



EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y RESULTADOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR -PAE-

Descripción de la Estrategia

El Programa de Alimentación Escolar es uno de los programas sociales más antiguos de Colombia. El Programa fue creado en 1926 en el departamento de Boyacá, se extendió luego a nivel nacional en los años 30, cumpliendo 86 años de edad en 2012, al cabo de los cuales se evalúa por primera vez a nivel nacional. En el PAE se invierten recursos crecientes por 1 billón de pesos anuales (0.19% del PIB), movilizandando alrededor de 700 toneladas diarias de alimentos, preparados en 29 mil sedes de colegios oficiales del país (80% del total de colegios oficiales), por 75.000 manipuladoras, muchas de ellas voluntarias, en prácticamente todos los municipios del país.

El Programa tiene una cobertura de 4 millones de estudiantes de primaria y secundaria, a los cuales se sirve refrigerios, desayunos o almuerzos, prácticamente todos los días del calendario escolar, incluyendo zonas rurales. La aceptación del Programa por parte de los beneficiarios, y de cada uno de los distintos complementos alimentarios, es muy alta, cercana al 100%, y es superior para la modalidad preparada en sitio. El PAE también es muy apreciado por los maestros. Se trata de un Programa bien focalizado en tanto, al servir la población escolar en establecimientos oficiales, llega a los niños y adolescentes más pobres del país. Con excepción de la formación de hábitos de higiene, el PAE genera los resultados esperados. En materia de impactos, contribuye a aumentar la asistencia escolar, especialmente, mas no solamente, en las zonas rurales y en la población adolescente. Al interactuar con Familias en Acción, el PAE genera además efectos deseables en seguridad alimentaria. De acuerdo a nuestras estimaciones, el tamaño de los efectos sería equivalente al de las transferencias condicionadas. Se trata además de un programa altamente costo efectivo, conclusión que es robusta a distintas especificaciones en el cálculo.

En materia de operaciones, pese a su gran escala, el Programa es capaz de entregar los complementos alimentarios con oportunidad en zonas muy diversas del territorio nacional. No obstante, se registran desafíos. La financiación de contratos por debajo de los costos en el periodo estudiado, sumado a la modalidad de aportes al contrato, por parte de entidades sin ánimo de lucro, genera incentivos para recortar la calidad de los complementos. La evaluación provee evidencia en esta dirección: una muestra no representativa de 58 raciones de distinto tipo, obtenidas en distintas zonas del país, señala que apenas el 24% de las mismas cumple con los requerimientos definidos para todos los nutrientes estudiados. La reducción en el número de operadores, de más de dos mil en 2007 a poco más de 300 en 2011 abre espacio a economías de escala en los costos de operación y explicaría por qué, pese a la financiación, sigue habiendo incentivos en los operadores para participar de la actividad. A esto contribuye el desbalance entre el gran tamaño de la operación, y la pequeña escala del seguimiento, que se hace a una proporción muy limitada de las operaciones. Las dificultades del seguimiento también se evidencian en la diferencia entre la programación de los complementos (donde los desayunos son mayoría) y los complementos que los beneficiarios dicen recibir (donde la mayoría son refrigerios). La preparación de alimentos es otro frente clave para mejorar las operaciones, mediante la capacitación y el mejoramiento de las condiciones laborales de las manipuladoras.

En cuanto a los antecedentes que presenta la política se encuentran los primeros restaurantes escolares que se organizaron en Colombia los cuales fueron instaurados por el educador Rafael Bernal Jiménez (1898-1974), desde mediados de los años veinte, en el departamento de Boyacá. Bernal fue un conox|cido reformador educativo, para la época Director Departamental de Instrucción Pública, cuyas ideas buscaban proteger a la infancia pobre de las zonas rurales, de la herencia y el ambiente, en lo que se conoció como la escuela defensiva (Sáenz, et al, 1997).



En efecto, además de su interés en los temas propiamente educativos, como la formación de los maestros y la pedagogía, a Bernal le inquietaban también “las enfermedades tropicales, el alcoholismo y la desnutrición entre la población, la ausencia de médicos escolares y de acciones de asistencia social por parte del Estado, así como la inexistencia de mínimas normas higiénicas en la escuela y la población”.

La razón de su inquietud se resume en la hipótesis del degeneramiento de la raza, muy de boga en la época, y planteada así por el mismo Bernal Jiménez: “nosotros hemos tenido la peregrina pretensión de edificar el progreso espiritual y material de una nación sobre la base de un núcleo humano orgánicamente debilitado, y esto no podía llevarnos sino a un absoluto fracaso; el fracaso de los pocos ideales de cultura que hayamos podido acariciar. Jamás un pueblo, atacado en las fuentes mismas de su vida, podrá producir una cultura siquiera sea precaria o mediocre. Es necesario ir primero a vigorizar las resistencias orgánicas. Sin esta labor previa de saneamiento, todas las demás manifestaciones de la vida nacional continuarán siendo, como hasta ahora, agitaciones de una impotencia colectiva.”

Las respuestas de política pública a este diagnóstico se tradujeron entonces en distintos componentes, entre ellos, servicios de asistencia social para las escuelas rurales, particularmente roperos, restaurantes escolares, y en servicio médico estudiantil (Sáenz, 1997).

Las ideas de la Reforma de Boyacá se esparcieron por distintos departamentos de Colombia, cuyos Directores de Instrucción Pública se sintieron atraídos por las ideas de Bernal. Varias de ellas alcanzaron luego el nivel de política pública nacional en los gobiernos liberales de los años treinta. En particular, en 1936, (luego de la reforma constitucional de ese año), el Gobierno de López Pumarejo expidió un decreto asignando con carácter permanente recursos para los restaurantes escolares (Sáenz, 1997), por lo que a la fecha (2012) la alimentación escolar tiene 76 años de historia en el país, (87 años, si se cuenta desde su creación en Boyacá) siendo uno de los programas sociales más antiguos de Colombia.

Para el Ministro de Educación del presidente López Pumarejo, Luis López de Mesa, “más que los cambios cualitativos en la enseñanza, que los nuevos métodos y los planes de estudio, le preocupaban las condiciones biológicas de la población escolar, sus precarias condiciones de salud, y sus bajos niveles nutricionales” (Jaramillo, 1989). Entre los distintos programas destinados a implementar estas ideas, cobijados en parte por el programa de Cultura Aldeana, “el Ministerio de Educación organizó campañas de salud pública, y retomando la idea puesta en marcha en años anteriores en Boyacá, impulsó el desarrollo de los restaurantes escolares urbanos y rurales” (ibíd).

Enfrentar la degeneración de la raza como objetivo de política fue reemplazado gradualmente por el discurso de la democracia (Sáenz, 1997). En el gobierno Santos, “en el campo de la educación, los gastos se destinaron a la fundación de establecimientos de enseñanza normalista, a la educación vocacional agrícola y a la creación de restaurantes escolares” (Lleras Restrepo, 1942). Durante su paso como Ministro de Educación de Eduardo Santos, Jorge Eliécer Gaitán ayuda a expandir el zapato escolar y los restaurantes escolares (que ya había promovido como Alcalde de Bogotá).

En los años cuarenta, el gobierno argumenta la alimentación escolar como una estrategia para evitar que estudiantes de zonas rurales deban dejar la escuela para ir a almorzar hasta sus residencias. En los años cincuenta la alimentación escolar forma parte del conjunto de servicios de asistencia social de SENDAS, en el gobierno del General Rojas Pinilla.

Con la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en 1968, y luego de 32 años de ser manejado por el Ministerio de Educación, el Programa pasa a ser manejado por la nueva entidad.



Con el Decreto 319 de 1941 se relanza el Programa con el objetivo de aportar nutricionalmente a los estudiantes para que estos tuvieran la capacidad de estudiar la jornada y formarse integralmente. Para el efecto se aportan recursos del presupuesto nacional dirigidos a dotar y mantener restaurantes escolares en el país.

Años después, mediante la Ley 715 de 2001 se estableció que correspondía “a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas”.

Durante su funcionamiento se han desarrollado diferentes modalidades de atención como refrigerio simple, refrigerio reforzado, bono alimentario escolar rural, vaso de leche, almuerzo, entre muchos otros. Así mismo, las modalidades de prestación del servicio se han adaptado a las metas de los planes de desarrollo del país y a los objetivos del mejoramiento del estado nutricional de los niños, niñas y adolescentes. A partir del año 2006, se vincularon directamente los objetivos relacionados, con el sistema educativo, como herramienta para contribuir a incrementar la matrícula, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares.

El Programa forma parte de las estrategias del gobierno colombiano como aporte a dos de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, en particular reducir la pobreza extrema y hambre, al aportar al 30% de las recomendaciones diarias de nutrientes de los niños, niñas y adolescentes; y segundo, lograr la enseñanza primaria universal mediante el apoyo a la reducción de la deserción escolar.

Con la ley 1176 de 2007 se le estableció una asignación presupuestal especial a la alimentación escolar abriendo la posibilidad de que a nivel local se pueda ejecutar el programa por medio de recursos de diferentes fuentes (propias de las instituciones educativas, recursos municipales, de entidades privadas, organismos internacionales, regalías, entre otros), siempre y cuando los operadores a nivel local sigan los Lineamientos Técnico – Administrativos establecidos por el ICBF. El piso mínimo de cobertura establecido para las entidades territoriales es el de la vigencia fiscal de 2007, utilizando recursos propios, recursos de libre destinación y recursos de calidad educativa del Sistema General de Participaciones (SGP).

Esta Ley establece que son los municipios quienes eligen las instituciones educativas públicas en las cuales los operadores prestarán este servicio, priorizando aquellas que “atiendan población desplazada, comunidades rurales e indígenas y a los establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del Sisbén”. Cada institución deberá cubrir paulatinamente cada grado iniciando por los inferiores hasta llegar a cubrir los matriculados en preescolar y primaria, y posteriormente podrá cubrir los de secundaria, de la misma manera iniciando por los estudiantes de sexto. (Artículo 19).

En este sentido, los beneficiarios del Programa están relacionados con los grupos poblacionales vulnerables que han definido los diferentes documentos Conpes. Los cuales son: comunidades rurales e indígenas, afrocolombianas, las poblaciones desplazadas y coyunturalmente las poblaciones afectadas por la emergencia invernal. La focalización es responsabilidad de distritos y municipios.

Dentro de los últimos cambios adelantados al Programa, se identifica pasar de un operador por unidad de servicio (institución educativa) a un operador especializado que administra varias unidades y al manejo de volumen en compras, preparación y distribución de alimentos incluyendo la opción de raciones industrializadas para sectores en donde las condiciones de infraestructura o acceso no son viables para la preparación de alimentos.



Se amplían las coberturas en número de beneficiarios y tiempos de atención, como se dijo antes se logra la asignación de recursos por parte del Sistema General de Participaciones (SGP), se desarrollan procesos para el mejoramiento de la prestación del servicio para cada nivel de operación, se hace seguimiento, supervisión e interventoría con el fin de garantizar la calidad en condiciones de infraestructura, equipo y utensilios de cocina, prácticas del personal que manipula alimentos y todas las operaciones relacionadas, desde fabricación hasta consumo de alimentos, y finalmente en lo posible inicia un proceso de concurrencia de recursos de la nación, departamentos y municipios, en una sola bolsa para el nivel territorial.

Beneficiarios de la Estrategia

La cobertura media del PAE en 2010 se estima en cuatro millones de cupos equivalentes al 56% de la población de estudiantes de colegios oficiales de 5-17 años. Por regiones, en 2010, aquellas con mayor cobertura de niños 5-17 años son Valle y Bogotá (70%), seguidas de Pacífico, Atlántico y Central con 56%, 51% y 43%. Las menores coberturas se dan en Antioquia y la región Central con 19% respectivamente. Estos mismos ranking interregionales se replican cuando consideramos separadamente la cohorte 5-11 y 12-17 años, con coberturas mayores (23% más) para los niños 5-11.

El PAE moviliza recursos crecientes del orden de un billón de pesos al año. En el periodo analizado 2003-2010, los recursos ejecutados por el Estado colombiano han crecido sistemáticamente, al punto de que se multiplicaron prácticamente por 4. En 2010, el gasto público en alimentación escolar equivalía a 0.19% del PIB. A manera de comparación, las ejecuciones de gasto público en el programa Familias en Acción ese año fueron equivalentes a 0.27% del PIB. En 2008 se registra uno de los principales aumentos de recursos, explicados en parte por la reforma del sistema general de participaciones (Ley 1176 de 2007). Durante el periodo analizado, prácticamente todas las fuentes de financiación crecieron, con excepción de los aportes efectuados por los departamentos, cuya contribución aumentó hasta 2005 y luego se contrajo.

Objetivo General de la Evaluación

Realizar una evaluación de operaciones y resultados que permita determinar el grado de efectividad del Programa de Alimentación Escolar PAE.

Metodología de la Evaluación

Evaluación de Operaciones: La evaluación de operaciones del Programa se realizó mediante el levantamiento de la Cadena de Valor del mismo, descrita adelante, y el análisis de sus atributos a la luz de la metodología Datleneco (Sarmiento, 1996). La información recogida para el efecto provino de una muestra de contratos y sus documentos relacionados, y preguntas sobre operaciones, en lo pertinente, a los beneficiarios a sus madres, a los maestros coordinadores del PAE, y a un operador por cada municipio visitado. También, con base en los resultados de un sondeo a los alcaldes sobre el PAE.

Análisis de Costo Beneficio: El análisis de costo beneficio incluye la cuantificación de los costos del programa PAE y de los beneficios económicos derivados del impacto del PAE en los beneficiarios, y la valoración monetaria de los mismos. Si bien los tres objetivos formales del PAE son disminuir la deserción, el ausentismo y mejorar los hábitos alimentarios, se consideró factible que el PAE pudiera reducir la desnutrición global (talla por edad) y disminuir el “hambre” de los estudiantes –medido como seguridad alimentaria, escala ELCSA-. En la sección anterior de resultados se presentaron las mediciones del impacto del PAE en tres variables de resultado -deserción reciente, nutrición y seguridad alimentaria- que se obtuvo por medio de la implementación de la metodología de “apareamiento de observaciones la vecino más cercano” aplicada a los niños de 5-17 años de la Encuesta de Demografía y Salud y ENSIN 2010.



Evaluación de Resultados: La evaluación de resultados presenta los análisis de indicadores cuantitativos y cualitativos sobre las probabilidades auto-reportadas de desertar, de las madres y los beneficiarios del Programa; sobre la inasistencia de los escolares en tres periodos de referencia (mes, quincena, semana), y sobre los mecanismos a través de los cuales participar en el PAE genera sus efectos sobre estos objetivos. La sección contextualiza los datos con los criterios que podrían emplear los hogares y los beneficiarios en su decisión de asistir y permanecer en la escuela (gusto por el colegio, expectativas de futuro, trabajo y estudio).

Componente Cuantitativo: El componente cuantitativo de esta evaluación consiste en el análisis de registros administrativos, encuestas existentes (Encuesta de Calidad de Vida 2008 y 2010, ENSIN 2010), de una encuesta estadísticamente representativa a nivel urbano – rural aplicada a 3.173 beneficiarios en todas las regiones del país.

Componente Cualitativo: El componente cualitativo de esta evaluación consiste en el análisis documental, realización de grupos focales y entrevistas semi-estructuradas a 139 actores del Programa y de observación alimentaria en 20 puntos de distintas zonas del país.

Metodología Complementaria: Evaluación de Impacto con data administrativa (ENSIN 2010): Para medir el impacto del PAE, la idea es lograr una estimación donde la única diferencia entre el grupo de tratamiento promedio (población 5-17 años de edad con PAE) y el grupo de control promedio (población 5-17 años de edad con PAE) sea el acceso al PAE, y por tanto, la comparación que realicemos entre los dos grupos sobre las variables de interés sea atribuible solamente al PAE. Con este propósito, la metodología de estimación empleada es la metodología de apareamiento por el vecino más cercano.

Principales Resultados y Conclusiones

- Del total de complementos, 42% son refrigerios, 28% almuerzos y 29% desayunos, según beneficiarios.
- El PAE moviliza \$1.1 billones de pesos al año. 46% corresponde a ICBF.
- Al llegar a colegios oficiales, el PAE beneficia a los más pobres.
- Al 89% de beneficiarios les gusta los complementos recibidos (36.9% les gusta mucho).
- El programa genera impactos deseables en deserción y asistencia escolar, especialmente en adolescentes y zona rural.
- Cuando PAE y Familias en Acción concurren, se agregan efectos del PAE en seguridad alimentaria.
- Los beneficios del PAE exceden sus costos, incluso 3.5 veces para el caso de adolescentes rurales.
- Con base en la mejor metodología disponible para evaluación de impacto para data no- experimental – Apareamiento del Vecino más Cercano o Nearest Neighbor Matching-, el programa PAE mejora la retención escolar, y para estudiantes muy pobres, reduce la desnutrición severa y mejora la seguridad alimentaria.
- El programa PAE en su conjunto (nacional) es socialmente rentable y socioeconómicamente eficiente que genera beneficios superiores a sus costos –RBC=1.66- por su impacto en la mayor escolaridad, nutrición y equidad de sus beneficiarios. El programa PAE alcanza beneficios mucho más notables para los beneficiarios adolescentes (13-17 años) que para los niños de 5-12 años.
- El PAE tiene amplia aceptación entre los beneficiarios, y los complementos alimentarios son bien recibidos, como un todo, al igual que al descomponerlos en las distintas características organolépticas medidas.
- Las operaciones del PAE son capaces de entregar alimentos a la población escolar pese a la gran escala que implican estas operaciones: aproximadamente 700 toneladas diarias de alimentos, 75 mil manipuladoras, 4.2 millones de raciones diarias durante el 180 días al año, en virtualmente todo el territorio nacional, incluyendo zonas rurales.



- La organización contractual y financiera del PAE dificulta la sostenibilidad y el seguimiento a la operación del mismo: esperar aportes de entidades sin ánimo de lucro, que no se hacen explícitos, pagando por debajo del costo, dificulta el seguimiento y genera incentivos para recortar el valor nutricional de los complementos.
- Además de los incentivos mencionados, la ausencia de capacitación de las manipuladoras contribuye también al cumplimiento de la minuta (17% - 24%).

Principales Recomendaciones

- Continuar la expansión del programa hacia secundaria y media, donde se registran los mayores impactos, y la intervención es más costo-efectiva.
- Establecer un manual de operaciones dentro de los lineamientos, que precise con claridad los responsables de cada proceso.
- Formalizar una mayor participación de los municipios en la planeación, programación seguimiento del PAE, como ya lo dispone la Ley.
- Hacer explícita y exigible la cuantía de los aportes. Abrir la puerta a nuevas opciones de operadores sin necesidad de que sean entidades sin ánimo de lucro.
- Formalización presupuestal. Bolsa común de recursos a nivel municipal para hacer explícita la cuantía de los aportes por cada fuente de financiación.
- Heterogeneidad regional. Tener en cuenta a través del Consejo de Política Social los intercambios de alimentos (minuta); es necesario hacerla exhaustiva. Vías de acceso, alfabetismo, precios. Garantizar la participación de la comunidad escolar en la planificación alimentaria valorando la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos preferiblemente locales, orientados a la atención con enfoque diferencial.
- Participación de la comunidad educativa. Mayor participación de supervisión por parte del colegio sin carga administrativa adicional. La forma de supervisión actual no es eficiente. Fortalecer el funcionamiento de los Comités Escolares con el objetivo de buscar control social y formación de hábitos alimentarios.
- Si se traslada el PAE al MEN, conservar el seguimiento y evaluación en ICBF.
- Reordenar los tiempos del seguimiento y evaluación para que ésta alcance a corregir los problemas detectados.
- Reconsiderar el traslado del PAE del ICBF al MEN. Evitar cambios institucionales dado que las operaciones actuales son capaces de generar resultados, y concentrar el esfuerzo en fortalecer las operaciones actuales.
- Adelantar unos meses la suscripción de los contratos con los operadores de tal forma que puedan ejecutarse desde el inicio del año escolar siguiente.
- Exigir al operador documentos claros y suficientes de planificación alimentaria que cumplan con los estándares.
- Estructurar un programa pedagógico articulado con la estructura de los Proyectos Educativos sobre hábitos alimentarios, que considere los resultados de este estudio y la información disponible en cuanto al estado nutricional y de salud de los niños y niñas en edad escolar.
- Diagnóstico sobre necesidades de infraestructura y mobiliario. Establecer puntos críticos (agua, electricidad y servicios sanitarios) para determinar la modalidad y el mecanismo de mejoramiento.
- Se requiere adelantar procesos de cualificación para la estandarización de preparaciones, de servido de porciones y de elementos propios del servicio de alimentación, según las dinámicas de distribución de las raciones en los comedores, para que sean aplicados de manera práctica y efectiva; de tal forma que facilite la distribución del complemento por cursos o grupos de edad.
- Evitar las cuotas de participación. Gratuidad. Esta cuota se va a la “cofinanciación” de los operadores.



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



- Orientar las huertas y las tiendas escolares a la formación de hábitos. Establecer el responsable de este aspecto en el manual operativo.
- Capacitar las manipuladoras de alimentos y fortalecer su rol como referente de la calidad nutricional, de hábitos alimentarios adecuados y BPM.
- Aumentar el número de profesionales en nutrición dedicados al PAE con el objetivo de mejorar y supervisar las minutas.