación Escolar encuentra sus orígenes en 1910, cuando el Estado comienza a financiar programas de iniciativa privada. El gran impulso se da en 1964 con la creación de la JUNAEB y la consagración legal del PAE, la ley 15.720 del 1 de octubre de 1964 crea un Fondo de Becas para garantizar la continuidad de estudios de aquellos alumnos con mérito académico que no contaban con recursos suficientes para financiar su educación⁶⁹. Para la administración de este Fondo se crea la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB, que es una agencia pública encargada de apoyar la incorporación a la escuela de la población en edad escolar, evitar la deserción y garantizar equidad en el acceso a la educación superior. Esta ley da finalmente el sustento legal directo al Programa de Alimentación Escolar Chileno. En **Ecuador**, el Programa de Alimentación Escolar nace en 1987 como un Programa de Colación Escolar bajo el gobierno del socialcristiano León Febres Cordero, iniciando sus operaciones efectivas en el año 1990. A cargo del Ministerio de Educación y Cultura, tiene como objetivo mejorar la calidad y eficiencia de la educación básica mediante la entrega de un complemento alimenticio, en las zonas de mayor incidencia de pobreza⁷⁰.

El Programa de Alimentación Escolar de **Guatemala** nace en 1956 a través de donaciones de UNICEF y el Gobierno de Estados Unidos, contando luego con la colaboración de ONGs internacionales como CARE y organismos de Naciones Unidas como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), a pesar de que el gobierno asume la mayoría de los costos

68 LA-RAE, 2007.

69 JUNAEB, 2007.

70 León, 2005.

del programa optimizando costos y valor nutritivo⁷¹. En **Honduras** el programa se habría iniciado en 1970 gracias al apoyo del Programa Mundial de Alimentos. De acuerdo a Funes (2005) sus acciones preliminares se dirigieron a la distribución de alimentos en situaciones de emergencia que han afectado al país y al apoyo a las comunidades más necesitadas con alimentos y proyectos de desarrollo⁷². Los inicios del Programa de Alimentación Escolar en **México** se remontan a 1929, con el proyecto "Gota de Leche", que surge como una iniciativa privada. En 1961 el Instituto Nacional de Protección a la Infancia se hace cargo de los desayunos escolares. Mediante Decreto del Ejecutivo Federal de 1977 se crea el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia asumiendo la responsabilidad de los desayunos escolares. La ley General de Salud del año 1983 le da reconocimiento legal al DIF⁷³.

Ejecución, Administración y Servicio

En **Argentina** y según lo investigado por CESNI, hasta comienzos de la década de los 90 el Programa PROSONU contaba con fondos y administración gubernamental, bajo responsabilidad del Ministerio de Salud y Acción Social. A través de este fondo se entregaría financiamiento a los Programas de Alimentación Escolar, con 106 millones de pesos argentinos que anualmente serían transferidos en forma automática a cada provincia (junto con los fondos coparticipantes, con asignación específica en alimentación escolar)⁷⁴. En relación a las modalidades de implementación el CESNI afirma que varían según la provincia. Existen los siguientes modelos: descentralizado en cada escuela; parcialmente descentralizado, totalmente descentralizado y tercerizado. En cuanto a la modalidad de alimentación también varía según la provincia, considerando sólo almuerzo, desayuno o copa de leche y refrigerio forzado (con mayor aporte calórico que micronutrientes).

En **Bolivia** y de acuerdo a la investigación de Salazar, en 1999 el Programa de Alimentación Escolar se ejecutaba a través del Despacho de la Primera Dama de quien dependía el Consejo Nacional de Nutrición (CONAN)⁷⁵. En **Brasil**, de acuerdo al Ministerio de Educación, el programa tiene una orientación de cobertura universal, considerando entre sus principios el respeto a los hábitos alimenticios, la equidad, la descentralización y la participación social. El programa es fiscalizado directamente a través de los Consejos Municipales de Alimentación Escolar (CAEs), el Fondo Nacional para el Desarrollo Escolar (FNDE), el Tribunal de Cuentas de la Unión TCU, la Secretaría Federal de Control Interno (SFCEI) y el Ministerio Público. En **Colombia**, El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2006) informa que en el año 2002 se promulga la Directiva Ministerial número 13 del Ministerio de Educación Nacional e ICBF que orienta sobre el uso de los recursos para alimentación escolar. El Programa es descentralizado y ejecutado a nivel de distrito, contando con el apoyo directo de las autoridades escolares.

El Programa de Alimentación Escolar **chileno** es administrado por una agencia de gobierno especializada (JUNAEB) a través de financiamiento estatal (100%). El programa se ejecuta a través de empresas privadas que son sometidas a distintos procesos de control y supervisión. La administración del programa es centralizada, definiendo cuántas y qué raciones recibe cada escuela, entregando el servicio a terceros, empresas concesionarias seleccionadas en concurso público. De acuerdo a León, y hasta el año 2005, El PAE de **Ecuador** estaría centralizado, por lo que no delegaría responsabilidades

⁷¹ CIEN, 2003. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales de Guatemala y Programa de Sociedad Civil de USAID. Informe del Programa de Alimentación Escolar.

⁷² Funes, 2005.

⁷³ SNDIF, 2007.

⁷⁴ CESNI, 2003. Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil. Argentina.

⁷⁵ Salazar, 2005.

de administración y servicio a los municipios o prefecturas. Las compras de alimentos y el desarrollo logístico se realizarían a través de coordinadores provinciales, funcionarios de las direcciones provinciales de educación del Ministerio de Educación que dependen directamente del programa, y que realizan funciones de supervisión.

En **Guatemala**, en 1996, el programa era ejecutado mediante contratos con terceros. En 1997 se cambia la orientación del programa a una local, consistente en unidades de apoyo comunales compuestas por madres y padres de familia que preparaban el desayuno escolar llegando a cubrir más de 10 mil escuelas a un costo de 11 centavos de dólar por ración (administrado por la Vice-presidencia de la República y apoyado por la Fundación Castillo Córdova y el PMA).

A partir del año 2003, mediante la creación de un acuerdo gubernativo, el Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VICESAN) crea la Unidad Especial del Programa de Alimentación Escolar, que tiene como misión impulsar las acciones de política de seguridad alimentaria y nutricional, ejecutando el programa, modificando al CONSAN y transfiriendo personal profesional y técnico al viceministerio de agricultura.

De acuerdo a Funes, el Gobierno de **Honduras**, a través del Programa Escuelas Saludables de la Secretaría de la Presidencia, financia y decide la estrategia y política del Programa de Merienda Escolar, y lo ejecuta a través de la estructura de la Secretaría de Educación. El PMA y otros donantes también financian el programa. El PMA definió en base de la dieta hondureña y de los valores nutricionales, el contenido de las raciones, el cual ha sido adoptado por el gobierno. La Merienda Escolar, administrada por el Programa Mundial de Alimentos PMA entrega entre cuatro y cinco remesas de alimentos al año, con énfasis en las zonas rurales, a funcionarios que actúan como enlace en cada municipio del país, desde tres almacenes nacionales, que cubren los 18 departamentos del país.

El Programa de Alimentación Escolar **mexicano** depende del Ministerio de Salud, y es ejecutado por SNDIF, ligado al despacho de la Primera Dama, con un 100 por ciento de financiamiento estatal. Entre los objetivos del programa se considera el Contribuir al mejoramiento nutricional de la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo, a través de una ración alimenticia pertinente, para mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo, involucrando a la familia de los escolares en el proceso para que sea sostenible⁷⁶.

Cobertura y Costos

En **Argentina** y de acuerdo a informaciones del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria⁷⁷, para el 2006 el presupuesto de este programa habría alcanzado a los \$97 millones 387 mil pesos argentinos, equivalentes a más de 30 millones de dólares americanos, atendiendo a 1 millón 300 mil alumnos en 11 mil 455 comedores escolares, aproximadamente. Durante los 200 días hábiles de escuela, el costo por ración costo por ración/día/niño equivaldría a 0,37 centavos de peso argentino, 0,11 centavos de dólar americano. Para **Bolivia**, el total de escolares beneficiados por los programas de alimentación escolar en Bolivia durante el año 2004 era de un millón 173 mil 288, más bajo que en el año 2003 donde alcanzó a un millón 273 mil 909 niños y niñas. En relación al número de días de calendario escolar que cubrieron los programas, estos habrían alcanzado a un promedio de 160 días, con 180 mil raciones distribuidas en el 2004⁷⁸.

⁷⁶ SNDIF, 2007.

⁷⁷ CESNI, 2003.

⁷⁸ Salazar, 2005.

De acuerdo al Ministerio de Educación de **Brasil** y las últimas cifras para el 2006, el costo actual per-cápita de la ración para los niños de guardería es de \$0.22 real por alumno. Para los niños de escuelas indígenas localizados en comunidades extremadamente pobres el valor per-cápita es de \$0.44. La cobertura del programa alcanza los 200 días de calendario escolar. Para los alumnos de enseñanza primaria y preescolar el valor es de 0.08 dólares americanos por alumno al día. A partir del 2008, el programa incorpora a jóvenes de la enseñanza media con un valor equivalente al año anterior. Entre los principales avances del programa se encuentran los decretos que establecen que el 70% de los recursos transferidos por el gobierno federal sean ocupados exclusivamente en productos básicos con respeto a los hábitos alimenticios y la cultura agrícola de cada municipio, fomentando el desenvolvimiento de la economía local⁷⁹. Otro gran avance habría sido la implementación del Consejo de Alimentación Escolar (CAE) que como órgano deliberativo, fiscaliza y asesora la ejecución del programa.

El Programa de Alimentación Escolar de **Chile** atiende a dos millones 200 mil niños, niñas y jóvenes del país, de un total de cuatro millones de la población total en edad escolar, equivalente un 63% de la matrícula total del país, proporcionando entre 700 y 2300 calorías diarias a través de una inversión de 180 millones de dólares. El PAE enriquece las raciones con micronutrientes: harina de trigo con hierro, complejo B y ácido fólico, y aplica controles complementarios de salud y dentales. La JUNAEB es quien decide la estructura del programa que tendrá cada escuela de enseñanza básica, por lo que existen escuelas que reciben un mayor aporte calórico que otras. Algunos alumnos reciben sólo desayuno, y otros los más pobres o rurales reciben desayuno y almuerzo. El estado chileno invierte un millón de dólares diarios por 180 días.

En **Colombia** los recursos y días de atención el programa ha tenido aumentos importantes en relación a la cobertura. Esta se ha incrementado, pasando de 2 millones 200 mil niños en el 2002, a aproximadamente 3 millones 378 mil niños en el 2006. En cuanto a los días de atención y aunque la meta sigue siendo el alcanzar los 180 días del calendario escolar, se ha pasado de 120 días durante el 2002, a 142 días en el 2006. De acuerdo al ICBF, (2006), los parámetros de alimentación escolar utilizados se han concentrado en desayuno y almuerzo, tomando en cuenta métodos de preparación tradicionales, industrializados o listos y mixtos, con miras a cumplir la meta de un mínimo de 180 días.

En relación a la cobertura según León y hasta octubre de 2004 el PAE de **Ecuador** contaba con 1 millón 346 mil beneficiarios atendidos en 15 mil 471 escuelas del país. De un total de 59% de alumnos que recibe alimentación escolar, matriculados en educación básica, el 79.9% de reciben desayuno y almuerzo, el 10.3% sólo almuerzo y el 9.8% sólo desayuno. Una de las falencias del programa es el escaso número de días de atención del programa, que durante el 2003 alcanzó a tan sólo 40 días, mientras que en el 2004 se atendieron 88 días de desayuno y 54 de almuerzo, con una meta de un millón 200 mil beneficiarios para el año 2005. Las intervenciones de alimentación en Ecuador son Desayuno Escolar, que se compone de colada y galleta fortificada con micronutrientes cumpliendo el 50 por ciento de los niveles requeridos de hierro por día y 30 por ciento de los requerimientos diarios de calcio. La ración diaria de galleta es de 30 gr. Con un contenido calórico de 135 Kcal y proteico de 3.3 gramos, aportando un total de 247 Kcal. y un aporte proteico de 8.9 gramos. De acuerdo a León, (2005) el costo de la ración diaria por alumno es de US\$ 0.101. El costo de la ración diaria de almuerzo es de US\$ 0.174.

En **Guatemala** el programa traspasa los fondos a las juntas escolares y coeduca con el objetivo de que sus integrantes preparen los alimentos. Durante el 2003, se alcanzó

⁷⁹ Ministerio de Educación de Brasil, 2007.

una cobertura de 1 millón 315 niños y niñas, ubicados en 207 municipios de muy alta y alta vulnerabilidad y 11 municipios de moderada y baja vulnerabilidad⁸⁰. El Programa de “Merienda Escolar” de **Honduras** se enmarca dentro de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza del Gobierno de Honduras, tomando como referente al Programa de Gobierno 2002-2006 y las Metas del Milenio. Este programa es de carácter focalizado, basado en el análisis y cartografía de la vulnerabilidad e inseguridad alimentaria VAM, proporcionado por el Programa Mundial de Alimentos, se concentra principalmente en las zonas rurales del país. Según Funes, durante el año 2004, habría atendido 153 de los 200 días de calendario escolar, alcanzando una cobertura de 934 mil 802 niños y niñas (datos del 2004) pertenecientes a la educación pre-escolar y primaria, en 12.747 escuelas públicas a nivel nacional, que representan un 42% de la población escolar.

De carácter focalizado, el PAE **mexicano** beneficia a 5,6 millones de estudiantes, garantizando desayunos a casi 1/3 de la población escolar del país, especialmente a niñas y niños con algún grado de desnutrición y en riesgo que asisten a planteles públicos de educación preescolar y primaria, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas. Los sistemas DIF del país en los niveles nacional, estatal y municipal, distribuyen cinco millones 634 mil 21 desayunos escolares diariamente, de los cuales el 56 por ciento son fríos y el 44 por ciento calientes, contribuyendo a fortalecer la dieta de las niñas y los niños en edad escolar, que habitan en municipios de alta marginación.

Financiamiento y Fuentes de Financiamiento

En **Argentina** y a partir de 2002 los fondos del PROSONU son de libre disponibilidad, reforzados por medio del Programa de Mejoramiento de la Calidad de Servicios Educativos para las escuelas de mayor vulnerabilidad, incluyendo un aporte extra de 0.25 pesos argentinos, por día, por beneficiario. En **Bolivia**, de acuerdo a Salazar, el financiamiento de la alimentación escolar está a cargo de los propios municipios y la cooperación internacional. De los municipios que el año 2003 contaban con el servicio, que eran 178, el 40% recibía el apoyo de las agencias de financiamiento u ONGs y el 60% lo hacía con recursos propios. Según Salazar, el año 2004 la situación varió considerablemente, pues sólo 29 municipios con alimentación escolar recibían el apoyo de la cooperación internacional. Los municipios que ofertan el beneficio sin apoyo de la cooperación dependen para tal efecto y en su gran mayoría de recursos HIPC que, como se sabe, son de carácter circunstancial. En el caso de Beni y Pando, el año 2003 habría una dependencia de recursos externos, lo mismo que en Cochabamba y Chuquisaca, mientras que en Santa Cruz se recurrió a recursos locales, y en La Paz a la co-participación tributaria.

En **Brasil**, los recursos del programa provienen del Tesoro Nacional y se encuentran asegurados por ley del FNDE, Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, que transfiere estos recursos a las entidades ejecutoras (estados, distrito federal y municipios) directamente en sus cuentas corrientes sin necesidad de establecer un convenio, acuerdo, contrato u otro instrumento. En el año 2006 se invirtieron 1. 48 mil millones de reales (aproximadamente USD 700 millones) para atender a 36.3 millones de alumnos de escuela pública primaria y pre-escolar. Según el Ministerio de Educación de Brasil, para el año 2008 se espera aumentar la cobertura en otros 4 millones de niños de enseñanza media. Con ello, la cobertura de la alimentación escolar debería ser equivalente al 100% de los alumnos matriculados en edad de 0 a 17 años.

⁸⁰ CIEN, 2003.

En **Colombia** A partir del año 2002 la inversión en los programas ha aumentado desde US\$ 46 millones de dólares a más de US\$ 113 millones en el 2006. El Programa de Alimentación Escolar de Colombia es financiado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por las Gobernaciones y Alcaldías, por el Programa Mundial de Alimentos y a través de la colaboración de Fundaciones, ONGs y Privados.

El PAE es financiado en un 100% por el Estado **chileno**. La JUNAEB focaliza sus programas según un índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE), que se construye en base a encuestas que se aplican anualmente en primero básico y primero medio. Con esta información de vulnerabilidad, se definen los grupos prioritarios a través del Sistema de Asignación de Equidad. A partir del año 2004, Chile cuenta con el sistema centralizado de selección individual de beneficiarios, el Sistema Nacional de Asignación con Equidad (SINAE). Para ello se utiliza una base de datos de alrededor de 3.5 millones de estudiantes alimentada con información de la JUNAEB y los ministerios de planificación, salud y educación. Los objetivos del SINAE son: corregir las desviaciones en la focalización de los programas de apoyo de la JUNAEB e identificar directa e individualmente a los/las escolares del país que más requieren ayuda alimenticia, para ayudarlos a que cumplan con éxito 12 años de escolaridad. Al momento de focalizar, la modalidad innovadora del SINAE se hace posible gracias a una alianza transectorial entre los ministerios mencionados, proporcionando información del Registro de Estudiantes de Chile, de la ficha CAS⁸¹, del Sistema Chile Solidario, de la afiliación al sistema de salud, además de información de la Encuesta a estudiantes de primero básico y primero medio que realiza JUNAEB.

En **Colombia**, y a partir del año 2002 la inversión en los programas ha aumentado desde US\$ 46 millones de dólares a más de US\$ 113 millones en el 2006. El Programa de Alimentación Escolar de Colombia es financiado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por las Gobernaciones y Alcaldías, por el Programa Mundial de Alimentos y a través de la colaboración de Fundaciones, ONGs y Privados.

Durante el año 2004, el presupuesto del PAE de **Ecuador** alcanzaba a los US\$ 16.0 millones de dólares, al que se sumaron asignaciones especiales del Fondo de Estabilización, Inversión Social Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) equivalentes a US 10.9 millones, contabilizando un presupuesto total de US\$ 26.9 millones, lo que representa un 0.09% del PIB. De acuerdo a León, El Programa de Alimentación Escolar del Ecuador cubre entre el 48% y el 52% del costo total (transporte, compras, verificación, bodegas, overhead PMA y PNUD, administración del PAE y depreciación de equipos); el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) entre el 29% y 34% (costos coordinadores provinciales, directores escuelas, electricidad, agua, depreciación infraestructura); y, la comunidad de padres de familia entre el 14.4% y el 23.5% (costo madre que cocina y sirve, gas para cocinar, alimentos complementarios). En relación al almuerzo escolar, este tendría un aporte comunitario aún más relevante, donde la comunidad aportaría alimentos. Según la investigación de León (2005), los costos administrativos totales del programa, que incluyen un cobro de administración por parte del PNUD y del PMA (overhead PMA, overhead PNUD, costos administrativos del PAE, coordinadores provinciales, directores de escuelas, madres que cocinan y sirven, depreciación de la infraestructura) representan el 46.4% en el caso del desayuno y el 39.6% en el caso del almuerzo. Si se excluye la depreciación de la infraestructura, las cifras son 31.6% y 27.1% respectivamente.

⁸¹ La Ficha CAS 2 es un instrumento de estratificación socioeconómica que se aplica en todos los municipios del país y se utiliza para identificar, priorizar y seleccionar potenciales beneficiarios de programas sociales, principalmente transferencias monetarias directas a la población. La información contenida en la Ficha CAS 2 es utilizada para calcular un puntaje socioeconómico, el cual se obtiene de procesar computacionalmente las ponderaciones de diferentes variables, factores y subfactores. Su vigencia es de dos años, después de lo cual la información debe ser actualizada.

En el año 2004, y según Funes el presupuesto del Programa de Merienda Escolar en **Honduras** fue de US\$ 12.26 millones, que representa el 0.17% del PIB. Las fuentes de financiamiento del Programa de Merienda Escolar en ese año fueron el gobierno (10.13 millones de dólares, 82.6.1%) y el PMA (2.19 millones de dólares, 17.3%). Hasta ese mismo año, y de acuerdo a Funes, La Secretaría de Finanzas del gobierno de Honduras transfería los recursos presupuestados para la merienda escolar a la Secretaría de la Presidencia y ésta al PMA. La Secretaría de Educación realizaba la programación de los requerimientos de raciones de la merienda escolar a nivel departamental, y se consolidaba y revisaba nacionalmente, aprobando por parte del Programa de Escuelas Saludables, enviándola luego al PMA. El PMA, y una vez que los recursos habían sido acreditados en sus cuentas y siguiendo la programación de la Secretaria de Educación, realizaba mediante licitación, la compra de los productos que conforman la merienda escolar a productores privados domésticos y/o internacionales, por lo cual fijaba una tarifa (overhead) sobre los recursos administrados. Enseguida, los productores nacionales e internacionales de alimentos abastecían al Programa⁸². Funes señala que para el año 2005, y según el Acuerdo PMA y Gobierno de Honduras el Programa requeriría para atender 200 días a 1 millón de niños y niñas un presupuesto de 20.76 millones de dólares, de los cuales 14.43 millones le corresponderían al gobierno (69.5%) y 6.33 millones de dólares al PMA (30.5%).

En **Guatemala**, el programa traspasa los fondos a las juntas escolares y coeduca con el objetivo de que sus integrantes preparen los alimentos. Durante el 2003, se alcanzó una cobertura de 1 millón 315 niños y niñas, ubicados en 207 municipios de muy alta y alta vulnerabilidad y 11 municipios de moderada y baja vulnerabilidad⁸³.

El PAE **mexicano** beneficia a 5,6 millones de estudiantes, garantizando desayunos a casi 1/3 de la población escolar del país. Con un presupuesto de 286. 4 millones de dólares, el Programa de Desayunos Escolares, llega a más de 65 mil escuelas, cubriendo el 90 por ciento de los municipios del país, para coadyuvar en la disminución de la deserción y el ausentismo escolar, mejorar el aprovechamiento educativo y los hábitos alimenticios⁸⁴.

Participación Comunitaria

Según Infante, las cooperadoras escolares en **Argentina** serían responsables de la gestión, ya sea fiscalizando o a veces recibiendo los recursos públicos que permiten la marcha de los comedores⁸⁵. Las Cooperadoras Escolares son consideradas en Argentina, como las instancias básicas de cooperación entre la sociedad civil y escuela, donde además de intervenir en actividades como los comedores escolares, participan en los procesos y otras etapas del sistema de educación de este país.

Los Programas de Alimentación Escolar en **Bolivia** cuentan con un fuerte componente comunitario. Los padres de familia a través de las Juntas Escolares aportan no sólo su presencia en la coordinación, distribución y preparación de los alimentos en la mayoría de los municipios, sino que también contribuciones monetarias y recursos como agua, gas y productos originarios. La participación de las mujeres y las niñas en los Programas de Alimentación escolar es importante. Según lo investigado por Salazar, entre las actividades complementarias y vinculadas a la alimentación escolar en Bolivia se encuentran intervenciones en infraestructura escolar; capacitación de Juntas Escolares; atenciones complementaria de salud (médica, odontológica, de farmacia, psicológica etc.); seguridad alimentaria (complementos a los programas existentes); y actividades

⁸² Funes, 2005.

⁸³ CIEN, 2003.

⁸⁴ SNDIF, 2007.

⁸⁵ Infante, 2005.

complementarias como la construcción de invernaderos y huertos escolares, y la utilización de tecnologías innovadoras como las cocinas ecológicas, entre otras⁸⁶.

En **Brasil**, la participación comunitaria es valorizada y se intenta promover la participación de las madres en las decisiones sobre los menús y las compras en la comunidad. En algunos municipios las compras son definidas en cada escuela, en otros, y debido a reducciones inmediatas de costos, se optó por tercerizar los servicios con compras directas a empresas de *restauración colectiva*, aunque no es una práctica incentivada por el gobierno nacional o las organizaciones de la sociedad civil. Los recursos para alimentación escolar solo pueden ser utilizados para compra de alimentos. Todos los otros gastos como pago de funcionarios, equipos de restauración, comedores deben ser cubiertos por las municipalidades. Además la legislación brasileña obliga a que se gaste 30% del presupuesto del municipio en educación. Normalmente ese recurso es utilizado para el salario de los profesores, transporte escolar o reforma de edificios. Lo que ocurre en municipios pobres es que la parte presupuestaria del gasto para pago de profesores no es suficiente y por lo tanto las escuelas cuentan con una infraestructura muy precaria y, en muchas de ellas, no hay comedores y ni instalaciones para la preparación de los alimentos.

En **Colombia**, la comunidad tiene un rol importante en el desarrollo de los programas, contando con la participación de las autoridades escolares. Por ejemplo, en el caso de Bogotá, el responsable del programa es el rector de cada escuela quien a su vez designa a un responsable de coordinación del suministro de refrigerios dentro del colegio y los procesos de recepción, control, manejo, entrega, consumo y manejo de sobrantes. Los docentes también participan colaborando en la recepción y distribución de los refrigerios, y verificando condiciones y calidad de los alimentos.

El Programa de Alimentación Escolar chileno se encuentra tercerizado, a través de la licitación del servicio a empresas privadas de pequeña, mediana y gran envergadura, sin contar con la participación de la comunidad en ninguna etapa del proceso. En **Ecuador**, según indica León, para que una escuela sea beneficiaria del PAE requiere que se constituyan las Comisiones de Alimentación Escolar (CAE), conformadas por el director de la escuela, los profesores y los padres y madres de familia. Sin embargo, la existencia efectiva de las CAE y su grado de organización y responsabilidades es muy variada en el país. El grado de participación difiere mucho según la Región. En efecto, se observa una mayor participación comunitaria en el área rural que en la urbana, en la Sierra que en la Costa, en las escuelas bilingües que en las hispanas, y en las escuelas urbano-periféricas que en las urbanas centrales. En general, las CAE funcionan mejor donde hay una tradición comunitaria más asentada en las relaciones sociales. Según León, la menor participación comunitaria en las escuelas urbanas se debe a que los padres y madres de familia no se conocen entre sí, carecen de un sentido de comunidad y están fuera de sus casas durante la jornada escolar⁸⁷.

El Programa de Alimentación Escolar en Ecuador cuenta con un importante componente comunitario. Las madres participarían no sólo en los procesos de preparación y manipulación de los alimentos, sino que estarían involucradas en todas las etapas. En la costa del Ecuador, por ejemplo, las mujeres participan en las reuniones locales y también en la cocina, limpieza y entrega del servicio en las escuelas. Según León, La preparación de alimentos generalmente está a cargo de las madres de familia. En algunos casos, se contrata una madre para que se encargue de cocinar y servir los alimentos. Esta recibe

⁸⁶ Salazar, 2005.

⁸⁷ León, 2005.

un pago monetario financiado mediante las cuotas mensuales de los padres de familia. En otros casos, las madres comunitarias se turnan en la preparación de los alimentos y se les permite que lleven productos crudos o cocinados para sus familias como un mecanismo de compensación por su trabajo.

De acuerdo a Infante, **Guatemala** contaría con una Junta Escolar integrada por padres y madres de familia que recibe los recursos para la gestión del programa y que debe rendirle cuenta trimestral y a fin de año al Ministerio de Educación. También existe la Comisión de Alimentación Escolar que es la encargada del funcionamiento del programa en la escuela⁸⁸.

En **Honduras**, el aporte comunitario es fundamental para la efectividad y logros del programa. De acuerdo a Funes, el Programa de Escuelas Saludables de Honduras PES - en una estimación de los impactos del aporte comunitario de "La Merienda Escolar" - demuestra que la comunidad tiene una participación directa en la provisión del programa, junto a las actividades agrícolas y al apoyo en infraestructura. Esto incluiría la descarga y traslado de los alimentos para la merienda, desde las bodegas municipales hasta los centros educativos, y su posterior preparación, monitoreo, distribución y servicio.

Según Infante, durante el año 2004 **México** agrupaba 60 mil comités que tenían una participación activa en los Programas de Alimentación Escolar, en este sentido, apoyaban la gestión del programa desde su intervención hasta el recibimiento de cuotas de recuperación, una forma de co-pago de los apoderados, hasta el apoyo de los comedores⁸⁹.

⁸⁸ Infante, 2005.

⁸⁹ Infante, 2005.

ANEXO 2. PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	ALUMNOS CUBIERTOS	PRESUPUESTO ANUAL MILLONES US\$ ^A	GASTO ANUAL POR ALUMNO US\$ ^A	DÍAS ATENDIDOS	GASTO POR ALUMNO POR DÍA (US\$)
Argentina (2005)	1.300.000	30	11	-	-
Bolivia (2004-2005)	1.173.288 ^b	20,2	16	160 ^b	0,1
Brasil (2005-2006)	36.300.000 ^e	700	18,1	200 ^e	0,08
Colombia (2005-2006)	3.377.000	113,1	15,7	142 ^c	0,1
Chile (2005-2006)	1.800.000 ^c	180,2 ^c	100,8	180 ^c	0,6
Ecuador (2004-2005)	1.346.000 ^b	30,1	23,2	142 ^b	0,2
Guatemala (2003-2005)	1.840.000 ^d	29,3 ^d	19,0	-	-
Honduras (2004-2005)	934.802 ^b	9,9	11,5	153 ^b	0,07
México (2005-2006)	5.600.000 ^c	286,4 ^c	52,0	-	-
Nicaragua (2005-2006)	797.142 ^h	8,7 ^h	12,6	-	-
Panamá (2005-2006)	472.898 ^f	56 ^f	28,3	150 ^f	0,2
Paraguay (2005)	-	5	10,6	-	-
Perú (2005)	-	75,4	26,9	-	-
Uruguay (2005-2007)	225.000 ^g	16,6	78,0	-	-
Venezuela (2005)	-	55,8	75,7	-	-
Total y Media	55.166.130	1.616,7	33,3	161	0,2

Fuente: LA-RAE, 2007, Salazar, 2005, USAID, Guatemala, 2003, FNDE, 2007, OEI, 2007, Amarante, 2007, FLAPE, 2007.

b Salazar 2005.

c LA-RAE 2007

d USAID, 2003. l

e FNDE, 2007.

f OEI, 2007..

g ,Amarante, Arim, Severi, Vigorito y Aldabe.

h FLAPE, 2007.

ANEXO 3. ESTRUCTURA DE LOS PAES EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

PAÍS	MARCO LEGAL E HISTÓRICO	EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN	FUENTES DE FINANCIAMIENTO	PARTICIPACIÓN COMUNITARIA
Argentina	1984 Ley Programa Alimentario Nacional PAN	Ministerio de Desarrollo Social Programa descentralizado, parcialmente descentralizado y tercerizado.	Estatal	Cooperadoras Escolares*
Bolivia	1999 Ley Orgánica de Municipalidades Ministerio de Educación	Ministerio de Educación. Programa descentralizado	Municipios y Cooperación Internacional	Fuerte participación de la comunidad en: infraestructura escolar; capacitación; atenciones de salud; seguridad alimentaria; tecnologías y huertos, etc.
Brasil	1979 Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE. Cuenta con recursos estatales directos a partir de 1998.	Ministerio de Educación. Centralizado con ejecución descentralizada.	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación	Promoción de la participación comunitaria, especialmente de las madres. Compras locales y tercerizadas.
Colombia	1968 se le asigna responsabilidad estatal al Instituto de Bienestar Familiar de Colombia. En el 2001 ley 715 asegura los recursos.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Programa descentralizado.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Gobernaciones y Alcaldías, PMA y Fundaciones, ONGs y Privados.	Importante participación comunitaria (autoridades escolares, docentes y voluntarios).
Chile	1964 con la creación de la JUNAEB y la consagración legal del PAE. Ley 15.720 del 1 de octubre crea un Fondo de Becas de alimentación que le da sustento legal al PAE Chileno.	JUNAEB* Programa Centralizado	Estatal	No hay participación comunitaria.
Ecuador	1987 nace como un Programa de Colación, iniciando sus operaciones efectivas en el año 1990	Ministerio de Educación. Programa Centralizado.	Ministerio de Educación.	Participación Comunitaria Obligatoria (CAES)*

Guatemala	1965 nace con donaciones de organismos internacionales y ONGs, y con aportes mayoritarios del gobierno de turno.	Ministerio de Agricultura y Ministerio de Educación. Centralizado con ejecución descentralizada.	Estatat	Participación Comunitaria requerida. Juntas Escolares* integradas por padres y madres de familia.
Honduras	1970 nace gracias al apoyo del PMA	Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Educación	Gobierno y PMA	Fuerte participación comunitaria.
México	Mediante Decreto Ejecutivo Federal de 1977 se crea el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia asumiendo la responsabilidad de los desayunos escolares. La ley General de Salud del año 1983 le da reconocimiento legal al DIF.	Ministerio de Salud Programa Descentralizado	Estatat	Comités Comunitarios*

Fuente: LA-RAE 2007, Infante, 2005, Salazar, 2005, León, 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUDH (2007). Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Ginebra, Suiza. http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm. Consultado el 21 de Septiembre de 2007.
- ACNUDH (2008). Declaración de los Derechos del Niño. Proclamada por la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Disponible en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/25_sp.htm. Consultado en agosto de 2008.
- Adair, L. (1999). Filipino Children Exhibit Catch-Up Growth from Age 2 to 12 years. Department of Nutrition, University of North Carolina at Chapel Hill, NC, USA.
- Amarante, V., Arim, R., Severi, C., Vigorito, A. y Aldabe, I. (2007). El Estado Nutricional de los Niños/as y las Políticas Alimentarias. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Disponible en http://www.unicef.org/uruguay/spanish/uy_media_Estado_nutricional_politicas_alimentarias.pdf
- Barro, R. (1997). Determinants of Economic Growth. MIT Press. Cambridge MA, USA.
- Barro, R. (2001). Human Capital and Growth. American Economic Review 91(2) (May,) 12-17.
- CEPAL (2006). Panorama Social de América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago. Noviembre.
- CEPAL (2007). Panorama Social de América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago. Noviembre.
- CEPAL, FAO y PMA (2007). Hambre y Cohesión Social. Cómo Revertir la Relación entre Inequidad y Desnutrición en América Latina y el Caribe. Santiago. Octubre.
- CESNI (2003). Centro de Estudios y Nutrición de Argentina. Disponible en <http://www.cesni.org.ar/>. Consultado en septiembre de 2007.
- CIEN, USAID (2003). Informe del Programa de Alimentación Escolar. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales de Guatemala y Programa de la Sociedad Civil de USAID. Ciudad de Guatemala.
- Consenso de Copenhague (2008). The Ranked List of Solutions 2008. Disponible en <http://www.copenhagencensus.com/Default.aspx?ID=953>. Consultado en Julio de 2008.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. y Walton, M., (2003). Desigualdad en América Latina y el Caribe, ¿Ruptura con la Historia? Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Washington DC. Estados Unidos.

- Easterly, W. y Ross, L. (2001). What Have We Learned from a Decade of Empirical Research on Growth? It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models. The World Bank Economic Review, Vol. 15, No. 2. Washington, DC.
- FLAPE (2007). Foro Latinoamericano de Políticas Educativas. FLAPE Info Novedades. Disponible en <http://www.joveneslac.org/portal/ooo/opiniones/alimentacion-escuelas-nicaragua.doc>. Nicaragua. Consultado en octubre de 2007.
- Funes, L. (2005). Programas de Alimentación Escolar en América Latina, una Revisión de los Programas Específicos del PMA (World Food Programme) en Bolivia, Ecuador y Honduras. Estudio de Honduras. Universidad de Duke, Centro de Desarrollo Internacional. Junio, Tegucigalpa.
- Hopenhayn, M., Bello, A. y Miranda, F., (2006). Los Pueblos Indígenas y Afro-Descendientes Ante el Nuevo Milenio. Serie de Políticas Sociales. División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago. Abril.
- Horton, R. (2008). Maternal and Child Undernutrition: An Urgent Opportunity, 2008. Disponible en <http://www.thelancet.com/online/focus/undernutrition>. Consultado en Julio, 2008.
- IFPRI (2001). Food for Schooling in Bangladesh. The International Food Policy Research Institute. Washington DC.
- Infante, R. (2005). Inventario de los Programas de Alimentación Escolar. Programa Mundial de Alimentos. Santiago.
- JUNAEB (2007). Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Disponible en <http://www.junaeb.cl/>. Consultado en septiembre de 2007.
- LA-RAE (2007). Red Latinoamericana de Alimentación Escolar. Tercer Congreso de Alimentación Escolar para América Latina. Presentación Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Brasil. Octubre.
- Levinger, B. (1994). Nutrition, Health and Education for all. Newton Massachussets. New York Education Development Center, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York. USA.
- Martinez, R. (2005). Hambre y Desigualdad en los Países Andinos. La Desnutrición y la Vulnerabilidad Alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Serie de Políticas Sociales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago. Diciembre.
- Ministerio de Educación de Brasil (2007). Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación. Disponible en www.fnde.gov.br. Consultado en septiembre de 2007.
- León, M. (2005). Programa de Alimentación Escolar en Ecuador, una Revisión de los Programas Específicos del PMA (World Food Programme) en Bolivia, Ecuador y Honduras. Estudio de Ecuador. Universidad de Duke, Centro de Desarrollo Internacional. Junio, Quito

- OECD (2007). Factbook. Estadísticas Económicas, Ambientales y Sociales. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Disponible en <http://titania.sourceoecd.org/vl=6641788/cl=16/nw=1/rpsv/fact2007/>. Consultado en Julio de 2008.
- OEI (2007). La alimentación escolar en el marco de la política social Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, La Ciencia y la Cultura. Disponible en http://www.oei.es/noticias/spip.php?articleg11&debut_5ultimasOEI=15. Consultado en Octubre 2007.
- PMA (2004). Inventario de los Programas de Alimentación Escolar en América Latina y el Caribe, Programa Mundial de Alimentos, Arden and Price Consulting. Ciudad de Panamá, 2004.
- Roncal, V. (2007). Diagnóstico de la Aplicación del Desayuno Escolar en Bolivia. Serie Investigación y Estrategia: Alimentación Escolar. Programa Mundial de Alimentos (PMA). Junio.
- Salazar, C. (2005). Programas de Alimentación Escolar en América Latina, una Revisión de los Programas Específicos del PMA (World Food Programme) en Bolivia, Ecuador y Honduras. Estudio de Bolivia. Universidad de Duke, Centro de Desarrollo Internacional. Junio, La Paz.
- SNDIF (2007). Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Disponible en <http://www.dif.gob.mx/quienes.htm>. México, Consultado en noviembre de 2007.
- The Lancet (2008). The Lancet's Series on Maternal and Child Undernutrition. Disponible en <http://www.thelancet.com>. Consultado en Agosto, 2008.
- UNESCO, PMA (1998). Informe de Consulta. Proyecto PMA/Níger 2445.01: Asistencia alimentaria a escuelas primarias para la población nómada. Niamey. Junio 1998.
- UNICEF (2001). El Estado Mundial de la Infancia. La Primera Infancia. Disponible en <http://www.unicef.org/spanish/sowco1/>. Consultado en julio de 2008.
- UNICEF (2008). Monitoreando la Situación de las Mujeres y los Niños. Departamento de Estadísticas. Disponible en http://www.childinfo.org/undernutrition_stunting.php. Consultado en agosto de 2008.

La autora agradece los aportes del Dr. Walter Belik, catedrático de la Universidad de Campinas y de José Luis Vivero, Oficial Técnico de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre.