

SALVAR
VIDAS
CAMBIAR
VIDAS



UNA OPORTUNIDAD PARA TODOS LOS ESCOLARES

Trabajar en asociación para mejorar
la salud y la nutrición escolares para
el desarrollo del capital humano

Estrategia de alimentación escolar del PMA
para 2020 - 2030



Programa
Mundial de
Alimentos



Enero 2020

Índice

Resumen	4
Introducción	10
Parte I: La importancia de invertir en la salud y la nutrición de los escolares y los adolescentes	13
1.1 Optimización de los resultados educativos: la agenda de actividades de aprendizaje e inclusión y su conexión con la salud y la nutrición escolares	14
1.2 Desarrollo del capital humano e importancia de invertir en la infancia	14
1.3 Sistemas alimentarios, dieta y cambio climático	15
1.4 Los 8.000 primeros días: un llamamiento creciente a favor de replantear las inversiones en salud y nutrición de los escolares	16
Parte II: Una respuesta integrada a las necesidades de los escolares basada en evidencia ...	19
2.1 Los centros escolares como plataforma para la aplicación de un conjunto integrado de medidas de salud y nutrición escolares	20
2.2 ¿Por qué apostar por la alimentación escolar?	20
2.3 El trabajo no ha concluido: ¿cuántos niños no reciben apoyo a la salud y la nutrición escolares?	25
2.4 ¿Cuánto costaría ampliar la alimentación escolar y el conjunto integrado de medidas de salud y nutrición escolares?	26
2.5 Apoyo a los países de ingresos mediano y bajo para hacer frente a los problemas de ejecución	28
Parte III: Función y respuesta estratégica del PMA	33
3.1 Visión del PMA	34
3.2 Cómo intervendrá el PMA	34
3.3 Grandes cambios estratégicos y aprendizaje institucional necesarios para hacer realidad la visión	36
3.4 Líneas de trabajo para apoyar la estrategia	38
3.5 Demostración de los resultados y medición del éxito de la estrategia	42
Apéndice - Teoría del cambio de la estrategia de alimentación escolar del PMA para 2020 2030	43
Boxes	
Recuadro 1. Panorama de la alimentación escolar: evolución de una prioridad de política	22-23
Recuadro 2. How Kenya consolidated its national school feeding programme	27
Recuadro 3. Bangladesh: una transición en curso	27
Figuras	
Figura 1: Intervenciones de salud y nutrición durante los años escolares	21
Figura 2: Cómo consolidó Kenya su programa nacional de alimentación escolar	24
Figura 3: Metas operacionales estimativas del PMA para 2030	34
Mapa - Los 60 países donde viven los 73 millones de niños que necesitan apoyo en materia de salud y nutrición escolares	26
Cuadros - Costos de la alimentación escolar y de las intervenciones de salud escolar para los 73 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria que viven en la pobreza extrema y sin acceso a los programas de alimentación escolar nacionales en países de ingresos bajo y mediano	26

Resumen

La importancia de invertir en la salud y la nutrición de los escolares y los adolescentes

Los escolares con buena salud y bien nutridos aprenden mejor. Los niños sanos también tienen mayores oportunidades de prosperar y alcanzar su pleno potencial como adultos. Velar por que las niñas y los niños no abandonen la escuela, puedan aprender y estén preparados para ello permite a los países desarrollar su capital humano y a las personas alcanzar su pleno potencial en la vida. También refuerza la cohesión de las comunidades, la estabilidad y la productividad, y contribuye a que las personas y las sociedades sean más resilientes en un mundo que evoluciona con rapidez.

La inversión en el desarrollo del capital humano desde la infancia es una de las inversiones más eficaces y productivas que puede hacer un país. Por el contrario, la falta de inversión en una población bien nutrida, sana y educada socava el crecimiento y el desarrollo económico: de los 30 países peor clasificados en el Índice de Capital Humano del Banco Mundial, 25 son países africanos. En muchos de estos países, la insuficiente inversión en capital humano se traduce en una pérdida de potencial económico a largo plazo de entre el 50 % y el 70 %. El Índice de Capital Humano de África sitúa a esta región en el 40 % de su nivel potencial. Su producto interno bruto (PIB) podría ser 2,5 veces mayor si se alcanzaran las cotas de referencia en materia de salud y educación.

El mundo ha hecho grandes avances en la mejora del acceso a la educación, pero el aprendizaje sigue siendo insuficiente y es necesario invertir más en una educación de calidad. El mundo está fallando a sus escolares en otros aspectos importantes, lo que perjudica el aprendizaje. En los países de ingresos bajo y mediano, unos 300 millones de escolares padecen anemia, y esto hace que cada niño pierda unos seis puntos de cociente intelectual, mientras que en los países de ingreso bajo unos 73 millones de escolares van a la escuela con el estómago vacío. Estas condiciones se traducen en una pérdida equivalente a entre 200 y 500 millones de días lectivos al año por problemas de salud.

Las inversiones actuales que los países efectúan en beneficio de los niños son insuficientes. Los países de ingresos bajo y mediano bajo invierten unos 210.000 millones de dólares EE.UU. al año en impartir educación básica a su población infantil (infraestructura, maestros, planes de estudios), pero solo invierten entre 1.400 y 5.500 millones de dólares en asegurarse de que el estado de salud y la nutrición de los niños les permita aprender: se invierte en el aprendizaje, pero no en los alumnos. Existe un consenso cada vez mayor acerca de que es necesario corregir este desajuste. Dicho de la manera más sencilla, un niño enfermo no puede asistir a la escuela y un niño que tiene hambre no puede aprender.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) defenderá esta cuestión desatendida. En la presente estrategia se define cómo el Programa abogará a nivel mundial y cómo trabajará en asociación para subsanar las carencias a la hora de garantizar intervenciones adecuadas de salud y nutrición para los niños en las escuelas. En muchos casos, el PMA no será necesariamente el organismo principal encargado de solucionar problemas concretos, pero, colaborando con otros organismos para arrojar luz sobre el tema de la salud y la nutrición escolares y reuniendo a diferentes agentes, ayudará a encontrar soluciones a los problemas detectados. Para hacerlo, se basará en su experiencia de apoyo acumulada en dicha esfera a lo largo de seis decenios, su ámbito de acción, su conocimiento de las poblaciones más pobres y más difíciles de alcanzar, y su trayectoria de colaboración con más de 100 países en la realización de programas nacionales de alimentación escolar sostenibles.

En el presente documento también se explica el nuevo planteamiento de la alimentación escolar adoptado por el PMA como pilar de una intervención integrada de salud y nutrición escolares. Un elemento clave de ese nuevo planteamiento consiste en transformar la alimentación escolar en uno de los principales elementos impulsores de un enfoque de la alimentación infantil en el que se tenga en cuenta el cambio climático, por ejemplo, acortando las cadenas de suministro y adoptando un principio de tolerancia cero en materia de despilfarro. Se define, para los Gobiernos, los asociados y el personal del PMA de todo el mundo, qué esperar del Programa en el próximo decenio, cuáles serán sus prioridades y funciones, y cómo se propone cambiar su forma de trabajar para prestar más y mejor apoyo a los Gobiernos y los niños.

La estrategia presenta una visión global, una llamada general a la acción y un enfoque operacional específico. En ella se pide a los Gobiernos y los asociados que se unan a una nueva respuesta multisectorial y de múltiples intervinientes que contribuya a alcanzar al menos los ocho Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la pobreza (ODS 1), el hambre (ODS 2), la salud (ODS 3), la educación (ODS 4), la igualdad de género (ODS 5), el crecimiento económico (ODS 8), la reducción de las desigualdades (ODS 10) y el fortalecimiento de las asociaciones (ODS 17).

Una intervención mundial eficaz, con un enfoque integrado y multisectorial de la salud y la nutrición escolares

Se necesita, para los escolares y adolescentes, un conjunto integrado de medidas de apoyo en la escala adecuada. Es importante que los niños en fase de crecimiento cuenten con el pleno apoyo de una buena salud y nutrición durante los 1.000 primeros días de su desarrollo, el período crítico



que va desde la concepción hasta los 2 años de edad. A ese período se ha dirigido la atención en el último decenio, pero ahora sabemos que no es suficiente. Para poder mantener los avances iniciales y alcanzar todo su potencial como adultos, los niños necesitan mantener una buena salud y nutrición durante los períodos vulnerables del desarrollo, que se suceden hasta después de cumplidos los 20 años, esto es, a lo largo de los primeros 8.000 días de la vida. Lo más importante es que los niños tengan una buena salud y estén bien nutridos a lo largo de todo su ciclo escolar y su adolescencia. Se trata de una inversión necesaria para todos los niños, cuyos mayores beneficios, sin embargo, revierten en los más desfavorecidos y en las niñas en general.

El PMA estima que, en el conjunto de los países de ingresos bajo y mediano, reciben alimentos diariamente en la escuela unos 305 millones de niños, cerca de la mitad de todos los matriculados. Muchos de esos niños se benefician además de otros servicios dentro de un conjunto integrado de medidas de salud y nutrición escolares, que probablemente incluya tratamiento antihelmíntico, administración de suplementos alimenticios, vacunación, exámenes oculares, lucha contra el paludismo, manejo de la higiene menstrual, educación nutricional, agua, saneamiento e higiene para todos y salud bucodental. Pero dichos servicios rara vez benefician a los niños más pobres y que más los necesitan. El PMA estima que unos 73 millones de escolares de primaria que viven en la extrema pobreza en 60 países no tienen acceso a programas nacionales de alimentación escolar y es muy probable que no se benefician de la mayor parte de las otras intervenciones básicas de salud escolar.

Es prioritario hacer un esfuerzo a nivel mundial para ayudar a los Gobiernos a prestar asistencia a esos 73 millones de escolares de primaria, lo que también tiene sentido desde el punto de vista económico. Proporcionar a esos niños al menos una comida al día supondría un costo adicional de unos 4.600 millones de dólares al año, y añadir el conjunto

de servicios básicos de salud escolar elevaría el costo a 5.800 millones de dólares al año, lo que representa en torno al 2,5 % de lo que actualmente se invierte en educación primaria. El rendimiento de esa inversión —esto es, la relación entre los beneficios y los costos— se estima en unos 20 dólares por cada dólar invertido, lo que permite sacar partido del monto de más de 210.000 millones de dólares que se invierte cada año para promover el aprendizaje.

Dados los múltiples beneficios que aportan, las medidas de alimentación y salud escolares pueden utilizarse como intervenciones estratégicas tanto para mitigar los efectos de las crisis como para apoyar el desarrollo nacional. En momentos de estabilidad, la alimentación escolar promueve la educación, la salud y la nutrición; es decir, fomenta el capital humano. Si se conecta con la agricultura local, puede aportar beneficios económicos y sociales adicionales a los hogares de los escolares y sus comunidades.

En momentos de dificultad, se puede fortalecer rápidamente la función de red de protección social que desempeñan los programas de alimentación escolar y garantizar la disponibilidad de alimentos de forma rápida y directa para las comunidades que más ayuda necesitan. Dichos programas, que cubren en torno al 10 % del gasto de los hogares por cada niño que participa, representan una transferencia sustancial de recursos y una red de seguridad eficaz para los hogares más pobres. Los programas llegan al núcleo de las comunidades pobres y benefician directamente a los niños y las comunidades necesitados, lo que no podría lograrse usando solo el efectivo. Asimismo, abren la puerta a otras intervenciones sectoriales en beneficio de los niños y constituyen una plataforma multisectorial que enlaza actividades tanto humanitarias como de desarrollo. Este apoyo específico durante el desarrollo es esencial para todos los niños, y en las comunidades más pobres y desfavorecidas marca un cambio radical para las niñas.

Intervención estratégica del PMA

En respuesta a la Década de Acción (2020-2030), el PMA colaborará con los Gobiernos y los asociados para garantizar conjuntamente que todos los escolares de primaria tengan acceso a comidas de buena calidad en la escuela, acompañadas de un conjunto integrado más amplio de servicios de salud y nutrición. El PMA adoptará un enfoque específico para cada contexto y adaptará sus funciones a la situación particular de cada país, en asociación con otros intervinientes importantes, entre ellos los Gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas, el sector privado, las instituciones financieras internacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG), centrándose específicamente en garantizar que la asistencia llegue a los 73 millones de niños que viven en la pobreza extrema en 60 países.

El PMA lo llevará a cabo mediante un enfoque adaptado al contexto:

1. CONTEXTO 1: situaciones de crisis o de emergencia humanitaria. En esta categoría se han clasificado 30 países, en los que necesitan alimentación escolar unos 40 millones de niños.

FUNCIÓN 1: el PMA ampliará la asistencia prestando apoyo operacional. El PMA ampliará su cobertura y llevará a cabo programas en países que no tengan capacidad para garantizar la asistencia a los niños vulnerables. Actualmente, presta asistencia a 10 millones de niños en 27 países pertenecientes a esta categoría.

META: aumentar la cobertura a 35 millones de niños en 30 países para 2030 y ayudar a los Gobiernos a prestar asistencia a los otros 5 millones de niños necesitados. El organismo intentará movilizar 1.750 millones de dólares al año para apoyar esta ampliación e incrementará progresivamente la capacidad de ejecución *in situ*.

Meta del PMA para el próximo decenio

1. Proporcionar alimentación escolar a **35 millones de niños en 30 países más frágiles y de ingreso bajo**. El PMA movilizará 1.750 millones de dólares al año para cubrir los costos de proporcionar alimentos a esos niños.
2. Colaborar con los Gobiernos nacionales de **otros 30 países, estables y de ingresos bajo y mediano, para prestar asistencia a 38 millones de niños** (contextos 2 y 3) mediante la transición a programas que estén a cargo de los propios países y la ampliación de su escala. El PMA movilizará 20 millones de dólares con el fin de prestar asistencia técnica y asegurar la financiación de las operaciones durante la transición.

2. CONTEXTO 2: países estables de ingresos bajo y mediano bajo. En esta categoría se han clasificado 20 países, en los que necesitan alimentación escolar unos 29 millones de niños.

FUNCIÓN 2: el PMA apoyará la transición y la ampliación de los programas nacionales.

El PMA contribuirá a fortalecer los sistemas y prestará asistencia técnica en los países que tengan capacidades incipientes y estén trabajando en ampliar la escala y la calidad de los programas nacionales. En 2020 y 2021, colaborará con los Gobiernos nacionales para definir unas metas nacionales y unas estrategias de traspaso de responsabilidades acompañadas de plazos precisos, lo que en el próximo decenio dará lugar a una disminución gradual del número de beneficiarios de las operaciones del PMA. En la actualidad, el Programa presta asistencia a 6 millones de niños dentro de esta categoría.

META: traspasar de manera satisfactoria la responsabilidad de los programas de alimentación escolar en 20 países para 2030. El PMA intentará movilizar 14 millones de dólares al año para apoyar actividades de fortalecimiento de las capacidades. Asimismo, puesto que la transición se llevará a cabo paulatinamente a lo largo del próximo decenio, tendrá que movilizar financiación para que estén cubiertos los niños que en la actualidad están bajo su cuidado, cuyo número irá disminuyendo progresivamente.

3. CONTEXTO 3: países de ingreso mediano.

Se han clasificado dentro de esta categoría 10 países, en los que necesitan alimentación escolar unos 4 millones de niños.

FUNCIÓN 3: el PMA apoyará la consolidación y el fortalecimiento de los programas nacionales.

En los países donde los programas ya se hayan traspasado a las autoridades nacionales, la asistencia del PMA ha sido fundamental para apoyar la reforma y el fortalecimiento de los programas nacionales de alimentación escolar. El Programa seguirá colaborando con los Gobiernos para garantizar que los niños necesitados se integren en los programas nacionales y ayudará a los propios Gobiernos a innovar y a probar nuevos enfoques. Actualmente, el Programa presta asistencia a 1 millón de niños dentro de esta categoría.

META: traspasar con éxito la responsabilidad de los programas de alimentación escolar en los 10 países para 2030. El PMA intentará movilizar 10 millones de dólares al año en apoyo de las actividades de fortalecimiento de las capacidades.



A NIVEL INSTITUCIONAL, EL PMA PREVÉ ESTABLECER CUATRO LÍNEAS DE TRABAJO PARA APOYAR LA APLICACIÓN DE ESTA ESTRATEGIA:



LÍNEA DE TRABAJO 1 - Generar y compartir conocimientos y mejores prácticas a nivel mundial. Basándose en su dedicación a la alimentación escolar a lo largo de varios decenios, el PMA documentará y compartirá

de manera más eficaz las enseñanzas extraídas, las buenas prácticas, los criterios y las normas mundiales para sustentar la toma de decisiones nacionales y contribuir a una programación de alta calidad. Se creará un consorcio de investigación, que será gestionado por un asociado del mundo académico, y no por el PMA, para garantizar que el trabajo de recopilación de datos empíricos sea creíble y riguroso. El consorcio definirá una agenda de actividades de investigación sobre la alimentación escolar junto con asociados para el próximo decenio, basado en un mapa de las necesidades de aprendizaje, a fin de asegurar que se subsanen las carencias en la base de conocimientos a escala mundial. El PMA innovará para fomentar un enfoque de la alimentación escolar que tenga en cuenta el cambio climático.



LÍNEA DE TRABAJO 2 - Aumentar la inversión en alimentación escolar, con un nuevo modelo de financiación. Se necesita un nuevo modelo de financiación que distinga entre contextos. En los países de ingreso

bajo y frágiles, dada su limitada capacidad económica, es preciso aumentar la financiación en apoyo de los programas. En el caso de los países de ingreso mediano, los Gobiernos

deben pasar de depender de agentes como el PMA o las ONG a diversas formas de financiar sus propios programas nacionales, por lo cual el Programa tiene que encontrar fuentes de financiación que le permitan prestar asistencia técnica y aumentar sus capacidades de una manera más completa y sostenible. Colaborará con sus asociados para hallar nuevas alternativas de financiación innovadoras en estos diversos contextos.



LÍNEA DE TRABAJO 3 - Actuar en asociación para mejorar y promover la salud y la nutrición escolares. El PMA defenderá el tema de la salud y la nutrición escolares a escala mundial y abogará por que se le dé

prioridad en la próxima Década de Acción para alcanzar los ODS. Colaborará con sus asociados para asegurar que los demás elementos del conjunto integrado de medidas para la infancia, que no forman parte de su mandato ni de sus esferas de especialización, pero son cruciales para los niños, se proporcionen de manera integrada.



LÍNEA DE TRABAJO 4 - Fortalecer los enfoques programáticos en esferas clave.

Se ha observado que existe una demanda de mayor orientación y apoyo a los países en las esferas siguientes, en las que el PMA trabajará junto con asociados: enfoques que integren la dimensión nutricional; educación y bienestar de las niñas y, en especial, las adolescentes; sistemas alimentarios y cadenas de valor; innovación digital, y triple nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz.

Novedades

La presente estrategia se ajusta y sirve de apoyo a la política de alimentación escolar del PMA, que fue aprobada por la Junta Ejecutiva en 2013. Su aplicación modificará la manera de pensar en el Programa. Por primera vez, está desarrollando un marco basado en el contexto nacional para orientar tanto su función como el apoyo que presta sobre el terreno. Tras seis decenios apoyando la salud y la nutrición escolares, el PMA tiene una trayectoria muy consolidada, pero no hay que darse por satisfechos: en las consultas mantenidas para elaborar la estrategia se ha puesto de relieve que, si se desea que el Programa esté mejor preparado para afrontar los desafíos que le esperan, se necesitan cambios y aprendizaje a nivel institucional.

Se prevé que, conforme se vaya poniendo en práctica la estrategia, se producirán tres grandes cambios:

1. El PMA cambiará su forma de trabajar y actuar en asociación; mejorará sus capacidades de promoción, convocatoria e influencia, y actuará como catalizador y facilitador de iniciativas mundiales, regionales y nacionales en las esferas de la salud y la nutrición escolares.
2. El PMA cambiará su forma de colaborar con los Gobiernos, lo que se traducirá en un aumento de la sostenibilidad y la institucionalización de su labor gracias a una mayor comprensión de las prioridades y las dificultades de los países, y a un enfoque para fortalecer los sistemas y planes nacionales.
3. El PMA cambiará la forma de realizar actividades de alimentación escolar, lo que garantizará una mayor integración, coherencia y calidad en la ejecución de

los programas, una mayor atención a la función que desempeñan la dieta y el estilo de vida por lo que se refiere tanto a la obesidad como a la desnutrición, y un enfoque innovador para responder al cambio climático.

La presente estrategia se basa en una teoría del cambio que guiará la labor de seguimiento y permitirá llevar a cabo evaluaciones centralizadas para medir los avances. A nivel mundial, regional y nacional, se elaborarán indicadores clave de las realizaciones para todas las líneas de trabajo y las actividades realizadas en virtud de la estrategia, así como metas anuales y metas específicas para 2025 y 2030. Las metas se examinarán anualmente para garantizar que correspondan de manera adecuada a las realidades de la ejecución y al contexto nacional, conforme la función del PMA vaya evolucionando y variando dentro de cada país.

El PMA ha llevado a cabo un análisis de los sistemas de seguimiento internos y ha determinado cuáles son los principales puntos de congestión. Teniendo en cuenta estas constataciones, está desarrollando nuevos enfoques para realizar un seguimiento adecuado de los recursos previstos y efectivamente invertidos en la alimentación escolar y vincularlos a los resultados. Se está definiendo un plan para abordar estos desafíos de forma paulatina en los tres primeros años de aplicación de la estrategia.

De conformidad con el espíritu de la reforma de las Naciones Unidas, el PMA se compromete a aplicar un nuevo enfoque asociativo en el que sus aportaciones a las iniciativas de alimentación escolar se inscriban en un conjunto integrado de medidas de apoyo a los niños y adolescentes. Por medio de una coalición de asociados, es posible mejorar la vida de millones de niños contribuyendo así de manera sustancial a erradicar el hambre y la pobreza infantiles para que todo niño aprenda y prospere y a alcanzar los ODS para 2030.





Introducción

Los escolares sanos y bien nutridos aprenden mejor. Los niños sanos también tienen mayores oportunidades de prosperar y desarrollar su potencial como adultos. Velar por que las niñas y los niños permanezcan en la escuela, puedan aprender y estén preparados para ello permite a los países desarrollar su capital humano y a las personas alcanzar su pleno potencial en la vida. También refuerza la cohesión de las comunidades, la estabilidad y la productividad, y ayuda a que las personas y las sociedades sean más resilientes en un mundo que evoluciona con rapidez.

Para mejorar la salud y el aprendizaje de los niños es necesario que todas las niñas y los niños reciban una alimentación adecuada, al tiempo que se les protege contra las enfermedades, y hay que asegurarse de que no haya obstáculos para su educación, en especial para las niñas, los niños que viven en contextos frágiles y situaciones de emergencia, los que viven en hogares pobres y zonas rurales y los niños con discapacidad. Estas inversiones en el desarrollo del capital humano de los niños y los jóvenes son entre las más eficaces y productivas que un país pueda hacer en su propio futuro.

Sin embargo, estas inversiones distan mucho de ser suficientes. Aunque los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo invierten unos 210.000 millones de dólares al año en impartir educación básica a su población infantil¹(infraestructura, maestros, planes de estudios), solo invierten entre 1.400 y 5.500 millones de dólares para lograr que los niños estén suficientemente sanos para poder aprender². El mundo invierte en el aprendizaje, pero no en los alumnos. Existe un consenso cada vez mayor de que es necesario corregir este desajuste. Para decirlo en palabras más sencillas, un niño enfermo no puede asistir a la escuela y un niño que tiene hambre no puede aprender.

A nivel mundial, no existe un seguimiento sistemático del estado de salud y nutrición de la cohorte de población en edad escolar. Aunque algunos países miden periódicamente ciertos indicadores, no existe una práctica estandarizada mundial. La salud y la nutrición de los escolares no figuran entre las metas o indicadores de los ODS ni se dispone de información exhaustiva sobre los tipos de servicios de salud escolar que se proporcionan en las escuelas por país o sobre la magnitud de las carencias. El PMA defenderá esta causa desatendida.

Con la presente estrategia el PMA define cómo abogará a nivel mundial y trabajará en asociación para abordar estas cuestiones. En muchos casos, podrá no ser el organismo principal encargado de solucionar problemas concretos. Por lo tanto, colaborará con otros organismos para arrojar luz sobre el tema de la salud y la nutrición escolares, reunirá a diferentes agentes e instará a que se encuentren soluciones a los problemas observados. Para hacerlo, se basará en su experiencia de apoyo a la salud y la nutrición escolares acumulada a lo largo de seis decenios, su ámbito de acción, su conocimiento de las poblaciones más pobres y difíciles de alcanzar, y su trayectoria de colaboración con más de 100 países en programas nacionales de alimentación escolar sostenibles.

En el presente documento se explica el nuevo planteamiento de la alimentación escolar adoptado por el PMA como pilar de una intervención integrada de salud y nutrición escolares. En él se define, para los Gobiernos, los asociados y el personal del PMA de todo el mundo, qué esperar del Programa en el próximo decenio, cuáles serán sus prioridades y funciones, y cómo se propone cambiar su forma de trabajar para prestar más y mejor apoyo a los Gobiernos y los niños.

En las consultas realizadas para elaborar la estrategia se ha puesto de relieve que, para afrontar los desafíos futuros, serán necesarios el aprendizaje interno y cambios orgánicos³. Uno de los desafíos más importantes a los que deberá enfrentarse el PMA es el de garantizar la sostenibilidad de su labor. El Programa deberá colaborar más eficazmente con los Gobiernos para que estos puedan asumir sin contratiempos la responsabilidad de gestionar los programas nacionales de alimentación escolar. Asimismo, deberá fortalecer su propia capacidad para participar e influir en las políticas y la toma de decisiones, así como trabajar con los Gobiernos para ayudarlos a encontrar fuentes de financiación sostenibles y aumentar sus capacidades institucionales para la gestión de los programas. Como entidad financiada con fondos voluntarios, el PMA necesita encontrar maneras de financiar esas actividades de fortalecimiento de las capacidades. La escasez de financiación para la asistencia técnica representa un gran obstáculo.

En general, se necesitan una perspectiva y un enfoque diferentes para manejar estos problemas de desarrollo, sin

1 Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial. 2016. *The learning generation: Investing in education for a changing world*. Nueva York: Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial, 2016.

2 Bundy, D.A.P., de Silva, N., Horton, S., Jamison, D.T., Schultz, L. y Patton, G.C., para el grupo de autores del volumen 8 (Child and Adolescent Health and Development) de la tercera edición de *Priorities for Disease Control: 2017. Investment in child and adolescent health and development: key messages from Disease Control Priorities, 3rd Edition*. En: *The Lancet*, Vol. 391, No. 10121. Véase: [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(17\)32417-0.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(17)32417-0.pdf)

3 El debate incluyó a asociados externos e internos. Se celebraron consultas externas en cinco mesas redondas de asociados en Roma y visitas a Washington, D.C., París, Helsinki, Copenhague, Ottawa y Bruselas. Asimismo, se celebraron consultas con organismos de las Naciones Unidas y otras entidades que trabajan en el ámbito de la salud y la nutrición escolares, en un seminario en línea con asociados del sector privado, una reunión con más de 55 ONG asociadas y presentaciones a nivel nacional para recibir a funcionarios gubernamentales. Por otra parte, se celebraron consultas internas con todos los directores regionales y directores en los países, además de un taller con los asesores regionales de programas, una reunión mundial sobre alimentación escolar con todos los coordinadores en la materia, tres sesiones de retroalimentación con otras direcciones y más de 15 misiones en países.

renunciar a mantener la profunda huella humanitaria y la identidad del PMA. Estas cuestiones fueron destacadas en el informe del Auditor Externo de 2016 sobre el programa de alimentación escolar y en la evaluación estratégica de la política en materia de desarrollo de las capacidades⁴. Para poder lograr el cambio, el PMA tendrá que abordar estos problemas a nivel institucional.

Al mismo tiempo, el aumento de la fragilidad en algunos contextos a causa de los conflictos, el cambio climático, la migración, la violencia y la inseguridad alimentaria ha propiciado un aumento de las necesidades en algunos países, lo que exige una mayor respuesta paralela del PMA. Para la consolidación de la paz y para garantizar que no haya “generaciones perdidas” sin acceso a la educación, es indispensable prestar un mayor apoyo a los escolares y sus familias y a los niños no escolarizados en los países afectados por la guerra y la inestabilidad, unido a una intervención inmediata mediante inversiones estratégicas de cara al futuro. Sin embargo, los programas de alimentación escolar del PMA sufren un déficit crónico de fondos en muchos contextos, y la insuficiente cobertura resultante deja sin asistencia a millones de escolares que viven en la extrema pobreza. La presente estrategia define cómo abordará el PMA estos desafíos para prestar un mejor apoyo en el próximo decenio.

La estrategia presenta una visión global, una llamada general a la acción y un enfoque operacional específico. En la primera parte del documento se examinan las constataciones de que la inversión en la salud y la nutrición de los escolares es importante, y también se destaca que se trata de una cuestión sistemáticamente desatendida, en especial en los países de ingreso bajo. En la segunda parte se define una intervención integrada basada en datos empíricos, que va más allá de lo que el PMA o cualquier agente o sector puede hacer por sí solo. Por lo tanto, la estrategia también va dirigida a los Gobiernos y los asociados, pidiendo una nueva respuesta multisectorial y de múltiples intervinientes a una cuestión crucial directamente relacionada con la consecución de los ODS. En la tercera parte se expone el papel del PMA y su respuesta estratégica a las carencias observadas, centrándose en la reorientación necesaria para que el Programa haga realidad su visión.

Con arreglo al espíritu de la reforma de las Naciones Unidas, el PMA se compromete a seguir un nuevo enfoque de asociación en el que sus contribuciones a las iniciativas de alimentación escolar formen parte de un conjunto integrado de medidas de apoyo a los niños y adolescentes. Por medio de una coalición de asociados, es posible mejorar la vida de millones de niños contribuyendo así de manera sustancial a erradicar el hambre y la pobreza infantiles para que todo niño aprenda y prospere y a alcanzar los ODS para 2030.

⁴ “Informe del Auditor Externo sobre el Programa de Alimentación Escolar” (WFP/EB.A/2016/6-F/1) e “Informe resumido de la evaluación de la política del PMA en materia de desarrollo de las capacidades” (WFP/EB.1/2017/6-A/Rev.1).

COMENTARIOS SOBRE LA ESTRATEGIA

“Aplaudimos esta estrategia multisectorial y de múltiples intervinientes por su tratamiento cuidadoso y matizado de la compleja cuestión del desarrollo del capital humano frente a la intrincada relación entre salud, nutrición y educación... Además, reconocemos en esta estrategia la continuación de la función decisiva del PMA en el pasado a la obtención de datos empíricos en los que basar políticas y programas específicos del contexto para apoyar a los Gobiernos y los niños en todo el mundo.”

Roberta Gatti, Economista Principal, Desarrollo Humano, Grupo del Banco Mundial

“Trabajando juntos conforme al espíritu de la iniciativa ‘Una ONU’, el UNICEF y el PMA aprovecharán sus respectivas ventajas comparativas y su capacidad operacional sobre el terreno para garantizar un aumento significativo de la escala y la cobertura de los programas de salud y nutrición escolares. Esto permitirá hacer una contribución radical al reposicionamiento de la salud y la nutrición escolares a fin de obtener mejores resultados educativos para las niñas y los niños y para las sociedades en las que viven. El UNICEF está plenamente comprometido con la asociación con el PMA.”

Robert Jenkins, Jefe de Educación y Director Asociado, División de Programas, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

“Aplaudimos enormemente la iniciativa del PMA para promover una mayor apropiación a nivel nacional de los programas de alimentación escolar, ya que esto se ajusta a nuestros valores y enfoque fundamentales. La Alianza Mundial para la Educación y el PMA comparten el objetivo de que todos los niños, incluidos los de las poblaciones desfavorecidas y vulnerables y los que actualmente están sin escolarizar, dispongan de una educación y una nutrición de calidad. También animamos al PMA a que, al adoptar este nuevo modelo en los países, utilice asociaciones locales y/o mecanismos nacionales de coordinación de políticas sectoriales.”

Stuart Cameron, Jefe del Área Temática de Equidad e Inclusión, Alianza Mundial para la Educación

“Globalmente se trata de una sólida estrategia con alguna idea excepcional convertida en habitual, algo que es muy bienvenido en el ámbito de la alimentación y la nutrición en las escuelas.”

Nancy Aburto, Directora Adjunta de la División de Nutrición y Sistemas Alimentarios, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

“La argumentación a favor de poner un mayor énfasis en la alimentación escolar se hace de una manera convincente y, en ese sentido, el documento servirá como importante guía del camino a seguir en la movilización de donantes y asociaciones.”

Stefán Jón Hafstein, Embajador y Representante Permanente de Islandia ante la FAO, el PMA y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en Roma





Parte I: La importancia de invertir en la salud y la nutrición de los escolares y los adolescentes

1.1 Optimización de los resultados educativos: la agenda de actividades de aprendizaje e inclusión y su conexión con la salud y la nutrición escolares

Uno de los importantes logros de la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue conseguir que hubiera más niños escolarizados que nunca. No obstante, los desafíos persisten. Garantizar una educación inclusiva y de buena calidad para todos ocupa un lugar central en la Agenda 2030.

En la actualidad, unos 59 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria, de los cuales la mitad se encuentran en el África subsahariana⁵, están sin escolarizar. En los países de ingreso bajo, en torno al 40 % de los niños no completa la educación primaria. En los países afectados por conflictos, los niños en general tienen más del doble de probabilidades de no ir a la escuela y las chicas en concreto tienen 2,5 veces más probabilidades de no ir a la escuela que las que viven en contextos estables⁶. Solo el 63 % de los niños refugiados tiene acceso a la educación primaria, frente al 91 % a nivel mundial, y solo el 24 % de los adolescentes refugiados cursa el primer ciclo de la escuela secundaria⁷.

Para los estudiantes más pobres, matricularse en la escuela, asistir con regularidad y aprender es algo que a menudo se ve dificultado por la enfermedad, el hambre y la malnutrición. En los países de ingresos bajo y mediano, unos 300 millones de escolares tienen anemia por carencia de hierro, lo que les hace perder unos seis puntos de cociente intelectual por niño⁸, y en los países de ingreso bajo unos 73 millones de escolares van a la escuela con el estómago vacío⁹. En el Ecuador, el 32 % de los casos en que se ha repetido curso son atribuibles a la desnutrición¹⁰. Estas condiciones se traducen en una pérdida equivalente a entre 200 millones y 500 millones de días lectivos al año por problemas de salud¹¹.

Unos **300 millones**
de escolares tienen anemia por carencia
de hierro, lo que les hace perder unos seis
puntos de cociente intelectual por niño.

Bundy, D.A.P., de Silva, N., Horton, S., Jamison, D.T. y Patton, G.C. 2018

Otros obstáculos a la educación tienen que ver con las cuestiones de género y las normas sociales. En el norte de África y el oeste de Asia, hay 132 chicas adolescentes no escolarizadas por cada 100 adolescentes varones¹². Las mujeres y las niñas están más expuestas al hambre y la malnutrición: representan el 60 % de todas las personas subalimentadas en el mundo¹³. Cuando las niñas no están escolarizadas son más vulnerables al matrimonio forzado, el embarazo precoz y la violencia. La etnia, el idioma, los problemas de salud y la discapacidad también pueden ser obstáculos para la educación en muchos países.

Existen claras sinergias entre la educación y las inversiones y resultados en el ámbito de la salud y la nutrición. En adelante, para conseguir nuevos logros en materia de desarrollo del capital humano y avanzar hacia los ODS, habrá que centrar las iniciativas y los recursos tanto en la salud y la nutrición como en la educación. Los objetivos a largo plazo relacionados con la salud, la nutrición y la seguridad alimentaria son inalcanzables sin una población instruida, y los niños no pueden aprender si sufren los efectos de una mala salud y una nutrición deficiente.

1.2 Desarrollo del capital humano e importancia de invertir en la infancia

Invertir en capital humano —la suma de la salud, las aptitudes, los conocimientos y la experiencia de una población— puede fortalecer la capacidad competitiva de un país en un mundo en rápida evolución. El capital humano es importante para las personas, las economías y las sociedades, así como para la estabilidad mundial. Y su importancia traspasa las generaciones. Cuando los países no invierten de forma productiva en capital humano los costos son enormes, especialmente para las personas más pobres y vulnerables.

La salud y el aprendizaje de los niños son fundamentales para impulsar el desarrollo del capital humano. Una población bien nutrida, sana y educada es la base del crecimiento y el desarrollo económico¹⁴. De los 30 países peor clasificados en el índice de capital humano, 25 son países africanos de ingreso bajo. Para muchos de ellos, la insuficiente inversión en capital humano produce una pérdida de potencial económico a largo plazo que oscila entre el 50 % y el 70 %. La puntuación

- 5 Instituto de Estadística de la UNESCO. 2019. Education and Literacy: Out-of-School Children and Youth. Véase: <http://uis.unesco.org/en/topic/out-school-children-and-youth>
- 6 UNESCO. 2015. Ayuda humanitaria para la educación: *Por qué es importante y por qué debe aumentar*. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo. Documento de política 21. Pág. 4. Véase: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233557_spa.
- 7 ACNUR. 2019. *Reforzando la educación de los refugiados en crisis*. Véase: <https://www.unhcr.org/steppingup/es/>.
- 8 Bundy, D.A.P., de Silva, N., Horton, S., Jamison, D.T. y Patton, G.C. 2018. *Re-Imagining School Feeding: A High-Return Investment in Human Capital and Local Economies*. Washington, D.C. Banco Mundial.
- 9 Drake, L., Fernandes, M., Chu, K., Lazrak, N., Singh, S., Ryckembusch, D., Burbano, C. y Bundy, D.A.P. (de próxima publicación). "How Many Poor Children Globally Could Benefit from New Generation School Feeding Programmes, and What Would be the Cost?". *En Frontiers in Public Health* (de próxima publicación).
- 10 Comisión Económica para América Latina y el Caribe y PMA. 2017. *El costo de la doble carga de malnutrición: impacto social y económico*. Véase: <https://www.wfp.org/publications/2017-cost-double-burden-malnutrition-social-and-economic-impact>
- 11 Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial. 2016. *The Learning Generation: Investing in education for a changing world*. Véase: https://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/09/Learning_Generation_Full_Report.pdf
- 12 Instituto de Estadística de la UNESCO. 2018. *One in Five Children, Adolescents and Youth is Out of School*. Ficha informativa No. 48. Véase: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs48-one-five-children-adolescents-youth-out-school-2018-en.pdf>
- 13 FAO. 2018. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. Véase: <http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf>.
- 14 Gatti, R.V., Kraay, A.C., Avitabile, C., Collin, M.E., Dsouza, R. y Dehnen, N.A.P. 2018. *Proyecto de Capital Humano*. Washington, D.C., Grupo del Banco Mundial. Véase: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/418491566980108325/The-Human-Capital-Project>.

en el índice de capital humano para África sitúa la región en el 40 % de su potencial¹⁵. El PIB en África podría ser 2,5 veces mayor si se alcanzaran las cotas de referencia para la salud y la educación.

Aunque el fomento del capital humano depende de una educación de alta calidad, también hacen falta buena salud y nutrición para que los niños y adolescentes crezcan y puedan participar y aprender en la escuela. Cuando se mejoran la salud y la nutrición de los escolares, el resto de su vida se transforma. Los niños que están bien nutridos aprenden mejor, y en la edad adulta ganan más y son más productivos. Esa transformación se transmite a la siguiente generación gracias a la mejora de la nutrición y la salud de sus propios hijos, contribuyendo así a romper el ciclo intergeneracional de la malnutrición y creando un ciclo a largo plazo de crecimiento económico y progreso.

1.3 Sistemas alimentarios, dieta y cambio climático

Los desafíos a los que se enfrenta el sistema alimentario mundial se están acumulando. Los últimos decenios se han caracterizado por una sucesión de rápidos cambios: aumento de la globalización; aumento de la desigualdad; cambios en las pautas de consumo; aumento de los contextos de conflicto, posteriores a crisis y frágiles; crecimiento exponencial del uso de energía y las nuevas tecnologías; urbanización, y cambio climático¹⁶.

El aumento de la variabilidad climática ya está teniendo efectos en los sistemas agrícolas, que se intensificarán en el futuro: las crecientes concentraciones de dióxido de carbono se asocian con la disminución del contenido en micronutrientes de algunos cultivos básicos, mientras que el aumento de la frecuencia de las inundaciones, las sequías y el calor extremo están teniendo graves repercusiones para el bienestar humano y la salud. A nivel mundial, la producción agrícola ha disminuido entre un 1 % y un 5 % por decenio en los últimos 30 años, siendo las regiones tropicales las más afectadas¹⁷.

Los países de bajos ingresos en África representan **25** de los **30** países con las clasificaciones más bajas del Índice de Capital Humano.

World Bank. 2019

Hoy en día, 3.000 millones de personas tienen una alimentación de mala calidad¹⁸. En muchos países, la mayor parte de la población sencillamente no puede permitirse alimentos nutritivos¹⁹: en ciertas regiones de Ghana, Madagascar, Mozambique y el Pakistán, más del 70 % de los hogares no pueden permitirse una dieta nutritiva. En los países de ingresos bajo y mediano, más de la mitad de las mujeres jóvenes y las adolescentes no satisfacen sus necesidades de micronutrientes²⁰. Por último, las tasas de prevalencia del sobrepeso y la obesidad están aumentando en todas las regiones del mundo, y con gran rapidez en los países de ingresos bajo y mediano.

En 2014, el Panel Mundial sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios para la Nutrición publicó su informe técnico sobre cómo pueden las políticas agrícolas y de sistemas alimentarios mejorar la nutrición²¹. En el informe, el Panel recomienda aplicar políticas en la totalidad del sistema alimentario para reducir la desnutrición y el incremento del sobrepeso, la obesidad y otras enfermedades no transmisibles relacionadas con la dieta. Algunas de las recomendaciones en materia de política son: hacer un mejor uso de los programas públicos existentes de distribución de alimentos, como los de alimentación escolar, asegurándose de que apoyen la agricultura y tengan en cuenta la nutrición²²; integrar la educación nutricional en todos los servicios nacionales disponibles que lleguen a los consumidores; ampliar los programas de protección social selectivos que apoyen la agricultura, y mejorar la alimentación de las adolescentes y las mujeres adultas con carácter prioritario.

Los actuales sistemas alimentarios están excesivamente centrados en la cantidad de alimentos y no suficientemente en la calidad. No ayudan a los consumidores a elegir alimentos saludables y asequibles que tengan unos resultados nutricionales óptimos. Las múltiples formas que adopta la

15 Banco Mundial. 2019. Africa Human Capital Plan. Véase: <http://pubdocs.worldbank.org/en/562231555089594602/HCP-Africa-Plan.pdf>

16 Programa de Investigación sobre Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria (CAAFS) del Consorcio de Centros Internacionales de Investigación Agrícola (CGIAR). Food Transform XI. *Lever to Transform Food Systems under Climate Change* (en preparación). Wageningen, Países Bajos.

17 Loboguerrero, A., Birch, J., Thornton, P., Meza, L., Sunga, I., Bong, B.B., Rabbinge, R., Reddy, M., Dinesh, D., Korner, J., Martinez-Baron, D., Millan, A., Hansen, J., Huyer, S. y Campbell, B. 2018. *Feeding the World in a Changing Climate: An Adaptation Roadmap for Agriculture*. Rotterdam, Centro Global de Adaptación y Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales. Véase: https://cdn.gca.org/assets/2018-10/18_WP_GCA_Agriculture_1001_Oct5.pdf

18 Haddad, L., Hawkes, C., Waage, J., Webb, P., Godfray, C. y Toulmin, C. 2016. *Sistemas alimentarios y dietas: Enfrentar los desafíos del siglo XXI*. Londres, Panel Mundial sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios para la Nutrición.

19 *Informe de la Nutrición Mundial 2018*. Véase: <https://globalnutritionreport.org/reports/global-nutrition-report-2018/>

20 Haddad, L., Hawkes, C., Waage, J., Webb, P., Godfray, C. y Toulmin, C. 2016. *Sistemas alimentarios y dietas: Enfrentar los desafíos del siglo XXI*. Londres, Panel Mundial sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios para la Nutrición.

21 Panel Mundial sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios para la Nutrición. 2014. *Summary Brief: How can Agriculture and Food System Policies Improve Nutrition?* Véase: https://www.panita.or.tz/wp-content/uploads/2014/04/panita_internacional_9.pdf

22 En 2015, el Panel Mundial sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios para la Nutrición publicó un documento de política titulado *Healthy Meals in Schools: Policy Innovations Linking Agriculture, Food Systems and Nutrition*. Según el Panel, la evidencia reunida en todo el mundo sobre las comidas escolares con productos locales demuestran que estas actividades ofrecen a los encargados de formular políticas la oportunidad de conseguir múltiples beneficios, de gran importancia en el caso de los logros escolares, el empleo y el crecimiento económico nacional (Panel Mundial sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios para la Nutrición. 2015. *Healthy Meals in Schools: Policy Innovations Linking Agriculture, Food Systems and Nutrition*. Policy Brief No. 3. Londres. Véase: <https://www.glopan.org/wp-content/uploads/2019/06/HealthyMealsBrief.pdf>)

malnutrición no disminuirán a menos que los encargados de la formulación de políticas y los jefes de empresas del sector privado trabajen en colaboración para remodelar los sistemas alimentarios de forma que promuevan el objetivo de una alimentación más saludable y sostenible para todos.

1.4 Los 8.000 primeros días: un llamamiento creciente a favor de replantear las inversiones en salud y nutrición de los escolares

En la tercera edición de la serie de publicaciones del Banco Mundial titulada Prioridades para el control de enfermedades (DCP3, por sus siglas en inglés), que cuenta con el apoyo de la Fundación Bill y Melinda Gates, se confirma la importancia de invertir en los 1.000 primeros días, es decir, el período crítico que va desde la concepción hasta los 2 años de edad, pero también se pone de relieve cómo se ha descuidado la inversión en los 7.000 días siguientes (esto es, hasta los 21 años de edad). Los resultados del volumen 8, dedicado a la salud y el desarrollo en el niño y el adolescente²³, han puesto de manifiesto que es necesario cambiar a un nuevo paradigma de 8.000 días.

Al igual que los bebés no son simplemente personas pequeñas (necesitan cuidados especiales y diferentes del resto de nosotros), tampoco los niños y adolescentes en crecimiento son simplemente adultos de baja estatura; ellos también tienen fases críticas de desarrollo que requieren intervenciones específicas. Es preciso prestar atención en tres etapas: la etapa de crecimiento y consolidación en la segunda o mediana infancia (5-9 años), en la que la infección y la malnutrición limitan el crecimiento y hay una mayor mortalidad que la reconocida anteriormente; la etapa de aceleración del crecimiento adolescente (10-14 años), cuando los grandes cambios físicos y emocionales exigen una buena alimentación y salud, y la etapa adolescente de crecimiento y consolidación (de los 15 al inicio de la veintena), en la que se necesitan nuevas intervenciones para apoyar la maduración cerebral, la intensa actividad social y el control emocional.

En las publicaciones de la DCP3 se pide que, en las investigaciones y las actuaciones que se realicen en el ámbito de la salud y el desarrollo de la infancia, se deje de poner el acento de forma exclusiva en los 1.000 primeros días y se aplique un enfoque integral que cubra los 8.000 primeros días, pasando de un enfoque por edades a uno que abarque las necesidades a lo largo de toda la vida.

En un informe de la Agencia de los Estados Unidos para el

Desarrollo Internacional (USAID) sobre cómo aumentar al máximo el capital humano mediante la armonización de las inversiones en salud y educación²⁴, se respaldan los crecientes llamamientos en pro de dicha armonización, sobre todo en lo que respecta a invertir en programas de salud y alimentación escolares durante la edad escolar y la adolescencia.

En 2017 el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas, en una declaración titulada “Las escuelas como sistema para mejorar la nutrición”²⁵, hizo hincapié en el papel que desempeñan los centros escolares en la inversión en la infancia. La publicación preparada por el Banco Mundial y la Alianza Mundial para la Educación sobre optimización de los resultados educativos mediante inversiones de alto rendimiento en salud escolar para fomentar la participación y el aprendizaje²⁶, junto con los artículos del volumen 8 de la DCP3 dedicados a la educación, llevó esto un paso más allá. En ella se hace hincapié en la necesidad de corregir la casi absoluta falta de correspondencia entre las inversiones en salud infantil, que en la actualidad se centran casi exclusivamente en los niños menores de 5 años, y las inversiones en educación, que se dirigen fundamentalmente al grupo de entre 5 y 21 años de edad.

23 Bundy, D.A.P., de Silva, N., Horton, S., Jamison, D.T. y Patton, G.C. 2017. “Child and Adolescent Health and Development” (con prólogo de Gordon Brown). En D.T. Jamison, R. Nugent, H. Gelband, S. Horton, P. Jha, R. Laxminarayan y C. Mock, eds. *Priorities for Disease Control* (tercera edición). Volumen 8. Washington, D.C., Banco Mundial.

24 Schultz, L., Appleby, L. y Drake, L. 2018. *Maximising Human Capital by Aligning Investments in Health and Education*. Documento de debate del proyecto “Health, Finance and Governance” de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Washington, D.C.

25 Oenema, S., ed. 2017. *Las escuelas como sistema para mejorar la nutrición. Una nueva declaración en favor de las intervenciones alimentarias y nutricionales en las escuelas*, Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas (UNSCN).

26 Bundy, D.A.P., de Silva, N., Horton, S., Jamison, D.T. y Patton, G.C. 2018. “Optimizing Education Outcomes: High-Return Investments in School Health for Increased Participation and Learning”. En D.T. Jamison, R. Nugent, H. Gelband, S. Horton, P. Jha, R. Laxminarayan y C. Mock, eds. Edición sobre educación del volumen 8 de *Priorities for Disease Control* (tercera edición). Washington, D.C., Banco Mundial.







Parte II: Una respuesta integrada a las necesidades de los escolares basada en evidencia

2.1 Los centros escolares como plataforma para la aplicación de un conjunto integrado de medidas de salud y nutrición escolares

Muchos de los problemas de salud más frecuentes entre los estudiantes desfavorecidos tienen efectos considerables en la educación: causan absentismo, obligan a repetir curso o abandonar la escuela y afectan negativamente a los resultados académicos; sin embargo, son prevenibles y tratables.

El sistema escolar ofrece una oportunidad excepcionalmente eficaz en función de los costos para prestar un conjunto básico integrado de servicios de salud y nutrición a los escolares, algo que está bien documentado en los países de ingreso alto²⁷. El sistema educativo está en una situación especialmente ventajosa para promover la salud de los niños y adolescentes en las comunidades pobres que carecen de sistemas de salud eficaces. Independientemente del nivel de ingresos del país, en general suele haber más escuelas que centros de salud; en las zonas rurales y pobres, la probabilidad de que haya más escuelas que centros de salud es notablemente mayor.

Aplicar un conjunto integrado de medidas de apoyo a través de las escuelas también puede beneficiar de manera específica a las niñas. Ellas sufren con mayor frecuencia algunos de los problemas de salud más comunes que afectan negativamente a la educación y, además, a causa de las desigualdades y la exclusión por motivos de género, las niñas pueden presentar un mayor riesgo de tener problemas de salud, sufrir desatención y padecer hambre²⁸. Por ejemplo, las mujeres y las niñas son, por razones fisiológicas, más propensas a experimentar tasas más elevadas de anemia que los hombres y los niños²⁹. Según la evidencia recopilada, cuando las familias subestiman la educación de las niñas, el hecho de potenciar otros valores de la escolarización, por ejemplo, proporcionando alimentos o servicios de salud, tiene una repercusión positiva de proporciones extraordinarias en sus tasas de matrícula y asistencia escolar³⁰.

En el volumen 8 de la DCP3 se proponen conjuntos de intervenciones en materia de salud y nutrición eficientes en función de los costos —uno aplicado a través de las escuelas y otro centrado en la adolescencia posterior— que, unidos, proporcionan un apoyo específico para cada etapa de la vida, lo que permite afianzar los logros obtenidos de la inversión

en los 1.000 primeros días, superar de forma sustancial el retraso en el crecimiento producido a una edad temprana y aprovechar las mejoras en materia de aprendizaje derivadas de las inversiones paralelas en educación (véase la figura 1).

2.2 ¿Por qué apostar por la alimentación escolar?

La alimentación escolar es el elemento más costoso del conjunto integrado de medidas, pero resulta eficaz en función de los costos gracias a los múltiples beneficios que aporta³². Los análisis de costos-beneficios realizados por el PMA en 18 países, en los que se evaluaron los programas de alimentación escolar nacionales y del propio PMA, constataron que por cada dólar invertido en programas de comidas escolares se obtiene un rendimiento económico de entre 3 y 10 dólares gracias a la mejora de la salud, la educación y la productividad.

Los resultados preliminares de un análisis de costos-beneficios que está realizando la Escuela de Salud Pública de Harvard en 14 países de ingresos bajo y mediano apuntan a que se está obteniendo un rendimiento económico aún mayor, de 20 dólares³³. Esto representa un rendimiento sustancial de la inversión, comparable en magnitud a varias de las intervenciones más eficaces analizadas en el proceso del Consenso de Copenhague³⁴. Estos inmensos beneficios son producto del rendimiento acumulado de las inversiones en múltiples sectores: la educación —en virtud del desarrollo del capital humano—, la economía local —en virtud de las compras locales y el empleo local— y la protección social —en virtud de la transferencia sustancial de recursos a los hogares—. Aunque aún no se han estimado los beneficios obtenidos en otros ámbitos, como la igualdad de género y la consolidación de la paz, es probable que su contribución adicional a la tasa de rendimiento global sea considerable.

Cada dólar que se invierte en programas de alimentación escolar genera un rendimiento económico de hasta 20 dólares gracias a mejoras en la salud, la educación y la productividad.

Verguet, S., Drake, L.J., Limasalle, P., Chakrabarti, A.; Bundy, D.A.P.. Forthcoming

27 Shackleton N, Jamal F, Viner R M, Dickson K, Patton G, Bonell C. 2016. "School-Based Interventions to Promote Adolescent Health: Systematic Review of Reviews". En Journal of Adolescent Health 58 (4): 382-96.

28 Bundy, D.A.P. 2011. *Rethinking School Health: A Key Component of Education for All. Directions in Development: Human Development*. Washington, D.C., Banco Mundial.

29 Bundy, D.A.P., Schultz, L., Sarr, B., Banham L., Colenso, P. y Drake, L. 2018. "The School as a Platform for Addressing Health in Middle Childhood and Adolescence". En D.A.P. Bundy, N. de Silva, S. Horton, D.T. Jamison y G.C. Patton, eds. *Priorities for Disease Control* (tercera edición), volumen 8, Child and Adolescent Health and Development. Washington, D.C., Banco Mundial.

30 Un metaanálisis de los programas de comidas escolares en 32 países subsaharianos mostró que las comidas in situ combinadas con raciones para llevar a casa aumentaban la matriculación de las niñas en un 12 % (Sniltveit y otros, citado en capítulo 12 de *Priorities for Disease Control* (tercera edición), volumen 8, Child and Adolescent Health and Development. Washington, D.C., Banco Mundial).

31 Véase: <https://www.globalpartnership.org/blog/school-based-health-programs-money-well-spent>

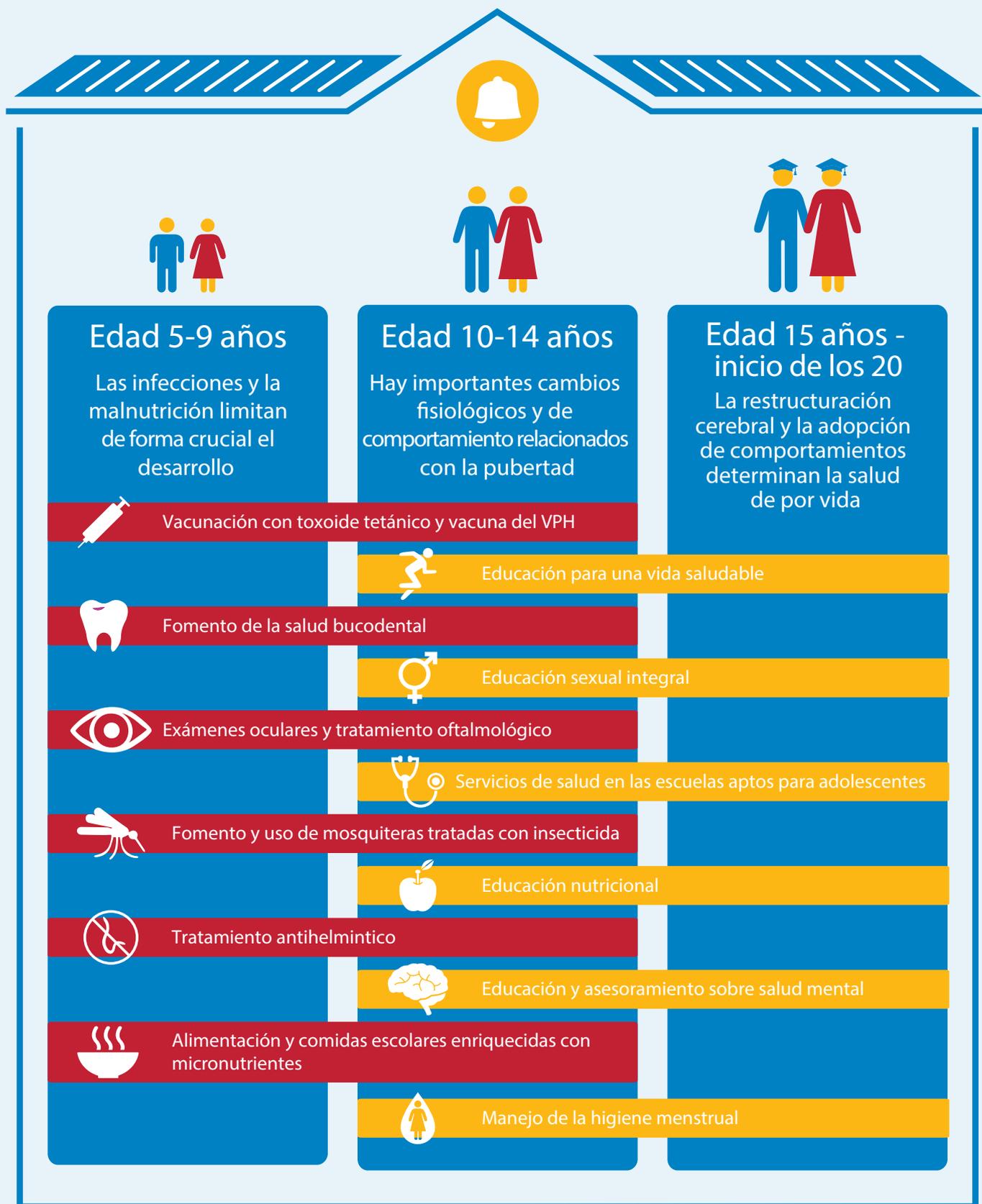
32 Bundy, D.A.P., de Silva, N., Horton, S., Jamison, D.T. y Patton, G.C. 2018. *Re-Imagining School Feeding: A High-Return Investment in Human Capital and Local Economies*. Washington, D.C. Banco Mundial.

33 Verguet, S., Drake, L.J., Limasalle, P., Chakrabarti, A.; Bundy, D.A.P. De próxima publicación. *Comprehensive Economic Evaluation of School Feeding Program Costs and Benefits in 14 Low- and Middle-Income Countries*. Economics Working Paper. Harvard School of Public Health (en preparación).

34 Centro del Consenso de Copenhague: <https://www.copenhagenconsensus.com>

Figura 1. Intervenciones de salud y nutrición durante los años escolares

Fuente: Alianza Mundial para la Educación, sobre la base del volumen 8 de la DCP3 ³¹



Recuadro 1. PANORAMA DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR: EVOLUCIÓN DE UNA PRIORIDAD DE POLÍTICA

REORIENTACIÓN ESTRATÉGICA PARA PASAR DE LA INVERSIÓN EN LA CADENA DE SUMINISTRO A LA INVERSIÓN EN DESARROLLO, SIN LIMITARSE A PROGRAMAS DE ENTREGA DE ALIMENTOS

Durante la mayor parte del siglo XX, la opinión general de la comunidad dedicada al desarrollo era que la alimentación escolar consistía tan solo en entregar ayuda alimentaria. El nuevo pensamiento estratégico en muchos sectores modificó esa perspectiva drásticamente. En la primera década del siglo XXI, el sector educativo fue uno de los impulsores de este cambio, sobre todo con la puesta en marcha del marco FRESH (“Focalización de recursos para la mejora de la salud escolar”) en el seno del Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar (Senegal). El marco FRESH contó con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el UNICEF, el PMA, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la FAO y otros asociados para el desarrollo, y ayudó a crear un contexto de política para las intervenciones de salud en las escuelas, incluida la alimentación escolar.

El papel del sector agrícola se hizo más prominente en la alimentación escolar en esa década. Por ejemplo, en 2003, nueve Gobiernos africanos decidieron incluir en el Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP) programas de alimentación escolar que obtenían los alimentos a nivel local de pequeños agricultores. La adopción por los países de programas de este tipo basados en la producción local ha crecido y evolucionado enormemente desde aquellos inicios, con un considerable apoyo de la FAO, el FIDA, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), la Fundación Bill y Melinda Gates y otros asociados para el desarrollo.

REPLANTEAMIENTO DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR COMO INVERSIÓN EN LAS PERSONAS Y COMO RED DE SEGURIDAD CON FINES PRODUCTIVOS, CUYOS MÚLTIPLES BENEFICIOS SE HAN INFRAVALORADO

En 2009, en respuesta a las crisis mundiales de alimentos, de combustible y financiera, la demanda de alimentación escolar por parte de los países aumentó notablemente. El Banco Mundial, el PMA y Partnership for Child Development de Imperial College londinense realizaron conjuntamente un análisis en profundidad para comprender mejor las motivaciones de esa demanda. Sobre la base de ese análisis, cuyo informe se publicó con el título “Reconsiderando la alimentación escolar”, se llegó a la conclusión de que los países habían reconocido los múltiples beneficios de la alimentación escolar y estaban utilizando los programas como intervenciones estratégicas para mitigar la crisis financiera mundial en curso y apoyar el desarrollo nacional.

En momentos de estabilidad, se puede considerar que la alimentación escolar promueve la salud, la nutrición y la educación, lo que ahora se conoce como “fomento del capital humano”. Si se conecta con la agricultura local, puede aportar beneficios económicos y sociales adicionales a los hogares de los escolares y sus comunidades.

En momentos de dificultad, los programas de alimentación escolar pueden ampliar rápidamente su función de redes de protección social, y garantizar la disponibilidad de alimentos de forma rápida y directa para las comunidades que más ayuda necesitan. Se ha estimado, por ejemplo, que dichos programas cubren en torno al 10 % del gasto de los hogares por cada niño que participa, de modo que aportan recursos sustanciales a los hogares más pobres y constituyen una eficaz red de seguridad. Este análisis ayudó a definir una manera nueva y más eficaz de avanzar en la alimentación escolar, lo que llevó a la aprobación, en 2009, de la primera política mundial de alimentación escolar del PMA (actualizada en 2013).

INCORPORACIÓN DEL NUEVO PENSAMIENTO ESTRATÉGICO A LA ECONOMÍA POLÍTICA: PROFUNDOS CAMBIOS DE LA POLÍTICA NACIONAL Y MUNDIAL

En 2015, la adopción de la Agenda 2030 ayudó a crear un marco multisectorial adecuado para la nueva generación de programas de alimentación escolar. Gracias a la alimentación escolar se obtienen resultados directamente relacionados con los ODS que abordan la pobreza (ODS 1), el hambre (ODS 2), la salud (ODS 3), la educación (ODS 4), la igualdad de género (ODS 5), el crecimiento económico (ODS 8), la reducción de las desigualdades (ODS 10) y el fortalecimiento de las asociaciones (ODS 17). Esta armonización vino acompañada del reconocimiento de que la alimentación escolar aporta unos beneficios programáticos que anteriormente se habían infravalorado. Los programas llegan al seno de las comunidades pobres y benefician directamente a los niños y las comunidades necesitadas de formas que el efectivo por sí solo no puede. Asimismo, abren la puerta a que otras intervenciones sectoriales lleguen a los niños y constituyen una plataforma multisectorial que enlaza actividades tanto humanitarias como de desarrollo.

A estos cambios de pensamiento se ha unido un notable repunte del interés y la demanda de alimentación escolar por parte de los Gobiernos. Hoy en día, más de la mitad de los escolares del mundo reciben alimentos en la escuela, el mayor número y proporción de la historia. Esto se debe en parte a la expansión de los programas nacionales preexistentes, pero, además, unos 30 países han iniciado sus propios programas de alimentación escolar, mientras que 20 han formalizado sus procesos a largo plazo mediante la adopción de políticas nacionales de alimentación escolar. Estos cambios dirigidos por los países han sido apoyados por nuevos medios públicos mundiales, entre ellos el Centro de Excelencia contra el Hambre del PMA, establecido en 2011 en asociación con el Gobierno del Brasil, y el foro anual sobre alimentación escolar de la Fundación Mundial para la Nutrición Infantil.

En América Latina y el Caribe actualmente casi todos los países proporcionan alimentación escolar. En Oriente Medio se muestra cada vez mayor interés gracias en gran medida a la iniciativa de Oriente Medio y África del Norte para las comidas escolares y la protección social, puesta en marcha con el apoyo del PMA. En Asia, casi todos los países han introducido programas de alimentación escolar, de escala excepcionalmente grande en la India y China.

En África, donde la necesidad es mayor y la respuesta programática ha sido tradicionalmente más débil, se ha registrado un renovado interés por este tipo de programas. Durante la Cumbre de la Unión Africana de 2016, 54 Jefes de Estado se comprometieron a promover programas de alimentación escolar con productos locales que estén a cargo de los propios países y se están esforzando por poner en práctica los compromisos. Ya solo en África occidental, los Gobiernos invierten ahora mismo unos 500 millones de dólares al año en alimentación escolar, y en 2019 se inauguró un nuevo Centro de Excelencia en Côte d'Ivoire para apoyar la cooperación Sur-Sur en todo el continente africano.

En la práctica, la alimentación escolar se ha convertido en la principal intervención orientada a los niños en las escuelas, en torno a la cual se realizan otras intervenciones, como el tratamiento antihelmíntico o el suministro de suplementos alimenticios. Esto se debe a que es el elemento del conjunto integrado de medidas que se aplica más extensamente —casi todos los países del mundo proporcionan alimentos a sus escolares en mayor o menor grado— y alcanza a unos 368 millones de niños de todo el mundo (véase el recuadro 1 sobre la evolución de la concepción de la alimentación escolar)³⁵. Lo más habitual es que las comunidades le den prioridad por encima de cualquier otra intervención en las escuelas. Esto ocurre incluso en los países más pobres: según una evaluación reciente de la cobertura de la alimentación escolar en los países de ingresos bajo y mediano, actualmente reciben alimentos diariamente en la escuela unos 305 millones de niños, esto es, el 47 % de todos los matriculados³⁶.

Cuando se conectan con la nutrición y la educación, los programas de alimentación escolar bien diseñados y equitativos contribuyen al desarrollo infantil gracias al aumento de los años de escolaridad, a la mayor capacidad de aprendizaje y a la mejor nutrición. La alimentación escolar produce unos efectos positivos sistemáticos sobre la ingesta calórica, los niveles

de micronutrientes, la matrícula escolar y la asistencia de los niños a la escuela³⁷, con efectos especialmente notables en el caso de las niñas. Los programas de alimentación escolar han demostrado efectos en la reducción de la anemia en los niños en edad de asistir a la escuela primaria y las adolescentes³⁸. Tal como demuestra el plan de estudios básico nacional finlandés, además de aportar nutrición, la hora de comer tiene un efecto educativo, al sensibilizar sobre la importancia de una dieta saludable y de la nutrición en la educación relacionada con la alimentación³⁹.

En su informe de 2016, la Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial, presidida por Gordon Brown, señaló como “prácticas sumamente eficaces para aumentar los resultados en materia de acceso y aprendizaje” 13 intervenciones no docentes, entre ellas tres programas de salud: la alimentación escolar, la prevención del paludismo y el suministro de micronutrientes⁴⁰. Un reciente examen de datos empíricos realizado por los organismos de las Naciones Unidas ha constatado que la alimentación escolar es una de las dos intervenciones en las que se observa un mayor impacto sobre la equidad y la inclusión en el ámbito educativo (la otra son las transferencias monetarias condicionadas)⁴¹.

35 PMA. 2013. El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial. Véase: <https://www1.wfp.org/publications/state-school-feeding-worldwide-2013>

36 Drake, L., Fernandes, M., Chu, K., Lazrak, N., Singh, S., Ryckembusch, D., Burbano, C. y Bundy, D. De próxima publicación. “How Many Poor Children Globally Could Benefit from New Generation School Feeding Programmes, and What Would be the Cost?” En *Frontiers in Public Health* (de próxima publicación).

37 Jomaa, L.H., McDonnell, E. y Probart, C. 2011. “School Feeding Programs in Developing Countries: Impacts on Children’s Health and Educational Outcomes”. *Nutrition Review* 69: 83–98.

38 Adelman, S., Gilligan, D.O., Konde-Lule, J. y Alderman, H. 2019. “School Feeding Reduces Anemia Prevalence in Adolescent Girls and Other Vulnerable Household Members in a Cluster Randomized Controlled Trial in Uganda”. En *The Journal of Nutrition*, volumen 149, n. o 4, abril de 2019, págs. 659-666. Véase: <https://doi.org/10.1093/jn/nxy305>.

39 Pellikka, K., Manninen, M. y Taivalmaa, S. 2019: *School Meals for All. School feeding: investment in effective learning – Case Finland*. Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia y Agencia Nacional Finlandesa de Educación.

40 Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial. 2016. *The learning generation: Investing in education for a changing world*. Nueva York, Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial.

41 Mundy, K. y Proulx, K. 2019. *Making Evaluation Work for the Achievement of SDG 4 Target 5: Equality and Inclusion in Education*. UNESCO, Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD), Grupo Banco Mundial, UNICEF.

La alimentación escolar es una de las redes de seguridad más comunes, que proporciona el apoyo y la estabilidad diarios que las familias y los niños vulnerables necesitan, y se demostró que era una de las primeras soluciones de protección social a las que recurrieron los países pobres durante las perturbaciones sociales causadas por la crisis financiera de 2008⁴². En particular, cuando se integra en los sistemas nacionales de protección social, la alimentación escolar puede ayudar a prevenir y proteger a las personas contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social en las distintas etapas de la vida. Si va asociada a otros programas de asistencia social, como becas, transferencias no condicionadas y obras públicas, brinda oportunidades para abordar los factores de vulnerabilidad socioeconómica pluridimensionales a los que se enfrentan los niños y sus familias y ayuda a ampliar la repercusión de estos programas⁴³.

Por último, los programas de alimentación escolar bien diseñados que adquieren alimentos producidos localmente pueden ofrecer beneficios adicionales a los pequeños agricultores, al apoyar la producción de alimentos y la economía a nivel local, y promover mercados locales sostenibles de alimentos diversos y nutritivos⁴⁴. Las compras locales crean oportunidades de empleo para las pequeñas agricultoras o empleos para mujeres en los comedores escolares, y mejoran los medios de subsistencia de las comunidades cercanas a las escuelas, contribuyendo, por tanto, al empoderamiento económico de las mujeres y a que desempeñen un mayor papel en la toma de decisiones⁴⁵.

La figura 2 ilustra los múltiples beneficios que tiene la alimentación escolar, demostrando que por sí sola tiene efectos

Figura 2. Cuatro grandes beneficios de los programas de alimentación escolar

Fuente: Bundy y otros. 2018⁴⁶



42 Bundy, D.A.P., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. y Drake, L. 2009. *Re-thinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector*. Colección "Directions in Human Development". Washington, D.C., Grupo Banco Mundial.

43 "Actualización de la política del PMA en materia de redes de seguridad: La función de la asistencia alimentaria en la protección social" (WFP/EB.A/2012/5-A).

44 PMA, FAO, FIDA, NEPAD, Fundación Mundial para la Nutrición Infantil (GCNF) y Partnership for Child Development (PCD). 2018. *Home-Grown School Feeding Resource Framework*. Documento técnico. Roma. Véase: <https://www.wfp.org/publications/home-grown-school-feeding-resource-framework>. En el Marco de recursos, la alimentación escolar con productos locales se define así: "la alimentación escolar con productos locales constituye un modelo de alimentación escolar que está diseñado para proporcionar a los niños en las escuelas alimentos seguros, diversos y nutritivos, que se obtienen localmente de pequeños agricultores. Esto último significa que los programas de alimentación escolar con productos locales: 1) potencian al máximo los beneficios para los pequeños agricultores al vincular las escuelas con la producción local de alimentos; 2) fortalecen las capacidades de los pequeños agricultores y las comunidades para producir alimentos, y 3) contribuyen a la transformación rural.

45 PMA, FAO, FIDA, NEPAD, Fundación Mundial para la Nutrición Infantil (GCNF) y Partnership for Child Development (PCD). 2018. *Home-Grown School Feeding Resource Framework*. Documento técnico. Roma. Véase: <https://www.wfp.org/content/home-grown-school-feeding-resource-framework>

en al menos cuatro sectores diferentes. Se trata de efectos que tienen a menudo carácter intersectorial y son interconectados: los beneficios de las inversiones en el desarrollo del capital humano consisten en la mejora de la salud, la nutrición y la educación, así como los beneficios de las inversiones en las comunidades se traducen en la mejora de la protección social y la agricultura local. Por ejemplo, la protección social ayuda a promover la estabilidad social y esta, a su vez, mejora los efectos en cuanto a resultados educativos y oportunidades de empleo en las comunidades estables. Son estos beneficios múltiples y potencialmente multiplicativos los que hacen que valga la pena invertir en programas de alimentación escolar bien diseñados.

2.3 El trabajo no ha concluido: ¿cuántos niños no reciben apoyo a la salud y la nutrición escolares?

Es difícil encontrar un país que no intente proporcionar servicios de salud escolar de un modo u otro, aunque la cobertura con frecuencia es limitada⁴⁷. Sin embargo, actualmente no existe una base de datos exhaustiva con información sobre la escala y los tipos de intervenciones proporcionadas en las escuelas. La OMS estima que 450 millones de escolares, más de la mitad de la población seleccionada como destinataria, reciben tratamiento antihelmíntico anualmente a través de programas escolares en casi todos los países de ingreso mediano bajo⁴⁸; si bien estas iniciativas, en gran medida públicas, presentan una calidad y una cobertura variables.

Se dispone de información detallada sobre la cobertura de los programas de alimentación escolar gracias a los 15 años de investigación y documentación del PMA en este ámbito. La comunidad de investigación y los asociados deberán seguir trabajando para estimar la cobertura y los déficits de cobertura en los demás elementos que componen el conjunto de medidas de salud y nutrición escolares.

Un análisis reciente muestra que hoy en día casi la mitad de los alumnos de primaria de los países de ingresos bajo y mediano (305 millones) comen en la escuela⁴⁹. En la mayoría de los países de ingresos alto y mediano, la cobertura se sitúa entre el 80 % y el 90 %, lo cual significa que se proporcionan alimentos a casi todos los niños matriculados en la escuela primaria⁵⁰. En la

India, los niños alimentados ascienden a 100 millones; en Brasil, a 42 millones; en China, a 37 millones, y en Sudáfrica y Nigeria, a 9 millones en cada país.

A pesar de los avances, todavía quedan algunos desafíos. Mientras que en los países de ingreso alto e ingreso mediano alto la cobertura de los programas de alimentación escolar es suficiente (en la mayor parte de los contextos corresponde al 80 % de los niños en edad escolar), es inaceptablemente baja en los países de ingreso bajo (donde corresponde solo al 18 % de los niños en edad escolar)⁵¹.

El PMA ha estudiado en qué medida es necesaria la alimentación escolar en los países de ingresos bajo y mediano de todo el mundo. De los 663 millones de escolares matriculados en la escuela primaria, 338 millones viven en lugares donde la cobertura de las comidas escolares es insuficiente (por debajo del 80 %). De ellos, 251 millones viven en países con importantes problemas nutricionales, como un 20% de retraso del crecimiento en los niños menores de 5 años y anemia en las mujeres. De los 251 millones de niños que viven en países con una nutrición deficiente, 73 millones viven en situación de pobreza extrema (con menos de 1,85 dólares al día) en 60 países; el 84 % de ellos vive en África, el 15 % en Asia y el 1 % en América Latina⁵².

73 millones de niños de escuela primaria que viven en la pobreza extrema en 60 países no tienen acceso a programas nacionales de alimentación escolar.

Drake, L., Fernandes, M., Chu, K., Lazrak, N., Singh, S., Ryckembusch, D., Burbano, C. y Bundy, D.A.P. 2019

Es prioritario ayudar a los Gobiernos a prestar asistencia a esos 73 millones de escolares de primaria en 60 países mediante comidas nutritivas y otras intervenciones de salud escolar y, evidentemente, es necesario centrar la atención en África. Para lograrlo, será necesario ayudar a los Gobiernos a ampliar la cobertura en los países que ya dispongan de programas de alimentación escolar y a emprender programas de este tipo en los países que no dispongan de ellos (véase el mapa 1).

46 Bundy, D.A.P., de Silva, N., Horton, S., Jamison, D.T. y Patton, G.C. 2018. *Re-Imagining School Feeding: A High-Return Investment in Human Capital and Local Economies*. Washington, D.C. Banco Mundial.

47 Sarr, B., McMahon, B., Peel, F., Fernandes, M., Bundy, D.A.P. Banham, L., Gillespie, A., Tang, K.C., Tembon, A. y Drake, L. 2017. "The Evolution of School Health and Nutrition in the Education Sector 2000 2015 in sub Saharan Africa". En *Frontiers in Public Health*. Véase: <https://doi.org/10.3389/fpubh.2016.00271>.

48 Bundy, D.A.P., Appleby, L., Bradley, M., Croke, K., Hollingsworth, D., Pullan, R., Turner, H.C., y de Silva, N. 2017. "Mass Deworming Programs in Middle Childhood and Adolescence". En D.A.P. Bundy, N. de Silva, S. Horton, D.T. Jamison y G.C. Patton, eds. *Priorities for Disease Control* (tercera edición), volumen 8, *Child and Adolescent Health and Development*. Washington, D.C., Banco Mundial.

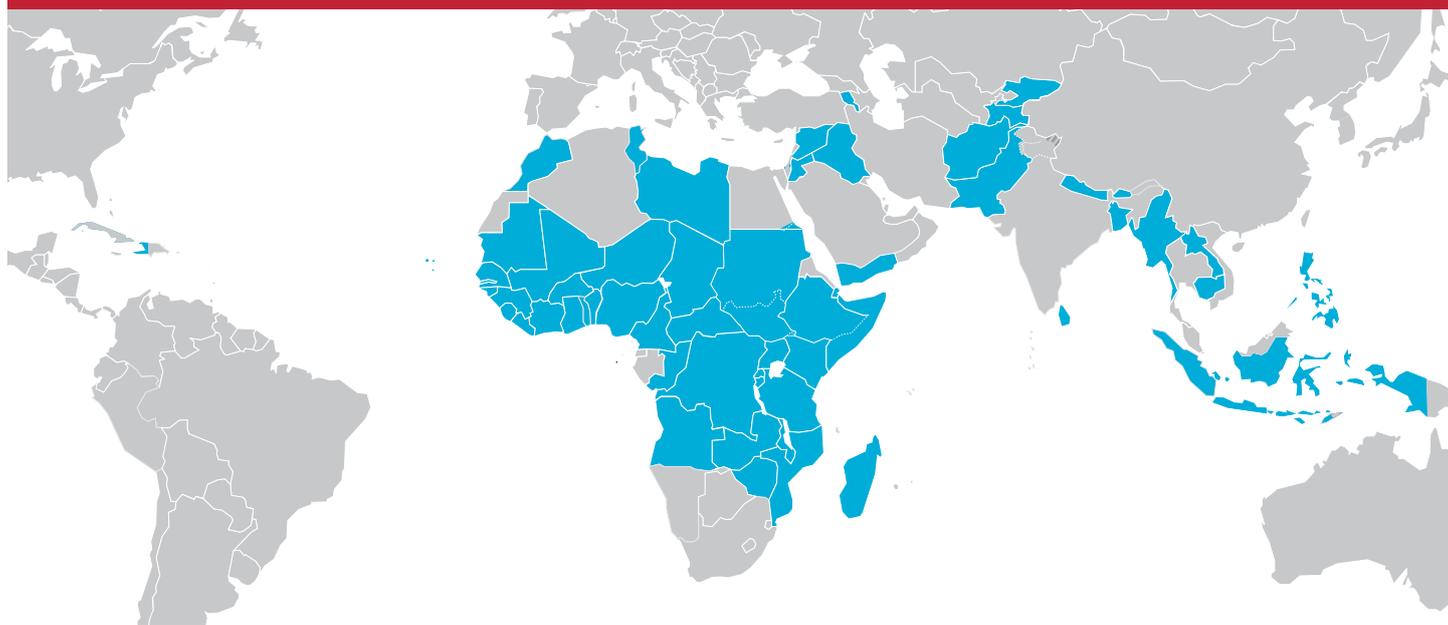
49 El PMA ha dedicado más de 15 años a estudiar el panorama de la alimentación escolar en el mundo. La base de datos más reciente y exhaustiva sobre la cobertura de la alimentación escolar se presentó en una publicación de 2013 titulada *El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial*. Gracias a este y a otros trabajos de asociados, los datos sobre la alimentación escolar son de gran fiabilidad, lo que, dentro de la salud y la nutrición escolares, convierte a esta esfera en una de las estudiadas y cuantificadas en lo que respecta a su cobertura, costos y enfoque de ejecución. (Drake, L., Fernandes, M., Chu, K., Lazrak, N., Singh, S., Ryckembusch, D., Burbano, C. y Bundy, D.A.P. De próxima publicación. "How Many Poor Children Globally Could Benefit from New Generation School Feeding Programmes, and What Would be the Cost?". En *Frontiers in Public Health* [de próxima publicación]).

50 Aunque el servicio se ofrece a todos los niños en los países de ingreso alto, las comidas escolares no son gratuitas en todos los casos: en algunos países, los niños de los hogares pobres y vulnerables reciben las comidas gratuitamente, pero otros hogares pagan el precio completo o subvencionado de la comida. En *El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial* se encontrará una descripción de los diferentes mecanismos que utilizan los países para seleccionar a los beneficiarios y cuáles son sus pros y contras. Véase: <https://www1.wfp.org/publications/state-school-feeding-worldwide-2013>

51 PMA. 2013. *El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial*. Véase: <https://www1.wfp.org/publications/state-school-feeding-worldwide-2013>

52 Drake, L., Fernandes, M., Chu, K., Lazrak, N., Singh, S., Ryckembusch, D., Burbano, C. y Bundy, D.A.P. De próxima publicación. "How Many Poor Children Globally Could Benefit from New Generation School Feeding Programmes, and What Would be the Cost?". En *Frontiers in Public Health* (de próxima publicación).

Mapa 1. Los 60 países donde viven los 73 millones de niños que necesitan apoyo en materia de salud y nutrición escolares (umbral: niños que viven en la extrema pobreza y no reciben alimentación escolar) ⁵³



2.4 ¿Cuánto costaría ampliar la alimentación escolar y el conjunto integrado de medidas de salud y nutrición escolares?

Tal como se mencionó anteriormente, hay 73 millones de alumnos de primaria que necesitan muy en particular la asistencia de los programas de alimentación escolar⁵⁴, teniendo en cuenta la insuficiencia de la oferta actual, la prevalencia de

indicadores de mala nutrición y la relativa falta de financiación para que los países puedan ejecutar los programas por sí mismos. La mayoría de esos niños (el 66 %) vive en países de ingreso bajo, pero también hay una minoría nada despreciable que vive en bolsas de pobreza en países de ingreso mediano.

Se calculó el costo de alimentar a esos niños en situación de necesidad tomando como base unos costos de referencia para los países de ingresos bajo y mediano (véase el cuadro 1).

Cuadro 1 – Costos de la alimentación escolar y de las intervenciones de salud escolar para los 73 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria que viven en la pobreza extrema y sin acceso a los programas de alimentación escolar nacionales en países de ingresos bajo y mediano

	Países	Niños matriculados en situación de necesidad (millones)	Costo de la alimentación escolar por niño al año (dólares) ⁵⁵	Presupuesto para alimentación escolar (millones de dólares)	Presupuesto adicional para salud escolar (millones de dólares)	Total del conjunto integrado de medidas de apoyo (millones de dólares)
Países de ingreso mediano	32	26	82	2 132	618	2 750
Países de ingreso bajo	28	47	54	2 538	507	3 045
Total	60	73	-	4 670	1 125	5 795

⁵³ Drake, L., Fernandes, M., Chu, K., Lazrak, N., Singh, S., Ryckembusch, D., Burbano, C. y Bundy, D.A.P. De próxima publicación. "How Many Poor Children Globally Could Benefit from New Generation School Feeding Programmes, and What Would be the Cost?". En *Frontiers in Public Health* (de próxima publicación).

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Los costos de la alimentación escolar incluyen los costos de adquisición, transporte y almacenamiento de alimentos y los costos de seguimiento de la ejecución. El cálculo se hizo a partir de una muestra de 74 países de ingresos bajo, mediano y alto. Para poder comparar entre países, se hizo una normalización de varios parámetros empleados en las estimaciones, entre ellos el número de kilocalorías por ración y el número de días en que se proporcionó alimentación escolar. Fuente: Drake, L., Fernandes, M., Aurino, E., Kiamba, J., Giyose, B., Burbano, C., Alderman, H., Mai, L., Mitchell, A. y Gelli, A. 2018. "School Feeding Programs in Middle Childhood and Adolescence". En D.A.P. Bundy, N. de Silva, S. Horton, D.T. Jamison y G.C. Patton, eds. *Re-Imagining School Feeding: A High-Return Investment in Human Capital and Local Economies*. Washington, D.C., Banco Mundial.

RECUADRO 2. CÓMO CONSOLIDÓ KENYA SU PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Desde la década de 1980, el Ministerio de Educación de Kenya ha llevado a cabo con éxito, junto con el PMA, un programa de comidas escolares dirigido a las zonas con mayor inseguridad alimentaria, las menores tasas de matrícula y finalización de estudios y grandes disparidades de género. Este programa incluía a todas las escuelas de primaria de las zonas áridas y semiáridas del país y de los asentamientos urbanos no planificados de Nairobi.

En 2009, el Gobierno adoptó medidas audaces para poner en marcha el primer programa nacional de alimentación escolar con productos locales del continente africano, que inicialmente se hizo cargo de 540.000 niños del programa respaldado por el PMA. El Ministerio de Educación y el PMA acordaron una estrategia de traspaso gradual, que se completó en junio de 2018. Actualmente el programa del Gobierno, que se basa en la estrategia nacional de comidas escolares y nutrición para 2017-2022, presta asistencia a más de 1,6 millones de niños en los condados áridos y semiáridos, superando en más de 400.000 niños la cobertura alcanzada cuando el PMA prestaba apoyo operacional. La financiación gubernamental se incrementó de 8,5 millones de dólares en 2009 a 24 millones de dólares en 2018.

El caso de Kenya ilustra cómo el compromiso del Gobierno puede hacer que un programa pase de depender del apoyo de los donantes a estar en manos nacionales y ser totalmente financiado por el Gobierno. Hoy en día el programa keniano de comidas escolares es uno de los principales de África.

El Gobierno de Kenya seguirá colaborando con el PMA y otros asociados para fortalecer el programa. Actualmente, las prioridades son:

- reforzar el sistema de recopilación de datos y de información sobre la gestión y tratamiento de datos mediante la digitalización de los procesos de alimentación escolar con productos locales para mejorar la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas;
- impartir capacitación sobre la ejecución y gestión del programa de comidas escolares para funcionarios de educación, maestros y representantes de los padres;
- reforzar las estructuras de coordinación a nivel nacional, de los condados y de las escuelas, y
- aprovechar la colaboración Sur-Sur para que cada país pueda fortalecer su propio programa y compartir experiencias con otros países.



RECUADRO 3. BANGLADESH: UNA TRANSICIÓN EN CURSO

En la actualidad, el programa de alimentación escolar, que se puso en marcha con el apoyo del PMA en 2001, está dejando de ser un programa que recibe apoyo externo para convertirse en un programa totalmente gestionado por el Gobierno. Tal como se indica en la nueva política nacional de comidas escolares aprobada por el Primer Ministro en agosto de 2019, el objetivo es suministrar comidas producidas localmente a todos los escolares de primaria para 2030. La nueva política nacional de comidas escolares se aplicará de forma escalonada con el apoyo técnico del PMA. Durante la transición, se aumentará el número de niños a los que se presta asistencia. El Gobierno tiene la intención de proporcionar alimentación escolar a todos los alumnos de las escuelas de primaria estatales para 2024.

Los alimentos suministrados consistirán en galletas enriquecidas que, gradualmente, se sustituirán por diversas comidas calientes. Actualmente el Gobierno destina al programa 75 millones de dólares al año. Los costos después de la plena aplicación de la nueva política nacional de comidas escolares se estiman en 910 millones al año, que el Gobierno se ha comprometido a sufragar.



Tal como se indica en el cuadro 1, el costo de prestar asistencia a 73 millones de niños que necesitan alimentación escolar asciende a 4.700 millones de dólares, lo que supone una media de 64 dólares por niño al año. Los costos de referencia de la alimentación escolar se han tomado del volumen 8 de la DCP3.

Añadir las demás intervenciones del conjunto de medidas de salud escolar para los niños de 5 a 14 años en el cuadro 1 elevaría el costo en torno a un 29 % (618 millones de dólares) en los países de ingreso mediano y un 20 % (507 millones de dólares) en los países de ingreso bajo.

Por consiguiente, el costo total del conjunto integrado de medidas ascendería a 5.800 millones de dólares al año, de los cuales aproximadamente la mitad se destinaría solamente a países de ingreso bajo. Los países de ingreso mediano disponen de recursos, a menudo nada despreciables, que pueden ayudar a cubrir los déficits, tal como lo ilustran los casos de Kenya y Bangladesh (véanse los recuadros 2 y 3). Se están realizando nuevos análisis para explorar cómo lograr esto por medio de una combinación de acuerdos de transición y cofinanciación.

La inversión actual en educación básica es de 210.000 millones de dólares al año, gran parte de los cuales proceden del sector público, y se destinará a proporcionar educación preescolar, primaria y secundaria gratuita para los escolares en los países de ingresos bajo y mediano bajo, si bien algunos países todavía cobran tasas por la educación⁵⁶. La Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial insta a los Gobiernos a que aumenten el gasto público interno para poder lograr la educación primaria universal en los países de ingresos bajo y mediano bajo para 2030. Para ello es necesario un aumento del 4,0 % al 5,8 % del PIB, lo que equivale

a una tasa anual de crecimiento del gasto en educación pública del 7 % a lo largo de un período de 15 años⁵⁷.

En contraposición a estos elevados niveles de gasto público en educación, el costo incremental del conjunto integrado de intervenciones de salud y nutrición en las escuelas, incluida la alimentación escolar, es del 2,76 %.

El costo de cubrir a **73 millones** de niños que necesitan alimentación escolar es de **USD 4,7 mil millones**, un promedio de **USD 64 por niño por año**.

2.5 Apoyo a los países de ingresos mediano y bajo para hacer frente a los problemas de ejecución

La reducida capacidad económica de los países de ingreso bajo para proporcionar alimentación escolar es el primer y más importante desafío que se plantea a la hora de ampliar estos programas y traspasarlos a manos de los Gobiernos. Mientras que los programas en los países de ingresos alto y mediano se financian casi exclusivamente con ingresos internos (impuestos y otras fuentes), los de los países de ingreso bajo dependen en gran medida de la ayuda de los donantes. En estos últimos países, aproximadamente un 83 % de los programas actuales se sufragan con financiación procedente de fuentes externas⁵⁸. Así pues, en ellos es prioritario explorar fuentes transitorias y permanentes de financiación para la alimentación escolar.

56 Estimaciones de la Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial. 2016. *The learning generation: Investing in education for a changing world*, pág. 37 Véase: https://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/09/Learning_Generation_Full_Report.pdf. Se hace una estimación del gasto actual del sector público en educación básica (de nivel primario) en los países de ingresos bajo y mediano bajo.

57 Bundy, D.A.P., de Silva, N., Horton, S., Jamison, D.T. y Patton, G.C. 2018. *Re-Imagining School Feeding: A High-Return Investment in Human Capital and Local Economies*. Washington, D.C. Banco Mundial.

58 PMA. 2013. *El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial*. Véase: <https://www1.wfp.org/publications/state-school-feeding-worldwide-2013>

Los países de ingresos alto y mediano han reconocido que la alimentación escolar es una intervención multisectorial; por consiguiente, han creado acuerdos multisectoriales de presupuestación y gobernanza que apoyan la aplicación de esta gran red nacional de protección. En los países de ingreso bajo, todavía se espera que el sector de la educación asuma la mayor parte de los costos, la responsabilidad y la rendición de cuentas de la gestión, lo que limita claramente el alcance, teniendo en cuenta, para empezar, los reducidos presupuestos de educación y la escasa capacidad de estos países.

Los países que recientemente han realizado una transición con éxito y ampliado los programas nacionales de alimentación escolar (por ejemplo Kenia, Bhután y El Salvador) lo han hecho reconociendo que la alimentación escolar contribuye a muchos sectores (educación, protección social, salud y nutrición, igualdad de género, agricultura). En estos casos, los costos se sufragan con cargo al presupuesto nacional y no exclusivamente con el presupuesto del sector educativo, aunque la ejecución siga siendo competencia de este último. Por lo tanto, es prioritario ayudar a los países a insertar estos programas en los planes nacionales de desarrollo (y los planes sectoriales de educación y protección social) y a establecer disposiciones de presupuestación multilaterales.

En general, todos los países han de enfrentarse a las siguientes dificultades de ejecución:

1. Asegurar un valor nutricional adecuado de los alimentos para prevenir la malnutrición en todas sus formas (entre ellas las carencias de micronutrientes, el sobrepeso y la obesidad) y para permitir un desarrollo físico y cognitivo óptimo. Aspectos específicos son prestar atención al tipo, la cantidad y la calidad de los alimentos (es decir, si el alimento está enriquecido, si cumple los requisitos nutricionales específicos del sexo y la edad y con respecto a la diversidad de las comidas, el cumplimiento de las directrices sobre inocuidad de los alimentos, etc.).
2. Decidir la procedencia de los alimentos: cuanto más cercana sea la fuente de abastecimiento, mejor en general (aunque esto puede no ser siempre así, como el caso de las zonas muy áridas y de baja producción). Se deberá prestar atención a las pautas y preferencias de consumo locales, los beneficios para las economías locales y los problemas locales en las disposiciones relativas a la cadena de valor (almacenamiento, elaboración, instalaciones de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene e infraestructura).
3. Contener el costo para garantizar la asequibilidad y la cobertura de tantos niños vulnerables como sea posible.
4. Hacer un seguimiento y una evaluación de la gestión y el impacto de los programas.

Hay pros y contras claros en las tres primeras cuestiones y no es fácil hallar un equilibrio adecuado, pero es la clave de una buena calidad y de la sostenibilidad de los programas (véase en la política de alimentación escolar de 2013 un análisis completo de los pros y contras)⁵⁹.

En algunos contextos, especialmente en los países de ingreso mediano, los Gobiernos están reformando sus programas en respuesta al aumento del sobrepeso y la obesidad entre los escolares y adolescentes. Ahora se está primando la calidad de los alimentos sobre su cantidad y promoviendo enfoques que integren aspectos de nutrición⁶⁰, mediante el refuerzo del componente de educación sobre salud y nutrición de los programas, por medio de herramientas digitales innovadoras, la comprensión de los hábitos, los comportamientos y el contexto alimentarios y el fomento de la actividad física. Según el último Informe de la Nutrición Mundial (2018), el 30,3 % de los niños en edad escolar no come nada de fruta, pero el 43,7 % toma algún refresco todos los días⁶¹.

En los países en los que también se presta asistencia a niños en edad preescolar y adolescentes, el desafío consiste en adaptar los programas a las diferentes necesidades nutricionales de los diversos grupos de edad y sexo y hallar nuevas y mejores maneras de proporcionar el apoyo adecuado a las adolescentes para mejorar su estado nutricional e incentivar que permanezcan más tiempo en la escuela. Para todos los grupos de edad, la alimentación escolar debe ir asociada a actividades de comunicación destinadas a promover cambios sociales y de comportamiento para así modificar el comportamiento alimentario y nutricional; también ofrece una oportunidad para abordar la cohesión social, la violencia y las cuestiones de género, entre otras cosas.

En algunos países se ha tenido un gran éxito en la ejecución de programas de alimentación escolar con productos locales (aquellos en los que se hace un esfuerzo intencionado por proporcionar a los niños de las escuelas alimentos inocuos y diversos producidos y obtenidos localmente, en particular de pequeños agricultores), pero sigue habiendo problemas de escala. Los principales obstáculos consisten en garantizar un suministro estable de alimentos a las escuelas y controlar y garantizar la inocuidad de los alimentos, especialmente cuando las compras se realizan a nivel local. Sin embargo, hay evidencia de que cuando se exige a los pequeños agricultores que produzcan alimentos de mayor calidad y fortalezcan sus capacidades para cumplir las normas de inocuidad de los alimentos, no solo cultivan mejores productos, sino que también pueden lograr precios más altos al vender los excedentes en mercados estructurados⁶². La alimentación escolar con productos locales permite incluir productos frescos en las comidas y, por lo tanto, está directamente relacionada con la diversificación de la dieta de los niños, fortaleciendo el enfoque de atención a la nutrición en los programas.

59 Revisión de la política del PMA en materia de alimentación escolar. Véase: <https://www.wfp.org/publications/wfps-revised-school-feeding-policy>

60 Los enfoques que integran aspectos de nutrición se definen mediante programas que se desarrollan en sectores complementarios a la nutrición y que están diseñados para abordar algunos de los factores básicos subyacentes de la malnutrición.

61 Informe de la Nutrición Mundial 2018. Véase: <https://globalnutritionreport.org/reports/global-nutrition-report-2018/>

62 PMA, FAO, FIDA, NEPAD, Fundación Mundial para la Nutrición Infantil (GCNF) y Partnership for Child Development (PCD). 2018. *Home-Grown School Feeding Resource Framework*. Documento técnico. Roma. Véase: <https://www.wfp.org/publications/home-grown-school-feeding-resource-framework>.

Los enfoques de alimentación escolar con productos locales acortan considerablemente la cadena de suministro de los programas de alimentación escolar, reduciendo la huella de carbono de las operaciones de transporte, almacenamiento y distribución. La promoción de los alimentos locales contribuye a generar unos hábitos de alimentación para toda la vida entre los niños, que ayudan a mantener un perfil de bajo consumo energético a lo largo de la vida. Las compras locales también pueden reducir la cantidad de residuos relacionados con el embalaje. Además de mitigar los efectos del cambio climático, la alimentación escolar con productos locales puede favorecer la adaptación al mismo en los ecosistemas vulnerables. Cuando se conectan con cadenas de valor y sistemas alimentarios “ecológicos”, las escuelas pueden comprar alimentos a productores locales que utilicen prácticas agrícolas climáticamente inteligentes, gracias a lo cual aumentará la resiliencia de las comunidades al cambio climático en las zonas donde la inseguridad alimentaria esté causada o exacerbada por factores climáticos.

En un examen de los costos de los programas de alimentación escolar en 2012 se determinó que existen considerables oportunidades de contención de los costos, especialmente en los países de ingreso bajo⁶³. En el terreno institucional, la gobernanza de los programas de alimentación escolar sigue siendo difícil, y ello incluye el aseguramiento de la calidad, la cadena de suministro y los acuerdos de adquisición que mitiguen los riesgos de corrupción y “fugas” y que mejoren el seguimiento y la rendición de cuentas. La capacidad de las instituciones nacionales para gestionar estos programas y coordinar la acción multisectorial está muy desarrollada en algunos países y sigue siendo incipiente en otros, razón por la cual la cooperación Sur-Sur ha sido tan decisiva para posibilitar el aprendizaje por parte de los países.

En muchos países también existen importantes desafíos en materia de infraestructuras, como el acceso a instalaciones y equipos de cocina adecuados, agua corriente y saneamiento. Optar por formas de cocinar que sean más limpias y eficientes a la hora de preparar las comidas escolares reduce los costos de combustible y el tiempo que dedican los niños y sus familias a recolectar combustible, disminuye la incidencia de las enfermedades respiratorias causadas por la contaminación del aire en interiores y reduce los efectos perjudiciales para el medio ambiente, como la deforestación. Las soluciones de energía sostenible pueden ayudar a preservar y procesar los alimentos (refrigeración, secado, ahumado, molienda). Estas soluciones fomentan innovaciones que pueden extenderse desde la escuela hasta las comunidades circundantes, extendiendo las soluciones energéticas limpias y eficientes a usos domésticos y comerciales.

El apoyo de los Gobiernos para hacer frente a estos desafíos será primordial en la labor del PMA durante el próximo decenio. Abordar estas cuestiones es importante para garantizar que los niños reciban el mejor apoyo posible en sus primeros años de desarrollo y que los países obtengan el mayor rendimiento posible de sus inversiones. Como organismo principal de apoyo a los programas de alimentación escolar desde hace más de 50 años, el PMA está en buenas condiciones para apoyar esta agenda de actividades.

63 Gelli, A., Cavallero, A., Minervini, L., Mirabile, M., Molinas, L. y de la Mothe, M.R. 2012. “New Benchmarks for Costs and Cost-Efficiency of School-based Feeding Programs in Food-Insecure Areas”. En *Food and Nutrition Bulletin* 32(4): 324-332.





Handwritten text in a non-Latin script, possibly Hindi or Urdu, at the top of the chalkboard.

$$\begin{array}{r} 10 \\ \times 2 \\ \hline 20 \end{array}$$

Parte III: Función y respuesta estratégica del PMA

3.1 Visión del PMA

En respuesta a la Década de Acción (2020-2030), el PMA colaborará con los Gobiernos y los asociados para garantizar, conjuntamente, que todos los escolares de primaria tengan acceso a comidas de buena calidad en la escuela, acompañadas de un conjunto integrado más amplio de servicios de salud y nutrición. Basándose en su experiencia adquirida a lo largo de seis decenios, abogará a nivel mundial y nacional por que se dé prioridad al tema de la salud y la nutrición escolares. Trabjará para garantizar que los programas se amplíen de modo que se preste asistencia a los 73 millones de niños que viven en la pobreza extrema en 60 países.

El PMA se valdrá de las operaciones que está realizando en los países y aprovechará sus competencias especializadas, herramientas, sistemas y asociaciones para ayudar a los países a alcanzar sus objetivos de capital humano mediante una mayor inversión en la nutrición, la calidad del aprendizaje, la igualdad de género y el crecimiento saludable. No pretende satisfacer directamente o por sí mismo las necesidades de los 73 millones de escolares de primaria, sino que adoptará un enfoque específico del contexto y adaptará sus funciones a la situación particular del país, en asociación con otras partes fundamentales, incluidos los Gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas, el sector privado, las instituciones financieras internacionales y las ONG.

Esta visión se ajusta y sirve de apoyo a la política de alimentación escolar del PMA, que fue aprobada por la Junta Ejecutiva en 2013. De hecho, la presente estrategia va encaminada a poner en práctica los objetivos, principios y metas de la política de 2013, y establece un marco de acción a nivel nacional, regional y mundial. A lo largo de los últimos 10 años, el PMA y otros asociados (UNICEF, FAO, UNESCO, Banco Mundial, ONG, organizaciones regionales como la Unión Africana y la NEPAD y grupos comunitarios y de la sociedad civil) han ayudado a modificar el panorama de la alimentación escolar en todo el mundo en apoyo

de las iniciativas de los Gobiernos. El generoso apoyo de los donantes ha ayudado a garantizar la cobertura y ha permitido al PMA avanzar hacia una nueva generación de programas de alimentación escolar sostenibles. La presente estrategia se ha concebido para aprovechar ese trabajo conjunto a fin de ofrecer más y mejor apoyo a los niños y los Gobiernos.

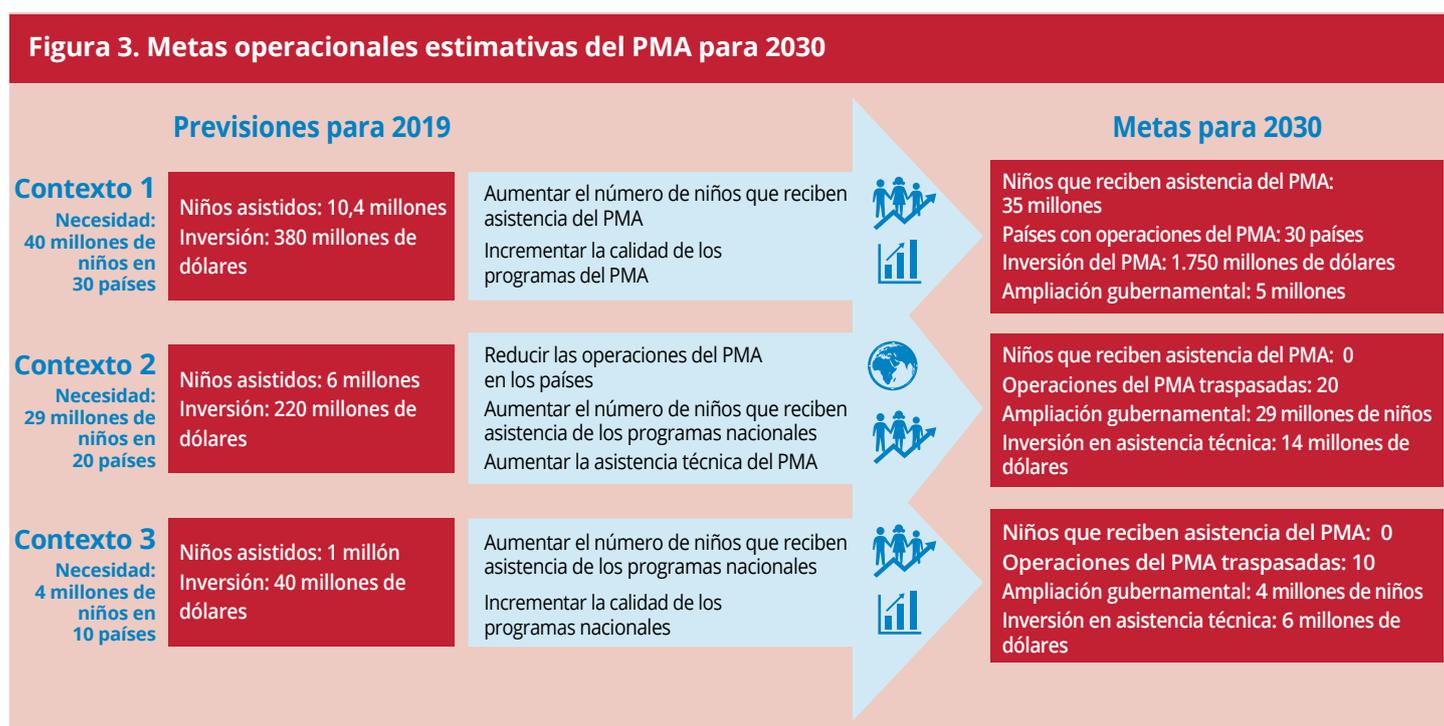
3.2 Cómo intervendrá el PMA

La visión del PMA de garantizar que 73 millones de escolares de primaria tengan acceso a comidas se abordará de diversas maneras:

- llevando a cabo programas en los países que no tengan capacidad para garantizar la cobertura de los niños vulnerables;
- centrando la atención en fortalecer los sistemas y prestar asistencia técnica en los países que sí tengan capacidad, pero estén intentando ampliar la escala y mejorar la calidad de los programas nacionales;
- colaborando con los asociados, los donantes, los grupos y bloques regionales y las comunidades para crear coaliciones de apoyo a los niños en las escuelas, y
- trabajando con comunidades de expertos a fin de documentar la evidencia y seguir justificando la necesidad de invertir en intervenciones de salud y nutrición escolares.

Por lo tanto, el PMA se propone satisfacer las necesidades de 73 millones de escolares de primaria posibilitando y coordinando medidas con otros asociados, así como adaptando sus funciones al contexto particular.

Para hacer realidad esta visión, el PMA establecerá un marco estratégico que comprenderá tres funciones a nivel nacional y cuatro líneas de trabajo que sustentarán la labor del organismo para recabar apoyo para los niños en las escuelas (véase la figura 3).



CONTEXTO 1: situaciones de crisis o de emergencia humanitaria.

En esta categoría se han clasificado 30 países, en los que necesitan alimentación escolar unos 40 millones de niños.

- ▶ **FUNCIÓN 1: el PMA ampliará la asistencia prestando apoyo operacional.** En los países que presentan fragilidad, escasa capacidad, conflictos o crisis recurrentes, el PMA apoyará la ejecución de programas de alimentación escolar de alta calidad. Su objetivo será aumentar la cobertura y la calidad de los programas que sean eficaces en función de los costos y tengan en cuenta la nutrición en estos contextos, y poder llegar de este modo al mayor número posible de niños vulnerables, a la vez que se sientan las bases para fomentar las capacidades nacionales. Actualmente, el PMA presta asistencia a 10 millones de niños en 27 países pertenecientes a esta categoría.

META: aumentar la cobertura a 35 millones de niños en 30 países para 2030 y apoyar a los Gobiernos a prestar asistencia a los otros 5 millones de niños necesitados. El Programa intentará movilizar 1.750 millones de dólares al año para apoyar esta ampliación e incrementará progresivamente la capacidad de ejecución *in situ*.

CONTEXTO 2: países estables de ingresos bajo y mediano bajos. En esta categoría se han clasificado 20 países, en los que necesitan alimentación escolar unos 29 millones de niños.

- ▶ **FUNCIÓN 2: el PMA apoyará la transición y la ampliación de los programas nacionales.** En contextos estables donde se vayan creando capacidades gubernamentales, el PMA responderá a la creciente demanda de los Gobiernos de disponer de programas de alimentación escolar a cargo del propio país y administrados por el mismo. Contribuirá a fortalecer los sistemas y prestará asistencia técnica en los países que tengan capacidades incipientes y estén trabajando en ampliar la escala y la calidad de los programas nacionales. En 2020 y 2021, colaborará con los Gobiernos nacionales para definir unas metas nacionales y unas estrategias sostenibles de traspaso de las responsabilidades acompañadas de plazos precisos, lo que dará lugar a una disminución gradual del número de beneficiarios de las operaciones del PMA. En dichos países, el PMA trabajará en un nuevo modelo de financiación que respalde su labor de fortalecimiento y habilitación de los sistemas. En la actualidad, el Programa presta asistencia a 6 millones de niños dentro de esta categoría.

META: traspasar de manera satisfactoria la responsabilidad de los programas de alimentación escolar en 20 países para 2030. El PMA intentará movilizar 14 millones de dólares al año para apoyar

actividades de fortalecimiento de las capacidades⁶⁴. Asimismo, puesto que la transición se llevará a cabo paulatinamente a lo largo del próximo decenio, tendrá que movilizar financiación para que estén cubiertos los niños que en la actualidad están bajo su cuidado, cuyo número irá disminuyendo progresivamente.

CONTEXTO 3: países de ingreso mediano. Se han clasificado dentro de esta categoría 10 países, en los que necesitan alimentación escolar unos 4 millones de niños.

- ▶ **FUNCIÓN 3: el PMA apoyará la consolidación y el fortalecimiento de los programas nacionales.** En los países donde los programas ya se hayan traspasado a las autoridades nacionales, la asistencia del PMA ha sido fundamental para apoyar la reforma y el fortalecimiento de los programas nacionales de alimentación escolar. El Programa seguirá colaborando con los Gobiernos para garantizar que los niños necesitados se integren en los programas nacionales. En la mayoría de estos países, los Gobiernos autofinancian los programas nacionales y reciben del PMA asistencia técnica y actividades de fortalecimiento de las capacidades, previa solicitud. Así pues, el PMA es capaz de emplear sus competencias especializadas, mejores prácticas y conocimientos en países estables de ingreso mediano y facilitar la cooperación triangular y la cooperación Sur-Sur en beneficio de los niños vulnerables. Actualmente, el Programa presta asistencia a 1 millón de niños dentro de esta categoría.

META: traspasar con éxito la responsabilidad de los programas de alimentación escolar en los 10 países para 2030. El PMA intentará movilizar 10 millones de dólares al año en apoyo de las actividades de fortalecimiento de las capacidades.

Metas generales del PMA para el próximo decenio

1. Proporcionar alimentación escolar a **35 millones de niños en 30 países más frágiles y de ingreso bajo.** El PMA movilizará 1.750 millones de dólares al año para cubrir los costos de proporcionar alimentos a esos niños.
2. Colaborar con los Gobiernos nacionales de los **otros 30 países estables y de ingresos bajo y mediano para prestar asistencia a 38 millones de niños** (contextos 2 y 3) mediante la transición a programas que estén a cargo de los propios países y la ampliación de su escala. El PMA movilizará 20 millones de dólares con el fin de prestar asistencia técnica y asegurar la financiación de las operaciones durante la transición.

⁶⁴ Esta cifra se basa en los presupuestos previstos para 2019 en los planes estratégicos del PMA para los países. Se tomó una muestra representativa de países para hacer una estimación de las necesidades totales por función. Se trata de una estimación aproximada, que se examinará y actualizará cuando se analicen de forma más detallada las necesidades de fortalecimiento de las capacidades de los países al elaborar los planes regionales de aplicación de la estrategia.

3.3 Grandes cambios estratégicos y aprendizaje institucional necesarios para hacer realidad la visión

FUNCIÓN 1 – Prestar apoyo operacional. Desafío: asegurar el suministro constante de una alimentación escolar de alta calidad

El PMA trabajará en los países de ingreso bajo y afectados por crisis para poner en práctica el nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz⁶⁵, al que puede contribuir la alimentación escolar. Empleará los recursos, los conocimientos prácticos en materia de programación y las capacidades operacionales de que dispone para garantizar que ningún niño se quede atrás. Asimismo, colaborará con otros asociados del ámbito de la educación para garantizar la prestación de un conjunto integrado de medidas de apoyo y estudiará la posibilidad de utilizar mecanismos innovadores para garantizar la inclusión de los niños refugiados y afectados por crisis cuya educación se haya visto interrumpida.

A la vez que se asegura de ampliar la asistencia en estos contextos, el PMA reforzará sus programas para que satisfagan todos los criterios de calidad. Esto facilitará el traspaso a programas nacionales en una etapa posterior. Un examen de los planes estratégicos para los países, además de auditorías y evaluaciones, ha puesto de relieve deficiencias en el diseño y la integración y ha permitido determinar varias necesidades que es preciso abordar.

CAMBIOS ESTRATÉGICOS:

► **Poner un foco de atención en la calidad y la integración conllevará:**

- una mejor programación, lo cual significa, entre otras cosas, mejoras en los análisis, el diseño, la ejecución, el seguimiento y los controles;
- canastas de alimentos más diversificadas y ricas en nutrientes que satisfagan las necesidades nutricionales de los escolares en diferentes contextos;
- la inclusión de la educación nutricional para promover hábitos alimentarios saludables;
- un vínculo explícito e intencionado con las compras locales;
- una prestación de servicios sistemática durante todo el año escolar;
- la integración de las cuestiones de género en la totalidad del ciclo de los programas, y
- una mejor recopilación de datos desglosados por sexo y edad.

► **Intensificación del enfoque asociativo.** Puesto que el PMA solo puede ocuparse de una parte del conjunto integrado de medidas de salud y nutrición escolares, necesita trabajar con asociados para asegurarse de poner un foco de atención en la educación de alta calidad. En los países donde se ejerza la función de apoyo operacional se procurará establecer asociaciones multisectoriales más sólidas con asociados clave para reducir el déficit de financiación, sentar las bases para avanzar hacia programas nacionales siempre que sea posible y garantizar la prestación de conjuntos de medidas bien integrados. El PMA trabajará en una iniciativa institucional con el UNICEF para prestar apoyo conjunto en las escuelas. Los demás asociados principales serán los Gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas (FAO, OMS, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] y Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA]), el fondo “La educación no puede esperar”, la Alianza Mundial para la Educación, el Banco Mundial, el sector privado, además de nuevos donantes, organizaciones de la sociedad civil y ONG.

El PMA seguirá centrándose en los niños en edad de asistir a la escuela primaria como principal grupo destinatario de sus operaciones, de conformidad con la política de 2013. Sin embargo, en ciertos contextos y con los asociados adecuados, aspirará a prestar apoyo a los alumnos de preescolar y secundaria, entre otras cosas buscando nuevas formas de llegar a las adolescentes y abordar los obstáculos particulares que se oponen a su educación. El PMA subsanará las deficiencias que existen actualmente en materia de programación en contextos de emergencia por medio de nuevos documentos y herramientas de orientación (por ejemplo, directrices para la alimentación escolar en lugares de asentamiento de refugiados). Siempre que sea posible, el PMA colaborará con los Gobiernos a nivel nacional y descentralizado y con los agentes locales para desarrollar las capacidades nacionales y sentar las bases de la transición hacia un programa nacional.

FUNCIÓN 2 – Apoyar la transición hacia programas nacionales. Desafío: aprender a dar el relevo de forma satisfactoria

En los países estables de ingresos bajo y mediano bajo, el PMA pasará a ejercer una función de habilitación. Puesto que ello conlleva una reorientación estratégica y operacional más profunda para el organismo, se necesitará tiempo para materializar el cambio y el aprendizaje. Para apoyar la transición hacia la apropiación nacional, el PMA tiene que hacerse experto en ayudar a otros a hacer el trabajo, lo que significa sustituir la función operacional por la de facilitador.

⁶⁵ El nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz se refiere a los esfuerzos por tender puentes entre las operaciones de intervención inmediata y los programas de desarrollo sostenible. También se alude a él como “el triple nexo”.

Aunque el PMA es cada vez más consciente de que esta reorientación es necesaria y ha aprendido de las evaluaciones y los nuevos enfoques, la puesta en práctica sigue siendo difícil. En este sentido, la aplicación de la estrategia de alimentación escolar es una buena oportunidad para abordar algunas cuestiones sistémicas y seguir aprendiendo de los procesos de transición en curso, que luego podrían servir de base a los enfoques institucionales en general. Aunque las transiciones se llevarán a cabo progresivamente, el PMA deberá garantizar que los programas sean de alta calidad y examinar sus disposiciones de ejecución y estructuras de costos para asegurarse de que estén diseñados de manera que apoyen la transición hacia programas gubernamentales.

CAMBIOS ESTRATÉGICOS:

► **Planes de transición acompañados de plazos precisos establecidos junto con los Gobiernos.**

El PMA calcula que en 2030 habrá hecho el traspaso de sus programas en 20 países. Las estrategias de transición se negociarán y aprobarán al más alto nivel, velando por que se dediquen a ello recursos nacionales antes de que la transición se haga efectiva. Tal vez sea necesario elaborar estrategias de transición complementarias para los planes estratégicos para los países en los que no se hayan definido suficientemente los planes de transición.

► **Mayores capacidades para el fortalecimiento de los sistemas y la labor normativa preliminar.** Es preciso que la alimentación escolar y, más en general, la salud y la nutrición escolares se incorporen a los planes nacionales sectoriales de educación, salud y protección social; para apoyarlo, el PMA necesita una mayor dedicación a estos procesos a nivel nacional. Se reforzarán las capacidades del personal y las orientaciones sistemáticas para comprender los sistemas nacionales y subnacionales en los que se inscriben los programas de alimentación escolar, incluidas las cadenas de suministro nacionales, los sistemas de gestión de la información, los procesos de formulación de políticas, planificación y presupuestación, la organización administrativa y los mecanismos de rendición de cuentas y presentación de informes de los Gobiernos. Asimismo, el PMA fortalecerá sus capacidades de promoción y compromiso político con el fin de generar voluntad política y asegurar los presupuestos necesarios a nivel nacional y subnacional (véase la línea de trabajo 3).

El PMA apoyará a los grupos regionales que han dado prioridad a la alimentación escolar en los debates mantenidos a escala continental. El apoyo a la Unión Africana será prioritario, al igual que el establecimiento de asociaciones con la Agencia de Desarrollo de la Unión Africana (AUDA) y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), en su intento por apoyar de forma creciente las iniciativas y el sentido de apropiación regionales. Estas asociaciones se fortalecerán para desarrollar mecanismos de rendición de cuentas dentro de las regiones y transferir capacidades de asistencia técnica a los organismos regionales. Se



proporcionará asesoramiento técnico y normativo de expertos sobre redes de protección social y temas de protección, seguridad alimentaria y nutrición, haciendo especial hincapié en alcanzar metas que promuevan la igualdad de género. Los enfoques de cooperación Sur-Sur serán fundamentales para lograr este objetivo. En este sentido, desempeñará una función principal el Centro de Excelencia del PMA en el Brasil, en asociación con los centros de excelencia de China y Côte d'Ivoire y los despachos regionales.

En apoyo a la transición hacia los programas nacionales, para las iniciativas de alimentación escolar se procurará adoptar un enfoque multisectorial y encontrar nuevos instrumentos y mecanismos de financiación que permitan fortalecer y desarrollar nuevas relaciones de asociación con asociados gubernamentales, instituciones financieras internacionales y el sistema de las Naciones Unidas, entre otros.

FUNCIÓN 3 – Consolidar y reforzar los programas nacionales. Desafío: adoptar un enfoque regional en el apoyo a los países

Hasta la fecha, son 44 los países que están llevando a cabo programas de alimentación escolar nacionales que se pusieron en marcha con el apoyo del PMA hace varios decenios, lo cual da fe de su importante legado en esta esfera. Se trata de países de ingreso mediano en los que ya se ha producido la transición hacia la apropiación nacional (por ejemplo, el Perú, la República Dominicana e Indonesia) y donde el apoyo técnico del PMA ha sido fundamental para mejorar partes específicas de los programas nacionales a petición de los Gobiernos, gracias a la difusión de las mejores prácticas y la puesta a prueba de nuevos enfoques. Por ejemplo, el apoyo del PMA en la India ha servido para que millones de niños reciban arroz enriquecido en el marco del

programa nacional de comidas de mediodía. Actualmente, el PMA presta asistencia técnica y ofrece actividades de fortalecimiento de las capacidades, además de proporcionar apoyo operacional en 61 países; en 10 países presta apoyo técnico previa petición. En muchos de esos países, facilita la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, difundiendo los buenos ejemplos y fomentando la cooperación entre los Gobiernos.

El PMA seguirá aprovechando y empleando sus competencias especializadas como organismo en esos países y fortalecerá su capacidad para documentar y difundir sus logros.

CAMBIOS ESTRATÉGICOS:

- ▶ **Adoptar un enfoque regional en el apoyo a los países.** El PMA debe adoptar un nuevo enfoque en regiones como América Latina y el Caribe y Asia, donde los países solicitan apoyo específico para mejorar los programas existentes. Se necesita asistencia técnica de alto nivel por parte de expertos para realizar valoraciones previas, estudios y evaluaciones de programas nacionales que sirvan de base para tomar decisiones sobre políticas o para su reforma. Esta capacidad se puede compartir entre países a través de, por ejemplo, listas de expertos regionales, lo que haría más eficiente la asistencia. Se brindará apoyo a las redes e instituciones de alimentación escolar regionales para facilitar el diálogo entre los países, documentar lo que está sucediendo a nivel regional a petición de los países, organizar y acoger eventos regionales y prestar apoyo técnico previa petición. Se procurará participar más en asociaciones con entidades de investigación mundiales, regionales y nacionales, instituciones financieras internacionales, el sector privado, el mundo académico y grupos de reflexión.

3.4 Líneas de trabajo para apoyar la estrategia

A nivel institucional, el PMA prevé establecer cuatro líneas de trabajo para apoyar la aplicación de esta estrategia. Se llevarán a cabo en forma de grupos de trabajo dirigidos por los departamentos o direcciones pertinentes del organismo. También se invitará a entidades externas a unirse si procede. A nivel regional, la estrategia estará respaldada por planes de aplicación regionales, en los que se definirán medidas eficaces y específicas del contexto para garantizar la armonización entre países.



LÍNEA DE TRABAJO 1 – Generar y compartir conocimientos y mejores prácticas a nivel mundial

Como hizo en 2009, el PMA colaborará con asociados para definir una agenda de actividades de investigación sobre la alimentación escolar durante el próximo decenio, basada en un análisis de las necesidades de aprendizaje, con el fin de asegurarse de que se colmen las lagunas existentes en la base de conocimientos a nivel mundial. Se creará un consorcio de investigación, que será gestionado por un asociado del mundo académico y no por el PMA, para

garantizar que el trabajo de obtención de datos empíricos sea creíble y riguroso.

Se han previsto los futuros ámbitos de investigación siguientes:

- ▶ nutrición y calidad de la dieta de los niños en edad escolar;
- ▶ elaboración de indicadores para medir la repercusión de la alimentación escolar en el estado nutricional de los escolares;
- ▶ contribución de la alimentación escolar al capital humano, los costos, la relación costos-beneficios y los factores de costos de los programas nacionales;
- ▶ repercusión de la alimentación escolar en la educación de las niñas y en los adolescentes;
- ▶ análisis de cómo los países han pasado del apoyo externo a la financiación y gestión propias de los programas;
- ▶ relación costo-eficacia de utilizar los programas de alimentación escolar como plataforma para la prestación de otros servicios (salud y nutrición, protección, etc.), y
- ▶ contribución de la alimentación escolar a la obtención de efectos de paz y estabilidad, así como de cognición y aprendizaje.

Como principal organismo internacional de apoyo a la alimentación escolar, el PMA tiene la responsabilidad de conservar y facilitar los conocimientos mundiales a fin de que los países puedan utilizar esa información para mejorar los programas y prestar un apoyo adecuado a los niños vulnerables. Basándose en su dedicación a la alimentación escolar a lo largo de varios decenios, el PMA apoyará el desarrollo de recursos públicos mundiales, como una base de datos exhaustiva sobre alimentación escolar, y documentará y compartirá de manera más eficaz las enseñanzas extraídas, las mejores prácticas, los criterios y las normas mundiales.

En los últimos años están surgiendo nuevos enfoques descentralizados del intercambio de conocimientos, como intercambios Sur-Sur, polos de conocimiento y otras iniciativas de ámbito regional. Es necesario prestarles apoyo para que, en lugar de un enfoque centralizado del conocimiento, se creen varios enfoques interconectados. Sin embargo, es necesaria una mayor coordinación entre todas las iniciativas para garantizar la coherencia.

El PMA colaborará con el Banco Mundial y otros asociados pertinentes para documentar los resultados del Enfoque sistémico para lograr mejores resultados educativos (SABER) tras casi cinco años de aplicación y actualizarlo para que se siga utilizando en el marco de la nueva estrategia del Banco Mundial para la universalización de la salud escolar y la alimentación escolar. El PMA elaborará una herramienta operacional para evaluar de manera más eficaz las capacidades nacionales de alimentación escolar y prestar asistencia técnica. Colaborará con asociados como la Fundación Mundial para la Nutrición Infantil en la realización de una encuesta mundial sobre la alimentación escolar.

La información sobre el estado de la alimentación escolar en todo el mundo se sintetizará y se difundirá a través de una publicación emblemática sobre el tema. Se elaborarán mejores indicadores de los efectos para documentar y hacer el seguimiento de los resultados de las actividades de alimentación escolar, en particular los relacionados con la nutrición y el desarrollo de capacidades.



LÍNEA DE TRABAJO 2 – Aumentar la inversión en alimentación escolar, con un nuevo modelo de financiación

Se necesita un nuevo modelo de financiación que distinga entre contextos. Los países

de ingreso bajo y frágiles que no tienen la misma capacidad económica que los países de ingresos mediano y alto (países correspondientes a la función 1 descrita anteriormente) siguen dependiendo del apoyo operacional del PMA, que a su vez depende de un conjunto reducido de donantes, lo cual se traduce en la imprevisibilidad de los fondos y la insostenibilidad de las operaciones. Para financiar estas últimas, el PMA debe establecer un nuevo pacto con los donantes. Es necesario un enfoque multisectorial, que incorpore donantes que tradicionalmente no han participado en la financiación de programas de alimentación escolar y combine fondos de diferentes sectores y líneas de financiación humanitaria y para el desarrollo. Es igualmente necesario explorar nuevos fondos multilaterales, especialmente en el sector educativo, así como mecanismos de financiación innovadores ya disponibles.

En los países más estables y desarrollados (función 2 descrita anteriormente), los Gobiernos deben pasar de depender de agentes como el PMA o las ONG a diversas formas de financiar sus propios programas nacionales. Los países podrían, por ejemplo, asignar financiación procedente de asociados bilaterales, negociar canjes de deuda, introducir impuestos o gravámenes internos específicos o trabajar en proyectos de responsabilidad social institucional junto con el sector privado. El PMA aprenderá a colaborar con los Gobiernos en el diseño y la aplicación de enfoques innovadores de política fiscal para financiar los programas nacionales y regionales de alimentación escolar. El desafío que se le plantea es el de ayudar a los Gobiernos a tener mayor acceso a esos fondos y, al mismo tiempo, obtener financiación para actividades de fortalecimiento de las capacidades. Una necesidad adicional es que el PMA adquiera mayor capacidad para gestionar la financiación procedente de los asociados del sector del desarrollo, emplearla y dar cuenta de la misma.

Para posibilitar esta transición hacia la apropiación nacional y la sostenibilidad canalizando la financiación hacia los programas nacionales será crucial contar con la participación de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, así



como disponer de fondos temáticos como la Alianza Mundial para la Educación y otros. Habría que obtener financiación para la asistencia técnica y la labor de desarrollo de las capacidades a fin de que el PMA pueda seguir desempeñando su función de habilitación. El apoyo del sector privado ha sido fundamental para movilizar recursos, hacer una labor de promoción y prestar asistencia técnica con el fin de fortalecer los programas de alimentación escolar. El PMA seguirá trabajando en estrecha colaboración con el sector privado y buscando vías para ampliar dicha colaboración por medio de mecanismos de financiación innovadores y donaciones de particulares, contribuyendo así a reducir el déficit de financiación, especialmente en los contextos frágiles.



LÍNEA DE TRABAJO 3 – Actuar en asociación para mejorar y promover la salud y la nutrición escolares

El PMA defenderá el tema de la salud y la nutrición escolares a escala mundial y abogará por que se le dé prioridad en la próxima Década de Acción para alcanzar los ODS. Colaborará con sus asociados para asegurar que los demás elementos del conjunto integrado de medidas para la infancia, que no forman parte de su mandato ni de sus esferas de especialización, pero son cruciales para los niños, se proporcionen de manera integrada. Los enfoques conjuntos, incluidas las estrategias conjuntas de promoción y comunicación, están demostrando ser los más eficaces y los más eficientes en función de los costos.

En una reunión interinstitucional organizada conjuntamente por la UNESCO y el PMA en julio de 2019, se puso de relieve la importancia de propiciar una mayor colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas en el contexto de su reforma y la necesidad de dar a la salud y la nutrición escolares un nuevo enfoque que implique a múltiples organismos y sea más eficaz, eficiente e integrado⁶⁶. Bajo la dirección de la UNESCO, el PMA apoyará esta nueva oportunidad de asociación a nivel mundial, regional y nacional⁶⁷.

66 Reunión interinstitucional en torno al tema “Una salud mejor para un aprendizaje mejor” con miras a definir un nuevo enfoque común de la salud escolar: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, PMA. 2019. “Promoting Health to Strengthen Education Outcomes”. Informe final. 2 de julio de 2019. París.

67 El PMA ha cedido temporalmente a un miembro de su personal a la UNESCO para que ayude en la coordinación de los distintos organismos de las Naciones Unidas en el tema de la salud y la nutrición escolares.

El PMA actualizará sus asociaciones bilaterales con organismos como la UNESCO, el UNICEF, el UNFPA, la FAO, la Alianza Mundial para la Educación, el Banco Mundial y el fondo “La educación no puede esperar” por medio de nuevos memorandos de entendimiento o planes de acción, según proceda. Pondrá en marcha una iniciativa conjunta con el UNICEF para proporcionar un conjunto integrado de intervenciones en materia de alimentación y salud escolar, agua, saneamiento e higiene y nutrición. Actualmente, el PMA colabora con la FAO en enfoques sostenibles de alimentación escolar basada en productos locales con miras a mejorar los vínculos entre los agricultores locales y los programas de alimentación escolar. Se prestará apoyo a organismos regionales como la Unión Africana para fortalecer el liderazgo de los mismos en la esfera de la alimentación escolar en general.

A nivel regional y nacional, el PMA colaborará con los Gobiernos como partes interesadas clave, así como con organismos de las Naciones Unidas y ONG, con el fin de:

- ▶ mejorar la eficacia y la eficiencia de los programas y facilitar más y mejor información a los responsables de la toma de decisiones en el momento adecuado;
- ▶ introducir o reposicionar el tema de la salud y la nutrición escolares en el debate político nacional en el nivel adecuado y con las capacidades adecuadas;
- ▶ apoyar la toma de decisiones preliminar señalando a los Gobiernos los principales pros y contras, las mejores prácticas y las posibles soluciones.
- ▶ fomentar los enfoques multisectoriales a nivel de los países coordinando la acción entre ministerios, estructuras gubernamentales y grupos regionales.

A través de las consultas realizadas para la presente estrategia, las ONG han pedido claramente al PMA que examine su enfoque con respecto a la asociación con ellas en la alimentación escolar. A nivel nacional, existe la oportunidad de desarrollar plataformas comunes para intercambiar conocimientos, elaborar indicadores y prestar un apoyo coordinado a los Gobiernos. Esto puede incluir el fortalecimiento conjunto de los sistemas de seguimiento y los planes de transición. A nivel regional e internacional, esta colaboración sirve de base para la labor de promoción conjunta con el fin de dar mayor relieve a la alimentación escolar y para la coordinación y el intercambio de investigaciones, enseñanzas extraídas y mejores prácticas a nivel mundial. El PMA establecerá una junta asesora de ONG a nivel mundial/de la Sede e incluirá a las ONG en diversas líneas de trabajo de esta estrategia, incluida la nueva agenda de actividades de investigación.

El sector privado, que comprende empresas multinacionales, nacionales y locales con ánimo de lucro, fundaciones y donantes particulares, ha desempeñado un importante papel en la alimentación escolar, especialmente en contextos estables en los que ha apoyado las estrategias de transición junto con los Gobiernos. Cada vez se aprovecha más su apoyo, en forma de financiación, promoción y apoyo técnico, para diseñar y desarrollar programas de alimentación escolar nacionales. Una esfera en la que se promoverá el crecimiento en este contexto será la creación de nuevas asociaciones con empresas del sector privado nacionales, que pueden y deben formar parte de las plataformas de promoción y de políticas a nivel de los países para fortalecer la calidad y la sostenibilidad de las intervenciones de salud escolar y alimentación escolar.



LÍNEA DE TRABAJO 4 - Fortalecer los enfoques programáticos en esferas clave

El PMA ha elegido seis esferas temáticas que se reforzarán en mayor medida. En todas ellas se requieren enfoques integrados y multisectoriales.

- ▶ **Educación y bienestar de las niñas (incluidas las adolescentes).** Ayudar a las niñas a permanecer en la escuela, especialmente durante la adolescencia, es una forma eficaz de prevenir el matrimonio precoz y retrasar el primer embarazo, circunstancias que pueden atrapar a las mujeres en situaciones de pobreza, exclusión social, violencia y problemas de salud crónicos. Existen numerosas desigualdades de género que dificultan el acceso de los niños, especialmente las niñas, a las escuelas⁶⁸. En algunos países, el PMA ha puesto en práctica con éxito enfoques con asociados como el UNICEF, el UNFPA y ONU-Mujeres para hacer frente a algunos de estos obstáculos a través de plataformas integradas, que deben ser apoyadas y ampliadas.
- ▶ **Alimentación escolar en la que se tenga en cuenta la nutrición⁶⁹.** Ante la triple carga de la malnutrición⁷⁰, las prioridades con respecto a los niños en edad escolar son promover dietas saludables a través de la educación nutricional, la actividad física y el cambio de comportamiento, abordando y previniendo las carencias de micronutrientes, y atender las necesidades específicas de las adolescentes y otros grupos vulnerables. El PMA emitirá nuevas directrices nutricionales para los Gobiernos sobre cómo diseñar los mejores modelos en función de su situación, sus necesidades nutricionales y los desafíos a los que se enfrentan, al tiempo que promoverá vínculos con otras actividades relacionadas con la salud, la higiene y la nutrición.

68 PMA y Anthrologica. 2018. Bridging the Gap: Engaging Adolescents for Nutrition, Health and Sustainable Development. A Multi Country Study. Véase: <https://bit.ly/2z7489K>.

69 En la política del PMA en materia de nutrición de 2017 se formula el compromiso de mejorar la nutrición en todas las intervenciones del PMA.

70 Según la OMS, la doble carga de la malnutrición se caracteriza por la coexistencia de la desnutrición con el sobrepeso y la obesidad. Véase: <https://www.who.int/nutrition/double-burden-malnutrition/en/>.



- ▶ **La alimentación escolar y el triple nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz.** La alimentación escolar forma parte de un conjunto esencial de medidas destinadas a tender puentes entre la intervención inmediata y la labor de desarrollo a largo plazo. Para los niños que viven en zonas frágiles y afectadas por conflictos y en lugares de asentamiento de refugiados, la alimentación escolar puede convertirse en una medida de salvaguarda esencial, ya que contribuye a una sensación de normalidad y a la continuidad educativa. Los programas del PMA deben basarse en un análisis sólido de los conflictos y el contexto para garantizar que la asistencia tenga en cuenta dichos conflictos y no genere riesgos en materia de protección para los niños. Se deben investigar cómo podría contribuir la alimentación escolar a la mejora de las perspectivas de paz en diferentes niveles.
- ▶ **Alimentación escolar, sistemas alimentarios y cadenas de valor.** A pesar de llevar más de un decenio funcionando, los programas de alimentación escolar basados en productos locales todavía no se ejecutan a la debida escala. El PMA empleará sus considerables competencias especializadas en esta esfera para garantizar que la conexión entre la alimentación escolar y la producción agrícola local sea una realidad. Ello incluye los aspectos de análisis de los mercados y apoyo a las cadenas de suministro, conexión con los sistemas alimentarios locales y los grupos de pequeños agricultores, acceso a la energía, apoyo a la inclusión de transferencias de base monetaria en la programación, programas capaces de responder a las perturbaciones y aportación a los Gobiernos de mejores soluciones de seguimiento y trazabilidad de las compras locales. Será importante fortalecer las asociaciones con los otros organismos que tienen su sede en Roma y con ONG especializadas internacionales y nacionales y organizaciones de agricultores.
- ▶ **Datos e innovación digital.** El PMA está desarrollando una plataforma digital sobre alimentación escolar para aumentar la disponibilidad de datos de las operaciones casi en tiempo real y permitir una toma de decisiones mejor y más rápida. Con el tiempo, estas soluciones pueden vincularse con los sistemas nacionales de presentación de informes y seguimiento en apoyo de los programas dirigidos por los Gobiernos. Se fomentarán soluciones digitales para el seguimiento de la asistencia, el seguimiento de las comidas servidas y la gestión de existencias en las escuelas. Los tableros de control integrados ayudarán a las oficinas en los países a mejorar la calidad de sus programas cuando sea necesario. Se seguirán desarrollando plataformas digitales para capacitar sobre educación nutricional y calidad e inocuidad de los alimentos a quienes participan en la alimentación escolar, así como para promover hábitos alimentarios saludables. Además, la herramienta de optimización de las comidas escolares PLUS School Menus ayudará a mejorar el diseño de los menús, centrándose en la nutrición, el abastecimiento local y la optimización de los costos.
- ▶ **Comunidades locales.** Diversos agentes de las comunidades contribuyen a los programas de alimentación escolar, incluidos los comités de gestión escolar, las asociaciones de padres y maestros, los maestros y los padres por separado, las autoridades tradicionales, los líderes de las aldeas, los grupos de mujeres, las organizaciones de agricultores y, por supuesto, los estudiantes. Las comunidades locales desempeñan un papel importante, en contextos tanto frágiles como estables, en la realización de las actividades de alimentación escolar, de las que se hacen cargo cada vez más cuando hay condiciones de estabilidad. El PMA intensificará la participación de las comunidades locales en la alimentación escolar para garantizar la sostenibilidad de las actividades, la asistencia de los niños a la escuela, la contribución de los miembros de las comunidades a la alimentación escolar por medio de asistencia en especie o financiera, y el liderazgo de padres y maestros en la gestión de las actividades cotidianas.

3.5 Demostración de los resultados y medición del éxito de la estrategia

Seguimiento y evaluación de las operaciones del PMA

Aunque los sistemas de seguimiento de la alimentación escolar aportan mediciones de los productos y efectos obtenidos en la educación, hay que seguir trabajando para garantizar mejores mediciones en todas las esferas de resultados señaladas en la política de alimentación escolar, entre ellas la nutrición, las redes de seguridad y el fortalecimiento de las capacidades. El PMA actualizará su marco de seguimiento y evaluación vigente para poder demostrar mejor los resultados de los programas por lo que se refiere al impacto, los efectos y los productos y para que en él se tengan más en cuenta las cuestiones de género. En estrecha conexión con la agenda de actividades de investigación sobre alimentación escolar, el marco de seguimiento y evaluación de la alimentación escolar: 1) probará con carácter experimental nuevos indicadores cuantitativos y cualitativos con el fin de ofrecer medidas normalizadas para los principales resultados de los programas⁷¹; 2) mejorará los sistemas de seguimiento, la recopilación de datos y la presentación de informes a nivel nacional en el marco de los programas del PMA y nacionales; 3) aprovechará las nuevas tecnologías para hacer un seguimiento y una evaluación eficaces de los programas de alimentación escolar, y 4) se asociará con otros organismos de las Naciones Unidas con el fin de armonizar un conjunto común de indicadores para demostrar los avances en el logro de los ODS para 2030.

El marco de seguimiento y evaluación actualizado se incorporará al próximo Marco de resultados institucionales (2021). Por lo que se refiere a la evaluación de los programas, el PMA dedicará recursos a nivel mundial y regional para garantizar que las evaluaciones de la alimentación escolar previstas en los planes estratégicos para los países (o en virtud de requisitos de los donantes) tengan un diseño riguroso y sean capaces de producir evidencia fiable del impacto que subsanen las carencias de datos empíricos para los programas. En síntesis temáticas se pondrán de relieve los resultados de los programas, las enseñanzas extraídas y las mejores prácticas operacionales. Con las síntesis se asegurará que las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones se incorporen sistemáticamente a la política, las orientaciones y la aplicación práctica de la alimentación escolar.

Esta estrategia se beneficiará de la aplicación de la estrategia institucional de evaluación del PMA para 2016-2021, que permitirá al Programa obtener los datos empíricos y los conocimientos que necesita para alcanzar sus objetivos, así como de la estrategia institucional del PMA en materia de seguimiento para 2018-2021, concebida para fortalecer los sistemas y capacidades de seguimiento del Programa.

Medición del éxito de esta estrategia

La aplicación de la estrategia de alimentación escolar se resume en la teoría del cambio que se muestra en el apéndice. El seguimiento periódico y las evaluaciones centralizadas de la estrategia se basarán en esta teoría del cambio.

A nivel mundial, regional y nacional, se elaborarán unos indicadores clave de las realizaciones para todas las líneas de trabajo y medidas de la estrategia, señalando metas anuales, metas para 2025 y metas para 2030. Los datos se desglosarán por sexo y edad. Las metas se revisarán anualmente para garantizar que se dé una respuesta adecuada a las realidades de la ampliación y al contexto de los países conforme la función del PMA vaya evolucionando en cada país.

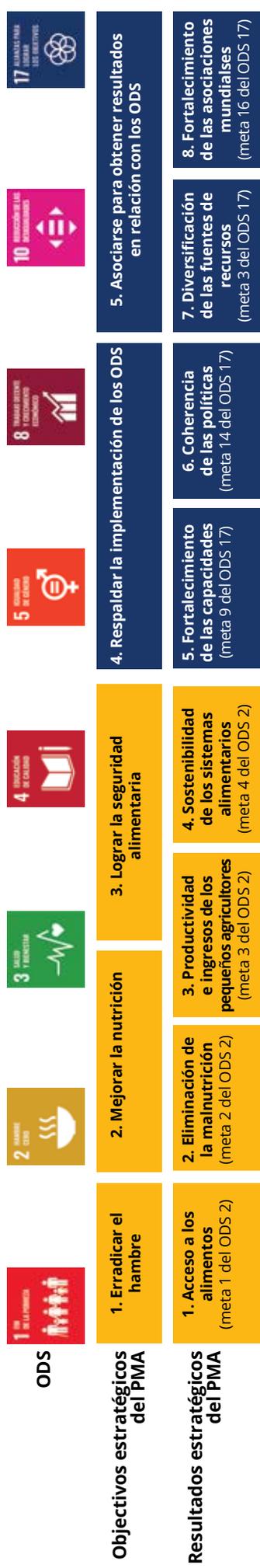
El PMA ha realizado un análisis de los sistemas de seguimiento internos y ha observado puntos de congestión de los sistemas que limitan el seguimiento adecuado de los recursos previstos y efectivos invertidos en la alimentación escolar y dificultan la conexión con los resultados. Se definirá un plan para abordar esos desafíos de manera progresiva en los tres primeros años de aplicación de la estrategia.

En la estrategia de alimentación escolar para 2020-2030 se prevén los siguientes instrumentos y canales para la presentación de informes internos y externos a nivel mundial

- Anualmente, presentación de información actualizada a la Junta Ejecutiva a través del Informe Anual de las Realizaciones y de informes de actualización oficiosos y mesas redondas.
- Anualmente, presentación de información actualizada al Grupo Directivo del PMA a través del informe temático mundial sobre la alimentación escolar.
- Periódicamente, presentación de información actualizada a los asociados mundiales a través de la publicación emblemática *El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial* y otras publicaciones.

71 Los nuevos indicadores son: nutrición infantil y calidad y diversidad de la dieta de los niños seleccionados (nutrición); ingresos de los hogares en virtud de las transferencias de recursos de la alimentación escolar (redes de seguridad); avances de los Gobiernos en la instauración de un sistema de alimentación escolar sostenible (fortalecimiento de las capacidades y promoción), acompañado de información sobre los beneficiarios que reciben asistencia gracias al apoyo del PMA a los sistemas nacionales.

Apéndice. Teoría del cambio de la estrategia de alimentación escolar del PMA para 2020 2030

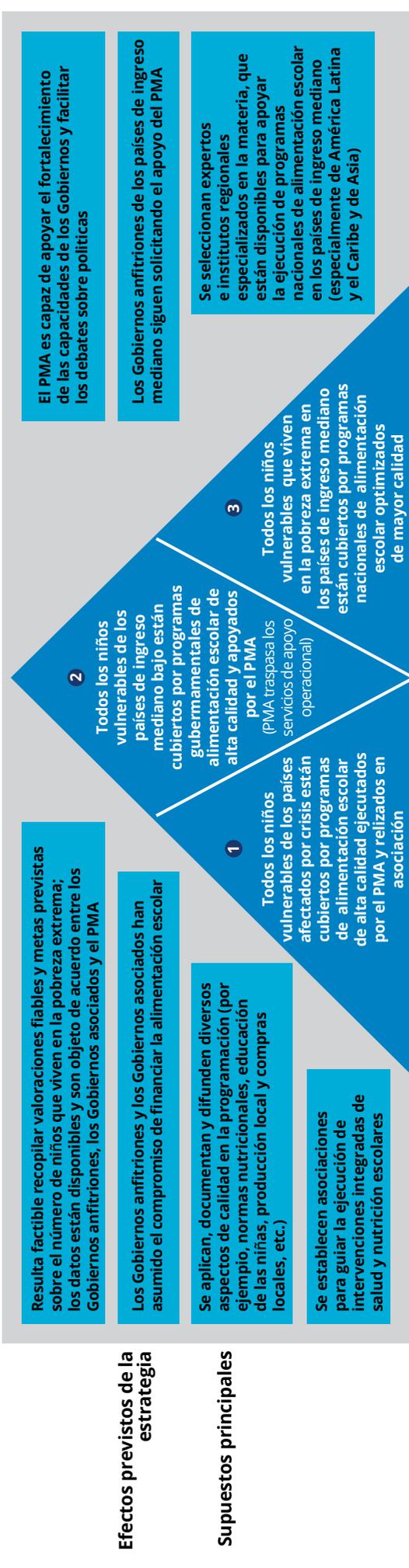


Visión

Ningún escolar vulnerable padece hambre y todos están bien nutridos y sanos, de modo que pueden aprender y lograr todo su potencial, lo que redundará en beneficio de su propio desarrollo y bienestar y del de sus familias y comunidades

Propósito

Todos los niños vulnerables disponen de mayor acceso a la alimentación escolar dentro del conjunto integrado de intervenciones esenciales de salud y nutrición en las escuelas, lo que contribuye a incrementar el capital humano y económico, la educación y el aprendizaje, los sistemas alimentarios y la dietas saludables



Créditos fotográficos

Cubierta: WFP/Evelyn Fey

Página 5: WFP/Raul Saenz

Página 7: WFP/Martin Karimi

Página 8: WFP/Marwa Awad

Página 12-13: WFP/Nyani Quarmyne

Página 17: WFP/Fauzan Ijazah

Página 18-19: WFP/Jessica Lawson

Página 24: WFP/Alejandro Lopez-Chicheri

Página 27: WFP/Ratanak Leng

Página 28: WFP/Rami Osman

Página 31: WFP/Laura Morris

Página 32-33: WFP/Rein Skullerud

Página 37: WFP/Ratanak Leng

Página 39: WFP/Vilakhone Sipaseu

Página 41: WFP/Zuha Akkash

Para más información contacte:

World Food Programme
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
Parco dei Medici
00148 Roma, Italia

www.wfp.org/school-feeding

Foto de la cubierta: WFP/Evelyn Fey