



Programa  
Mundial de  
Alimentos

SALVAR  
VIDAS  
CAMBIAR  
VIDAS

## **Respuestas de los programas de alimentación escolar al COVID-19 en América Latina y el Caribe**

Octubre 2021

Foto portada: WFP/Lorena Peña

Esta nota ha sido preparada por Rodolfo Beazley, Laura Irizarry y Alessio Orgera de la Oficina Regional de WFP para América Latina y el Caribe, bajo la coordinación de Giulia Baldi, como parte de la serie Protección Social Reactiva a Emergencias en el marco de la pandemia COVID-19. Los autores contaron con la asistencia de los siguientes colegas de WFP: María Antonia Mejía, Oswaldo Arévalo, Yeimy Pedraza, Lena Arias, Manuel García, Karen Kestler, Raúl Bardales e Isabella Bianchi.

# Índice

<b>1. Introducción</b>	<b>4</b>
<b>2. Los programas de alimentación escolar en América Latina y el Caribe</b>	<b>5</b>
<b>3. La respuesta a la crisis: tendencias regionales</b>	<b>6</b>
¿Cómo se adaptaron los programas de alimentación escolar?	6
¿Cómo se implementaron los cambios en los programas?	
<b>5. Las experiencias de Colombia, Guatemala, Honduras y Perú</b>	<b>9</b>
Colombia	9
Guatemala	12
Honduras	15
Perú	15
<b>5. Lecciones aprendidas y oportunidades de mejora</b>	<b>19</b>
<b>6. Bibliografía</b>	<b>21</b>

# 1. Introducción

La pandemia del COVID-19 derivó rápidamente en una crisis social y económica de escala pocas veces vista en América Latina y el Caribe (ALC). Varios estudios proyectan un incremento en las tasas de pobreza y desnutrición, los cuales ponen en riesgo los progresos sociales de las últimas décadas y pueden exacerbar inequidades y vulnerabilidades preexistentes<sup>1</sup>. Por ejemplo, la CEPAL estima que el total de personas pobres ascendió a 209 millones a finales de 2020, 22 millones de personas más que el año anterior (CEPAL, 2020). Estimaciones del Programa Mundial de Alimentos (WFP) advierten sobre un incremento drástico de inseguridad alimentaria en ALC, de hasta el 300% en algunos países de la región (WFP, 2020a).

En este contexto, la suspensión masiva de la educación presencial durante 2020 y 2021 puso en riesgo uno de los mecanismos fundamentales de los sistemas de protección social: los programas de alimentación escolar. En ALC estos programas asisten de manera rutinaria a cerca de 85 millones de niños y niñas (WFP, 2017). Se estima que casi la totalidad de esos niños y niñas dejaron de recibir la alimentación escolar durante los primeros días de restricciones sanitarias- a veces incluso durante semanas o meses- hasta que los programas lograron reconvertirse (WFP, 2020c).

A principios de abril de 2020, prácticamente todos los países de la región habían cerrado sus escuelas y suspendido la prestación rutinaria de los programas de alimentación escolar. Si bien todavía no hay estudios que midan las consecuencias de esta medida, que en muchos casos se prolongó en el tiempo, son esperables efectos negativos en seguridad alimentaria y nutricional y en educación, especialmente para las poblaciones más vulnerables. En materia económica, el cierre de las escuelas y la suspensión de los programas de alimentación escolar también tiene un efecto económico directo en los productores de alimentos, especialmente aquellos pequeños productores de agricultura familiar. Estudios sobre otras crisis anteriores muestran que las mismas están asociadas con un aumento en la inseguridad alimentaria de familias en los quintiles más bajos (FAO, 2020 y

Banerjee y Duflo, 2007). Aun cuando el traspaso de la educación presencial a la educación a distancia permitió mantener algún tipo de vínculo pedagógico con los niños y niñas, la vinculación fue más débil entre niños y niñas de menores recursos y por tanto con difícil acceso a las plataformas de aprendizaje utilizadas (clases virtuales, televisivas o radiales) (UNICEF, 2020a-b). Debido a esto, se espera que esta crisis esté acompañada por un aumento en las tasas de abandono escolar, especialmente de niñas y jóvenes que durante la crisis ocuparon su tiempo en tareas de cuidado familiar o en trabajo remunerado (UNESCO, 2020 y UNICEF 2020a). También se teme un aumento en el trabajo infantil: la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la CEPAL estiman un aumento de entre 100 mil y 300 mil niños, niñas y adolescentes durante 2020<sup>2</sup>.

La presente nota documenta cómo se adaptaron los programas de alimentación escolar de ALC para mantener la prestación de este servicio esencial. La sistematización de las experiencias, y los cuatro casos de estudio que se presentan como parte de este análisis de respuesta (Colombia, Guatemala, Honduras y Perú), permitirá aprender y fortalecer los programas, en vista de futuras crisis. La necesidad de programas de alimentación escolar más resilientes y flexibles se enmarca dentro del estudio y la generación de evidencia por parte de WFP sobre la preparación y las respuestas de los sistemas de protección social en ALC a choques de gran escala<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (2020), FAO et al (2021), CEPAL (2021), World Bank (2021).

<sup>2</sup> Nota de El País.

<sup>3</sup> Más información sobre experiencias en América Latina [aquí](#), en el Caribe [aquí](#) y sobre la crisis migratoria venezolana [aquí](#).

## 2. Los programas de alimentación escolar en América Latina y el Caribe

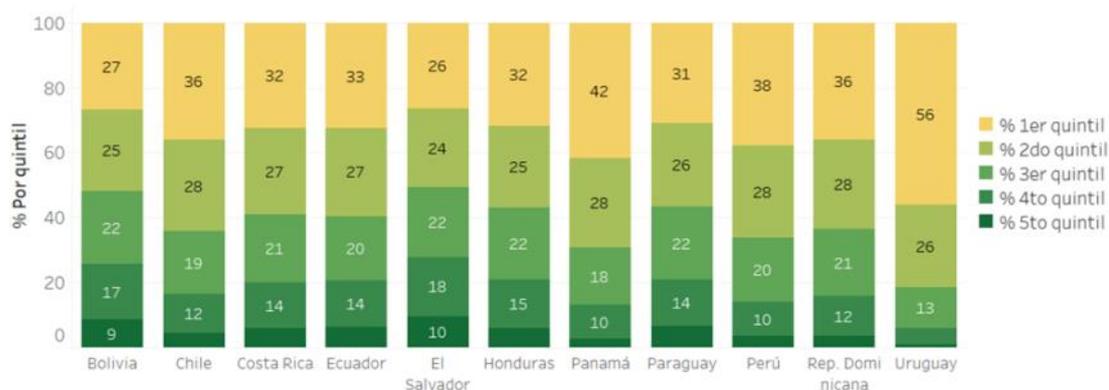
Los programas de alimentación escolar son un componente fundamental de los sistemas de protección social. Después de Asia Meridional, ALC es la región del mundo con mayor extensión de estos programas (WFP, 2020), existiendo alimentación escolar en todos los países de la región. A diferencia de otras políticas, esta se caracteriza no sólo por su masividad en cuanto a la escala de implementación, sino también por tener una cobertura amplia y que tiende, en la mayoría de los casos, a la universalidad, y abarca a poblaciones en distintos sectores sociales y localizaciones geográficas dentro de los países.

Estos programas suelen adoptar diferentes formatos, muchas veces no excluyentes entre sí. El más común es la alimentación en la escuela, el cual consiste en otorgar al menos una comida al día a los niños y niñas dentro del ámbito escolar. Esta prestación se hace entonces en el horario escolar y dentro del establecimiento, y en general consta de algún alimento caliente y brinda aportes nutricionales básicos (ya sea en el desayuno, almuerzo o merienda). Otro mecanismo, mucho menos frecuente en la región, es la entrega de canastas para el consumo en el hogar, las cuales contribuyen a la alimentación no sólo del niño/a que asiste a la escuela sino a también a otros miembros del grupo familiar, aunque esto puede reducir el aporte nutricional para el niño/niña escolar.

En ALC, aproximadamente 85 millones de niños y niñas reciben alimentación escolar, la mayoría de los cuales se encuentra en situación de vulnerabilidad (WFP, 2017). La gran escala de los programas financiados ampliamente por los gobiernos nacionales- inversión que asciende a 4,3 mil millones de dólares a nivel regional - permite brindar alimentación a estudiantes en todos los quintiles de ingreso, sin embargo, estos programas se focalizan en los sectores con mayores necesidades económicas. La distribución de los beneficiarios por quintil (figura 1) permite observar que los programas de alimentación escolar destinan al menos la mitad de las prestaciones a niños y niñas que viven en los dos quintiles de menores ingresos.

En su concepción los PAE no han sido diseñados o estructurados como un mecanismo para responder a situaciones de crisis. Sin embargo, la práctica demuestra que han sido utilizados para responder a distintos tipos de crisis, como la crisis financiera global de 2008 (Bundy et al, 2009) y algunos desastres de origen natural (Beazley et al, 2019). Más recientemente, la pandemia por COVID-19, ha confirmado el importante papel que juegan en situaciones de riesgo, y la necesidad de que en sus sistemas, mecanismos y políticas se incorporen mecanismos estandarizados de respuesta en situaciones de crisis.

Figura 1. Distribución de los beneficiarios por país y quintil



**Nota:** Datos más recientes disponibles en la base para cada país. Panamá 2018; Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú, Paraguay, El Salvador y Uruguay 2017; República Dominicana 2016.

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de ASPIRE, Banco Mundial.

# 3. La respuesta a la crisis: tendencias regionales

## ¿Cómo se adaptaron los programas de alimentación escolar?

En el marco de las medidas de restricción impuestas por el COVID-19, casi todos los países adoptaron respuestas rápidas para dar continuidad a los programas de alimentación escolar. Los rediseños se apoyaron en tres tipos de estrategias: a) el reemplazo en la forma de entrega de los alimentos, b) el cambio a transferencias monetarias, c) la adopción de múltiples estrategias en el mismo territorio, combinando el reparto de alimentos con la entrega de dinero.

**La respuesta generalizada a nivel regional fue reemplazar la alimentación en las escuelas por canastas de productos para preparar en el hogar.** Esta medida fue adoptada en el 88% de los países analizados.

**Algunos pocos países cambiaron la entrega en especie por transferencias monetarias.** En los casos de Jamaica y Trinidad y Tobago hubo una transformación más radical de la intervención, cambiando la entrega de productos en especies por una transferencia monetaria. En estos casos, se utilizaron los registros de programas sociales para hacer una primera identificación y transferencia de fondos a las familias<sup>4</sup>. Esta decisión permitió alcanzar a una población amplia de manera rápida. Sin embargo, esta estrategia puede tener limitaciones importantes si las bases de datos no incluyen a hogares no beneficiarios y con niños y niñas que -en condiciones normales- sí reciben la alimentación escolar. En Bolivia, el Bono Jacinto Pinto, que existe desde el año 2016 y se otorga a fin de año a estudiantes del ciclo escolar, primario y secundario, se adelantó para compensar así la falta de alimentación escolar.

Tabla 1. Adaptación de las políticas de alimentación escolar

	Ración preparada / industrializada	Canasta de productos	Transferencia monetaria
Argentina		X	
Belice		X	
Bolivia		X	X
Brasil	X	X	
Chile		X	
Colombia	X	X	X
Costa Rica		X	
Rep. Dominicana		X	
Ecuador		X	
El Salvador		X	
Guatemala		X	
Honduras		X	
Jamaica			X
Panamá		X	
Paraguay		X	
Perú		X	
Trinidad y Tobago			X
Uruguay		X	
Venezuela		X	

**Nota:** i) La modalidad de ración preparada o industrializada incluye alimentos listos para su consumo, ii) las transferencias monetarias incluyen transferencias de dinero o de cupones.

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Rubio et al. 2020; WFP 2020b y IPC-IG 2021.

Finalmente, existen algunos pocos casos de países que optaron por una combinación de estrategias. Dentro de este grupo, se observan casos que utilizaron distintas formas de entrega de alimentos (Brasil y Venezuela). En estos países se recurrió al reparto de canastas de productos, así también a la entrega de raciones de alimento preparado / industrializado. Estas eran, por lo general, estrategias excluyentes. Adicionalmente, también se observa el caso de Colombia, el cual tuvo vigente las tres estrategias (reparto de raciones industrializadas listas para el consumo, reparto de alimentos y bonos alimentarios) de manera simultánea dependiendo de la zona del país. Este caso se describe en detalle en la próxima sección.

La adaptación de los programas de alimentación escolar en ALC coincide con la tendencia observada a nivel internacional. Conforme a los datos de WFP, la alimentación en las escuelas fue reemplazada en mayor proporción por raciones de comida preparada o canastas de alimentos para consumir en el hogar (50 casos), seguido por transferencias monetarias no condicionadas (11 casos) y estrategias combinadas (11 países), mientras que sólo en 9 casos los programas de alimentación escolar dejaron de funcionar durante la emergencia (WFP, 2020c).

## ¿Cómo se implementaron los cambios en los programas?

En términos generales los países mantuvieron la misma población objetivo que ya participaba de los programas de alimentación escolar. Las políticas de emergencia no implicaban cambios sustantivos en la población a atender, por el contrario, las adaptaciones solían tener como criterio de elegibilidad ser beneficiario de los programas regulares<sup>5</sup>.

Sin embargo, algunos países utilizaron la plataforma de los programas de alimentación escolar para expandir

los servicios de alimentación a otras poblaciones en situación de vulnerabilidad. Entre esos casos se encuentran Perú y Venezuela que realizaron una expansión horizontal hacia otras poblaciones, incluyendo adultos. El caso de Perú se detalla en la próxima sección.

En muchos casos los cambios operativos implicaron mayores costos, y por lo tanto algunos países realizaron aumentos presupuestarios. En países como Argentina, Costa Rica y Uruguay se registraron ampliaciones de las partidas presupuestarias disponibles y una expansión de las prestaciones otorgadas. En Colombia, se asignaron fondos de emergencias al programa de alimentación escolar para cubrir algunos días adicionales de receso escolar.

El establecimiento de la normativa que permitió la reconversión de los programas tardó, en promedio, 13 días (Rubio et al, 2020). Esto no implica que las nuevas modalidades hayan comenzado a operar en ese lapso. Por lo general, existió un período de tiempo entre la normativa habilitante y la reconversión operativa, que varió de país en país, como se observa en los casos de estudio en la próxima sección. En cuanto a la celeridad de los cambios normativos, se observan diferencias importantes entre países. Casos como el de Chile, Guatemala, Jamaica y Uruguay tuvieron adaptaciones normativas más rápidas, entre 3 y 4 días desde la declaratoria de la emergencia, mientras hay países que demoraron cerca de 40 días.

También se observan variaciones entre países respecto de la periodicidad del reparto de alimentos. Por un lado, los países que optaron por transformar sus programas hacia transferencias monetarias definieron entregar el beneficio de manera mensual. En cambio, aquellos que mantuvieron la entrega en especie establecieron distintos esquemas de reparto. Por ejemplo, República Dominicana adoptó un mecanismo semanal, al igual que en el caso de la ración industrializada de Colombia, mientras que Argentina, Chile y Guatemala lo hicieron quincenalmente. Costa Rica adoptó una frecuencia de 3 semanas y Colombia mensual para las raciones de alimentos al igual que Perú.

<sup>4</sup> En Jamaica el programa de transferencia se montó sobre la base del programa PATH. En cuanto a Trinidad y Tobago, se cruzaron los datos del Ministerio de Educación y Desarrollo Social para identificar a los beneficiarios del PAE y a aquellos que ya recibían el Food Support Programme. De esta manera pudieron identificar a las familias que todavía estaban desatendidas y priorizar el reparto de las tarjetas (Rubio et al, 2020).

<sup>5</sup> De todas maneras, al momento de la implementación, muchos países hicieron focalizaciones o priorizaciones puntuales en ciertos territorios o grupos poblaciones con mayor vulnerabilidad social y económica.

**Las nuevas modalidades fueron complementadas con protocolos sanitarios y de bioseguridad.** Los programas que se adaptaron vía la entrega de canastas de comida o de raciones preparadas tuvieron que definir protocolos para que la entrega respetara el distanciamiento social. Estos protocolos establecían aspectos como horarios de atención, número de personas máxima para atender por turno/hora, y disposiciones físicas del lugar de entrega (como distancia mínima entre personas, puntos de higiene de manos y distribución del espacio).

**En términos generales, la ausencia de información de calidad sobre el proceso de implementación impide analizar la calidad nutricional de las raciones o canastas de alimentos entregadas, así como su utilización en el hogar.** Una excepción notable es el caso de Perú, donde el programa contó con un sistema de monitoreo muy robusto. Mas allá de este caso, en términos generales la información disponible respecto de la adaptación de los programas de alimentación escolar es limitada en comparación con, por ejemplo, la asistencia a través de transferencias monetarias temporales. Adicionalmente, el escaso desarrollo de los sistemas de monitoreo y evaluación dificultan medir la cobertura efectiva del programa, así como también evaluar si la intervención llegó de manera homogénea y al mismo tiempo a todo el territorio nacional. Resta entonces saber quiénes son los niños y niñas que han podido seguir accediendo a estos programas y cómo ha sido ese contacto inicial con las familias para establecer el reparto de alimentos. Dado esto, es todavía menos conocido cómo ha sido el consumo de estos alimentos y si los mismos han logrado mantener un nivel mínimo de acceso a nutrientes, especialmente entre la población más afectada por la crisis económica derivada de la pandemia. Con el objetivo de cubrir algunas de estas brechas de información, en la próxima sección se describen con mayor detalle las experiencias de Colombia, Guatemala, Honduras y Perú.



## 4. Las experiencias de Colombia, Guatemala, Honduras y Perú

Esta sección presenta algunos detalles adicionales de los programas de alimentación escolar de Colombia, Guatemala, Honduras y Perú. Estos casos han sido seleccionados porque representan experiencias de diferente naturaleza en cuanto a la adaptación y respuestas frente a la crisis del COVID-19.

### Colombia

El Programa de Alimentación Escolar se ha concebido como una estrategia de acceso con permanencia de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través de la entrega de un complemento alimentario para ser consumido en la institución educativa durante la jornada escolar, con el objetivo además de fomentar hábitos alimentarios más saludables. El programa se focaliza no sólo geográficamente sino también a nivel de la propia escuela. El programa sigue un modelo de operación descentralizado, es decir, de contratación directamente en territorio a cargo de las 96 Entidades Certificadas en Educación y la concurrencia de diferentes fuentes de financiación y acciones de diversos actores. En el año 2019, el programa alcanzó una cobertura de cerca de

5.598.525 estudiantes bajo las modalidades de ración preparada en sitio, comida caliente transportada o industrializada y la selección de un tipo de complemento alimentario: jornada mañana/tarde que aporta cerca del 20% de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes por grupo de edad o complemento alimentario almuerzo con aporte de cerca del 30% de dichas recomendaciones.

#### LA RESPUESTA

El Gobierno colombiano realizó la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica el 17 de marzo del 2020 y suspendió de manera temporal la educación presencial. En ese momento se inició el proceso de coordinación de las acciones relativas al programa de alimentación escolar por parte de la recientemente creada Unidad Especial de Alimentación Escolar “Alimentos para Aprender” (UApA). El programa de alimentación escolar debió suspender temporalmente sus actividades. La siguiente tabla muestra los principales hitos normativos en cuanto a la respuesta del programa de alimentación escolar a la pandemia.

Tabla 2. La respuesta de Colombia: principales hitos normativos

Fecha	Norma	Descripción
17 de marzo 2020	Decreto 417	Declaración del estado de emergencia, económica y social en todo el territorio nacional
24 de marzo 2020	Decreto 470 - Ministerio de Educación	Establece la educación virtual y el suministro de alimentación escolar del PAE para consumo en casa.
25 de marzo de 2020	Resolución 006 - Unidad Especial de Alimentación Escolar	Establece las modalidades transitorias de entrega de alimentación escolar.
09 de abril de 2020	Decreto 533 - Ministerio de Educación	Extiende la duración de las modalidades transitorias de entrega.
16 de abril de 2020	Resolución 007 - Unidad Especial de Alimentación Escolar	Extiende la duración de las modalidades de entrega.
2 de junio de 2021	Resolución 777 - Ministerio de Salud y la Protección Social	Establece los protocolos de bioseguridad para la reactivación socioeconómica y el retorno a clase.
15 de junio de 2021	Circular 009 - UAPA	Brinda orientación para el suministro del PAE a partir del retorno presencial a clases.

La adaptación del programa consistió en la suspensión de la alimentación en las escuelas y en la implementación de tres modalidades temporales:

- **Ración Industrializada:** complemento alimentario listo para consumo, compuesto por alimentos procesados y no procesados como las frutas (opcional). Las Entidades Territoriales hicieron entrega de los paquetes individuales de alimentos, cumpliendo la normatividad vigente de empaque y rotulado. Esta modalidad ya estaba establecida previamente según los lineamientos.
- **Ración para Preparar en Casa:** canasta básica de alimentos equivalentes a una comida al día por niño/a escolar, cada 20 días escolares. Se incluyeron alimentos de los grupos de cereales y harinas fortificadas, leche, alimento proteico, grasas y azúcares, para la preparación y consumo en el hogar. La estructura de esta ración y su aporte nutricional fueron completamente nuevos para esta respuesta a la emergencia.
- **Bono Alimentario:** cupón o tarjeta con un valor de COP\$50.000 (US\$ 13 aprox.) por mes para cubrir los 20 días escolares aproximadamente, que se puede canjear por alimentos determinados y en los puntos establecidos por la Entidad Territorial. Esta modalidad no estaba establecida antes de la pandemia.

La modalidad más implementada en el país fue la **Ración para Preparar en Casa (88%) seguida por la Ración Industrializada (6%) y por último el Bono Alimentario (2%)<sup>6</sup>**. Cada Secretaría de Educación del país podía elegir la modalidad más conveniente. Dicha elección se basó en el tipo de servicio de suministro de alimentación escolar vigente, aspectos logísticos, de conservación y disponibilidad de los alimentos, hábitos de la población, entre otros. De igual forma, también se evaluaron aspectos de bioseguridad y distanciamiento social. En términos generales, la modalidad del Bono Alimentario fue la menos utilizada ya que requería de un proceso de contratación, logística y monitoreo totalmente nuevo.

**Se establecieron protocolos de bioseguridad y logística para la entrega de las raciones.** Los operadores locales estuvieron a cargo de la proveeduría y el ensamble. Luego los paquetes fueron entregados a las familias por los rectores y personal de las escuelas en las sedes

educativas. Las entregas se realizaron de modo segmentado, según el grado educativo y también en diferentes días y horarios, para asegurar el distanciamiento social. El Ministerio de Salud y Protección Social estableció protocolos especiales para la implementación de las tres modalidades.

**Las nuevas modalidades de entrega llevaron a la necesidad de adaptar los mecanismos de monitoreo del programa y a establecer estrategias remotas.** Las nuevas directrices exigieron a las Entidades Territoriales establecer esquemas de supervisión para garantizar las condiciones de inocuidad, calidad y pertinencia del servicio contratado, así como la correcta ejecución de los contratos. Así mismo, en las zonas donde WFP tiene relación con el programa, debió adaptar las planillas y formularios de seguimiento para recolectar información sobre el núcleo familiar, la inocuidad, entrega y consumo de los alimentos, entre otros aspectos, y el monitoreo se realizó a través de entrevistas telefónicas a una muestra de beneficiarios cada mes.

**Además de las nuevas modalidades de entrega y de los protocolos, el programa se expandió verticalmente.** El gobierno destinó recursos adicionales para garantizar la alimentación escolar durante los periodos de receso escolar.

**El programa no se expandió horizontalmente, es decir, no dio asistencia a niños o niñas no matriculados en las escuelas en las que funciona, ni tampoco a adultos.** Esto va en línea con los objetivos y mandatos del programa.

**Si bien las nuevas modalidades implicaron menores costos, porque los alimentos ya no se preparaban en las escuelas, esta reducción no garantizó de manera general un mayor aporte nutricional del programa.** En algunos casos la reducción de costos condujo a un aumento el aporte nutricional, en otros a un aumento de cobertura, mientras que en otros a ahorros frente a la dificultad económica.

**Si bien el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) cuenta con el registro del número de contacto de los estudiantes, en algunos casos esta información estaba desactualizada.** A su vez, las mudanzas y los cambios de número de teléfono frecuentes hicieron que las escuelas tuvieran que recolectar más información para no perder el contacto con los estudiantes. Los docentes, en la mayoría de los casos, estuvieron a cargo de la recolección de la información necesaria.

<sup>6</sup> El 4% restante consistió en la combinación de modalidades por una misma Entidad Territorial.

**La respuesta se financió con la reasignación de recursos presupuestarios.** En relación con el financiamiento del periodo de emergencia, la Resolución 006 de 2020, dispuso en el Parágrafo 1 del artículo 9, "A fin de no desfinanciar el Programa de Alimentación Escolar una vez se restablezca el servicio, se hará una distribución de recursos, asignando un monto adicional a las entidades territoriales que deseen cofinanciar este período de emergencia", por lo cual se asignaron COL\$75.009 millones (US\$ 19,5 millones).

**La matrícula escolar y la cantidad de beneficiarios del programa de alimentación crecieron durante la crisis.** Según estimaciones de la UAPE, la cantidad de beneficiarios creció un 2,2% de 2020 a 2021, lo que implica un crecimiento superior al 4% respecto de antes de la pandemia.

**las ventas de los pequeños productores locales.** Por ejemplo, se redujo considerablemente el suministro de alimentos frescos (frutas, verduras, tubérculos, etc., proteína de origen animal), que son los que usualmente se compran a pequeños productores. A su vez, la mayoría de los alimentos que conformaron la canasta de Ración para Preparar en Casa fueron los mismos en el territorio nacional (leguminosas, enlatados, arroz, harinas), lo cual ocasionó desabastecimiento y en algunos casos incremento de los precios hasta llegar a necesidad de importar productos de otros países. También se vieron afectados los pequeños proveedores de servicios locales, por ejemplo, aquellos relacionados con labores higiénico-sanitarias, reparación de equipos, compras de implementos de aseo, dotaciones del personal, etc.

## EFECTOS DE LA RESPUESTA

**La respuesta permitió mantener la asistencia alimentaria durante una crisis sin precedentes.** Esto se consiguió aun cuando el programa no se había preparado y no tenía experiencia previa en responder a una crisis de esta magnitud.

**Las nuevas modalidades de alimentación escolar permitieron fortalecer el vínculo con los hogares durante la crisis.** El programa se convirtió en el enlace entre las escuelas y las familias, sobre todo aquellas que no tenían conectividad para la pedagogía virtual. El programa se utilizó como canal para la entrega de guías educativas y otra información pertinente.

**La adaptación del programa promovió un mayor rol de los padres de familia, docentes y personal escolar.** En su modalidad regular, el programa de alimentación cuenta con el apoyo de los Comités de Alimentación Escolar (CAE), integrados por padres de familia, docentes, personeros y contralores escolares. El rol de los CAE consiste en acompañar y velar por el adecuado funcionamiento del programa, participar de la focalización de los estudiantes y revisar el cumplimiento de las condiciones de calidad, cantidad e inocuidad de los alimentos, entre otros. Sin embargo, la emergencia impulsó un mayor rol de los CAE en cuanto a los procesos de verificación del suministro de alimentos, veeduría y comunicación entre los padres de familia y la comunidad docente. Asimismo, al ser los receptores de los paquetes con alimentos o de los bonos, los padres de familia se involucraron más en el programa.

**La información disponible sugiere que existió una dilución intrafamiliar de las raciones.** El proceso de monitoreo de WFP en los territorios donde se implementa el programa encontró que, aunque no era el objetivo del programa, las familias utilizaron los alimentos de la Ración para Preparar en Casa para el consumo familiar, mientras que las Raciones Industrializadas se distribuyeron principalmente a los niños.



Photo: WFP/Mathias Roed

## PRINCIPALES DESAFÍOS

**Si bien la normativa se estableció rápidamente, el principal cuello de botella para la implementación de las nuevas modalidades fue la revisión de los contratos con los operadores locales.** Algunas Entidades Territoriales fueron proactivas e iniciaron las conversaciones con los operadores para ajustar los procesos logísticos inmediatamente se dio a conocer el Decreto 470 y la Resolución 006. Esto les permitió implementar las nuevas modalidades rápidamente en los casos de claro acuerdo. Otras Entidades Territoriales, sin embargo, tuvieron dificultades en los procesos de negociación con los operadores para modificar el contrato y, en un número importante de entidades, las debilidades jurídicas para el manejo de la situación hicieron lento el proceso. Esto ocurrió sobre todo en las modalidades de Ración para Preparar en Casa y el Bono Alimentario, no así en la Ración Industrializada que no implicó cambios tan drásticos.

**Las nuevas modalidades de entrega tuvieron efectos en el abastecimiento de algunos alimentos, los precios y**

## LECCIONES PARA CRISIS FUTURAS

**El programa demostró que puede responder rápidamente a crisis de gran escala.** Esto es fundamental en un país como Colombia que enfrenta diferentes tipos de choques de modo frecuente. El programa logró cambiar su modalidad operativa por completo, garantizando la asistencia alimentaria a los escolares y a sus familias, de hecho.

**Se necesita una normativa y protocolos que le den al programa la flexibilidad necesaria para adaptarse durante períodos de crisis y garantizar así el suministro.**

La principal barrera para la implementación de las nuevas modalidades fue la demora en la revisión de los contratos con los operadores, producto de una normativa que no contemplaba casos como este.

**La experiencia de respuesta a la pandemia deja también como lección la importancia de tener estrategias y protocolos para la compra local.** Dichas estrategias deben permitir evitar efectos negativos en los productores locales, desabastecimientos y aumentos de precios.

**Es preciso reflexionar sobre cómo la ración escolar se podría o debería ajustar en tiempos de crisis para responder a las necesidades de seguridad alimentaria y nutricional de todo el hogar, y maximizar el potencial del programa de alimentación escolar en la respuesta.**

En la actualidad, el suministro de la ración hacia el hogar en la misma cantidad pensada para cada estudiante en la escuela se encuentra inevitablemente con una dilución intrafamiliar que puede afectar tanto la ingesta nutricional como el periodo de cobertura, dependiendo del uso que cada hogar decida darle. Más en general, los programas de alimentación escolar pueden ofrecer, gracias a su estructura, redes y logística establecida, una plataforma ideal para alcanzar la totalidad del hogar en periodos de crisis, canalizando recursos adicionales y ampliando la cantidad de alimentos o transformándola en una transferencia monetaria idónea para satisfacer las necesidades del hogar, y no solo de los escolares que forman parte del mismo.

## Guatemala

En 2017 el Congreso Nacional de la República de Guatemala aprobó una nueva ley de alimentación escolar que contempla un aumento a la asignación por estudiante, menús saludables y adaptados localmente, compras a la agricultura familiar y huertas escolares pedagógicas. El Programa de Alimentación Escolar de Guatemala beneficia aproximadamente a 2,5 millones de estudiantes de 28 mil centros educativos del país.

### LA RESPUESTA

**La reconversión del programa de alimentación escolar requirió de un decreto ministerial que posibilite la entrega de alimentos fuera de las aulas.** El 26 de marzo de 2020 se aprobó el acuerdo ministerial 825-2020, que permite a las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) adquirir alimentos no perecederos durante la emergencia, para los estudiantes de pre-primaria y primaria de centros educativos del sector continuo a la vez que se implementa la estrategia de aprendizaje a distancia “Aprendo en casa y en clase”<sup>7</sup>.

Es una plataforma de aprendizaje virtual desarrollada por el Ministerio de Educación con la colaboración de UNICEF y la Embajada de Canadá

Figura 2. Aprendo en casa y en clase



<sup>7</sup> Es una plataforma de aprendizaje virtual desarrollada por el Ministerio de Educación con la colaboración de UNICEF y la Embajada de Canadá

La estructura de compras descentralizada del programa permitió que el proceso y los ajustes necesarios se llevaran a cabo de forma expedita. Las OFP tuvieron la responsabilidad de adquirir y entregar los alimentos a los padres de familia. Contrario al sistema usual, los alimentos ya no se preparaban en el centro educativo, sino que se entregaron a los padres para su preparación en el hogar. Además del OFP, los docentes y directores también asumieron un rol fundamental en la entrega de alimentos a los padres de familias, haciendo seguimiento con las familias y apoyando en la comunicación de los contenidos y posibles variaciones en las canastas distribuidas.

Desde marzo de 2020, las entregas de alimentos se han llevado a cabo periódicamente, con variaciones en la duración del periodo a cubrir. Las primeras entregas fueron muy seguidas y con pocos días de cobertura (entre 15 y 20 días), ya que se creía que el cierre de las escuelas iba a durar menos. En 2021 se realizaron entregas que cubren un periodo de alimentación de entre 25 y 30 días.

Los alimentos incluidos en la canasta nutricional, así como el empaque en el que se entregan, han ido evolucionando a medida que se ha extendido el tiempo de las entregas a los padres de familia. La primera

entrega de alimentos consistió exclusivamente de alimentos con larga vida de anaquel, específicamente: aceite, arroz, azúcar, frijol, harina y pasta. Los productos frescos o derivados de la agricultura familiar no fueron considerados como parte de la primera entrega preocupados por la viabilidad de almacenar alimentos frescos en las instituciones educativas. Sin embargo, de la mano del Ministerio de Agricultura y con la asesoría técnica de diversas instituciones y organizaciones sin fines de lucro como lo son WFP, la FAO, CRS y Save the Children, se identificaron los productos que se podían incluir de la agricultura familiar (de mayor vida útil, fácil manipulación, etc.) y se promovió su compra y distribución. Con este fin también se elaboró una normativa para cambiar de empaque y garantizar que los alimentos provenientes de la agricultura familiar lleguen en buenas condiciones al hogar.

El PAE no se ha expandido vertical u horizontalmente para atender otros segmentos de la población. Sin embargo, ha servido de plataforma para la entrega de módulos educativos, materiales de resiliencia y mensajes de comunicación en diversos temas relevantes a la pandemia como lo son higiene y preparación de alimentos en el hogar.

Figura 3. Material promocional sobre la primera entrega de alimentos

**GOBIERNO de GUATEMALA** | MINISTERIO DE EDUCACIÓN

## Entrega de alimentos

Artículos de consumo diario establecidos por DIGEFOCE, durante el período de la suspensión de clases por el estado de calamidad pública, Acuerdo Ministerial 825-2020, a razón de Q4.00 diarios por alumno, según la Ley de Alimentación Escolar.

### Medidas de prevención para la entrega de alimentos:

- 1 Convocar por grados, a grupos de padres de familia menores de 10 personas, en diferentes horarios.
- 2 Guardar un metro y medio de distancia entre las personas.
- 3 Lavarse constantemente las manos con suficiente agua y jabón.
- 4 Hacer la entrega en el menor tiempo posible, evitando el ingreso y permanencia innecesaria de personas.
- 5 El uso de mascarilla es obligatorio.

Si hay una persona con tos seca, fiebre y/o dificultad para respirar, debe evitarse el contacto con el resto del grupo e informar a los teléfonos **1517 o 1540**

## PRINCIPALES DESAFÍOS

Uno de los principales desafíos logísticos fueron los cordones sanitarios establecidos por las propias comunidades. Con el objetivo de evitar la entrada de personas ajenas a la comunidad y protegerse del COVID-19, muchas comunidades organizaron cordones sanitarios. Es así como también se restringía el acceso y se limitaba la posibilidad de hacer las entregas de alimentos de manera oportuna.

Los huracanes Eta e Iota complicaron aún más la logística de entrega en diversas localidades. Las pérdidas y daños causados por las depresiones tropicales ETA e IOTA también paralizaron la entrega de alimentos en diversas comunidades. En ambos casos antes mencionados se requirió de la ayuda de diversos ministerios, socios estratégicos y el propio ejército para acceder a las comunidades aisladas por medidas sanitarias o el impacto de las tormentas.

Hasta el momento no hay información respecto del consumo de los alimentos. A pesar de que se ha contado con el apoyo de diversas instituciones para llevar a cabo actividades de monitoreo para la entrega de alimentos, este se limita al momento que se hace la entrega a los padres en las instituciones educativas. No se ha recolectado o sistematizado ningún tipo de información una vez el alimento sale de la escuela. Por tanto, se desconoce cómo llega el alimento a los hogares, el uso que las familias le da al alimento o si hay dilución intrafamiliar de los productos, entre otras variables de interés.

Otros servicios complementarios a la alimentación escolar fueron suspendidos y transferidos a otras entidades. Otros servicios en pro de la salud y el desarrollo de los niños – como lo es la desparasitación – se llevaba a cabo de manera rutinaria en las escuelas. Estos servicios no se han otorgado dentro de las escuelas, pero el programa sí ha apoyado al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para continuar con el proceso a nivel comunitario. El tipo de apoyo consiste en procesos de coordinación y comunicación a nivel departamental y local.

La migración de las personas de zonas urbanas a sus localidades de origen posiblemente ha dejado a niños y niñas altamente vulnerables desatendidos por el programa. Las actividades de monitoreo revelaron que muchos padres de alumnos en zonas urbanas no solicitaron los alimentos en las instituciones educativas. Al indagar sobre las razones, se supo que muchas familias se trasladaron de vuelta a sus departamentos de origen. En vista de que el traslado de inscripción no es un proceso que se logra de manera inmediata, se desconoce el número total de niños que no acceden a los alimentos a los que tienen derecho.

## LECCIONES PARA CRISIS FUTURAS

Las entregas espaciadas, no diariamente como antes de la pandemia, han facilitado la logística de entregas para los propios agricultores y resultado en ahorros significativos para los productores. El ahorro a su vez ha sido invertido en la utilización de empaques de mejor calidad, garantizando la frescura y calidad de los productos, sin aumentar los costos para el programa.

Aunado al punto anterior, la situación provocada por la pandemia forzó al país y a las escuelas a acercarse más a los productores locales. La compra de alimentos de producción local en las propias comunidades probablemente tuvo un impacto positivo en la nutrición de los alumnos, pero fue más evidente en la economía local<sup>8</sup>. A futuro, se debe promover el mantener los avances en materia de vinculación a la agricultura familiar en todas las comunidades.

El uso de tecnologías ha sido prometedor y puede fortalecer el programa de cara al futuro. Ante la imposibilidad de hacer contacto físico como medida de control sanitario, se recurrió al uso de tecnologías para actividades administrativas, de control y seguimiento del programa, con énfasis en las compras a la agricultura familiar. Se utilizó una aplicación móvil desarrollada por el WFP (*Mis Compras del PAE*). Más de un 80% de las escuelas a nivel nacional reportan información detallada de sus compras a través de esta aplicación móvil.

<sup>8</sup> Según datos del Ministerio de Educación (2020), el 6.97% de las compras se adquirieron a productores locales certificados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

# Honduras

El Programa Nacional de Alimentación Escolar beneficia aproximadamente a 1,3 millones de niños y niñas en 21.000 escuelas públicas a nivel nacional. Los objetivos del programa son incrementar la matrícula y la asistencia escolar, mejorar la capacidad de concentración y aprendizaje de los niños y niñas y disminuir la desigualdad de género de los alumnos de Educación Infantil y Primaria. A su vez, el Programa de Alimentación Escolar integró el objetivo de mejorar las economías locales mediante la compra de verduras, frutas y huevos frescos a nivel local. Estas compras buscan crear un mercado local para la agricultura familiar o asociaciones de pequeños agricultores que entregan los productos directamente a las escuelas. El programa está financiado en un 95% por el Gobierno de Honduras y en un 5% por WFP y el sector privado.

## LA RESPUESTA

**La pandemia encontró al programa de alimentación escolar de Honduras sin presupuesto para sus operaciones regulares.** El gobierno no aprobó la partida presupuestaria para el 2020 y, al momento de escribir este reporte, tampoco se han asignado fondos para el 2021.

**La adaptación del programa de alimentación escolar de Honduras consistió en la entrega de raciones de alimentos para llevar a casa.** Esta elección se debió a que, cuando se cerraron las escuelas, ya se había distribuido el 70% de los alimentos a las bodegas municipales o centros escolares. Las canastas incluyeron sólo alimentos secos como frijol, arroz, aceite vegetal, harina de trigo-maíz (dependiendo de la región).

Las raciones se entregaron a los padres de familia en las bodegas, principalmente, y en algunos casos en centros escolares. Las entregas las realizaron directores municipales y distritales de educación, maestros, comités de padres y madres de familia, apoyados en la coordinación por los Comités de emergencia municipales (CODEMS) y locales (CODELS).

**Debido a la falta de financiamiento del programa, la estrategia consistió en utilizar los fondos remanentes**

**del 2019 para dar la mayor asistencia posible.** La entrega de raciones se realizó por única vez a la totalidad de los niños y niñas del programa (1,25 millones) en marzo de 2020, con raciones para 45 días. Luego en mayo se hizo una segunda entrega para 43 días en zonas vulnerables del país (380.000 estudiantes). Existió, por último, una tercera entrega en agosto para 39.000 estudiantes de zonas vulnerables, con alimentos donados por empresas privadas (sin recursos estatales).

**El programa desarrolló protocolos y medidas de bioseguridad para la entrega.** Se desarrollaron protocolos para la entrega tanto de raciones secas como frescas, aunque finalmente sólo repartieron las primeras, debido principalmente a las restricciones de movilización en las diferentes regiones.

La estrategia de monitoreo se adaptó. Se enfocó en las distribuciones de raciones en los centros de acopio, en vez de en las escuelas como ocurre durante las operaciones regulares. Solo en algunos casos los maestros contribuyeron a la entrega de alimentos directamente en casa de los escolares. No se estableció una estrategia de monitoreo a los hogares, debido a las restricciones de movilidad decretadas por el gobierno a nivel local.

No existieron medidas legislativas o normativas específicas para el programa de alimentación escolar. La respuesta se enmarcó dentro del decreto PCM-021-2020, del día 16 de marzo del 2020, que suspendió las labores en el sector público y privado durante el tiempo de excepción, que incluye el cierre total de los centros educativos gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional de manera presencial, implementando distintas metodologías de educación en casa.

La comunicación con los padres de familia se canalizó a través de los directores municipales, los directores de escuela y de los comités de alimentación escolar. También brindaron asistencia los comités de emergencia locales y municipales, tanto en la comunicación como en la logística y la auditoría social.

**La respuesta no incluyó un ajuste al aporte nutricional del programa, principalmente por las restricciones presupuestarias.** Se estima que existió una dilución intrafamiliar de las raciones.

## DESAFÍOS Y LECCIONES

**La falta de presupuesto fue el principal obstáculo para la implementación del programa durante la crisis.** Al momento de escribir este reporte, este problema no ha sido resuelto.

Debido principalmente a las restricciones de movilidad a nivel local, las iniciativas de compra local a pequeños productores por las mancomunidades no se llevaron a cabo durante el cierre de las escuelas, resultando en entregas de canastas de productos únicamente secos. Esto ha tenido un impacto tanto en la calidad de la canasta como a nivel de pérdidas para los pequeños productores involucrados.

Las limitaciones en los procesos de monitoreo hasta los hogares y la ausencia de alternativas, incluso de herramientas digitales y remotas, han resultado en la escasa información necesaria para valorar el impacto de la adaptación programática respecto al consumo y a la seguridad alimentaria y nutricional de las familias.

Se resalta la importancia de comunicación entre los diferentes actores y participantes del programa (autoridades locales, comités de padres, comités de emergencia) para lograr una correcta coordinación del proceso de distribución de acuerdo con las normas y protocolos de bioseguridad establecidos, así como de la veeduría en la correcta rendición de cuentas de acuerdo con los cambios en los lineamientos que se adaptaron a este contexto.

Por un lado, hubo una pronta respuesta a la emergencia desatada por el COVID-19, con elaboración de protocolo de bioseguridad para la entrega de alimentación escolar. Por el otro, considerando que en Honduras el programa de alimentación escolar es la red de protección social más amplia y establecida, **no se ha logrado utilizar su plataforma para brindar una respuesta más integral a los hogares para hacer frente a los efectos socioeconómicos de la crisis, especialmente en las familias más vulnerables.**

## Perú

El Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma (PNAEQW) es un programa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) que brinda servicio

alimentario todos los días del año escolar a las niñas y los niños de las instituciones educativas públicas del nivel inicial, primario y secundario en todas las regiones del país. El programa tiene como objetivo contribuir a mejorar la asistencia escolar, el aprovechamiento académico y mejorar los hábitos alimenticios de los niños y adolescentes. También promueve la participación y la corresponsabilidad comunitaria bajo un modelo de cogestión.

PNAEQW cuenta con dos modalidades. La modalidad 'raciones', implementada en los distritos en los quintiles 3, 4, y 5 de pobreza, típicamente urbanos, entrega desayunos listos para consumir. La modalidad 'productos', en los distritos de los quintiles 1 y 2, entrega alimentos no perecibles primarios o procesados, que son empleados para la preparación de desayunos y almuerzos en las instituciones educativas.

## LA RESPUESTA

El 15 de marzo de 2020 el gobierno peruano realizó la declaratoria de Aislamiento Social Obligatorio y así se suspendió el inicio de las clases presenciales en Perú previsto para el 16 de marzo del mismo año. Ante la imposibilidad de asistir presencialmente a las escuelas, el 6 de abril de 2020 dio inicio la estrategia "Aprendo en casa" con el fin de garantizar el servicio educativo mediante su prestación a distancia en las instituciones públicas de Educación Básica a nivel nacional, en el marco de la emergencia sanitaria.

**La adecuación normativa fue necesaria para distribuir las raciones a los padres de familia.** Los alimentos del programa usualmente se entregan entre la última semana de febrero y la primera de marzo a las instituciones educativas en preparación para el regreso a clases. Por lo tanto, los alimentos del PNAEQW ya estaban en los almacenes para distribución o las instituciones educativas. Los lineamientos existentes no permitían que los alimentos se consumieran fuera de las instituciones educativas. Se tuvo que adaptar la norma, los protocolos de entrega por bioseguridad y otros factores. En total, 18 protocolos del programa fueron modificados (supervisión, análisis, etc.) y siguen vigentes en la actualidad. También fue necesaria una aprobación del MINEDU para que se pudiera hacer la entrega de alimentos a las familias desde las instituciones educativas.

**Tabla 3. La respuesta de Perú: principales hitos normativos**

Fecha	Norma	Descripción
15 de marzo de 2020	Decreto Supremo N° 044-2020- PCM	Inicia el aislamiento social obligatorio
1 abril 2020	Resolución Ministerial N° 160-2020-MINEDU	Se aprueba la estrategia de educación a distancia "Aprendo en Casa"
30 abril 2020	Decreto Legislativo No 1472	Faculta al PNAEQW a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19.
22 de Junio del 2020	Resolución Dirección Ejecutiva N° D000189-2020-MIDIS/PNAEQW-DE	Se reglamentó el cambio de modalidad de atención de raciones a productos
22 de mayo del 2020	Resolución Dirección Ejecutiva N° D000169-2020-MIDIS/PNAEQW-DE	Incorpora el proceso para la modificación del periodo de atención por entrega alimentos para la prestación del servicio alimentario del PNAEQW, en situaciones de emergencia o caso fortuito.
08 de agosto del 2020	Resolución Dirección Ejecutiva N° D000222- 2020-MIDIS/PNAEQW-DE	Modificó y actualizó el protocolo para la planificación del menú escolar en situaciones de emergencia:
09 de febrero del 2021	PRO-040-PNAEQW-UOP	Procedimiento para la implementación del Decreto Legislativo que faculta al PNAEQW a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19

**La principal estrategia de respuesta del programa consistió en modificar la modalidad raciones y pasar a una sola modalidad de atención en todo el país: producto.** A fin de simplificar y estandarizar los protocolos de entrega de alimentos mientras la estrategia de aprendizaje remoto se mantiene, se ajustó la canasta al igual que la modalidad de entrega para todos los escolares. Las raciones correspondientes a los meses de marzo y abril de 2020 fueron entregados a fines de abril, en pequeñas canastas. En mayo, se renegotió con los proveedores la modificación de la entrega de raciones en forma similar a la modalidad de productos (canastas), a partir de la tercera entrega, correspondiente al mes de junio.

El programa asistió con la nueva modalidad a 4.199.532 niños y niñas en 64,490 instituciones educativas y sobre cumplió la meta anual de 4.008.583. PNAEQW atendió a los nuevos estudiantes matriculados en instituciones educativas públicas en el contexto del COVID-19, provenientes de las instituciones educativas privadas. Según lo reportado por la Unidad de Supervisión,

Monitoreo y Evaluación, dicha población asciende a 43.779 usuarias/os.

**La adaptación del programa implicó un desafío ya que tanto los protocolos de distribución, así como los de preparación de alimentos estaban diseñados para consumo en la escuela.** El alimento a ser distribuido en los hogares continuó llegando a las escuelas. El Comité de Alimentación Escolar (CAE) coordinaba la entrega de los alimentos a los padres, que los recogían en las escuelas. En el caso de las zonas rurales y amazónicas, los protocolos implicaron mayores cuidados para evitar posibles contagios en comunidades sin acceso a cuidados médicos y, por tanto, más vulnerables.

**Los requerimientos nutricionales a ser cubiertos por el programa ya estaban bien establecidos, y se mantuvieron como previo a la pandemia, utilizando al niño como unidad de atención.** A pesar de que las entregas ahora eran en el hogar, el ajuste fue solo operativo y logístico<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> La resolución 222-2020, que actualiza las disposiciones para la planificación de un menú escolar en condiciones de normalidad y de emergencia, menciona que en caso de emergencias estos requerimientos nutricionales podrían variar. De todos modos, este no fue el caso durante la pandemia.

El programa también se expandió horizontalmente y dio asistencia a adultos, niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad. El decreto legislativo 1472 autoriza al PNAEQ a brindar *Alimentación Complementaria (temporal)* para las personas en condiciones de vulnerabilidad, como por ejemplo a través de las ollas comunes, utilizando los fondos de los alimentos no entregados como ración a las escuelas, y posteriormente se asignó un presupuesto específico para esta tarea. A diferencia de la modalidad de 'productos' que retomó sus operaciones en abril, la modalidad 'raciones' observó atrasos logísticos que detuvo su operación regular hasta el mes de junio. Dicha demora resultó en recursos no ejercidos – ya que el programa paga a sus proveedores una vez el producto es consumido. Así los alimentos que tenían los proveedores se complementaron y se distribuyeron a poblaciones en condición de vulnerabilidad en Lima y otras zonas urbanas (albergues de niños, personas de la tercera edad).

## PRINCIPALES DESAFÍOS

Superada la emisión de los decretos para facilitar la continuidad del programa, **los principales retos enfrentados para la entrega de los alimentos consistieron en la logística para evitar el riesgo de contagio.** En Lima Metropolitana los docentes tenían temor a contagiarse de COVID-19 al hacer las entregas, lo que demoró la adaptación del programa: las entregas comenzaron recién entre agosto y septiembre de 2020, casi 6 meses después del inicio del año escolar. A su vez, en zonas de difícil acceso hubo retrasos en las entregas de alimentos, aunque según lo reportado estos no fueron tan significativos. Se contó con el apoyo de las fuerzas armadas para llegar a todos los territorios más remotos.

**El mecanismo de monitoreo tuvo que ser reestructurado.** Originalmente, el monitoreo de las operaciones de entrega de alimentos en las instituciones educativas era llevado a cabo por monitores del PNAEQW, quienes validaban la información recibida de proveedores y escuelas y la certificaban a través de visitas a las escuelas. Durante la pandemia el monitoreo pasó a ser remoto y realizado a través de llamadas telefónicas. Se logró hacer seguimiento al 90% de las escuelas y CAEs.

Un estudio de las percepciones del hogar sobre la ración recibida por parte del PNAEQW, realizado con el apoyo de WFP, concluyó que el alimento entregado ha sido una fuente importante de apoyo en cubrir la canasta básica para las familias (PNAEQ, 2021). En base a los hallazgos de dicho estudio, sumado a la alta cobertura alcanzada, es posible concluir que el PNAEQW ha sido de los programas con mayor éxito en alcanzar a su población objetivo durante la pandemia en Perú.

## LECCIONES PARA CRISIS FUTURAS

El PNAEQW demostró ser un programa que se puede adaptar durante crisis y continuar dando asistencia a la población beneficiaria. También demostró la capacidad de expandirse horizontalmente y asistir a otras poblaciones priorizadas, aunque con una escala limitada.

Es necesario contar con legislación y protocolos flexibles que permitan al PNAEQW responder a situaciones de emergencia y adaptarse a momentos de crisis. Al inicio de la pandemia, el principal retraso para llevar alimentos a los niños que de otra manera los hubieran recibido en sus escuelas, fue la exigencia de un decreto supremo que permitiera el consumo de los alimentos fuera de las escuelas. Así mismo, se tuvo que esperar la autorización del MINEDU para que los alimentos pudieran ser distribuidos a los padres en las escuelas. Es así como, a pesar de que en muchos casos se contaba con el alimento, este no pudo ser distribuido en detrimento a los participantes del programa.



Photo: WFP/ Guillermo Galdos

## 5. Lecciones aprendidas y oportunidades de mejora

La suspensión de la presencialidad escolar fue una medida adoptada en todos los países de la región en respuesta a la pandemia. La misma condujo a la necesidad de adaptar uno de los pilares de los sistemas de asistencia social en ALC: los programas de alimentación escolar. En un contexto de incertidumbre y vulnerabilidad, de pérdida de empleo y de fuentes de ingreso, de riesgo de un incremento drástico de la inseguridad alimentaria (WFP, 2020a), la continuidad y adaptabilidad de los programas de alimentación escolar cobró un rol central no sólo en cuanto a la asistencia alimentaria a los niños y niñas escolares sino, también, en cuanto a su vínculo con la escuela e incluso como mecanismo para asistir a otras personas y hogares vulnerables.

Garantizar la continuidad operativa de los programas de alimentación escolar en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia fue un desafío sin precedentes. Los programas no estaban preparados para afrontar una crisis de semejante magnitud, con las escuelas cerradas, con restricciones de movilidad, con el distanciamiento social, y con necesidades urgentes y extendidas. Esta experiencia permite destacar algunas lecciones para hacer que los programas de alimentación escolar sean más resilientes y puedan estar mejor preparados para afrontar futuras crisis de diferente tipo (por ejemplo, desastres de origen natural).

**La emergencia ha evidenciado el compromiso de los gobiernos de la región con la alimentación escolar y la centralidad de estos programas como instrumento de protección social.** Aún pese a los desafíos que los programas enfrentaron, los gobiernos de ALC buscaron mecanismos alternativos para garantizar la continuidad operativa de la alimentación escolar. A su vez, se demostró la relevancia multisectorial de los programas de alimentación escolar, en cuanto a su rol como herramienta de protección social sensible a la nutrición y coadyuvante para la retención escolar.

**Los programas de alimentación escolar han mostrado flexibilidad y adaptabilidad y, por lo tanto, el rol fundamental que pueden cumplir durante contextos de emergencia.** Aun frente a la falta de planes, protocolos y de capacidades contingentes para afrontar una crisis de estas características, por lo general los programas lograron reconvertirse y transformarse en una asistencia clave durante la pandemia.

**Naturalmente, las debilidades y limitaciones de los programas de alimentación escolar para su implementación regular afectan su capacidad de respuesta.** Limitaciones en términos presupuestarios, de recursos humanos, de procesos, entre otros, pueden obstaculizar la respuesta. Uno de los casos más claros ha sido el de Honduras, donde la falta de una partida presupuestaria adecuada para el funcionamiento regular del programa fue el principal obstáculo para la respuesta a la pandemia.

**La crisis destacó la necesidad de invertir en la preparación de los programas para enfrentar emergencias.** Si bien es cierto que la pandemia es una crisis sin precedentes, la falta de planes y mecanismos de contingencia es una alerta aún para otras crisis más frecuentes. Una lección importante de la crisis actual es la necesidad de desarrollar planes de contingencia, mecanismos alternativos de contratación, entrega y preparación de alimentos para enfrentar crisis futuras. Tales mecanismos contingentes deben incluir estrategias y protocolos para la compra local, a fin de evitar efectos negativos en los productores locales, desabastecimientos y aumentos de precios.

**La pandemia mostró que las crisis pueden afectar negativamente a los productores locales, aunque las respuestas de los programas de alimentación escolar también pueden ser utilizadas para beneficiar a esta población.** Por ejemplo, en el caso de Guatemala, las compras locales para las canastas entregadas como parte de la respuesta beneficiaron a los productores locales durante el período de crisis.

**La crisis resalta la debilidad de los sistemas de información, monitoreo y evaluación de los programas de alimentación escolar.** A un año y medio del inicio de la pandemia, la información sobre cómo se implementan los programas, quiénes reciben las prestaciones, cómo es la calidad de la alimentación, entre otros factores, sigue siendo muy limitada. La ausencia de sistemas de datos integrados y la falta de digitalización de la información tampoco permite hacer un diagnóstico certero sobre la efectividad de la respuesta.

**Es necesario que las respuestas de los programas de alimentación escolar a crisis futuras formen parte de una mirada integral de protección social y de gestión de riesgos.** Los programas de alimentación escolar dependen funcionalmente, en la mayoría de los casos, del ministerio de educación, mientras que muchos de los otros programas de asistencia social, entre ellos las transferencias monetarias, suelen ser implementados por los ministerios de desarrollo social. La crisis puso de manifiesto, por un lado, la falta de coordinación entre las respuestas de alimentación escolar y las otras respuestas de protección social. Esta falta de coordinación es el resultado, en muchos casos, de la ausencia de un enfoque integral de la protección social. Sin embargo, hay casos en donde sí se logró cierta articulación para una respuesta más integrada. Por ejemplo, en Perú, donde el programa de alimentación escolar depende principalmente del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, se logró utilizar su plataforma para expansiones verticales y horizontales, llegando también a población no escolar en zonas particularmente vulnerables.

Asimismo, la crisis evidenció también la mirada dual del niño/a frente a la mirada sobre el núcleo familiar, dificultando el reparto efectivo y equitativo de prestaciones: mientras los programas de alimentación escolar atienden sólo a niños y niñas que asisten a las escuelas, muchos de los otros programas sociales brindan protección más general a las familias. Si el país carece de sistemas integrados de datos, la información sobre los programas a los que accede cada familia y cada niño/a no pueden monitorearse y algunas personas pueden quedar desprotegidas. La pandemia entonces es una oportunidad para repensar la coordinación entre ministerios y ajustar los procesos de recolección y uso de datos compartidos, hacia enfoques y mecanismos más integrales.

**La crisis puso de manifiesto también la necesidad de fortalecer la coordinación entre niveles de gobierno y de garantizar capacidades y prestaciones adecuadas en todo el territorio nacional.** Es frecuente encontrar diferencias sustantivas en cuanto al diseño, las modalidades y la implementación del programa de alimentación escolar entre jurisdicciones, especialmente en gobiernos federales de políticas nacionales a nivel local. Aun cuando el gobierno nacional aporte gran parte del financiamiento educativo y establezca lineamientos operativos, en muchos países de la región las capacidades locales de las jurisdicciones y la disponibilidad de recursos económicos adicionales crean brechas en la calidad y eficiencia de las prestaciones en condiciones regulares, lo que se vio reflejado en las respuestas a la pandemia.

**Será preciso también reflexionar sobre cómo pueden hacer los programas de alimentación escolar para garantizar no sólo el suministro, sino también el aporte nutricional adecuado durante períodos de crisis.** La dilución intrafamiliar de las raciones, la falta de adecuación nutricional de los paquetes y la ausencia de algunos alimentos (ej. frutas) pueden atentar contra el aporte nutricional del programa. Mientras que la alimentación en las escuelas permite focalizar al consumidor y garantizar determinados estándares de elaboración, eso es más difícil de conseguir cuando se entregan alimentos para ser consumidos en el hogar – estrategia más utilizada durante la pandemia. Si bien las raciones pueden ser utilizadas como un mecanismo para la asistencia alimentaria a otros miembros del hogar en situación de vulnerabilidad (una expansión horizontal), eso no debe ocurrir a expensas de la alimentación de los niños y niñas escolares.



## 6. Bibliografía

**Banerjee, A. V. & Duflo, E** (2007) The economic lives of the poor. *J. Econ. Perspect.* 21, 141-168

**Beazley, R., Solórzano, A. and Barca, V.** (2019) Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Summary of key findings and policy recommendations. OPM in collaboration with WFP.

**Bundy et al** (2009) Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector. The World Bank.

**BID** (2020) Latin America and the Caribbean at the Crossroads. Banco Inter-Americano de Desarrollo.

**CEPAL** (2021). Panorama Social da América Latina 2020.

**FAO, UNICEF and WFP** (2021) Joint Statement on Nutrition in the context of the COVID-19 pandemic Latin America and the Caribbean.

**FAO** (2020). The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition. <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1288155/>

**IPC-IG** (2021). Social Protection Responses to Covid-19 in the Global South – Database.

**Rubio, M., Escaroz, G., Machado, A. C., Palomo, N. & Sato, L.** (2020) Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe II Edición: Asistencia Social. UNICEF. IPC-IG

**PNAEQ** (2021) Estudio de Percepción y Satisfacción del Usuario del PNAEQW. Gobierno del Perú y WFP.

**UNESCO** (2020). COVID-19 education response: how many students are at risk of not returning to school?

**UNICEF** (2020a) Educación en pausa: Una generación de niños y niñas en América Latina y el Caribe está perdiendo la escolarización debido al COVID-19.

**UNICEF** (2020b). Impact of COVID-19 on children and families in Latin America and the Caribbean.

**WorldBank** (2021). Actuemos ya para Proteger el Capital Humano de Nuestros Niños : Los Costos y la Respuesta ante el Impacto de la Pandemia de COVID-19 en el Sector Educativo de América Latina y el Caribe. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276> License: CC BY 3.0 IGO."

**WFP** (2017) Smart School Meals Nutrition-Sensitive National Programmes in Latin America and the Caribbean A Review of 16 Countries.

**WFP** (2020a). Millones en riesgo de inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe | WorldFoodProgramme.

**WFP** (202b). El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2020.

**WFP** (2020c). Global Monitoring of School Meals During COVID-19 School Closures. <https://cdn.wfp.org/2020/school-feeding-map/index.html>



Programa Mundial de Alimentos,  
Bureau Regional en Panamá para América Latina y el Caribe  
Ave. Gaillard y Calle Vicente Bonilla, Edif. 124 y 125, Ciudad del Saber, Clayton  
Panamá, República de Panamá. Tel: (507) 317-3900  
[wfp.org](http://wfp.org)