

# **REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR**



**Consulta oficiosa**

**18 de octubre de 2013**

**Programa Mundial de Alimentos**  
Roma, Italia



---

## RESUMEN

Mediante el presente documento se actualiza la política de alimentación escolar del PMA de 2009, cuatro años después de su aprobación. En él se aclara el nuevo enfoque adoptado por el PMA, consistente en brindar apoyo a programas dirigidos por los gobiernos, y se describen en grandes líneas las innovaciones introducidas. La política revisada refleja una mayor armonización con el nuevo Plan Estratégico para 2014-2017, el proyecto de Marco de resultados estratégicos y las políticas en materia de redes de seguridad y de nutrición, y sustituye a la política de 2009.

### Novedades

Sin dejar de abogar por la adopción universal de programas de alimentación escolar que ayuden a aumentar el acceso de los niños a oportunidades de aprendizaje y a mejorar su estado de salud y nutrición, el PMA se centrará cada vez en mayor medida en ayudar a los países a establecer y mantener programas vinculados a la producción agrícola local, de los que se responsabilicen los propios países. En los países que aún necesiten apoyo operacional del PMA, este pondrá en práctica programas de alimentación escolar que consten de una estrategia clara de traspaso de las responsabilidades, cuando proceda.

El PMA entablará un diálogo sobre políticas y prestará asistencia técnica, basándose en su propia experiencia y la de distintos países adquirida a través de su Centro de Excelencia para la Lucha contra el Hambre, situado en el Brasil, y de otras iniciativas de cooperación Sur-Sur. Evaluará sistemáticamente en todas las operaciones los avances alcanzados en el traspaso de responsabilidades a los países, por medio del marco elaborado junto con el Banco Mundial sobre la evaluación de sistemas con miras a mejorar los resultados educativos, y hará un seguimiento de los costos de sus proyectos de alimentación escolar.

En consonancia con el énfasis que se está poniendo a nivel mundial en la mejora de la calidad de la educación, el PMA ayudará a que las actividades de alimentación escolar contribuyan al aprendizaje, para lo cual ha intensificado su asociación con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia a través de la iniciativa denominada “Alimentar el cuerpo, alimentar la mente”. Además, continuará su satisfactoria asociación con el Banco Mundial y la Partnership for Child Development y fortalecerá su asociación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en relación con la creación de nexos entre la alimentación escolar y la producción agrícola local.

El PMA colaborará con asociados para evaluar la eficacia en función de los costos de las actividades de alimentación escolar, con sus numerosos efectos, y la eficiencia de las diferentes modalidades de ejecución. Analizará modalidades más eficaces de prestación de asistencia a sus beneficiarios, como las transferencias de efectivo y cupones en sustitución de las raciones para llevar a casa o para promover las compras locales. Valorará cada caso para decidir si procede comprar alimentos producidos localmente a un precio más elevado, en vista del potencial que presentan estas compras de beneficiar la economía local y aumentar la sostenibilidad de los programas de alimentación escolar.

El PMA seguirá velando porque la alimentación escolar sirva para combatir las carencias de micronutrientes en los escolares. El principal mecanismo de prestación de asistencia seguirá siendo el suministro de alimentos multitenriquecidos cuando no se disponga fácilmente de alimentos con un alto contenido de micronutrientes o cuando estos sean inasequibles. Cuando

sea viable, el PMA estudiará la manera de diversificar la canasta de alimentos, incluyendo en ella alimentos frescos y de producción local.

El PMA ayudará a los gobiernos a que, al diseñar y poner en práctica los programas de alimentación escolar, tengan en cuenta las cuestiones relacionadas con la nutrición, entre ellas los problemas de sobrepeso y obesidad que están empezando a aparecer. Aprovechará las oportunidades que se le presenten para prestar asistencia a las adolescentes a través de los programas de alimentación escolar, por ejemplo para transmitir conocimientos sobre micronutrientes y nutrición.

En el Marco de resultados estratégicos se incluyen versiones revisadas de los indicadores institucionales de los efectos y los productos, de acuerdo con el nuevo Plan Estratégico y con la presente versión revisada de la política. El PMA realizará una encuesta mundial sobre alimentación escolar cada dos años para medir los avances en la aplicación de la política revisada en función de sus cinco objetivos, que sustituyen a las ocho normas de calidad de 2009 sobre alimentación escolar.

Más de la mitad de los programas nacionales sostenibles que se están realizando actualmente en 64 países de ingresos medios y bajos se iniciaron con el apoyo del PMA. Esta política revisada presenta los resultados y las enseñanzas adquiridas de los análisis de estas experiencias en los últimos cinco años. Al adoptar estas nuevas orientaciones de política, el PMA estará en mejores condiciones de ayudar a los gobiernos a elaborar programas de alimentación escolar eficaces que contribuyan a eliminar la pobreza y el hambre y promuevan la prosperidad.

## NUEVO PLANTEAMIENTO DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DEL PMA

1. Antes de las crisis alimentaria y financiera de 2008-2009, la comunidad de ayuda al desarrollo consideraba la alimentación escolar principalmente como una herramienta de ayuda alimentaria que permitía aumentar el acceso a la educación. Desde las crisis, sin embargo, ha quedado de manifiesto que los gobiernos consideran estos programas como redes de seguridad que, además de contribuir a la educación, proporcionan apoyo alimentario directo a los niños afectados y a sus familias, en el marco de las políticas nacionales de reducción de la pobreza y el hambre.
2. En el informe titulado *Reconsiderando la alimentación escolar*, publicado en 2009 en respuesta a la demanda de los gobiernos de mayor información sobre la alimentación escolar, se confirmó que, a medida que los países se desarrollan, aumenta su capacidad para financiar y administrar programas de alimentación escolar y disminuye su dependencia de la asistencia externa conforme avanzan en la “transición hacia la sostenibilidad”<sup>1</sup>.
3. En la publicación de 2009 también se afirmaba que los programas de alimentación escolar eran importantes no solo por los beneficios educativos que aportaban, sino también porque a corto plazo servían de red de seguridad durante las crisis y, a largo plazo, constituían inversiones en las esferas del capital humano, la economía local, la reducción del hambre y la equidad.
4. Las constataciones del informe *Reconsiderando la alimentación escolar* llevaron al PMA a modificar su propia política de alimentación escolar en el contexto de la transición más amplia que estaba efectuando de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. La política de 2009 introdujo el elemento de red de seguridad y marcó una nueva orientación en el planteamiento del PMA con respecto a la alimentación escolar para hacer hincapié en la sostenibilidad; proporcionando apoyo conforme a unos plazos establecidos con el objetivo de dejar gradualmente de prestar asistencia<sup>2</sup>.
5. En 2009 el PMA reforzó su asociación con el Banco Mundial y la Partnership for Child Development a fin de apoyar la nueva orientación de la política mediante el establecimiento de un programa de investigación, la realización de un primer examen cuantitativo mundial de las actividades de alimentación escolar<sup>3</sup>, la prestación de apoyo técnico a los gobiernos y la elaboración de herramientas y directrices para ayudar a los países a efectuar la transición hasta asumir totalmente la responsabilidad de los programas.

---

<sup>1</sup> Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. y Drake, L. 2009. *Reconsiderando la alimentación escolar: Redes de protección social, desarrollo infantil y el sector de la educación*. Washington, D.C., Banco Mundial y PMA. Roma.

<sup>2</sup> “Política del PMA en materia de alimentación escolar” (WFP/EB.2/2009/4-A).

<sup>3</sup> PMA. *El estado de la alimentación escolar a nivel mundial 2013*.

<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp257485.pdf>

6. En 2011, con el fin de mejorar su capacidad de apoyo a los gobiernos, el PMA estableció un Centro de Excelencia para la Lucha contra el Hambre, en colaboración con el Gobierno del Brasil. En cuanto plataforma para la cooperación Sur-Sur, el Centro se beneficia de la experiencia del Brasil en materia de reducción del hambre, entre otras formas mediante la alimentación escolar. El Centro, por su parte, ayuda a los gobiernos a establecer programas nacionales mediante un diálogo sobre políticas a alto nivel, visitas de estudio y asistencia técnica.
7. En 2012 el PMA actualizó sus orientaciones sobre programas y capacitó a oficiales de programas de 50 países, haciendo hincapié en temas como el diálogo sobre políticas y la transición hacia la titularidad nacional de los programas. En el último trimestre de 2012 se puso en marcha la Red mundial de alimentación escolar en línea, gracias a la cual el personal del PMA sobre el terreno puede intercambiar buenas prácticas.
8. En 2012, en respuesta a las recomendaciones de una evaluación institucional de la política de alimentación escolar<sup>4</sup>, la dirección del PMA se comprometió a revisar la política a fin de formular el nuevo enfoque del Programa al respecto, aclarar sus propios objetivos y orientar a las oficinas en los países sobre las limitaciones de la labor que realiza el PMA en materia de alimentación escolar y las soluciones de compromiso que adopta al respecto. La necesidad de efectuar una revisión quedó de manifiesto por: i) la puesta en marcha de la iniciativa “Alimentar el cuerpo, alimentar la mente” destinada a mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje; ii) la concienciación cada vez mayor sobre la “doble carga de malnutrición” y la reforma de los programas de alimentación escolar nacionales para resolver este problema<sup>5</sup>; iii) el creciente interés por la compra local de alimentos, y iv) las innovaciones en los países en materia de alimentación escolar.
9. Por medio de este documento, que refleja la evolución del marco normativo de las actividades de alimentación escolar, se actualiza la política del PMA de 2009 en la materia, cuatro años después de su aprobación. En él se aclara el nuevo enfoque del PMA, consistente en brindar apoyo a programas dirigidos por los gobiernos, y se describen en grandes líneas las innovaciones introducidas. La política revisada refleja una mayor armonización con el nuevo Plan Estratégico para 2014-2017, el proyecto de Marco de resultados estratégicos<sup>6</sup> y las políticas en materia de redes de seguridad<sup>7</sup> y nutrición<sup>8</sup>. Se tienen en cuenta asimismo las enseñanzas adquiridas a partir de la colaboración Sur-Sur por conducto del Centro de Excelencia para la Lucha contra el Hambre y el primer examen cuantitativo mundial de las actividades de alimentación escolar. Al introducir nuevos objetivos, metas de política y efectos previstos, esta política revisada sustituye a la política de 2009. El PMA prevé elaborar una nueva política en los próximos años, en la que se incorporen reflexiones derivadas de la aplicación del Plan Estratégico, la investigación y la experiencia práctica.

---

<sup>4</sup> Véase el “Informe resumido de la evaluación de la política del PMA en materia de alimentación escolar” (WFP/EB.1/2012/6-D).

<sup>5</sup> Por “doble carga de malnutrición” se entiende la persistencia de la desnutrición, especialmente entre los niños, unida a un rápido aumento del sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas relacionadas con el régimen alimentario.

<sup>6</sup> Este documento de política se modificará en función de los cambios que puedan introducirse en el Marco de resultados estratégicos final.

<sup>7</sup> “Actualización de la política del PMA en materia de redes de seguridad” (WFP/EB.A/2012/5-A).

<sup>8</sup> “Política del PMA en materia de nutrición” (WFP/EB.1/2012/5-A).

## ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DEL PMA EN MATERIA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

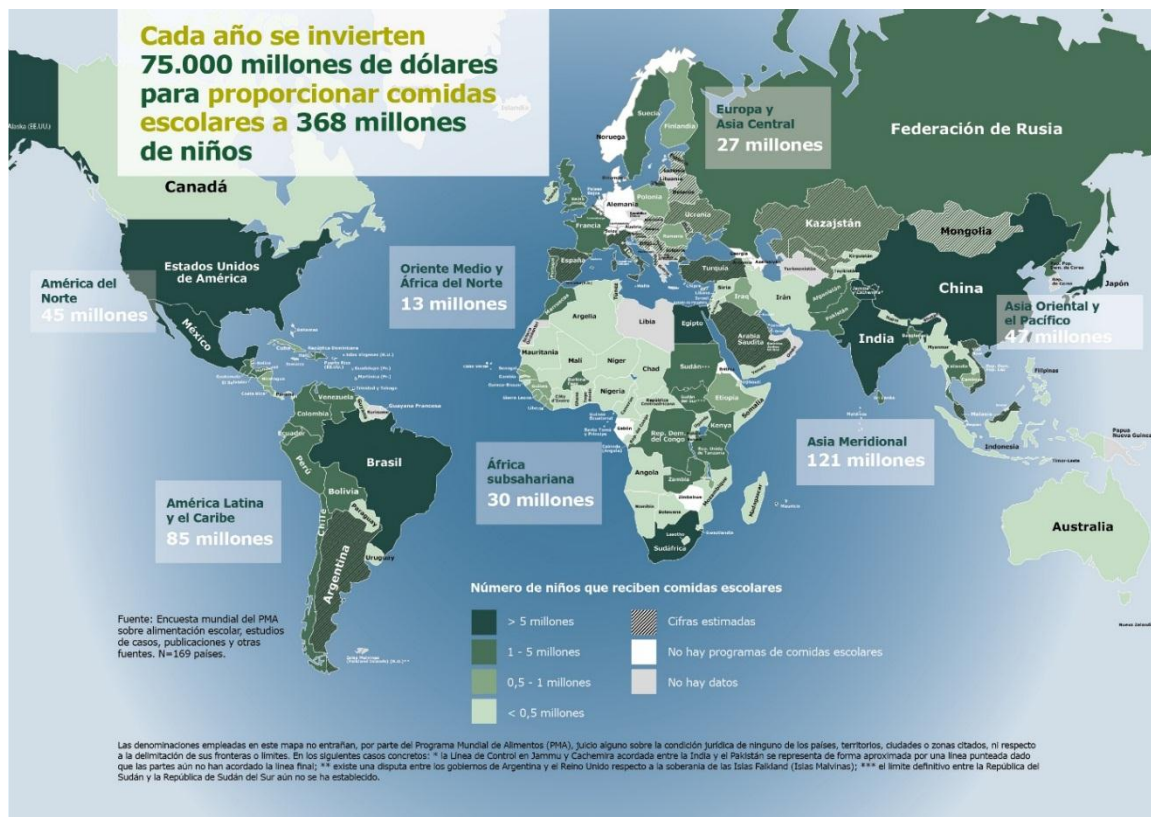
### La alimentación escolar en el mundo y la visión del PMA

10. El informe del PMA titulado *El estado de la alimentación escolar a nivel mundial*, publicado en mayo de 2013 en colaboración con el Banco Mundial y Partnership for Child Development, ofrece el primer panorama mundial de la alimentación escolar y proporciona el contexto para la evolución de la política del PMA. Según el informe, al menos 368 millones de niños reciben comidas escolares en todo el mundo, lo que supone una inversión anual de entre 47.000 y 75.000 millones de dólares EE.UU. (véase la Figura 1)<sup>3</sup>.
11. El PMA ayuda a los gobiernos a prestar asistencia al 7 % de estos niños —aproximadamente 24,7 millones—, sobre todo en los países de bajos ingresos, donde la cobertura de la alimentación escolar es menor y las necesidades mayores; la cobertura en los países de ingresos medianos-bajos, que representa el 49 % de los escolares de ciclo primario, es considerablemente más elevada que la de los países de bajos ingresos, donde la cifra es del 18 %<sup>9</sup>.
12. En muchos países de ingresos altos, la alimentación escolar es un elemento importante de los sistemas nacionales de protección social y, junto con otras redes de seguridad, forma parte de la atención prestada a la población más vulnerable. El apoyo del PMA se centra principalmente en los países de ingresos bajos, donde la alimentación escolar está menos institucionalizada: sólo el 30 % de estos países dispone de un marco normativo de la alimentación escolar, frente al 86 % de los países de ingresos altos. Los países de ingresos bajos también dependen en gran medida de la asistencia de los donantes, la cual representa el 83 % de los recursos que en ellos se destina a la alimentación escolar (véase la Figura 2); gran parte de esta asistencia se recibe por conducto del PMA.

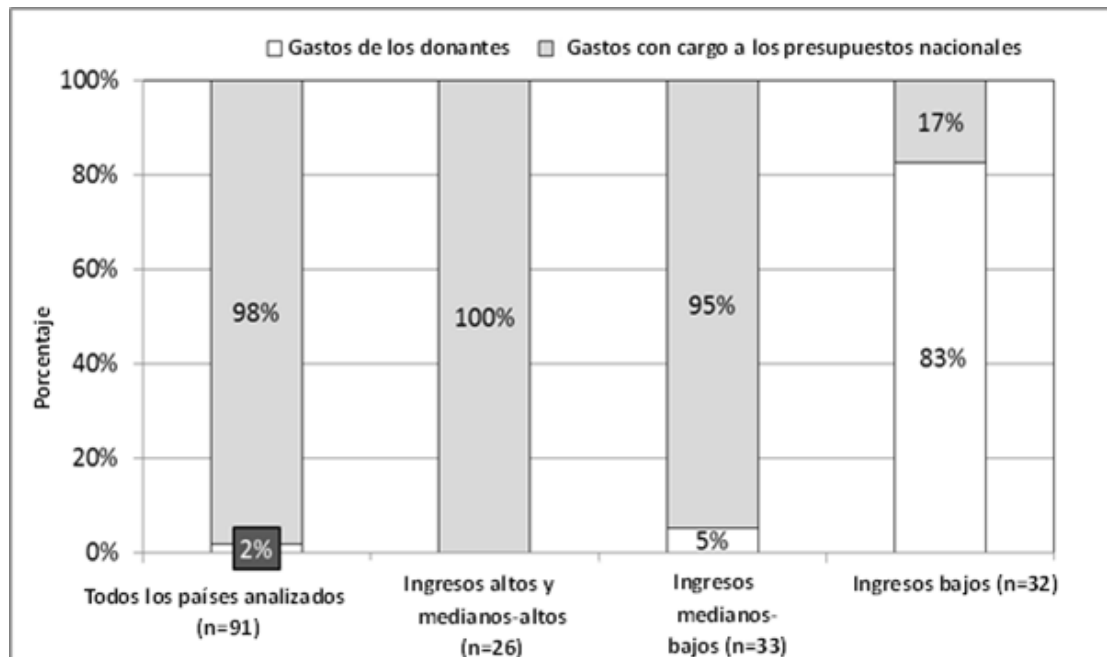
---

<sup>9</sup> En esta política revisada se emplea la clasificación de los países por categoría de ingresos propuesta por el Banco Mundial. Los grupos de países de ingresos altos y de ingresos medianos-altos se combinan, dado que en ellos las características de la alimentación escolar son similares. Los países de ingresos medianos-bajos y de ingresos bajos presentan grandes diferencias por lo que respecta a los presupuestos, los costos y la ejecución de las actividades de alimentación escolar. Véase *El estado de la alimentación escolar a nivel mundial 2013*.

**Figura 1: Beneficiarios de la alimentación escolar en todo el mundo**



**Figura 2: Desglose del gasto público global destinado a la alimentación escolar, por fuente de financiación**





13. La visión general del PMA consiste en seguir abogando por la adopción universal de programas de alimentación escolar como red de seguridad que ayude a aumentar el acceso de los niños a la educación y sus oportunidades de aprendizaje, además de mejorar su estado de salud y nutrición. El PMA se centrará cada vez en mayor medida en ayudar a los países a establecer y mantener programas vinculados a la producción agrícola local, de los que se responsabilicen los propios países. En los países que aún necesiten apoyo operacional del PMA, este pondrá en práctica programas de alimentación escolar que consten de una estrategia clara de traspaso de las responsabilidades, cuando proceda.

### **Proceso de transición para que los propios países asuman la responsabilidad de los programas**

14. Desde 1970, 38 países han efectuado la transición de unos programas respaldados por el PMA a unos programas dirigidos y financiados a nivel nacional. Para que sea posible esta transición deben reunirse tres condiciones fundamentales: i) la existencia de una política o un marco jurídico adecuado; ii) capacidad institucional para ejecutar los programas, y iii) capacidad financiera para financiarlos. En general, uno de los indicadores más eficaces de la capacidad de financiar un programa de alimentación escolar es el paso de la condición de país de ingresos bajos a la condición de país de ingresos medianos-bajos, en tanto que en contextos frágiles y de ingresos bajos siguen estando justificados la financiación y el apoyo externos. A medida que los países se desarrollan, su dependencia de la ayuda externa debería disminuir.
15. En los tres últimos años, el PMA y el Banco Mundial han colaborado con los gobiernos y con otros asociados<sup>10</sup> en la elaboración de un marco de planificación sistemática de la transición para que los programas queden a cargo de los propios países. El marco de sistemas para mejorar los resultados educativos (SABER, por su sigla en inglés) permite a los países determinar en qué etapa del proceso de transición se encuentran, elaborar estrategias para mejorar la calidad y la sostenibilidad de los programas, y hacer un seguimiento de los progresos<sup>11</sup>. En él se definen cuatro etapas de transición:
- **Etapla 1 - Latente:** *contextos inestables, capacidad limitada.* El Gobierno depende del PMA y de otras entidades para realizar programas de alimentación escolar.
  - **Etapla 2 - Incipiente:** *contextos estables, capacidad limitada.* El Gobierno quizás dependa del PMA y de otras entidades para realizar programas de alimentación escolar, pero puede empezar a planificar la transición.
  - **Etapla 3 - Establecida:** *contextos estables, capacidad media.* El Gobierno ha establecido un programa nacional, pero carece de capacidad para atender todas las necesidades. La transición ha comenzado y el PMA está disminuyendo el apoyo operacional.
  - **Etapla 4 - Avanzada:** *contextos estables y capacidad alta.* El Gobierno tiene un programa nacional establecido y que se gestiona sin el apoyo del PMA.

---

<sup>10</sup> Entre ellos el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), Partnership for Child Development, Save the Children e instituciones académicas.

<sup>11</sup> El marco SABER, que permite evaluar las actividades de los países en materia de alimentación escolar con arreglo a un conjunto de indicadores, ya se ha utilizado en más de 18 países. Véase: <http://worldbank.org/education/saber>

16. Alrededor del 20 % de los países que cuentan con oficinas del PMA se encuentran en la etapa de transición “establecida” o “avanzada”, mientras que el 81 % están en la etapa “latente” o “incipiente”, según el análisis de los datos de la encuesta de 2012 sobre la alimentación escolar (véase el Cuadro 1). Este análisis se repetirá cada dos años con el fin de determinar la orientación general de las operaciones del PMA, pero no con la finalidad de fijar metas concretas para los numerosos países que pasan de una etapa a otra, ya que esto dependerá de las prioridades de los gobiernos y de los cambios repentinos que pueda sufrir la situación del país, como en caso de inestabilidad política, situaciones de emergencia o crisis económicas. El marco SABER se empezará a aplicar en todos los proyectos de alimentación escolar a fin de posibilitar una planificación sistemática de la transición en los países (véanse los párrafos 60 a 62).

<b>CUADRO 1: ESTADO DE LA ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN CON RESPECTO A LAS ETAPAS DE TRANSICIÓN DEFINIDAS POR EL PMA*</b>				
	<b>Etapa 1 – Latente</b>	<b>Etapa 2 – Incipiente</b>	<b>Etapa 3 – Establecida</b>	<b>Etapa 4 – Avanzada</b>
Porcentaje de todas las oficinas en los países que realizan programas de alimentación escolar, por etapa	39	42	17	3
Porcentaje de oficinas en los países en donde se ha llegado a un acuerdo con el Gobierno sobre una estrategia de transición, por etapa	18	28	60	0

\* Las etapas de la transición se determinaron a partir de la información del estudio mundial de 2012 sobre la alimentación escolar y utilizando tres indicadores: nivel de ingresos del país, existencia de un marco normativo, y existencia de un programa nacional.

## **Definición de la función del PMA**

17. Al ser el asociado externo más importante en cuanto al apoyo prestado a la alimentación escolar, el PMA ayuda a los gobiernos a elaborar programas de alimentación escolar que permitan a los niños de los países más pobres tener acceso a la alimentación escolar de calidad que se brinda en otros países.
18. Teniendo en cuenta la etapa de la transición en que se encuentre el país en cuestión, el PMA desempeñará una de las funciones siguientes, o bien ambas:
- i) *Prestación de servicios.* El PMA ha venido realizando programas de alimentación escolar durante más de 50 años, trabajando con los niños y con sus familias, con contrapartes gubernamentales, con organizaciones no gubernamentales (ONG) y, cada vez más, con el sector privado. Las suboficinas, oficinas en los países, despachos regionales y la Sede del PMA disponen de conocimientos especializados en materia de evaluación, diseño, selección de beneficiarios, financiación, gestión, logística, compras y seguimiento.

ii) *Desarrollo de las capacidades y fomento de los conocimientos.* La experiencia adquirida por el PMA lo ha convertido en una base mundial de conocimientos sobre alimentación escolar. El PMA analiza los conocimientos de los distintos países y los difunde, además de prestar asesoramiento sobre políticas y apoyo técnico a los países de ingresos bajos y medianos. El establecimiento del Centro de Excelencia para la Lucha contra el Hambre ha mejorado considerablemente la capacidad del PMA para facilitar el aprendizaje Sur-Sur, el diálogo sobre políticas y la prestación de apoyo a los países.

19. El Cuadro 2 ilustra la conexión existente entre las etapas de transición conforme al marco SABER y los nuevos Objetivos Estratégicos y funciones en materia de alimentación escolar del PMA. En las primeras etapas de la transición, especialmente en contextos frágiles, el PMA se centrará en la prestación de servicios para ir pasando al desarrollo de la capacidad en etapas posteriores. La experiencia ha demostrado que el proceso de transición no es lineal, y que los desastres o la inestabilidad política causan retrocesos. Así pues, el marco debe considerarse una guía general, pero el PMA deberá valorar y determinar su función en cada situación.

<b>CUADRO 2: APOYO A LOS PAÍSES EN LAS ETAPAS DE TRANSICIÓN: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, FUNCIONES Y ENFOQUE DEL PMA</b>				
	<b>Etapas 1 – Latente</b>	<b>Etapas 2 – Incipiente</b>	<b>Etapas 3 – Establecida</b>	<b>Etapas 4 – Avanzada</b>
<b>Objetivos Estratégicos del PMA vinculados con el Plan Estratégico</b>	<p>1 - Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias</p> <p>2 – Respalda o restablece la seguridad alimentaria y la nutrición y crea o reconstruye los medios de subsistencia en contextos frágiles y después de una emergencia</p>	<p>2 – Respalda o restablece la seguridad alimentaria y la nutrición y crea o reconstruye los medios de subsistencia en contextos frágiles y después de una emergencia</p> <p>3 – Reducir los riesgos y poner a las personas, las comunidades y los países en condiciones de satisfacer sus propias necesidades alimentarias y nutricionales</p> <p>4 – Reducir la desnutrición y romper el ciclo intergeneracional del hambre</p>	<p>3 – Reducir los riesgos y poner a las personas, las comunidades y los países en condiciones de satisfacer sus propias necesidades alimentarias y nutricionales</p> <p>4 – Reducir la desnutrición y romper el ciclo intergeneracional del hambre</p>	<p>4 – Reducir la desnutrición y romper el ciclo intergeneracional del hambre</p>

**CUADRO 2: APOYO A LOS PAÍSES EN LAS ETAPAS DE TRANSICIÓN:  
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, FUNCIONES Y ENFOQUE DEL PMA**

	<b>Etapa 1 – Latente</b>	<b>Etapa 2 – Incipiente</b>	<b>Etapa 3 – Establecida</b>	<b>Etapa 4 – Avanzada</b>
<b>Funciones del PMA</b>	<p>Función 1: Prestación de servicios. Proporcionar transferencias de ingresos a los beneficiarios y sus familias; proteger o restablecer el acceso a la educación y la nutrición.</p>	<p>Función 1: Prestación de servicios. Restablecer o aumentar el acceso a la educación y la nutrición; proporcionar transferencias de ingresos.</p> <p>Función 2: Desarrollo de capacidades y fortalecimiento de los conocimientos. Apoyar a las instituciones nacionales sentando las bases para la transición.</p>	<p>Función 2: Desarrollo de capacidades y fomento de los conocimientos. Centrar la atención en la transición.</p> <p>Función 1: Prestación de servicios. Aumentar el acceso a la educación y la nutrición; proporcionar transferencias de ingresos.</p>	<p>Función 1: Desarrollo de capacidades y fomento de los conocimientos. Proporcionar apoyo técnico especializado a los países con gran capacidad.</p>
<b>Posible enfoque del PMA</b>	<p>Aprovechar la capacidad operacional del PMA y su capacidad para llegar a zonas de difícil acceso. Diseñar programas sencillos que puedan ampliarse rápidamente, teniendo en cuenta la estrategia final de reducción de escala; asegurarse de que se cuente con la infraestructura necesaria. Establecer asociaciones operacionales.</p>	<p>Iniciar un diálogo con los gobiernos sobre la transición y el establecimiento de una partida presupuestaria, al tiempo que se mantiene el apoyo operacional.</p> <p>Establecer estrategias de transición con los gobiernos; centrarse en generar voluntad política.</p> <p>Empezar a realizar evaluaciones y planes piloto para vincular la alimentación escolar con la producción agrícola local.</p> <p>Empezar a estimar el tiempo necesario para completar la transición.</p>	<p>Ayudar a los gobiernos a elaborar la política o el marco jurídico correspondiente.</p> <p>Evaluar experiencias de creación de nexos entre la alimentación escolar y la agricultura local y las innovaciones con potencial para ser ampliadas por los gobiernos.</p> <p>Empezar a reducir la escala de las operaciones del PMA; estimar la capacidad financiera de los gobiernos en materia de alimentación escolar y apoyar estrategias de financiación.</p>	<p>(Transición finalizada; el PMA no presta servicios, pero puede proporcionar asistencia técnica.)</p> <p>Establecer acuerdos de cooperación Sur-Sur y otro tipo de cooperación técnica.</p> <p>Extraer enseñanzas de las experiencias de los gobiernos para aplicarlas en otros países.</p>

20. En la mayoría de los países, el PMA proporciona tanto asesoramiento técnico a los gobiernos como apoyo directo a las operaciones. Las oficinas del PMA en los países tienen que evaluar los aspectos más importantes, por los que deberán regirse sus decisiones relativas a la dotación de personal, los recursos y el compromiso a nivel técnico y político.
21. En lugar de tomar la iniciativa en esferas en las que no tiene una ventaja comparativa, el PMA apoyará la labor realizada por instituciones u organismos especializados en esferas como la calidad de la educación —profesorado, libros de texto, planes de estudios, etc.— y los ensayos controlados aleatorios, así como otras investigaciones académicas.
22. Entre los asociados que presentan ventajas comparativas en estas esferas se cuentan el Banco Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Global Child Nutrition Foundation, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Fundación Bill y Melinda Gates, Partnership for Child Development, varias ONG e instituciones académicas.

---

## **EL MARCO NORMATIVO: LOS MÚLTIPLES BENEFICIOS DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR**

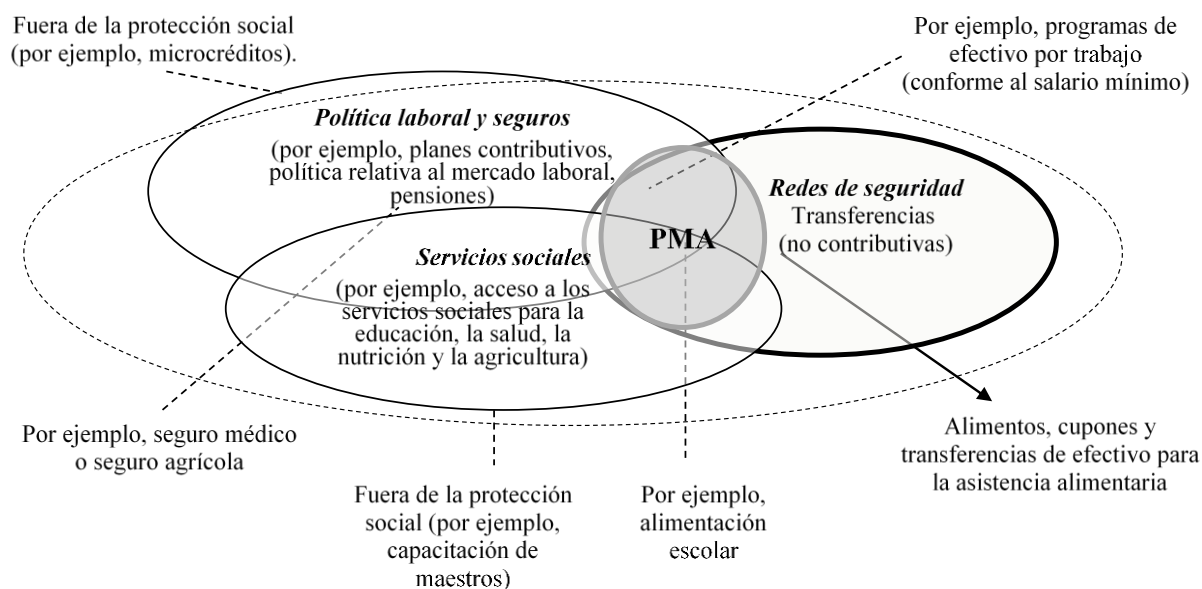
### **Protección social y desarrollo infantil**

23. En el nuevo Plan Estratégico del PMA se afirma que la alimentación escolar es una herramienta que contribuye a la consecución de los cuatro Objetivos Estratégicos<sup>12</sup>. En su calidad de transferencia no contributiva de recursos a los hogares, funciona de manera similar a otras transferencias de alimentos o de efectivo y aporta beneficios para la educación y la nutrición. La política del PMA en materia de redes de seguridad coloca a la alimentación escolar en la intersección de los servicios sociales y las redes de protección social relacionadas con el hambre, en el marco del apoyo más amplio prestado por el PMA a los gobiernos en materia de redes de seguridad relacionadas con la lucha contra el hambre, las cuales, a su vez, forman parte de los sistemas nacionales más amplios de protección social (véase la Figura 3).

---

<sup>12</sup> “Plan Estratégico del PMA para 2014-2017” (WFP/EB.A/2013/5-A/1).

**Figura 3: Componentes de la protección social<sup>7</sup>**



Fuente: adaptado de Gentilini y Omamo, 2011<sup>13</sup>

24. A menudo, la alimentación escolar es una importante fuente de nutrición para los niños cuyas familias sufren inseguridad alimentaria crónica; protege la nutrición infantil y permite a las familias volver a la normalidad durante las crisis y después de estas; actúa como una transferencia de ingresos confiable para las familias más pobres; compensa los costos de la educación y la alimentación, y disminuye el riesgo de que se saque a los niños de la escuela<sup>14</sup>.
25. La alimentación escolar puede aumentar las tasas de matrícula y asistencia —en particular de las niñas— y también contribuir al aprendizaje si se combina con una educación de calidad. Si la composición de las raciones se diseña adecuadamente, la alimentación escolar puede mejorar el estado nutricional de los niños en edad preescolar y de ciclo primario, al subsanar las carencias de micronutrientes<sup>15</sup>. Combinada con la producción agrícola local, la alimentación escolar también puede ofrecer a los pequeños agricultores un mercado previsible. Así pues, la alimentación escolar genera beneficios tanto a corto plazo —durante las crisis y después de estas—, ayudando a las comunidades a recuperarse y aumentar su resiliencia, como a largo plazo, al aumentar el capital humano<sup>16</sup>.
26. Ha quedado demostrado que resulta relativamente fácil ampliar los programas de alimentación escolar en las crisis. Entre 2008 y 2012 fueron casi 40 los países que ampliaron sus programas, en respuesta a sucesos tales como conflictos armados, desastres

<sup>13</sup> Gentilini, U. y Omamo, S.W. 2011. Social Protection 2.0: Exploring Issues, Evidence and Debates in a Globalizing World. *Food Policy*, 36 (3): 329-340.

<sup>14</sup> Alderman, H. y Bundy, D. 2012. School Feeding Programmes and Development: Are We Framing the Question Correctly? *World Bank Research Observer*, 27(2): 204–221; Honkanen, T. 2013. WFP School Feeding: the Implications of a Social Protection Lens. Documento de referencia para la política de alimentación escolar revisada de 2013. (Sin publicar).

<sup>15</sup> PMA y Partnership for Child Development. (De próxima aparición). Documento conjunto de posición sobre la alimentación escolar y la nutrición.

<sup>16</sup> PMA. (De próxima aparición). Documento de posición de política sobre la resiliencia.

naturales y crisis alimentarias y financieras<sup>17</sup>. También ha quedado de manifiesto el interés cada vez mayor que despierta la alimentación escolar en países de ingresos altos afectados por una recesión<sup>18</sup>.

## Eficacia en función de los costos, calidad y consecuencias para el PMA

27. Resulta difícil evaluar la eficacia de la alimentación escolar debido a los múltiples beneficios que aporta. Sólidos datos empíricos documentan los resultados de la alimentación escolar con respecto a efectos particulares<sup>19</sup>, pero no existe una metodología para cuantificar su impacto global. Mediante la utilización de modelos, el PMA ha estimado que la relación costo-beneficio de la alimentación escolar oscila entre 1:3 y 1:8<sup>20</sup>.
28. El PMA y los asociados evaluarán la eficacia en función de los costos de la alimentación escolar y están elaborando instrumentos para analizar la eficiencia y la eficacia en función de los costos *ex ante* de las transferencias de efectivo, cupones y alimentos; se están llevando a cabo evaluaciones internas del proceso de selección de las modalidades de transferencia.
29. La dificultad para medir la eficacia en función de los costos también afecta a otros programas que aportan múltiples beneficios, y muchos de los problemas que se describen a continuación son similares a los que encuentran otras redes de seguridad.
30. *Previsibilidad y adecuación.* La previsibilidad se refiere a la regularidad del suministro de alimentos; la adecuación se refiere a la cantidad y la calidad nutricional de las raciones y a su entrega en el momento oportuno. Entre los factores que influyen negativamente en la prestación de los servicios cabe mencionar la falta de financiación estable, la falta de disponibilidad de alimentos, y una poco sólida o inestable capacidad local para preparar y proporcionar alimentos. Los gobiernos, el PMA y los asociados deben evitar la interrupción de la cadena de suministro o los problemas de dotación de recursos que puedan causar una reducción del tamaño de las raciones y del número de días de alimentación.
31. *Sinergias con otros programas.* La alimentación escolar es una intervención multisectorial, normalmente impulsada por el sector educativo, aunque en aproximadamente el 90 % de los países incluidos en el estudio sobre la alimentación escolar realizado en 2012 por el PMA se informó de más de dos sectores que colaboraban en la alimentación escolar<sup>21</sup>. Según recientes estudios de casos, la coordinación entre los

---

<sup>17</sup> La alimentación escolar en situaciones de conflicto y después de conflictos se describe en el estudio de caso presentado en *El estado de la alimentación escolar a nivel mundial 2013*. Para consultar experiencias de cinco países de África y Filipinas véase Wodon, Q. y Zaman, H. 2010. Higher Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses. *WB Research Observer*, 25(1): 157–76; Banco Mundial. 2010. *Informe sobre seguimiento mundial 2010. Los ODM después de la crisis*. Washington, D.C.

<sup>18</sup> Como sucede en España, Grecia y Portugal: Pedro Murillo. 2013. La comida principal es la del cole. *El País*, 6 de abril de 2013; Antonio Jiménez Barca. 2013. Los platos más rebañados, los lunes. *El País*, 6 de abril de 2013; Liz Alderman. 2013. More Children in Greece are going Hungry. *New York Times*, 17 de abril de 2013.

<sup>19</sup> Oficina de Evaluación del PMA. Junio de 2012 Learning from Evaluations of School Feeding: a Synthesis of Impact Evaluations. Esta síntesis constituye el Volumen I del Anexo I del informe “School Feeding Policy: a Policy Evaluation”, documento OE/2012/002.

<sup>20</sup> El PMA y The Boston Consulting Group (BCG) formularon la “justificación de las inversiones en alimentación escolar”, que cuantifica el valor generado por cada dólar invertido en alimentación escolar utilizando pruebas de tres conjuntos de beneficios: nutrición, educación y transferencia de ingresos. La herramienta no incorpora aún el impacto de la alimentación escolar en la producción agrícola local.

<sup>21</sup> El principal sector que presta colaboración es el de la salud, seguido por la agricultura y el desarrollo local.

distintos ministerios plantea dificultades, especialmente en contextos frágiles o de baja capacidad, donde posiblemente se necesite una integración gradual de los programas. La alimentación escolar debería vincularse a los programas de asistencia a los niños en las diferentes etapas del ciclo vital<sup>22</sup> y al desarrollo de las comunidades, la creación de activos y las iniciativas de fomento de la resiliencia.

32. *Equidad.* En los programas de alimentación escolar se corre el riesgo de excluir a los niños más pobres o incluir a los de hogares que no son pobres. Se pueden producir errores de exclusión en las zonas donde hay un gran porcentaje de niños no escolarizados, en las que deben detectarse los obstáculos que se interponen a la asistencia a la escuela para determinar si es posible superarlos mediante la alimentación escolar.
33. La magnitud de los errores de inclusión depende del contexto, del enfoque utilizado para la selección de los beneficiarios y del costo de esta selección. En alrededor del 90 % de los países de ingresos bajos y en todas las operaciones que cuentan con el apoyo del PMA se utiliza una selección geográfica en lugar de la selección individual que suele usarse en los países de ingresos altos, dado que el proceso de selección y registro resulta menos complejo y costoso y hay menos probabilidades de que estigmatice a los niños<sup>23</sup>. En los países con altos índices de pobreza y donde la alimentación escolar se dirige a las zonas más pobres, la población pobre recibe la mayoría de los beneficios sin necesidad de que haya una selección individual. En contextos más heterogéneos hay más probabilidades de proporcionar comidas gratuitas a niños cuyas familias pueden pagarlas<sup>24</sup>. En estos casos, quizá sea más apropiada la selección individual o la aplicación de métodos de recuperación de costos —en cuyo marco las familias que no son pobres paguen por las comidas para compensar el costo de alimentar a los niños más pobres—, si bien habrá que sopesar los costos en relación con los beneficios potenciales.
34. Algunos gobiernos prefieren proporcionar algo de alimentación escolar a todas las regiones del país, lo que aumenta el impacto político, pero diluye la eficiencia de la orientación de la ayuda. Quizás se dé prioridad a las zonas urbanas frente a las rurales, o bien a las escuelas accesibles frente a las más remotas. El asesoramiento sobre políticas basado en datos empíricos que brinden el PMA y los asociados puede facilitar una mejor toma de decisiones de modo que los programas den prioridad a los pobres.
35. *Costos.* Aunque los costos de la alimentación escolar en la mayoría de los países se aproximan a los valores de referencia internacionales, los costos de la alimentación escolar por niño constituyen en promedio entre un 10 % y un 15 % de los costos de la educación básica<sup>25</sup>, en algunos países de ingresos bajos el costo de la alimentación escolar por niño supera el costo de la educación, lo cual indica que se podría realizar una contención de costos<sup>3</sup>. El PMA y sus asociados colaboran con estos países para analizar los factores que determinan el costo de los programas.

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, la nutrición maternoinfantil, el desarrollo en la primera infancia y los programas de salud y nutrición en la escuela.

<sup>23</sup> Algunos países ofrecen comidas a todos los escolares en el marco de programas de alimentación escolar universales.

<sup>24</sup> Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. y Ouerghi, A. 2008. *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington D.C., Banco Mundial.

<sup>25</sup> Gelli, A. y Darayani, R. 2013. Are School Feeding Programmes in Low Income Countries Sustainable? Insights on the Costs of School Feeding compared to Investments in Primary Education. *Food and Nutrition Bulletin*, 34(3): 310–317(8).



## LOS CINCO OBJETIVOS DE LA LABOR DEL PMA EN MATERIA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

36. Los objetivos y las funciones particulares de cada operación dependen del contexto, las necesidades, los objetivos nacionales y la capacidad gubernamental. Quizás con un solo programa no puedan alcanzarse todos los objetivos; y cada objetivo presenta además una serie de ventajas y desventajas respecto de los otros. En los objetivos deben tenerse en cuenta las condiciones sobre el terreno, la disponibilidad de asociados y su capacidad.

### **Objetivo 1: Proporcionar una red de seguridad para los hogares con inseguridad alimentaria a través de la transferencia de ingresos.**

37. En la alimentación escolar la transferencia de ingresos se produce en virtud de los alimentos que llegan a los hogares. El valor de la transferencia depende de la modalidad empleada, el contenido de la ración y el contexto. Las raciones para llevar a casa o los cupones pueden proporcionar un valor de transferencia más elevado —equivalente al 26 % de los ingresos de los hogares por término medio<sup>26</sup>— que los refrigerios —cuyo promedio es del 4 %<sup>27</sup>— y las comidas —cuyo promedio es de entre el 10 % y el 14 %<sup>1</sup>.

38. Este objetivo resulta particularmente importante en períodos de crisis o dificultades cuando es posible que los hogares necesiten más apoyo alimentario. Tras el impacto inicial de una crisis, el sistema escolar puede ser un medio eficaz de ampliar redes de seguridad, como la alimentación escolar, aportando una sensación de normalidad, protegiendo a los niños y maestros y favoreciendo la cohesión social.

### **Objetivo 2: Apoyar la educación de los niños mejorando la capacidad de aprendizaje y el acceso al sistema de educación.**

39. La alimentación escolar del PMA se ha centrado tradicionalmente en el acceso a la educación. Hay pruebas convincentes de que la alimentación escolar puede servir de incentivo para aumentar la matrícula y reducir el absentismo, especialmente en el caso de las niñas<sup>28</sup>. La atención seguirá centrándose en el acceso a la educación donde haya gran número de niños no escolarizados, persistan las disparidades de género, y la alimentación escolar —junto con otras intervenciones— pueda ayudar a atraer al sistema educativo a los niños a quienes les resulte más difícil asistir a clase.

40. En consonancia con las iniciativas que se están emprendiendo a nivel mundial para mejorar la calidad de la educación, el PMA centrará aún más la atención en la contribución de la alimentación escolar al aprendizaje. La alimentación escolar puede aumentar la capacidad de concentración de los niños si aporta los micronutrientes adecuados, sobre

<sup>26</sup> Godden, K., Leguéné, P., Rüdiger, J., Ruegenberg, D. y Steen Nielsen, N. 2011. *WFP Cambodia School Feeding 2000–2010: A Mixed Method Impact Evaluation*. Roma, Oficina de Evaluación del PMA.

<sup>27</sup> Downen, J., Walters, T., Gomes, M. y Finan, T. 2011. *School Feeding in Bangladesh (2001–2009): A Mixed Method Impact Evaluation*. PMA, Oficina de Evaluación, OE/2011/024.

<sup>28</sup> Gelli, A., Meir, U. y Espejo, F. 2007. Does Provision of Food in School Increase Girls' Enrolment? Evidence from Schools in Sub-Saharan Africa. *Food and Nutrition Bulletin*, 28(2): 149–155; Dreze, J. y Kingdon, G. 2011. School Participation in Rural India. *Review of Development Economics*, 5(1): 1–24; Jacoby, H.G. 2002. Benefits of a School Breakfast Programme among Andean Children in Huárez (Perú). *Food and Nutrition Bulletin*, 17(1): 54–64; Kristhansson, E., Robinson, V., Petticrew, M., MacDonald, B., Krasevec, J. y Janzen, L. 2007. *School Feeding for Improving the Physical and Psychosocial Health of Disadvantaged Elementary School Children*. Cochrane Database of Systematic Reviews 1.

todo si la comida se consume antes de que empiecen las clases. El Programa continuará velando por brindar alimentación escolar en los casos en que ya existan otros elementos —maestros capacitados, planes de estudios, infraestructuras y libros de texto—, por medio de la iniciativa “Alimentar el cuerpo, alimentar la mente” puesta en marcha en 2013 y de otras asociaciones en el sector educativo.

### **Objetivo 3: Mejorar la nutrición infantil reduciendo las carencias de micronutrientes**

41. El PMA proporciona comidas nutritivas en todos los proyectos de alimentación escolar. En los casos en que existan grandes carencias de micronutrientes<sup>29</sup>, diseñará programas que permitan proporcionar los micronutrientes de que se carezca, como vitamina A, yodo, hierro y cinc, y que puedan afectar a la capacidad de aprendizaje. El principal mecanismo de intervención seguirá siendo el suministro de alimentos multienriquecidos, como medio eficaz en función de los costos de asegurar una alimentación rica en nutrientes cuando no se disponga fácilmente de alimentos con un alto contenido de micronutrientes —carne, fruta y verduras— o cuando estos sean inasequibles.
42. Siempre que sea viable, el PMA diseñará programas que promuevan la diversidad del régimen alimenticio suministrando productos pertenecientes a varios grupos de alimentos. Hará un seguimiento de los costos y se asegurará de que la ingesta de nutrientes de los niños sea la adecuada, en coordinación con asociados que tengan experiencia y recursos, como los ministerios, la FAO, la OMS, el UNICEF, la UNESCO, las ONG y las comunidades.
43. El PMA trabajará junto con asociados para asegurarse de que se proporcione alimentación escolar paralelamente a las intervenciones relacionadas con la salud y la nutrición como las instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento, la desparasitación, la educación sobre salud y nutrición y los controles médicos periódicos, que contribuyen a crear un ambiente propicio para el aprendizaje y protegen la salud de los niños.
44. Si bien el PMA seguirá centrando la atención en los niños de enseñanza primaria, aprovechará las oportunidades de proporcionar micronutrientes y educación sobre nutrición a niños de preescolar y adolescentes, especialmente chicas, ya que estas corren gran riesgo de presentar carencias de micronutrientes y son un elemento clave para revertir el ciclo del hambre y la malnutrición<sup>30</sup>, pero resulta difícil llegar a ellas por otras vías.
45. Al formular programas de alimentación escolar, el PMA, los gobiernos y los asociados tendrán en cuenta las preocupaciones en materia de nutrición, entre ellas los nuevos problemas de sobrepeso y obesidad. El PMA incorporará estas preocupaciones a las herramientas de diseño de los programas, a fin de evitar proporcionar raciones de alimentos inadecuadas.

---

<sup>29</sup> Cuando los niveles de anemia de los niños en edad escolar superen el 40 %.

<sup>30</sup> Bhutta, Z., Das, J., Rizvi, A., Gaffey, M., Walker, N., Horton, S., Webb, P., Lartey, A. y Black, R. 2013. *Evidence-based Interventions for Improvement of Maternal and Child Nutrition: What Can Be Done and at What Cost?* Parte II de la serie de cuatro documentos de *The Lancet*. Publicado en línea el 6 de junio de 2013.

#### **Objetivo 4: Fortalecer la capacidad nacional en materia de alimentación escolar prestando apoyo normativo y asistencia técnica**

46. El PMA seguirá respondiendo a la demanda de asistencia de los gobiernos a la hora de integrar la alimentación escolar en las políticas y marcos jurídicos nacionales, diseñar programas nacionales eficientes y sostenibles y procurar unas fuentes de financiación estables. Ayudará a los gobiernos a formular políticas de alimentación escolar que tengan en cuenta el contexto cultural y las directrices nacionales con respecto al régimen alimentario.
47. El PMA aumentará la capacidad de las instituciones nacionales para integrar la alimentación escolar en sistemas de protección social más amplios, mediante la prestación de asistencia técnica en materia de selección de beneficiarios, nutrición, compras, logística, elaboración de alimentos, control de calidad, análisis de costos y seguimiento y evaluación (SyE).
48. Cuando sea apropiado y eficaz en función de los costos, el PMA proporcionará a los gobiernos servicios en esferas tales como las compras, la logística y el desarrollo de capacidades para ayudar a efectuar la transición a manos nacionales.
49. El PMA seguirá promoviendo la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular con miras a fortalecer las capacidades nacionales en materia de alimentación escolar y facilitar el diálogo sobre políticas, en particular a través del Centro de Excelencia para la Lucha contra el Hambre. Está estableciendo asociaciones con distintos países para apoyar la colaboración Sur-Sur y la cooperación triangular en las esferas de la seguridad alimentaria y la nutrición, y examinando las buenas prácticas extraídas de sus propias experiencias.

#### **Objetivo 5: Establecer vínculos entre la alimentación escolar y la producción agrícola local siempre que sea posible y viable**

50. Los gobiernos están cada vez más interesados en vincular la alimentación escolar con alimentos producidos localmente, para asegurar la seguridad alimentaria a largo plazo<sup>31</sup>, con lo cual no solo se apoya a los niños beneficiarios sino también el desarrollo de los mercados, los medios de subsistencia de los pequeños agricultores<sup>32</sup>, los comerciantes y los proveedores o encargados de preparar las comidas, así como las industrias locales de elaboración de alimentos<sup>33</sup>.
51. El PMA cuenta con una experiencia considerable en la obtención y elaboración de alimentos en países en desarrollo; en la prestación de ayuda a los fabricantes locales para aplicar medidas de control de calidad y optimizar los procesos de producción a fin de aumentar al máximo los beneficios nutricionales, el tiempo de conservación y la aceptación de los alimentos, y así como en la colaboración con asociados para el desarrollo agrícola, organizaciones de agricultores, pequeños y medianos comerciantes y nuevas

---

<sup>31</sup> Grupo de expertos de alto nivel del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 2012. *Social Protection for Food Security. A Report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*. Roma.

<sup>32</sup> Sumberg, J. y Sabates-Wheeler, R. 2011. Linking Agricultural Development to School Feeding in Sub-Saharan Africa: Theoretical Perspectives. *Food Policy*, 36: 341–349.

<sup>33</sup> Alderman, H. y Yemtsov, R. 2012. Productive Role of Safety Nets. Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1203. Documento de antecedentes para la estrategia del Banco Mundial 2012-2022 sobre protección social y trabajo.

plataformas comerciales por medio del programa piloto “Compras para el progreso” y otras iniciativas impulsadas por los países<sup>34</sup>.

52. Según el país de que se trate y el contexto normativo que exista, el PMA podrá:
  - i) adaptar sus programas de alimentación escolar de modo que se incluyan las compras locales, sobre todo en beneficio de los pequeños agricultores, en particular las mujeres, y/o
  - ii) asesorar a los gobiernos sobre estrategias para establecer nexos entre los programas de alimentación escolar nacionales y la producción agrícola local.
53. Varias oficinas en los países han puesto en marcha programas de alimentación escolar innovadores que incluyen las compras locales, la elaboración local o la adquisición descentralizada, con asociados tales como la FAO y el FIDA<sup>35</sup>. Al menos 7 de los 21 países que integran la iniciativa “Compras para el progreso” se ha informado de que se han establecido nexos entre esta y la alimentación escolar<sup>36</sup>.
54. Se espera contar en 2014 con pruebas del impacto de estos programas en la economía local y los pequeños agricultores. Por medio del programa previsto de aprendizaje a partir de actividades de Compras para el progreso, el PMA y sus asociados especializados en el tema están documentando las buenas prácticas y el impacto, con miras a ayudar a determinar los resultados concretos a los que el PMA debería aspirar y cómo medirlos.

---

## DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS EN LA PRÁCTICA: DISYUNTIVAS Y PRINCIPALES DECISIONES

55. Los programas de alimentación escolar del PMA deben ser sostenibles, selectivos y eficaces en función de los costos, proporcionar raciones nutritivas y utilizar, en la medida de lo posible, alimentos producidos localmente. Para lograr un equilibrio entre todos estos elementos es posible que haya que optar con respecto a los aspectos que se describen a continuación.
56. *Elegir el objetivo o los principales objetivos de la operación.* No todos los objetivos pueden lograrse en un solo programa, y cada uno presenta sus ventajas y desventajas con respecto a los demás. Los gobiernos y el PMA, basándose en un análisis de la situación, deben determinar el objetivo o los objetivos principales y diseñar la operación en consecuencia. Un elemento central lo constituye la modalidad adoptada —refrigerios, comidas, raciones para llevar a casa o una combinación de estas modalidades—, ya que cada una presenta diferentes beneficios, costos y necesidades operacionales<sup>37</sup>. Mientras que las comidas y los refrigerios pueden aumentar la ingesta energética y de micronutrientes de los niños, que las raciones para llevar a casa se comparten con el resto de la familia y quizás no contribuyan a mejorar el estado nutricional de los niños. Las comidas

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, la iniciativa de 2012 del Gobierno del Brasil, el PMA y la FAO de “Compras a los africanos para África”, aplicada en Etiopía, Malawi, Mozambique, el Níger y el Senegal.

<sup>35</sup> Longford, S. 2013. Documento de posición del PMA sobre los nexos entre la alimentación escolar y la producción agrícola local. Documento de antecedentes preparado para la política de alimentación escolar revisada del PMA de 2013.

<sup>36</sup> Según un estudio realizado en fecha reciente por la Dependencia encargada de la iniciativa “Compras para el progreso”. Otras cuatro oficinas en los países tienen previsto crear dichos nexos.

<sup>37</sup> Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. & Drake, L. 2009 *Replanteamiento de la alimentación escolar: Redes de protección social, desarrollo infantil y el sector de la educación*. Washington D.C., Banco Mundial y Roma, PMA. Cuadro 5.3.

proporcionan más calorías que los refrigerios, pero es posible que requieran almacenamiento, instalaciones para cocinar y unos niveles de participación de la comunidad de los que quizá no se disponga en entornos frágiles o urbanos. Las raciones para llevar a casa son la modalidad más cara, pero pueden destinarse a grupos de beneficiarios concretos, como las niñas, los huérfanos o los niños afectados por el VIH y el sida, y proporcionar un mayor número de ingresos a todo el hogar, además de no requerir infraestructura escolar.

57. *Calidad nutricional de los alimentos comprados localmente.* Los alimentos comprados localmente deben satisfacer las necesidades de los niños en materia de nutrientes, lo cual no siempre sucede. Los micronutrientes en polvo pueden complementar las comidas cuyo contenido de micronutrientes esté por debajo de la norma. Algunas oficinas en los países están ensayando la introducción de frutas, verduras y productos lácteos para diversificar la dieta y aumentar el contenido de micronutrientes, pero la capacidad del PMA de adquirir estos productos se ve limitada por consideraciones de costo, estabilidad e inocuidad de los alimentos. La ampliación de las transferencias de efectivo y cupones plantea una importante oportunidad de aumentar la obtención local de los suministros para la alimentación escolar. La participación de los gobiernos, los asociados y las comunidades es fundamental para ampliar el uso de alimentos comprados localmente.
58. *Compras a nivel local, regional o internacional.* Comprar a pequeños agricultores puede no resultar menos costoso que comprar a escala nacional, regional o internacional. Es posible que comprar a grupos de agricultores cerca de las escuelas incremente los costos debido al menor grado de economías de escala, pero esas compras también pueden reducir los costos de transporte y manipulación y aumentar el apoyo de la comunidad y su participación en los programas de alimentación escolar. Cuando el PMA gestione las compras con financiación de los donantes, examinará cada caso a fin de determinar si se justifica pagar un precio más elevado para comprar alimentos producidos localmente teniendo en cuenta los beneficios que esas compras aportan a la economía local, el acceso de los agricultores a los mercados y la seguridad alimentaria. Cuando son los gobiernos quienes financian los programas, pueden optar por pagar precios más elevados para comprar alimentos producidos o adquiridos localmente a fin de beneficiar a las economías locales.
59. *Estudiar mejores formas de prestar asistencia a los beneficiarios.* Cuando sea viable, las oficinas en los países deben incorporar nuevas herramientas, como dinero en efectivo, cupones o compras locales, para aumentar la eficacia de los programas, analizar mejores formas de dar asistencia a los beneficiarios y facilitar el traspaso potencial de la responsabilidad a los gobiernos. Esto puede conducir a que en el marco de los programas se transfiera efectivo a los distritos, como en el caso de Etiopía, o a las escuelas, como en Kenya; a que se distribuyan cupones conjuntamente con los proveedores o encargados de preparar las comidas, o a que se sustituyan las raciones en especie para llevar a casa por dinero en efectivo, como sucede en Camboya<sup>38</sup>. Cada tipo de programa presenta ventajas y desventajas aparte de las consideraciones sobre nutrición y costos: i) es posible que no siempre se cuente con alimentos cerca de la escuela, especialmente en las zonas de mayor inseguridad alimentaria; ii) algunas modalidades pueden ser más apropiadas para zonas urbanas y otras para zonas rurales; iii) quizás resulte necesario reforzar los sistemas de

---

<sup>38</sup> Las oficinas en los países deben remitirse a la directiva del Departamento de Servicios de las Operaciones del PMA del 8 de diciembre de 2011 sobre la programación de las actividades basadas en el uso de efectivo y cupones (OD2011/004).

contabilidad a nivel local, y iv) se deberá analizar la capacidad del distrito o la comunidad para evitar exacerbar las desigualdades, ya que en las zonas más pobres quizás la administración tenga menos posibilidades de brindar servicios de calidad.

---

## DOS NUEVOS REQUISITOS PARA LAS OPERACIONES DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PMA<sup>39</sup>

60. *Evaluación.* El marco de evaluación SABER se incorporará en la preparación de todos los proyectos de alimentación escolar del PMA. Se basa en las normas sobre alimentación escolar presentadas en la política del PMA de 2009 en materia de alimentación escolar, que se han reducido a cinco objetivos de política (véase el Cuadro 4)<sup>40</sup>. El marco permitirá a los gobiernos y a las oficinas del PMA en los países evaluar la calidad de los programas y afrontar los desafíos. Se pedirá a las oficinas en los países que presenten los resultados de la evaluación en todos los documentos de proyectos que tengan un componente de alimentación escolar. Los resultados de la aplicación del marco SABER relativos a todos los proyectos se compilarán en la Sede a fin de efectuar un análisis general de las tendencias y del cumplimiento de la política de alimentación escolar.

---

<sup>39</sup> El PMA continuará: i) velando por que se aseguren los elementos del conjunto mínimo de servicios, a saber, promoción de la educación de las niñas, agua potable y letrinas, educación sobre salud y nutrición, tratamientos antihelmínticos, educación sobre VIH y sida, apoyo psicosocial, prevención del paludismo, cocinas económicas y huertos escolares, ii) incorporando consideraciones acerca de la protección y el género en todos los proyectos; iii) adhiriendo a las Normas mínimas de educación en emergencias de la Red internacional para la educación en situaciones de emergencia, y iv) asegurando la realización de un análisis contextual para disminuir al mínimo los riesgos en materia de protección, como la violencia contra los alumnos, especialmente contra las niñas. La postura del PMA con respecto a los huertos escolares sigue siendo que se trata de herramientas de aprendizaje y demostración muy útiles como parte del plan general de estudios sobre nutrición, que ayudan a fortalecer la participación comunitaria. En algunos casos pueden complementar las comidas escolares, pero no debe esperarse que produzcan suficientes alimentos para satisfacer todas las necesidades de los programas. Los huertos escolares no deben formar parte de estrategias de sostenibilidad que se basen en el supuesto de que la comunidad, los maestros o los niños deben sostener enteramente el programa.

<sup>40</sup> El paso de “normas de calidad” a “objetivos de política” refleja la preferencia de los gobiernos y los asociados por avanzar en la consecución de metas en lugar de establecer normas. Esta política revisada armoniza la política y la práctica del PMA con el marco de evaluación aplicable a la alimentación escolar reconocido internacionalmente. Las orientaciones existentes se actualizarán y ampliarán de conformidad con los cinco nuevos objetivos de política.

<b>CUADRO 4: TRANSICIÓN DE LAS OCHO NORMAS DE CALIDAD A CINCO OBJETIVOS DE POLÍTICA</b>	
<b>Objetivos de la Política de alimentación escolar revisada del PMA</b>	<b>Normas de calidad de la Política del PMA en materia de alimentación escolar</b>
1. Marcos de política	1. Sostenibilidad
	2. Plena alineación con los marcos de políticas nacionales
2. Capacidad financiera	3. Estabilidad de la financiación y la presupuestación
3. Capacidad institucional y coordinación	5. Arreglos institucionales sólidos para la ejecución, el seguimiento y la rendición de cuentas
	7. Asociaciones y coordinación intersectorial sólidas
4. Diseño y ejecución	4. Programas bien formulados, eficaces en función de los costos y basados en las necesidades
	6. Estrategia de producción y abastecimiento locales
5. Funciones de la comunidad: ir más allá de la escuela	8. Intensa participación comunitaria y fuerte sentido de apropiación

61. *Costos.* En todos los nuevos documentos de proyectos que tengan un componente de alimentación escolar, las oficinas en los países tendrán que informar sobre el costo absoluto anual previsto de la alimentación escolar, por niño. Esta información se comparará a continuación con los umbrales establecidos con respecto a los costos aceptables, elevados o muy elevados en la Sede. Las oficinas en los países que tengan costos muy elevados deberán aportar una justificación o diseñar estrategias de contención de costos<sup>41</sup>.
62. Se formularán unas orientaciones sobre estos nuevos requisitos, que se transmitirán a todas las oficinas en los países junto con esta política revisada.

<sup>41</sup> El PMA y BCG formularon la metodología de comparación de costos para determinar los costos reales de las operaciones de alimentación escolar del PMA en cada país, basándose en el análisis del acceso marítimo, el número de artículos de la canasta de alimentos, la situación con respecto a los ingresos y el contexto del país, esto es, si se trata de una situación de emergencia o una de mayor estabilidad. Los datos anuales recogidos desde 2008 permiten calcular promedios de cinco años y un rango de desviación estándar, en los que el PMA basará sus umbrales de costos.

---

## SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

63. El PMA formulará una estrategia global de SyE aplicable a la alimentación escolar. En el nuevo Marco de resultados estratégicos se incluyen nuevas versiones de los indicadores revisados de efectos y productos a nivel institucional que se ajustan a esta política revisada (véanse los Anexos I y II). Los informes normalizados anuales de los proyectos seguirán generando datos sobre los efectos y los productos de los programas de alimentación escolar del PMA.
64. El PMA realizará un estudio mundial sobre la alimentación escolar cada dos años a fin de hacer un seguimiento de los progresos en la aplicación de la política. El seguimiento de los progresos concretos a escala nacional se realizará por medio del marco de evaluación SABER.
65. La orientación y los indicadores del PMA se modificarán si es necesario teniendo en cuenta lo aprendido a partir de la iniciativa “Compras para el progreso”, el informe de evaluación previsto para 2014 y el marco de SyE basado en las experiencias de “Compras para el progreso” —que incluirán los procesos de compras públicos y los nexos entre esta iniciativa y la alimentación escolar—.

---

## DE CARA AL FUTURO: PRINCIPALES MEDIDAS DEL PMA

### Apoyar la calidad de la educación renovando las asociaciones

66. El PMA, el UNICEF y la UNESCO, conscientes de sus funciones complementarias, pusieron en marcha la iniciativa “Alimentar el cuerpo, alimentar la mente” con el fin de mejorar la calidad de la educación. Esta iniciativa impulsada desde el terreno se realizará en cuatro países piloto con potencial para la innovación y oportunidades de definir modelos de asociación que puedan reproducirse: Haití, Mozambique, el Níger y el Pakistán. Además de fortalecer la colaboración ya existente, principalmente con los gobiernos, esta iniciativa de tres años de duración procurará obtener el apoyo de asociados del sector privado. Los efectos esperados son la mejora de la salud y la nutrición infantil; un mayor acceso a atención de la primera infancia; la mejora de las tasas de matrícula de las niñas, principalmente las adolescentes; la colaboración con las comunidades y los gobiernos en la creación de entornos escolares que propicien el aprendizaje, y pruebas que demuestren sinergias entre la educación, la salud y la nutrición.

### Seguir ampliando la base empírica

67. El PMA seguirá colaborando con asociados en el programa de investigación de 2009, que se actualizó en 2013<sup>42</sup>. Entre los temas de investigación figuran la eficiencia de la orientación geográfica en los países de bajos ingresos; el análisis detenido de los factores que influyen en el costo de los programas; las evaluaciones del impacto en cada país, y el impacto de comprar a pequeños agricultores. La investigación será realizada en su mayor parte por asociados especializados del mundo académico, como Partnership for Child

---

<sup>42</sup> El PMA ha establecido una asociación con Public Health Nutrition Research (PHNR), un consorcio de investigación basado en el Reino Unido, para recopilar y analizar información sobre la alimentación escolar en los países de ingresos altos, tema sobre el cual, por quedar fuera de su mandato y capacidad, el PMA tiene un gran vacío de conocimiento.



Development, con el apoyo del PMA. En 2014 saldrán dos publicaciones sobre las enseñanzas adquiridas en relación con las buenas prácticas y la alimentación escolar.

### **Ayudar a los gobiernos a establecer y mantener programas nacionales**

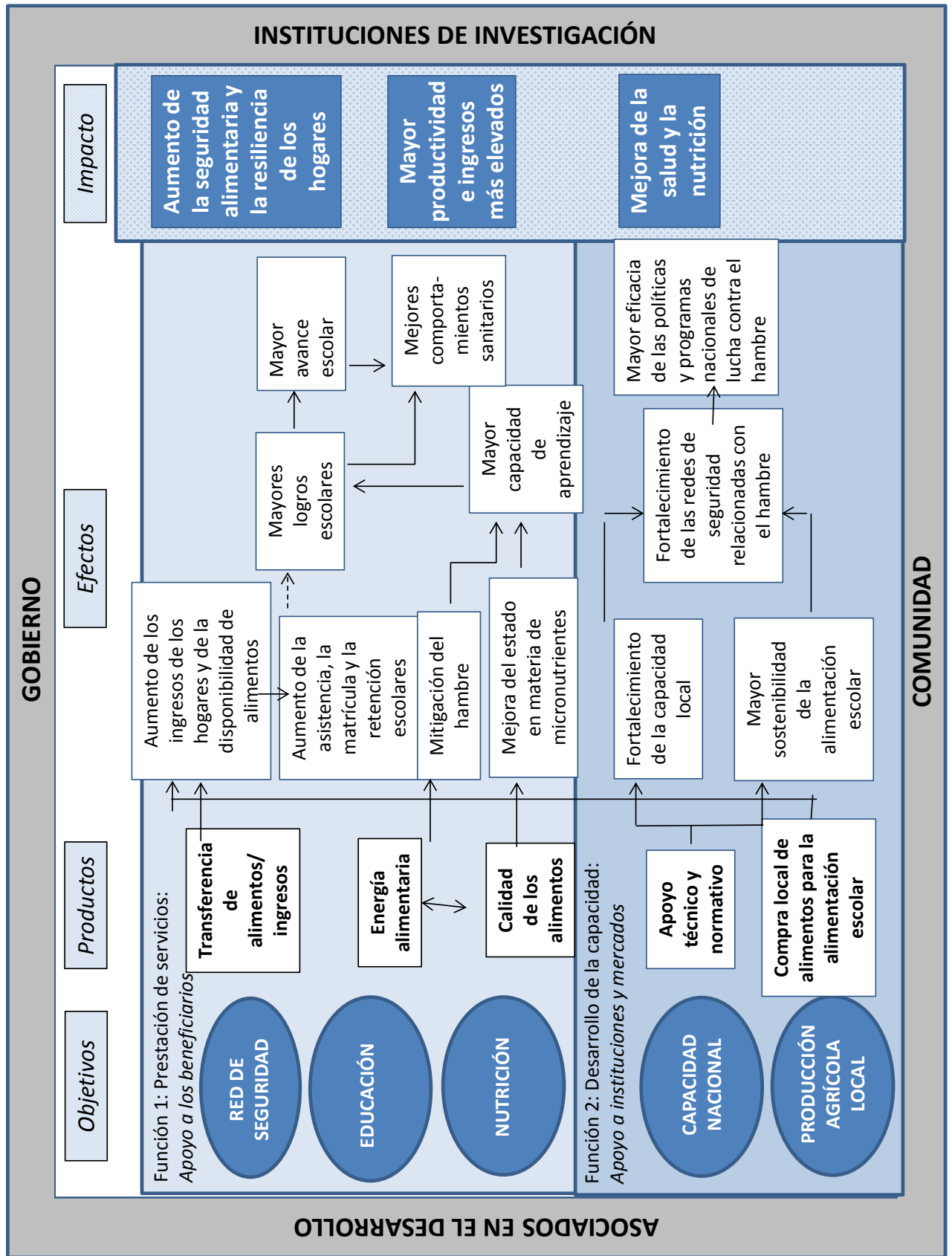
68. El PMA seguirá respondiendo a la demanda de asesoramiento sobre políticas y asistencia técnica por parte de los países para lograr unos programas nacionales sostenibles, en el marco del apoyo más amplio que presta a las redes de seguridad<sup>43</sup>. Hará todo lo posible por aunar los sectores de la educación, la salud y la agricultura, fortalecer su relación con la FAO y aprovechar al máximo el apoyo del sector privado.
69. Por medio del Centro de Excelencia para la Lucha contra el Hambre y de otras iniciativas, el PMA seguirá promoviendo una cooperación triangular entre los países y apoyando el diálogo de alto nivel en las esferas de la seguridad alimentaria, la nutrición y las redes de seguridad. El PMA y el Banco Mundial intensificarán la colaboración en materia de alimentación escolar en el contexto de un acuerdo de asociación más amplio entre las dos organizaciones.
70. Más de la mitad de los programas nacionales sostenibles que actualmente se llevan a cabo en 64 países de ingresos medios y bajos se iniciaron con el apoyo del PMA. La presente política revisada recoge los resultados de los análisis y las enseñanzas adquiridas de estas experiencias en los últimos cinco años. Al adoptar estas nuevas orientaciones de política, el PMA estará en mejores condiciones de ayudar a los gobiernos a elaborar programas de alimentación escolar eficaces que contribuyan a la eliminación de la pobreza y el hambre y promuevan la prosperidad nacional.

---

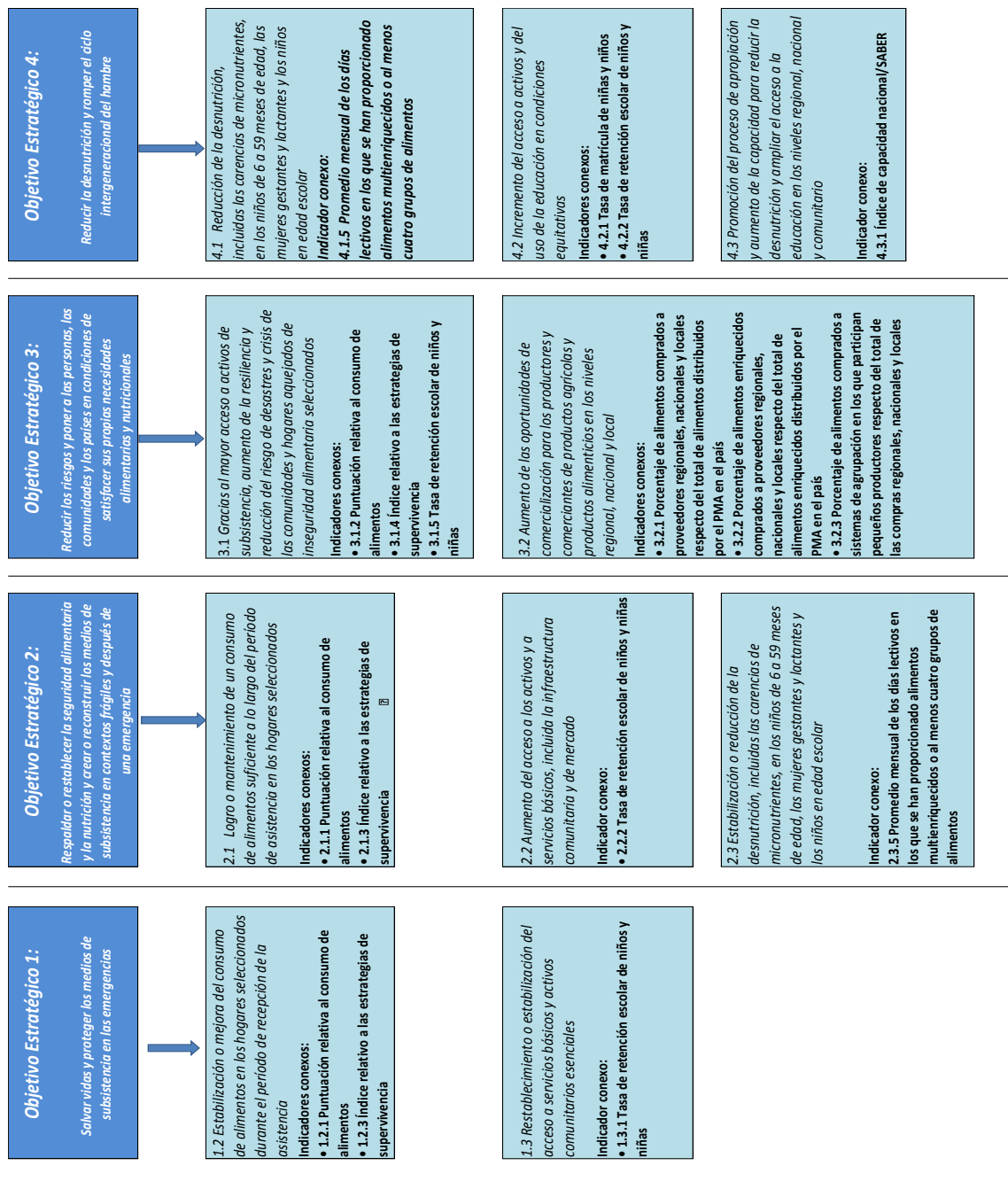
<sup>43</sup> El PMA está preparando un marco de orientación general sobre las redes de seguridad que guardan relación con el hambre, como la alimentación escolar, que se distribuirá a las oficinas en los países a principios de 2014.

# Contribución del PMA a la lucha contra el hambre infantil

## ANEXO I



# La alimentación escolar a través del Marco de resultados estratégicos del PMA<sup>1</sup>



---

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

BCG	The Boston Consulting Group
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
PHNR	Public Health Nutrition Research
SABER	marco de sistemas para mejorar los resultados educativos
SyE	seguimiento y evaluación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia