

# **PROPUESTA DE REFORMA DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACION PARA ESCOLARES**

*Pedro Francke*

El presente informe presenta una evaluación de los principales problemas a resolver y temas a abordar en miras a buscar una mayor efectividad y eficiencia de los programas de alimentación para escolares. Bajo ese nombre, englobamos tanto al programa de desayunos escolares como al de alimentación escolar.

## **1. Objetivos del programa**

Los programas de alimentación para escolares tradicionalmente tienen como objetivo general contribuir a mejorar el nivel de aprendizaje de los niños, lo que se pretende lograr a través de dos resultados deseados:

1. Lograr un mayor nivel de matrícula y asistencia.
2. Mejorar el nivel nutricional de los niños, en particular reduciendo la anemia.

También se habla de otra vía, la de reducir el “hambre de corto plazo” para mejorar la atención en clase. Sin embargo, al evidencia científica de este efecto todavía no es contundente.

## **2. Alimentación escolar, matrícula y asistencia**

En relación al primer objetivo de mejorar la matrícula y asistencia, en el Perú la matrícula educativa es bastante elevada en el nivel primario. Evaluaciones de impacto comparando los programas de desayunos de Pronaa y Foncodes del 2000 (Ravina y Paulini 2002) indican que el aumento en la probabilidad de asistencia declarada en una encuesta de hogares aumenta entre 1 y 2% donde se entregan estos programas. Esto equivale a un costo de US\$ 640 a 940 por alumno atraído, frente a aprox. US\$ 200 anuales por alumno en la educación primaria. Otros estudios, como el de Cueto et al (2000), indican una mejora en la asistencia significativa, no solamente de la matrícula.

Si bien no hay estadísticas buenas sobre la asistencia efectiva en la primaria, y se sabe que existen aun problemas de falta de cobertura en la pre-escolar (de 3 a 5 años) y en la secundaria (sobretudo en zonas rurales), es probable que en estos casos los problemas mayores sean de oferta antes que de demanda. Evidencias circunstanciales indican, por ejemplo, que los padres mandan sus años desde los 5 años al colegio

primario donde no hay inicial. Otras estimaciones indican que el principal determinante de que los jóvenes no asistan a la secundaria es el fracaso en la primaria; en algunas estimaciones incluso el nivel de ingreso de la familia no resulta ser una variable relevante en la decisión de asistir.

*Recomendaciones: Poner énfasis en ampliar el programa hacia la educación inicial y pre-escolar. Reconvertir Comedores Infantiles en comedores pre-escolares.*

### **3. Contenido nutricional del alimento**

La selección de los objetivos es de fundamental importancia en definir el contenido nutricional del alimento.

Para mejorar el estado nutricional de los niños, particularmente la anemia, evidentemente la clave es la entrega de un alimento muy rico en hierro (y en buenas condiciones de absorción del mismo). Los desayunos con alimentos preparados fortificados son muy efectivos al respecto (ver por ejemplo la evaluación de S. Cueto et al, así como la de Pollit et al). La entrega de dinero no lograría este objetivo, ya que se diluye en el hogar. Muy probablemente pasa lo mismo con los almuerzos escolares, lo que podría superarse si es que se incluyera una suplementación o fortificación con hierro.

El problema de anemia debe tener prioridad en relación a un potencial problema de deficiencia energético-proteica en escolares? Es probable que los escolares, particularmente en zonas andinas, tengan un problema de deficiencia energético-proteica, particularmente de proteínas de origen animal. No hay demostración científica firme acerca de las potenciales consecuencias de esta deficiencia sobre el aprendizaje y otros desempeños. Adicionalmente, la entrega de almuerzos, o de alimentos en general, a los escolares, muy probablemente sería inframarginal, es decir, llevaría a una sustitución dentro del hogar que haría que la entrega de tales alimentos no tenga efectos distintos sobre el consumo de alimentos que una transferencia de ingresos a la familia. Ambas cuestiones –los efectos de la deficiencia energético-proteica sobre los desempeños y los límites de un programa específico para este grupo social de contrarrestar esta deficiencia – nos llevan a ser bastante escépticos respecto a tener esto como objetivo y a considerar la deficiencia de hierro como el principal problema a enfrentar.

En síntesis, los conocimientos que tenemos la fecha parecen sugerir que un programa de alimentación para escolares debe tener una fortificación con hierro, lo que hasta la fecha se logra mejor con desayunos con alimentos preparados fortificados.

A pesar de ello, dos elementos parecen hacer que los almuerzos, que reparten alimentos crudos y dan una comida mas variada y amplia, resulten mucho más demandados que los desayunos: 1) el reparto de alimentos crudos hace más fácil que directores, profesores y dirigentes de Apafas reciban parte del beneficio (porque al preparar el control se hace mas difícil y porque los alimentos son mas fácilmente utilizados por la familia o vendidos); 2) los propios escolares y sus familias pueden sentir que el beneficio es mayor, dado que tiene mayor contenido energético y es una comida “mas importante” (además, para los escolares el almuerzo es algo mas variado y sabroso, y el desayuno que se siempre igual o muy parecido puede generar desgano de comerlo).

*Recomendaciones: Añadir a los almuerzos escolares una mezcla de suplementación de micronutrientes rica en hierro, como lo hace actualmente PANFAR y comedores infantiles. Evaluar efectos del programa sobre anemia y aprendizajes. Los desayunos con leche fresca también deben tener una forma de lograr esta fortificación o suplementación con hierro.*

#### **4. ¿Desayunos o almuerzos?**

La coexistencia de dos programas llama la atención, aunque debe resaltarse que nunca son superpuestos en el mismo colegio. Sin embargo, sí implican sistemas de compras, logística y supervisión distintos, complejizando su administración.

Una de las diferencias más significativas entre los dos programas existentes es la oportunidad de entrega del alimento. Algunos elementos de discusión al respecto tienen que ver con el hambre de corto plazo y la pérdida de horas de clase por preparar el alimento.

Para reducir el hambre de corto plazo, es claro que solo los desayunos logran este resultado. La pregunta es si: i) ante la ausencia de un desayuno escolar, un porcentaje significativo de niños sale de su casa sin tomar desayuno y por lo tanto con hambre de corto plazo, ii) si efectivamente el hambre de corto plazo tiene un efecto significativo

sobre la capacidad de aprendizaje y el desempeño educativo. Presumiblemente, en las zonas urbanas existe la costumbre de un desayuno, por lo que este problema no sería importante. Una mayor discusión e investigación se requiere sobre el tema en las zonas rurales (y probablemente sería diferente en distintas regiones). A la fecha, sin embargo, este argumento no parece suficientemente fuerte como para sustentar que los desayunos son superiores a los almuerzos, dado que el efecto del “hambre de corto plazo sobre el rendimiento no es tan clara.

El otro elemento importante en esta discusión tiene que ver con las horas de clase. Una evaluación de los desayunos escolares (Cueto et al) encontró que estos mejoraban la anemia y la atención en clase, pero que no se habían logrado mayores aprendizajes, lo que se hipotetizó podía deberse a que la preparación y toma del desayuno hacía que los alumnos perdieran un valioso tiempo de clase. Los almuerzos podrían estar exentos de este problema.

Es inevitable que los desayunos generen pérdida de horas de clase? La respuesta es no. La organización de cada colegio, con el compromiso de los profesores, bajo la supervisión adecuada y con participación de los padres de familia, para que ello no suceda, debería poder resolverlo. Pero sin duda exige un importante esfuerzo que no necesariamente se viene llevando a cabo en todas las regiones y colegios.

La discusión sobre las ventajas y desventajas entre desayunos y almuerzos es compleja, e incluye otros aspectos, que se hipotetizan como: i) la preferencia de las familias por almuerzos, entre otras cosas, porque si las madres trabajan no necesitan preocuparse de la alimentación del niño hasta la noche; ii) las posibles mayores filtraciones hacia “no alumnos” de los almuerzos, iii) la mayor variedad de los almuerzos, y por lo tanto mayor aceptación, mayor ingesta efectiva y menor desperdicio de recursos, iv) el mayor costo cargado a las familias de los almuerzos, en comparación con el mayor costo de los desayunos, v) la facilidad logística de los desayunos, vi) la aplicación de ambos programas en colegios con doble turno, ¿en tarde no reciben desayuno? ¿el almuerzo les quita horas de clase?.

*Recomendación: la variedad de temas involucrados en la decisión desayuno / almuerzo plantean la necesidad de un estudio sobre como las familias se organizan alrededor de los mismos en distintos ámbitos geográficos.*

## 5. Focalización

En conjunto, los programas de alimentación para escolares muestran una inadecuada focalización. La cobertura actual de estos programas es de alrededor de 59% de los niños pobres (y apenas algo más de la cuarta parte del total de escolares de primaria), lo que refleja que existe una importante población no cubierta. En estas condiciones, estos programas se destinan en buena parte a población no pobre y a zonas de relativamente mayor desarrollo y menor desnutrición.

El principal problema existente en la forma de focalización del programa es la mala focalización geográfica. Los colegios escogidos para el programa responden principalmente a una lógica político-histórica, es decir, a decisiones tomadas debido a una lógica política clientelar o burocrática en el pasado, y que no han sido revisadas. Adicionalmente, hay una parte ubicada en algunas zonas de mayor pobreza, en particular a partir del programa apoyado por el PMA.

En el Presupuesto 2004, se han asignado fondos en base a un criterio de focalización geográfica bastante adecuado, a nivel distrital, para estos programas más los nutricionales (ambos juntos en una sola bolsa). El criterio de distribución considera una mezcla de índices de desnutrición y de pobreza por NBI. Sin embargo, esa distribución geográfica de los fondos presupuestales no se ha respetado.

El gobierno deben desarrollar un plan de refocalización, considerando la escasez de fondos existentes y la necesidad de darles el mejor uso posible. Dada la existencia de este grueso error de focalización geográfica, tal plan debe considerar fundamentalmente una refocalización de colegios beneficiados por el programa.

¿Es conveniente iniciar ya un programa de focalización individual con este programa? Una focalización individual como se sabe tiene mayores costos administrativos, requiere una alta capacidad institucional, es mejor hacerlo de manera común a varios programas y tienen desventajas específicas dentro de la escuela por la discriminación y segmentación que puede producir dentro del aula. Las ganancias que se pueden ganar de una mejor focalización geográfica que es de muy bajo costo y muy sencilla administrativamente, hacen recomendable que sea mejor empezar por esta.

*Recomendación: mejorar la focalización del programa, impidiendo el ingreso al mismo de nuevos colegios ubicados en distritos de quintiles 4 y 5 (más ricos) y priorizando la entrada de colegios de los quintiles 1 y 2 (más pobres).*

## **6. Contenido de los desayunos**

Existen en la actualidad hasta 4 raciones distintas para los desayunos escolares. Si bien algunas variaciones debido a que distintas regiones pueden tener distintas costumbres y distintos costos, llama la atención la entrega de leche UHF en Lima, dado que esta leche es significativamente más cara (0,901 por ración vs 0.578 por ración en la versión más barata, una diferencia de 55%). Existiendo un problema de subcobertura, la entrega de leche UH en vez de un sucedáneo lácteo como el que se entrega en otras regiones, implica que 110 mil niños se quedan sin recibir desayuno debido a esta decisión. La mayor facilidad de preparación de la leche UHF, respecto de las otras opciones, no parece justificar esta decisión.

*Recomendación: eliminar la compra de leche UHF y cambiarla por enriquecido lácteo, usando los recursos ahorrados para mejorar y ampliar el programa.*

## **7. Ventajas y desventajas de cambiar alimentación de escolares por CCT**

Una alternativa sería la de cambiar los programas de alimentación de escolares por un programa de transferencias condicionadas (CCT). Los programas de CCT suelen estar más orientados a mejorar la asistencia escolar, ya que no aseguran mejoras nutricionales específicas. En otras palabras, operan mediante el resultado de mejor asistencia, no mediante el resultado de mejora nutricional - reducción de anemia. Debido a ello, se han concentrado en niveles educativos y segmentos poblacionales donde el problema de inasistencia al colegio es mayor debido a problemas de costo de oportunidad (por ejemplo, en el Progreso/Oportunidades de México, los subsidios se concentran en secundaria y son mayores para las mujeres).

Aun en este caso, un CCT daría más incentivos que un programa de alimentación solo si pudiera haber un control efectivo de la asistencia. Un programa de alimentos en la escuela naturalmente solo otorga beneficios a quienes asisten al colegio (salvo que se permita a los niños comer y luego irse, o comer sin haber asistido en el caso de un almuerzo; sin embargo, esto es fácilmente controlable). Dado que en el Perú no existe

aun ni siquiera un mecanismo para poder controlar efectivamente la asistencia de los maestros, parece razonable esperar a que se desarrollen estos sistemas administrativos antes de hacer un cambio de este tipo.

¿Sería más controlable de corrupción un CCT? Sin duda el dinero es siempre más transparente. No tenemos ninguna evidencia fuerte sobre la corrupción en desayunos o almuerzos escolares, aunque sin duda la compra de alimentos (tanto por presiones de lobbies como por funcionarios públicos venales) se presta a ello. Como hemos visto, la entrega de alimentos crudos a los colegios también favorecen que hay “perdidas en el camino” a este nivel. Un sistema de CCT, con dinero entregado a personas específicas, y en muchos casos en cuentas bancarias, sin duda reduce esas posibilidades, pero no las anula: en tanto la entrega del dinero dependa de un control de matrícula o asistencia realizada en el colegio, éste podrá incluir “fantasmas “ en la lista a menos que exista un sistema de supervisión y control estricto, lo que no sucede en la actualidad.

En síntesis, un CCT en el Perú parece no orientarse al principal problema educativo, y aún en el caso de tener como objetivo la asistencia, ser superior en este aspecto a un programa de desayunos demandaría sistemas de supervisión y control que están lejos de existir en el Perú y demandarían un gran cambio institucional en el sistema educativo.

*Recomendación: no modificar los programas de desayunos o almuerzos por un CCT, mientras subsistan serios problemas de anemia y la institucionalidad educativa no pueda tener un buen sistema de registro. Realizar un piloto para evaluar ventajas y desventajas de un CCT en reemplazo de desayunos escolares.*

## **9. Institucionalidad central**

Como hemos visto, hay múltiples razones por los que un programa de alimentación de escolares puede no lograr los objetivos deseados. Las propias demandas de la población, mezcladas con presiones de agricultores o agroindustriales y posibilidades de corrupción, pueden desviarlo significativamente de su objetivo. Pero no solo ello, sino además la interacción con el sistema educativo resulta crítica. Finalmente, esta claro que tenemos todavía mucho que aprender sobre como hacer mejor estos programas, por lo que un sistema de monitoreo y evaluación resulta imprescindible.

Todo ello sugiere dos cosas respecto a la institucionalidad: i) la necesidad de mantener un programa central que establezca pautas básicas sobre su forma de operación y monitoree las mismas, y lleve a cabo evaluaciones cualitativas y de impacto, ii) la necesidad de que esa institucionalidad mantenga un mecanismo de coordinación permanente, que podría ser mediante un directorio, con el sector educación (para asegurar los objetivos educativos y los efectos en el aula) y el sector salud (para la supervisión de los contenidos y efectos nutricionales).

*Recomendación: establecer un comité de coordinación o dirección permanente entre MIMDES y MINEDU en relación a los programas de alimentación escolar.*

### **Anexo: Una pregunta mayor: alimentación escolar frente a otras formas de mejorar los aprendizajes**

Una pregunta queda pendiente: si el objetivo superior es mejorar los aprendizajes de los niños peruanos, es la entrega de desayunos escolares el mecanismo más costo-efectivo?

La evidencia nacional e internacional disponible para responder a esta pregunta con certeza es insuficiente. Pero dados los problemas críticos que el sistema educativo peruano parece tener, incluyendo horas de clase efectivas en el año, metodologías pedagógicas utilizadas, conocimientos y capacidad de los maestros, textos y materiales educativos, etc, existen una serie de problemas que parecen mas importante. De hecho, ante un sistema educativo con tantos problemas, resulta valido preguntarse si vale la pena gastar mucho dinero en tratar de atraer los niños a la escuela.

Sin embargo, hasta la fecha el sistema educativo peruano, o para decirlo de mejor manera, el estado peruano en lo que respecta a educación, ha mostrado una capacidad bastante limitada de implementar reformas y mejoras significativas. Si se evalúa seriamente la posibilidad de eliminar los programas de alimentación para escolares, para trasladarlos a un programa de mejora de la calidad educativa, debe tenerse en cuenta las dificultades de MINED en implementar estos programas en los últimos años, y la capacidad del sindicato de maestros de apropiarse los recursos presupuestales orientados a la educación sin contraparte de mejoras en la calidad.