

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación previa a la obtención del título de Economista

Análisis de la eficiencia en la asignación de los recursos públicos en el programa “Alimentación Escolar” para las/os niñas/os de la educación inicial: Un estudio en el Cantón Quito en el período 2011-2015.

Paola Minda Cañas
paminda93@hotmail.com

Director: Econ. José Martínez Dobronsky
josemartinez77@yahoo.com

Quito, marzo del 2018

Resumen

Esta Investigación analiza la eficiencia en el programa de alimentación escolar desde un enfoque cuanti - cualitativo, a partir del análisis de la estadística descriptiva de los indicadores que reflejan el desempeño dentro del sistema educativo y de entrevistas a profundidad donde los actores involucrados dan cuenta del desempeño del mismo. La unidad de análisis son niñas y niños de entre tres y cuatro años, que desertaron de la Educación Inicial, en la cual, uno de los beneficios, la alimentación escolar, asegura el crecimiento y desarrollo adecuado en edades tempranas. Para un manejo eficiente de los recursos es importante que haya relación entre la planificación presupuestaria y los objetivos que el programa en cuestión pretende potenciar, así mismo, es fundamental que esos objetivos se cumplan. En primera instancia se analizan los indicadores educativos y su evolución, así como la ejecución del programa. Seguidamente el análisis cualitativo permite relacionar las cifras con el desempeño. Si no existiera el enfoque mixto para este caso en particular, el análisis se limitaría a evaluar la gestión en el manejo de recursos y la distribución del producto, que si bien son importantes no capturan toda la naturaleza del fenómeno. Finalmente los actores (autoridades de Unidades educativas, docentes, madres y padres de familia, funcionarios del PAE) establecen las limitaciones del programa desde su percepción. En ese marco se visualiza una mirada integral del problema, y a partir de ahí, se analizan los posibles cambios que permitirán generar mayor eficiencia.

Palabras Claves: Programa de alimentación escolar, eficiencia, enfoque cualitativo, planificación presupuestaria, objetivos.

A Dios y a la vida, por permitirme vivir esta maravillosa experiencia.

A mi madre Verónica, por ser la luz que guía mi vida y por enseñarme que no importa lo que elijas ser, siempre debes hacer lo que te haga feliz.

A mi padre Pablo, por ser el ejemplo más grande de superación y enseñarme que en la vida nada se consigue sin disciplina y trabajo duro.

Gracias a los dos por dejarme ser...

A mi director José Martínez, por su apoyo y ánimo durante todo el proceso.

A mis compañeros y mejores amigos de la carrera Pablito y Cris, sin ellos esta aventura no hubiera sido lo que fue.

*“No te rindas,
que la vida es eso,
continuar el viaje,
perseguir tus sueños”*

-Mario Benedetti.

Análisis de la eficiencia en la asignación de los recursos públicos en el programa “Alimentación Escolar” para las/os niñas/os de la educación inicial: Un estudio en el Cantón Quito en el período 2011-2015.

INTRODUCCIÓN	8
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	10
Pregunta General.....	10
Preguntas Específicas.....	10
Objetivo General	10
Objetivos Específicos.....	10
Delimitación de la Investigación	10
Método.....	11
Alcance de la Investigación	12
Diseño de la Investigación.....	12
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA	13
1. CAPITAL HUMANO	14
- La educación y el capital humano	14
- Economía de la Educación.....	15
- Intervención en la infancia temprana	16
2. NUTRICIÓN	17
- Desnutrición Infantil.....	17
- Relación de la Economía y la Nutrición	18
3. ROL DEL ESTADO.....	19
- Política del Gasto Social.....	19
- Eficiencia en el gasto público.....	20
La Eficiencia y su Rol en los programas Públicos: Diferencia de Conceptos	21
La Evaluación de la eficiencia desde las perspectiva de los actores: Programa Alimentación Escolar.....	22
4. EVIDENCIA EMPÍRICA	23
- Programas de Alimentación Escolar.....	23
CAPITULO I: LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y SU RELACIÓN CON LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA.....	26
El programa de alimentación escolar y sus características	26
La Importancia de la Educación Inicial	26
Objetivos de programa de alimentación escolar	27
Los indicadores educativos: evolución y análisis	27
- Incrementar la tasa de asistencia.....	28
- Contribuir a disminuir la tasa de repetición	31
- Mejorar el estado nutricional de las niñas y los niños	39
Aporte Nutricional en la Educación inicial	39
Los micronutrientes en el desarrollo cerebral.....	43
El presupuesto del programa de alimentación escolar y su ejecución.....	44
El presupuesto en relación con los objetivos que pretende potenciar el programa	51
CAPITULO II: EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR, FORTALEZAS Y DEBILIDADES	53
El programa de alimentación escolar en comparación con la región.....	53

- Colombia:.....	53
- Perú:.....	54
- Brasil:	54
Principales Problemas de PAE Ecuador.....	56
- Los objetivos de Programa de Alimentación Escolar en relación a la gestión	57
- Distribución, abastecimiento y gestión: Un modelo centralizado	57
- Programa sin Focalización	59
- Falta de Monitoreo	60
- Falta de Apoyo de la comunidad: Comisiones	61
- La débil coordinación Intersectorial del Programa de Alimentación Escolar.....	62
Aspectos que se deben mejorar para generar más eficiencia: Un análisis desde la mirada de los actores	63
- El programa de Alimentación Escolar Bajo un Enfoque Nutricional.....	63
- La importancia de la Descentralización en la Compra de los Alimentos	65
- Monitoreo Continuo.....	66
- Fortalecimiento de las Comisiones.....	67
- Alianza Intersectorial: Salud y Educación	68
- Replantearse la Focalización.....	69
CONCLUSIONES	71
RECOMENDACIONES	72
BIBLIOGRAFÍA	73

Índice de Gráficos

Gráfico N° 1: Matrícula de Educación Inicial para el Cantón Quito.....	29
Gráfico N° 2: Matrícula de Educación Inicial para el Cantón Quito Grupo 3 años.....	30
Gráfico N° 3: Matrícula de Educación Inicial para el Cantón Quito Grupo 4 años.....	30
Gráfico N° 4: Tasa Repitencia Escolar de Educación Inicial para el Cantón Quito.....	32
Gráfico N° 5: Tasa Repitencia Escolar de Educación Inicial (Grupo 3 años) para el Cantón Quito.....	33
Gráfico N° 6: Tasa Repitencia Escolar de Educación Inicial (Grupo 4 años) para el Cantón Quito.....	34
Gráfico N° 7: Tasa Deserción Escolar de Educación Inicial para el Cantón Quito.....	35
Gráfico N° 8: Tasa Deserción Escolar de Educación Inicial (Grupo 3 años) para el Cantón Quito.....	36
Gráfico N° 9: Tasa Deserción Escolar de Educación Inicial (Grupo 4 años) para el Cantón Quito.....	36
Gráfico N° 10: Proporción del presupuesto del PAE Ecuador con respecto al presupuesto total del sector educación.....	45
Gráfico N° 11: Distribución del presupuesto PAE.....	46
Gráfico N° 12: Inversión en Alimentación Escolar a Nivel Nacional (Presupuesto Devengado).....	47
Gráfico N° 13: Inversión en Alimentación Escolar en el Cantón Quito: Educación Inicial.....	48
Gráfico N° 14: Porcentaje del presupuesto devengado a Nivel Nacional que es proporcionado para el Cantón Quito (Nivel Inicial).....	49

Índice de Figuras y Tablas

Figura N°1: Mapa de la desnutrición crónica por provincias (0-5 años).....	41
Figura N°2: Aspectos que logran potenciar los PAE's (Región).....	55
Cuadro N°1: Aporte Calórico PAE.....	42
Cuadro N°2: Aporte de micronutrientes del desayuno escolar para las niñas y niños de Educación inicial.....	43
Cuadro N°3: Distribución del presupuesto PAE-Ecuador.....	45
Cuadro N°4: Precios Referenciales Alimentación Escolar.....	46
Cuadro N°5: Inversión en Alimentación Escolar a nivel Nacional.....	47
Cuadro N°6: Costo de la deserción escolar en niños y niñas de Educación Inicial.....	50
Cuadro N°7 : Costos Unitarios PAE's.....	56

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 3 establece que es un deber primordial del Estado garantizar el acceso a los servicios básicos entre los que destaca educación, alimentación, salud, agua-saneamiento y otros. Esto garantiza no solo la calidad de vida de los ciudadanos, además, fomenta el desarrollo del capital humano, factor que según la teoría económica incrementa la productividad de las personas y en el largo plazo genera crecimiento económico en los países.

Para garantizar el acceso oportuno de los servicios básicos, el Estado interviene en programas sociales, los cuales tienen dos características fundamentales según Stiglitz (2013: 421): la primera, redistribuye la renta beneficiando a las personas ubicadas en el extremo inferior, y la segunda, garantiza la eliminación de las barreras de acceso.

Los programas sociales, principalmente los destinados a niñas y niños se justifican porque “reflejan valores básicos y son una inversión en el futuro” (Stiglitz: 2013: 421). El Estado interviene en programas educativos para garantizar que niñas y niños asistan a la escuela. Este tipo de programas son fundamentales en la niñez, que es la etapa donde la decisión de educarse es netamente de los padres o representantes.

La UNICEF (2003) establece que “La educación es un derecho humano fundamental, y es inherente a todos los niños y niñas”. Por esto, a partir del año 2000 el gobierno ecuatoriano nacionaliza el programa de alimentación escolar con el objetivo de mejorar la tasa de matriculación y le da más tarde sustento a la política de universalización de la educación contenida en el Plan Decenal de Educación.

Con la nueva Constitución del año 2008 y la perspectiva de seguridad alimentaria, el programa de alimentación incluye un nuevo enfoque además del educativo, el nutricional. El Ministerio de Educación - MINUEDUC (2016) señala que en la actualidad la tasa de sobre peso de las niñas y niños alcanza el 8,6%, tendencia que ha crecido desde los años 80.

La presente disertación no tiene un enfoque de seguridad alimentaria, se menciona este aspecto únicamente, puesto que, a raíz de la introducción de este concepto se incluye como objetivo del programa de alimentación escolar además de los educativos, mejorar el estado nutricional de las niñas y niños. Estudios revelan que la adecuada nutrición en las niñas y niños, evita que éstos se enfermen y en general acudan más a la escuela, o sea que los objetivos educativos y nutricionales están relacionados entre sí.

Por otro lado, no es sino hasta el año 2011 que se incluye a las niñas y niños de educación inicial (3 y 4 años) como beneficiarios de la alimentación escolar. Este acontecimiento es fundamental, pues en la actualidad se sabe que el desarrollo cerebral de las niñas y niños se da hasta los primeros 5 años de vida, y que estímulos como la adecuada nutrición producen mayores conexiones neuronales que les permitirán desarrollar en mayor medida su capacidad cognitiva.

El periodo de análisis está comprendido entre el año 2011, en que se incrementó la cobertura beneficiando a niñas y niños de educación inicial, hasta el año 2015, en que concluyó el Plan Decenal de Educación. En este periodo el número de niñas y niños matriculados en Educación Inicial creció en 5,48 veces (Ministerio de Educación, 2016).

Para alcanzar los objetivos de desarrollo de cada país el gobierno cuenta con una cantidad limitada de recursos públicos, la cual debe ser invertida de manera eficiente, es decir determinando la relación entre los recursos destinados y los resultados obtenidos. Así, como señala Machado (2006: 1) se puede “determinar si el gobierno debiera obtener más dado su nivel de gasto, o si debiera gastar menos dado los productos/resultados que obtiene”.

Para determinar la eficiencia del gasto en un programa social es crucial la evaluación del mismo, es decir recabar información de los cambios que han existido en la unidad de análisis producto del programa en cuestión. Existen muchas maneras de evaluar un programa. La evaluación en esta disertación es de carácter mixta. Cuantitativa, a través del análisis de indicadores que reflejan el desempeño dentro del sistema educativo y su relación con la teoría. Cualitativa desde un enfoque que permitirá entender la naturaleza del fenómeno vista a través de la percepción del conjunto de actores que intervienen. Esta fusión permite evidenciar si ha sido o no eficiente el programa desde todas las aristas que lo componen. La información estadística será contrastada con el trabajo de campo, para tener una visión integral del programa y su funcionamiento en el periodo 2011-2015.

La investigación no pretende realizar un análisis de impacto, pues no se cuenta con los recursos humanos, físicos y económicos necesarios. Es más bien un análisis de la gestión, el diseño, la relación con los objetivos para el cual se creó y si en ese proceso los recursos se han utilizado de manera eficiente. La disertación es una primera aproximación que podría ser utilizada para posteriores estudios o como recomendación de política pública.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Pregunta General:

¿Ha sido eficiente la asignación de recursos públicos en el programa “Alimentación Escolar” para las/os niñas/os de la Educación Inicial en el cantón Quito en el período 2011-2015?

Preguntas Específicas:

¿Los criterios que se consideran para la asignación presupuestaria del programa “Alimentación Escolar” han permitido cumplir con los objetivos de éste?

¿Cuáles son los aspectos que pueden mejorarse para generar mayor eficiencia en el programa de “Alimentación Escolar” en el cantón Quito?

Objetivo General:

- Analizar si ha sido eficiente la asignación de recursos públicos destinada al programa “Alimentación Escolar” para las/os niñas/os de la educación inicial en el período 2011-2015 en el cantón Quito.

Objetivos Específicos:

- Evaluar si los criterios que se consideran para la asignación presupuestaria del programa “Alimentación Escolar” han permitido cumplir con los objetivos de éste.
- Identificar los aspectos que pueden mejorarse para generar mayor eficiencia en el programa de “Alimentación Escolar” en el cantón Quito para las/os niñas/os de la educación inicial.

Delimitación de la Investigación

La investigación corresponde a un análisis cuanti-cualitativo de la eficiencia de los recursos públicos en un determinado programa del gobierno (programa de alimentación escolar) que se otorga a todas las escuelas fiscales, fiscomisionales y municipales a nivel nacional. Sin embargo, el estudio centra su análisis en el distrito metropolitano de Quito.

La unidad de análisis son las niñas y niños de educación inicial (3 y 4 años), etapa donde la inversión en programas de educación y nutrición tienen mayor efecto en el desarrollo cognitivo según la teoría. La investigación se realizó en 2 escuelas de cada uno de los sectores: sur, centro, norte y parroquia Tababela con la finalidad de tener la percepción de los actores que viven en los distintos sectores del cantón Quito. En cada escuela se entrevistó a 2 profesoras del nivel inicial I y II (Grupo 3 años y Grupo 4 años) así como 2 madres de familia de cada grupo, por cada escuela y sector.

El período de la investigación está definido entre los años 2011-2015. En el año 2011 el gobierno empieza a otorgar por primera vez la alimentación escolar a niñas y niños de Educación Inicial,

mientras que el 2015 es el año donde concluyó el Plan Decenal de Educación, en el que ésta se volvió política de Estado.

Método

Sauto (2005) plantea que la metodología que se adopta para el desarrollo de las investigaciones, debe guardar relación con dos aspectos fundamentales, el primero es su relación con los objetivos propuestos y el segundo, con la escala de la investigación. Sugiere que cuando las investigaciones son de carácter regional o nacional, los métodos deben ser de preferencia agregados, mientras que si son de tipo local, son preferibles aquellos métodos propios del interaccionismo simbólico.

En este sentido, para guardar coherencia tanto con los objetivos de la investigación, como con la escala de la misma, se ha elegido una metodología cualitativa. Entendida esta en sentido filosófico, como lo plantea Martínez (2006), no en el sentido de separar o aislar cosas, sino de entenderlas de manera integrada. “No se trata, por consiguiente, del estudio de cualidades separadas o separables; se trata del estudio de un todo integrado que forma o constituye una unidad de análisis y que hace que algo sea lo que es” (Martínez, 2006: 128).

Con la metodología adoptada, se buscó captar el Programa de alimentación escolar en toda su complejidad, para lo cual, se integró la información cuantitativa con el marco interpretativo cualitativo en la perspectiva de:

identificar la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones. De aquí, que lo cualitativo (que es el todo integrado) no se opone a lo cuantitativo (que es sólo un aspecto), sino que lo implica e integra, especialmente donde sea importante. (Martínez, 2006: 128).

A partir de lo anterior, se trata de integrar los aspectos económicos de costos del Programa, las expectativas de logros del gobierno; así como como las perspectivas que tienen los otros actores del mismo, como madres y padres de familia, docentes y servidores públicos. En este sentido resulta relevante resaltar lo que señala Guber (2004) como la perspectiva del actor. Esto es como cada uno de los involucrados mira el desenvolvimiento del Programa.

Las ciencias sociales se ocupan de un mundo en el cual el investigador (sujeto) se encuentra frente y junto a otros sujetos que constituyen, a través de su práctica, el mundo social. La singularidad se erige como instancia en que el mundo social cobra sentido para sus actores concretos. A dicha instancia integrada por significados y prácticas diversas, se la llamará “perspectiva del actor” (Guber, 2004: 59).

Esta perspectiva se captó por medio de entrevistas, para lo cual se realizaron los correspondientes trámites para la selección de las/os entrevistadas/os, servidoras/es públicas/os de Programa de Alimentación Escolar y Patronato Municipal San José, a partir de la entrega de una carta a cada una de las instituciones señaladas, en el plazo de quince días se estableció la fecha para la entrevista. En el Patronato Municipal San José, se realizó la entrevista a la encargada de los Centros de Atención Inicial, en el Ministerio de Educación- División PAE se entrevistó a la gerente del programa, a la jefa de operaciones y a un analista. Para las entrevistas a padres/madres y docentes el ministerio otorgó la información de tres escuelas por sector (sur, centro, norte y parte periférica de Pumbo y Tababela), en cada una de dichas instancias se realizó dos entrevistas a docentes de nivel inicial 1 y 2, y a

madres/padres de familia. En cuanto a la información cuantitativa, esta se obtuvo de la revisión de documentos oficiales del Programa y del presupuesto designado para el mismo.

Alcance de la Investigación

El alcance de la investigación es descriptivo. A través de la descripción de los indicadores que refleja el cumplimiento de los objetivos del programa, se tendrá una visión del funcionamiento, sin embargo, es fundamental contrastar con la información de campo proveniente de las entrevistas para analizar si ha sido o no eficiente.

Morduchowicz (2006) señala que la información cuantitativa es una de las herramientas principales para conocer la eficiencia o eficacia de un programa o sistema, además, que un indicador es válido siempre y cuando capture la naturaleza del fenómeno a estudiar.

Por otro lado, con la ayuda de las entrevistas a profundidad herramienta clave en la investigación cualitativa, se aborda la situación del fenómeno desde distintos puntos de vista, además de la percepción de los actores. Así, se espera tener una comprensión global del problema, para poder establecer los aspectos a mejorarse o las formas de generar mayor eficiencia.

Es importante señalar que el análisis descriptivo no captura en su totalidad la naturaleza del fenómeno, pero sienta un precedente para futuras investigaciones.

Finalmente, cabe aclarar que el alcance de esta disertación no es una evaluación de impacto. Es un análisis de la eficiencia desde un enfoque cualitativo (entrevistas a profundidad) y cuantitativo (indicadores), que busca capturar en la medida posible la naturaleza del fenómeno.

Diseño de la Investigación

En el método inductivo se recoge información, mediante la observación, recolección de datos y luego se analizó para realizar generalizaciones. Para organizar este procedimiento se utilizará los pasos que la CEPAL plantea en el marco lógico para evaluar programas.

- Análisis de los actores
 - Análisis del problema
 - Análisis de los objetivos del programa
 - Identificación de los aspectos para mejorar el problema
-
- Dentro del análisis de los actores, se establece la importancia de la investigación enfocada a las niñas y niños de educación inicial (3 y 4 años), ya que la teoría establece que ésta es la etapa crucial en la formación cerebral, por tanto se destaca lo relevante de las intervenciones en la infancia temprana.
 - En el análisis del problema se manifiesta la importancia de la asignación óptima de los recursos públicos, que como Stiglitz (2013) señala el Estado justifica su intervención en la actividad económica para generar resultados eficientes que satisfagan a toda la población.

- En el análisis de los objetivos del programa, se indaga la importancia que cada uno de ellos tiene en la formación de capital humano, además, la relación que estos objetivos educativos tienen con la alimentación escolar y la evolución de los indicadores que los representan.
- En la identificación de los aspectos para mejorar el programa, se analiza la información que los actores aportan acerca de su percepción del funcionamiento del mismo, para luego contrastarlo con una mirada global del fenómeno e identificar las debilidades y realizar sugerencias que mejoren el programa.

Los objetivos que el programa de alimentación escolar propone son:

- Incrementar la matrícula en las niñas y los niños
- Contribuir a disminuir la tasa de deserción y repetición
- Mejorar el estado nutricional de las niñas y los niños

Por lo tanto, los indicadores que se evaluaron son:

- Matrícula en las niñas y niños de Educación Inicial
- Tasa de deserción y repetición
- Estado nutricional

Adicionalmente se analizó el presupuesto designado al programa para evaluar la eficiencia.

Finalmente, se realizaron entrevistas en profundidad a actores claves con el fin de visualizar las fortalezas-debilidades del programa y hacer recomendaciones para que sea más eficiente. Los actores claves son:

- Gerente del programa de alimentación Escolar
- Funcionarios Encargados del Presupuesto PAE
- Funcionarios encargados de Gestión
- Funcionarios Encargados del diseño PAE
- Directivos de las escuelas
- Profesoras/Profesores de Inicial
- Madres/ Padres de Familia

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

En la actualidad parece imposible pensar en una discusión acerca de si es o no importante la educación o la nutrición para el desarrollo social y económico. Por el contrario, en el imaginario de la sociedad está establecido que son importantes, más bien las discusiones en esta época giran en torno a cómo se puede otorgar más servicios y de mejor calidad. No obstante, puede resultar sorprendente que éste es un tema relativamente moderno en la ciencia económica.

A partir de la década de los 80 gran parte de los macroeconomistas centran su atención en la influencia que las políticas sociales de largo plazo generan en el crecimiento económico, y su argumento plantea que las diferencias entre la prosperidad económica de un país y otro se determinan por el factor

“Capital Humano”, dado que personas con antecedentes educativos y saludables se adaptan con mayor facilidad a la tecnología (Barro, 2000).

Este apartado reúne las aproximaciones teóricas acerca de la importancia del capital humano en la economía, la relación que existe entre la educación y nutrición, la importancia de las intervenciones en la infancia temprana, los recientes descubrimientos del desarrollo cerebral y los estímulos que lo potencian principalmente hasta los 5 primeros años de vida. El efecto de los programas de alimentación escolar en el contexto de la política social. Y finalmente, el rol del Estado para garantizar el acceso a este tipo de programas.

Una vez que se abordan estos temas es más fácil discernir por qué el Estado debe invertir en este tipo de programas. Y la importancia de invertir eficientemente no solo con la finalidad de disminuir costos, sino principalmente, por la trascendencia de cumplir con los objetivos por los cuales un programa o política social fue creado.

1. CAPITAL HUMANO

Schultz (1961) establece que el capital humano es el conjunto de habilidades, experiencias y conocimientos que las personas acumulan a lo largo de su vida, y que les permitirá realizar actividades más productivas. Además, señala que muchas actividades que hasta entonces se consideraban de consumo, como son: salud, educación o migración interna con la finalidad de conseguir un mejor trabajo, son realmente una inversión.

Pero Becker (1983) enfatiza que las inversiones en capital humano son distintas a las inversiones en capital físico, porque no se puede separar a una persona de sus conocimientos en la misma manera en que se mueve un activo financiero.

Los individuos son considerados como un recurso de capital, ya que su formación tiene un coste, además, su valor varía en el tiempo y no todos tienen el mismo valor. Es decir que el stock de capital humano no tiene un valor intrínseco. El ser humano necesita distintas inversiones, como salud, educación y ocio para volverse un factor productivo (Leyva y Cárdenas, 2002: 80).

Esta teoría del Capital Humano toma fuerza en los años 50 por la dificultad de explicar la diferencia en el nivel de crecimiento económico de una nación u otra. Y se empieza a tomar en cuenta los conocimientos que los individuos pueden aportar en el proceso productivo para generar mayor utilidad dentro de las empresas (Cardona et al, 2017: 5).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico reconoce al capital humano como la estrategia que genera cohesión social y prosperidad económica, y manifiesta la necesidad de que los países cuenten con políticas coherentes que incentiven a personas de todas las edades a estudiar. (OCDE, 1998)

La educación y el capital humano

Schultz (1961) estableció que la producción nacional se incrementaba en mayor proporción que la mano de obra, la maquinaria y la tierra, y que la explicación para este fenómeno era el capital humano. Son varios los factores que contribuyen a incrementar este stock: el entorno social, la familia, la

escuela, por mencionar unos cuantos, aportan al conjunto de habilidades, pero entre ellos, la educación es el principal factor que las produce. (Carneiro, Hansen y Heckman, 2003, citado de Ordaz, 2007:7).

Se estudia a la educación en la economía, porque los gastos educativos en los que incurren las personas generan mayor bienestar para la población. Weiss (1995) señala que el tiempo que un individuo destine a educarse, está directamente relacionado con el salario que en un futuro recibirá.

Si bien esta disertación no busca calcular los retornos a la inversión que recibiría un individuo por educarse un número X de años, es crucial destacar la importancia de la educación dentro de la economía, para ayudar a entender por qué los gobiernos invierten en educación y en programas relacionados.

Economía de la Educación

Una vez que se estableció la importancia de la educación dentro de la economía, surge como disciplina la economía de la educación. La economía de la educación constituye el conjunto de sub disciplinas dentro de la teoría neoclásica que engloban el concepto de capital humano, entre las cuales se encuentran: las finanzas públicas, economía laboral, economía del bienestar, entre otras. Aquí se aplica el análisis económico coste-beneficio al área de educación (Leyva y Cárdenas, 2002: 79).

La educación puede ser vista tanto como un bien de consumo, o como un factor en el cual invertir. Malthus (1806) señala que la educación, no solo genera rendimientos monetarios en el futuro, sino que hace a las personas comunes más conscientes de su gobierno y les da la sensación de realización personal.

Los individuos no solo obtienen utilidad en el futuro con los retornos a la inversión, sino también en el presente cuando son más conscientes de su entorno social. Además según señala Leyva y Cárdenas (2002: 82) la educación tiene una característica especial, que dista de cualquier factor de producción tradicional, no importa cuanto se utilicen los conocimientos, éstos no se deprecian con el tiempo, por el contrario se incrementan con su uso.

Más allá de un tema de medición sobre los retornos provenientes de la inversión en educación, este factor genera mayores oportunidades para las niñas y los niños en el futuro, por esto los gobiernos centran gran parte de su presupuesto en este sector.

Lo que busca el sistema educativo, y por el cual es un factor fundamental en la economía, es mejorar los niveles de equidad en la población. Así, las políticas educativas van guiadas a mejorar la equidad interna del sistema educativo, como mayor acceso al sistema e incremento de los años de escolaridad con la finalidad de mejorar la equidad externa que está vinculada al acceso al mercado laboral en el futuro y los ingresos (Beccaria et al, 2005: 4).

Barro (1996) señala en su teoría del desarrollo endógeno que la educación incide en aspectos que van más allá del crecimiento económico, como son el bienestar social de la población. En América Latina los indicadores educativos han crecido en forma lenta, sin embargo, Beccaria et al (2005: 31) señala que no hay que desestimar el mérito de las políticas para disminuir el analfabetismo y el avance hacia la universalización de la educación.

Los individuos consumen educación porque saben que en el futuro esto les permitirá realizar actividades más productivas, sin embargo, la educación tiene un sinnúmero de beneficios que indirectamente también contribuyen al desarrollo de un país, como son; menor hostilidad ante el gobierno, mayor conciencia de sus derechos, entre otros. No solo existe un beneficio económico para invertir en educación, sino también uno relacionado con el bienestar social.

Intervención en la infancia temprana

Si bien son muchos los beneficios de la educación para las personas y en general para la sociedad, la literatura indica que existe una importante diferencia en el desarrollo cognitivo de las niñas y los niños cuando han sido intervenidos en la infancia temprana, por esto la economía de la educación en una de sus ramas estudia este tipo de intervenciones, para justificar la inversión en programas que estimulen a los individuos en esta etapa crucial en la formación del ser humano.

Schady et al (2014: 7) señala que las diferencias en el desarrollo de las habilidades cognitivas y no cognitivas surgen en la infancia temprana, es decir la edad que comprende entre 0-5 años. Además, establece que un adecuado desarrollo en esta etapa puede augurar un futuro exitoso. El argumento que apoya esta idea es que el cerebro sigue formando conexiones neurológicas y desarrollándose hasta los 5 primeros años de vida, por lo que los estímulos que recibe del entorno ya sean positivos o negativos afectan a su desarrollo cognitivo, psicosocial y su estado de salud (Young, 2000 citado de Vegas y Santibáñez, 2010).

Además, la ausencia de la estimulación temprana tiene efectos que llegan hasta el muy largo plazo, como dificultad para insertarse en el mercado laboral, menores ingresos y en general actitud hostil hacia la integración en la sociedad (Vegas y Santibáñez, 2010). Por ejemplo, Heckman (2008: 3). señala que “Muchos de los principales problemas económicos y sociales, como el delito, el embarazo en la adolescencia, el abandono de la escuela secundaria y las condiciones de salud adversas están vinculados al bajo nivel de habilidad y capacidad en la sociedad¹”.

Las niñas y los niños que nacen en familias desfavorecidas, desde pequeños van a tener una brecha de ingresos frente a las familias aventajadas ya que las inversiones en ellos son menores (Heckman, 2008).

El conjunto de factores que interactúan en la formación del cerebro en la infancia temprana, determinan el desarrollo de las capacidades y habilidades tanto cognitivas como no cognitivas. Las políticas enfocadas a intervenir en la primera infancia buscan igualar las oportunidades de las niñas y niños y corregir la influencia del factor intergeneracional en las condiciones socioeconómicas de las personas (Vegas y Santibáñez, 2010).

Dentro de la economía existen dos argumentos para que el Estado intervenga en la infancia temprana: los fallos de mercado y el principio de equidad y redistribución. Dentro de los fallos de mercado tenemos las externalidades positivas producto de tener una sociedad más educada, con menores índices de criminalidad por mencionar una, y por otro lado, el hecho de que a las familias de ingresos más bajos les resulta difícil acceder a programas educativos privados (Schady et al, 2014: 21).

¹ La cita que se presenta como textual, originalmente esta escrita en el idioma inglés.

Por el lado de la redistribución del ingreso, si el Estado no interviene para proporcionar el servicio educativo y generar incentivos para que todas las niñas y niños acudan a la escuela, la educación tiene la facultad de mantener a esas niñas y niños en una situación de desigualdad en los ingresos futuros. (Schady et al, 2014: 21)

Como indica la literatura es fundamental la intervención en los primeros años de vida, pues es en esta etapa donde el cerebro de las personas completa su desarrollo. Los estímulos del entorno, determinan el grado de habilidades que un individuo pueda adquirir y éstas a su vez le permitirán realizar actividades de mayor productividad. Por lo que es fundamental que el Estado intervenga en la primera infancia para intentar eliminar las barreras de acceso y corregir en el futuro situaciones de desigualdad.

2. NUTRICIÓN

La OMS (s.f.) señala que la nutrición es “la ingesta de alimentos en relación con las necesidades dietéticas del organismo”. La adecuada ingesta de nutrientes, combinada con actividad física es la clave para tener un estado de salud óptimo, mientras que si no existe una adecuada nutrición los individuos pueden enfermarse con mayor facilidad, ser menos eficientes y tener un menor desarrollo mental y físico frente a las personas que si están nutridas adecuadamente (OMS, s.f.).

Las niñas y los niños requieren no solo alimentos ricos en nutrientes y variados, sino atención materno-infantil y servicios de saneamiento adecuados para evitar la presencia de enfermedades (UNICEF, 2013: 3).

Desnutrición Infantil

La desnutrición infantil es un grave problema social, principalmente porque es en esta etapa (0-5 años) que las niñas y niños están formando su cerebro y desarrollándose. El crecimiento en esta etapa se da de manera acelerada y requieren mayores nutrientes para mantener un adecuado estado de salud. Además, en estos años la decisión de nutrirse no depende de las niñas y los niños, sino de los adultos encargados de su cuidado, éstos muchas veces no tienen los recursos o el conocimiento de los micronutrientes requeridos y esto podría condicionar el estado nutricional de los menores (Gajate e Inurritegui, 2002: 5).

En los primeros mil días de vida si no existe una adecuada nutrición, el crecimiento se da de forma retardada de por vida (UNICEF, 2013). Es posible que en el futuro los infantes recuperen el peso y la talla que deberían tener para su edad, pero una niña o un niño mal nutrida/o en la etapa en que su cerebro y sistema nervioso está formándose, jamás alcanzará el máximo potencial intelectual, por lo que existen daños asociados a la mal nutrición que son irreversibles (Dosamantes y Gutiérrez Reyes, 1997).

Un niño desnutrido en la infancia temprana tendrá que lidiar con las consecuencia en el largo plazo. Estas niñas y niños tienden a ingresar más tarde al sistema educativo, son propensos a padecer sobrepeso en la edad adulta, además, estudios realizados revelan que son menos productivos en general, y cuando se insertan en el mercado laboral consiguen salarios menores frente a las personas que en la infancia tuvieron una adecuada nutrición (UNICEF, 2013).

Por esta razón, la UNICEF (2013) considera que privar a las niñas y los niños de una adecuada nutrición en la primera infancia atenta contra sus derechos y es un acto de injusticia, ya que esta condición no se revierte nunca.

Relación de la Economía y la Nutrición

La nutrición dentro de la economía resulta un ámbito de interés, pues como se mencionó en la sección previa, una adecuada ingesta de nutrientes permite al individuo alcanzar mayores niveles de productividad en el mercado laboral, además es un factor que interviene en la formación del capital humano. Por lo tanto, resulta un factor de interés para la inversión que además, genera beneficios económicos y bienestar, y cuando no existe una adecuada nutrición resulta en un grave problema social.

Esta relación es importante dentro de la ciencia económica, ya que los ingresos y la nutrición están estrechamente ligados. (Velásquez, 2005:13) Señala que la ingesta de alimentos tiene relación con la desnutrición, así que la capacidad que tengan las familias para nutrirse de forma adecuada esta directamente relacionada con el estado nutricional.

Existe un sinnúmero de factores que afectan a la nutrición de las personas, principalmente de las niñas y niños, donde la calidad de las dietas depende de la madre o de la persona a cargo, como ejemplo: la urbanización reduce el tiempo que las madres tienen de preparar alimentos de mejor calidad, así que se incrementa el consumo de alimentos de rápida preparación o el consumo de alimentos fuera del hogar (Von Braun et al, 1993).

Por otro lado, Dinskin y Ludenberg (1995) señalan que el consumo de alimentos dentro del hogar no se da de manera equitativa, los hombres tienen mayor probabilidad de alimentarse mejor que las mujeres, así como los hijos mayores, frente a los menores.

Y como un tercer factor fundamental asociado a la nutrición se encuentra el grado de escolaridad de los padres. Padres con mayores grados de escolaridad están más conscientes de la importancia de la nutrición para las niñas y niños, no así los hogares donde las madres tienen menos grado de escolaridad, son más pobres o están conformados por familias indígenas que tienen un peor estado nutricional (Ruel y Menon, 2002).

Como se indica, existen muchos factores que condicionan el estado nutricional de una persona, como son: el área donde vive, disponibilidad de ingresos, años de escolaridad, entre otros. El Estado debe intervenir para garantizar una adecuada ingesta de nutrientes y disminuir la inequidad nutricional que existe entre familias de bajos y altos ingresos.

En los primeros años de vida de una persona, la nutrición es un factor fundamental para formar la mayor cantidad de conexiones neuronales y el desarrollo adecuado del cerebro, sin embargo, los menores no son responsables de su nutrición. Por ello, son fundamentales los programas de transferencia condicionada, que buscan mermar la condición de mal nutrición e incidir en un adecuado estado de salud, a su vez que contribuye a la formación de capital humano.

3. ROL DEL ESTADO

Stiglitz (2003: 14) señala que la importancia de que el Estado intervenga en la actividad económica surge tras la crisis de 1929, donde claramente se evidenció que los mercados habían fracasado. Esto sacó a la luz no solo el problema del desempleo, sino un sinnúmero de problemas que existían desde hace décadas y la ineficiencia de los mercados en tanto mecanismo de autocontrol del sistema capitalista.

Debido a este evento, los gobiernos tuvieron una participación activa en estabilizar la actividad económica, además, que implementaron medidas legislativas para mitigar los problemas sociales (Stiglitz, 2003: 14).

Antes de la gran depresión la idea central en la economía era que Estado y mercado constituían “modos diferentes de organización de la actividad económica” (Black y Evans, 2007: 307). En la actualidad no se piensa al mercado separado de economía, más bien se complementan pues el mercado da al Estado los flujos para su funcionamiento, en tanto el Estado regula mediante instituciones el funcionamiento adecuado del mercado (Block y Evans, 2007).

Es importante señalar que tras la segunda guerra mundial los países de occidente tuvieron un incremento en su riqueza nacional nunca antes visto, no obstante, dentro de estos países existieron muchas personas que vivían en situación de pobreza y muchas otras carencias producto de sus orígenes, este sinnúmero de inequidades impulsaron a los gobiernos a intervenir en la economía mediante programas sociales (Stiglitz, 2003: 15).

Por esta razón, Stiglitz (2003: 31) señala que la intervención del Estado se justifica para corregir los fallos que surgen en el mercado. Además, suministrar los bienes y servicios para la población que el sector privado es incapaz de hacer o lo haría de manera ineficiente.

Política del Gasto Social

La política del gasto social es la forma en que el gobierno transfiere recursos a un grupo objetivo, mediante estrategias que comprenden los programas sociales, focalizados o enfocados a mejorar alguna situación particular (Cohen y Franco, 1992). Las fases de una política de gasto según Cohen y Franco (1992) son: el diseño del programa, financiamiento, implementación, supervisión y por último la evaluación.

La política social constituye el diseño de la estrategia, en tanto la gestión social es la ejecución de la política a través de procesos e instituciones (Martínez y Collao, 2010 citado de Martínez et al, 2011).

El gobierno mediante los Planes Nacionales establece la prioridades sociales. Los programas sociales son la forma en que se materializa dichas prioridades, a través del establecimiento de objetivos para alcanzar alguna meta. Las metas se vincula a una población específica que se delimita por las características tanto de edad, como sociales, de etnia, económicas y geográficas (Martínez et al, 2011).

Según Echeverría (2006) en el modelo económico actual prima la acumulación, donde la población exenta de la dinámica productiva enfrenta grandes problemas de inequidad y pobreza. Para que exista coalición entre el sector social y económico se generan los programas sociales con el objetivo de revertir las condiciones adversas al desarrollo.

Por la heterogeneidad de la población y las distintas capacidades que tienen los individuos para cubrir sus necesidades dentro de un país, los programas sociales son una forma de protección a las personas en situaciones vulnerables mediante transferencias directas. El enfoque de los programas sociales no busca compensar a las personas, sino trabajar para superar la situación adversa en que se encuentre basado en un enfoque de derechos (Echeverría, 2006).

Para identificar en que medida los programas sociales se ajustan a mitigar las situaciones de vulnerabilidad de la población es fundamental la evaluación de los mismos. Esta fase cumple un rol fundamental en el diseño de la política. La evaluación de un programa social consiste en “la formulación de juicios de valor respecto a los logros obtenidos por un programa, basándose en determinados criterios” (Alvira, 1991 citado de Padrón, 1995: 173).

El objetivo de la evaluación de un programa social es generar cambios en el desempeño de éste, para que cada vez la ejecución vaya en la misma línea de los objetivos, y a su vez este anclado a garantizar los derechos de cada individuo (Padrón, 1995).

Por lo tanto, en la medida en que son importantes los programas sociales para alcanzar alguna meta de bienestar económico o social, es fundamental una adecuada evaluación de dichos programas, para identificar en que medida la ejecución se ha vinculado a cumplir con los objetivos del mismo. Y si el diseño se ajustó a las características de la población objetivo, a la vez en que el gasto de los recursos cumplió con los criterios para el cual el programa se diseñó.

Eficiencia en el gasto público

La eficiencia en el gasto público es la capacidad que tiene el gobierno de alcanzar determinadas metas sociales o económicas, vinculadas al nivel de gasto que utilice para llegar a ellas (Machado, 2006).

Según Machado (2006) existen dos enfoques para medir el gasto público: enfoque de productos y de resultados. El enfoque de productos evalúa el producto como tal, mientras el de resultados, analiza el impacto del producto para mejorar la calidad en la vida de las personas. Si bien, el enfoque de resultados parece ser el más adecuado, la relación entre el gasto y los resultados no se presenta de manera directa.

La producción de los bienes preferentes y las transferencias directas son la manera en que el Estado genera bienestar en la población, a través de la ejecución del gasto público. Es la diferencia entre el gasto y los ingresos públicos la que permite evaluar la política presupuestaria (Rueda, 2011).

Machado (2006) señala que es fundamental para el análisis de la eficiencia, establecer hacia donde está dirigido el Rol de Estado, una vez que ese camino está identificado, se mide el desempeño. Delimitar el Rol del Estado no es fácil y podría resultar subjetivo, pues dentro de cada país existe distintas concepciones de lo que el Estado debe garantizar. La eficiencia se mide de una manera indirecta, en el desempeño de las distintas áreas en las que el Estado interviene.

El Rol del Estado juega un papel fundamental para determinar la eficiencia del sector público. Los objetivos del Estado se alcanzan de manera eficiente, vinculando el mínimo nivel de empleados, presión fiscal y recursos, si estos presupuestos se cumplen existe una ejecución eficiente (Tanzi, 2000 citado de Pereyra, 2002).

Este Rol del que se habla no se remonta únicamente a producir bienes y servicios, sino al papel estabilizador del Estado dentro de la economía. A través, de la creación de instituciones sólidas, el cumplimiento de contratos, condiciones de competencia, entre otros (Casasnovas y Castellanos, s.f: 4). Así mismo, Ludger y Tanzi (2003) señalan que en la actualidad el gasto público aún es muy grande para el nivel de eficiencia que se alcanza. El gasto podría ser más pequeño y eficiente si los gobiernos regularan mejor las instituciones evitando la corrupción y la extracción de la renta y delegando muchas de las funciones a empresas privadas.

Si bien, cada gobierno tiene una idea de bienestar, sujeta a las necesidades particulares de la población, existe un consenso sobre como garantizar el cumplimiento de al menos los derechos básicos para los individuos, como son: saneamiento, salud, educación, entre otros. Es fundamental en la política fiscal el uso eficiente de los recursos, pues cada gobierno cuenta con limitaciones presupuestarias. Una política eficiente debe garantizar que los recursos se destinen hacia el cumplimiento de objetivos sociales que busquen generar equidad en la población, y a su vez que la redistribución de los recursos.

La utilización eficiente de los recursos le permite a los hacedores de política determinar “si el gobierno debiera obtener más dado su nivel de gasto, o si debiera gastar menos dados los productos/resultados que obtiene” (Machado, 2006: 1).

La Eficiencia y su Rol en los programas Públicos: Diferencia de Conceptos

La eficiencia es un concepto fundamental dentro de la evaluación de los programas sociales. Sin embargo, la definición de este término en muchas ocasiones dista entre diferentes fuentes. Por ejemplo, la Real Academia española señala que la eficiencia es “la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”; mientras que la misma señala a la eficacia como “La capacidad de lograr un efecto que se desea o espera”.

Mokate (1999) señala que en los diccionarios de inglés al hablar de eficiencia surge la relación entre “insumos-logros”. Dentro del análisis de políticas sociales es precisamente esta relación a la que se refiere cuando se habla de eficiencia. Mokate (1999) tras una exhaustiva recopilación de las diferentes definiciones que engloban al concepto señala que la eficiencia es “el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible”. Por lo tanto, el hecho de no cumplir los objetivos de un programa o política y desperdiciar recursos o insumos hace que este no sea eficiente.

Por otro lado Lockheed y Hanuschek (1994) citado de Mokate (1999), establece que para conseguir eficiencia el único fin no debe ser “minimizar costos”, es más importante a la hora de implementar un programa o política social, así como al momento de evaluarlo, el hecho de alcanzar los objetivos o “generar el mayor logro”. Dada esta aclaración se quita la idea de que eficiencia es únicamente ejecutar un proyecto o programa al menor costo o el simple hecho de repartir un bien o servicio. Si bien es importante cuidar los recursos económicos, es más importante que estos cumplan con el objetivo para el cual han sido destinados.

Por lo tanto, al hablar de los aspectos claves para mejorar la eficiencia dentro del programa de alimentación escolar, se debe contemplar no solo al bajo costo al que opera, sino si cumple con los

objetivos para cual se creó y posteriormente se universalizó, así como identificar si en este proceso no se ha desperdiciado recursos tanto físicos como monetarios.

La Evaluación de la eficiencia desde las perspectiva de los actores: Programa Alimentación Escolar

La evaluación del programa desde la perspectiva de los actores constituye el hecho fundamental que permitirá determinar la eficiencia del mismo. Sin embargo, Cohen y Franco (1998) establecen que por lo general los actores involucrados en el diseño de los programas sociales son renuentes a su evaluación, pues no siempre los resultados esperados son los que en la practica se obtienen, pero sin este paso se corre el riesgo de incurrir en altos costos gracias a un mal diseño del mismo.

Es fundamental para una evaluación diagnosticar claramente los problemas a los que un determinado programa se enfrenta. Para lo cual es indispensable conocer la población objetivo a profundidad, porque a la hora de plantear soluciones deben ser acordes a la realidad del país. Cohen y Franco (1998) señalan, por ejemplo que en muchas ocasiones se quiere plantear soluciones para problemas como hambre y desnutrición adaptando políticas de países desarrollados, cuya realidad jamás llega a coincidir con la nuestra. Sin embargo, la manera más efectiva de evaluar es determinar los problemas y buscar soluciones que se puedan implantar dada las condiciones socioeconómicas del país.

La investigación cualitativa busca evaluar la eficiencia del programa desde la percepción que tienen por un lado los usuarios, así como todos los facilitadores que intervienen en el proceso de otorgar un determinado bien o servicio. Para ello, es necesario un proceso de reflexión posterior a la recopilación de la información cualitativa a través de la interpretación y el análisis, para luego crear un argumento sólidamente fundamentado a cerca del modelo de gestión que un programa tiene, así como de los resultados y la utilización de recursos del proceso (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000 citado de Raggio, 2003).

Para un adecuado análisis cualitativo se realiza entrevistas tanto a los beneficiarios del programa, como a las personas encargadas de su ejecución. En el primer caso el objetivo es identificar las percepciones de los actores sobre el programa y recabar información acerca de la incidencia que tiene en sus vidas, de existir alguna. De la misma manera, los actores encargados de la ejecución brindan información sobre los problemas a la hora de ejecutar un programa, en que medida logran utilizar de manera adecuada los recursos que disponen y principalmente cuales son los aspectos que identifican podrían mejorar para generar más eficiencia (Raggio, 2013).

Por lo general las personas encargadas de ejecutar un determinado programa siempre dirán que su gestión es la más eficiente, que casi no desperdician recursos, y que los objetivos de los programa están siendo cumplidos, pues es lógico que nadie admitirá que su gestión es deficiente. Además, las estadísticas que reflejan el cumplimiento de los objetivos casi siempre sustentan esos argumentos. Sin embargo, a la hora de tener las percepciones de todos los actores, estos argumentos pueden o no ser ciertos; a la larga, los programas sociales son creados para mejorar las condiciones de las personas, y que mejor que esas mismas personas para señalar si realmente los objetivos se cumplen.

4. EVIDENCIA EMPÍRICA

Según la UNICEF en el año 2015 murieron alrededor de 3 millones de niñas y niños en todo el mundo a causa de la desnutrición, lo que representa la mitad de muertes en los menores a 5 años.

Mientras 159 millones de niñas y niños sufren de emaciación², 40 millones padecen de sobrepeso³. Mientras el retardo en el crecimiento se mantienen en todas las regiones. Una nueva cara de la mal nutrición el “sobrepeso” se apodera de los menores de 5 años, producto del incremento en alimentos de baja calidad (UNICEF, 2015).

El daño que causa la desnutrición en las niñas y niños tiene efectos en el largo plazo imposibles de corregir, como deficiencia en desempeño escolar, ganancias futuras disminuidas, además, tiene un fuerte componente intergeneracional, las hijas e hijos de las personas que en la infancia padecieron de desnutrición tiene alta probabilidad de padecerla también (UNICEF, 2015).

Heckman et al (2013: 25) en el primer estudio experimental⁴ para evaluar el impacto económico a largo plazo de las intervenciones en la primera infancia, halló que los ingresos del grupo de tratamiento son en promedio 42% más elevados, que el de las niñas y los niños que no recibieron la intervención.

Gracias a la intervención las niñas y niños que presentaban retraso en el crecimiento alcanzaron en la edad adulta los ingresos de las niñas y niños que no tenían este problema (Heckman et al, 2013: 25).

La evidencia señala que la desnutrición es un problema que afecta a gran cantidad de niños en el mundo, además es una condición que perjudicará su inserción en el futuro al mercado laboral, disminuirá los ingresos y es casi imposible de revertir. Sin embargo, la intervención en la infancia temprana puede ayudar a mejorar el estado nutricional de las niñas y niños, con la consecuente mejoría en el desempeño académico, garantizado como ya se señaló en secciones previas la adecuada formación de capital humano, y la capacidad de emprender actividades más productivas en la edad adulta.

Programas de Alimentación Escolar

Cueto y Chinen (2001) señalan que los programas de alimentación escolar son transferencias directas de raciones alimenticias cuya intervención busca de forma indirecta mejorar el desempeño de los estudiantes.

Según Cueto y Chinen (2011) la alimentación escolar genera efectos positivos en el rendimiento de las niñas y los niños. En primer lugar mejoran el estado nutricional de los menores (Levinger, 1994 citado de Cueto y Chinen, 2001). En segundo lugar las y los menores con problemas nutricionales mejoran las habilidades cognitivas durante el tiempo que se están alimentando en la escuela.

² Emaciación: Niñas y niños con menor peso en relación a la altura, inferior a 2 desviaciones estándar (UNICEF, 2013: 7).

³ Sobrepeso: Niñas y niños con peso en relación a la altura, mayor a 2 desviaciones estándar (UNICEF, 2013: 7).

⁴ La Investigación estima los retornos del mercado laboral de una intervención de suplementos nutricionales y estimulación temprana a niñas y niños que vivían en condiciones de pobreza en Jamaica (Heckman et al, 2013).

Por último, los padres en situación de pobreza tienen incentivos económicos para enviar a sus hijos a la escuela, ya que este desayuno escolar que reciben las y los menores representa un ahorro para la familia (Grantham-McGregor, Chag y Walker, 1998 citado de Cueto y Chinen, 2001).

Por tanto, existe un gran incentivo para el gobierno en financiar estos programas. En primer lugar mejora el estado nutricional de las y los menores que es un asunto fundamental para el bienestar social, e incrementa la tasa de matriculación que es un objetivo dentro del Plan Nacional de Educación en el país.

En el Ecuador los programas de asistencia alimenticia surgen en los años 50' con la llegada de las oficinas del programa mundial de alimentos de las Naciones Unidas (Carranza, 2010: 62). Este programa fue creado en 1962 para ayudar a las personas en condiciones vulnerables en la lucha contra el hambre (PMA, 2017).

Desde el año 1999 el programa de alimentación escolar atiende a las niñas y niños de educación básica del sistema escolar público. El objetivo del programa ha ido cambiando con el tiempo, en primera instancia era un programa de colocación para niñas y niños que vivieran en situaciones de extrema pobreza y vulnerabilidad. Con la llegada de la constitución del año 2008 el objetivo cambió, se incrementó la atención a la educación inicial, con el fin de garantizar la soberanía alimentaria y llegar al objetivo de universalización de la educación (Ministerio de Finanzas, 2014).

Para el caso de las niñas y niños de educación inicial, que es la población de estudio de esta disertación, en el periodo comprendido entre 2009-2015 la tasa de matriculación incrementó en 5,48 veces (Ministerio de Educación, 2016)

“Según la Encuesta de Condiciones de Vida levantada en los años 2013-2014, el 24,67% de los niños en edad de Educación Inicial que no se matricularon en este nivel presentaban desnutrición crónica, frente al 16,22% que sí asiste al sistema educativo” (Ministerio de Educación, 2016: 18).

Es importante señalar que el hecho de que la tasa de matriculación se incrementen, la de abandono disminuyan, el estado nutricional de las niñas y los niños mejore, no se puede atribuir a que exista una relación directa entre el programa y estos indicadores; no obstante, la literatura si establece que la eliminación de las barreras de acceso contribuyen a este objetivo, lo cual si se puede atribuir al programa de alimentación escolar (Ministerio de Educación, 2016).

Los programas de alimentación tanto en Ecuador como el mundo, buscan de manera indirecta mejorar el desempeño académico de los estudiantes, a través de mejorar el estado nutricional, y generar un incentivo para que los niños asistan a la escuela, no solo por el hecho de asistir, sino como se mencionó, la educación permite a las niñas y los niños en el futuro tener mayores probabilidades de insertarse al mercado laboral con mejores ingresos.

Aunque este estudio, no busca medir el desempeño escolar como tal, ni el retorno a la inversión de las niñas y niños que recibieron el programa, es un primer alcance para evaluar el desempeño del programa medido a través de indicadores educativos que posteriormente puede servir para realizar un análisis de impacto del programa.

El recorrido teórico que esta disertación sigue, tiene como idea central al ser humano. Partiendo de la concepción de éste como una forma más de capital y como las distintas inversiones que se hagan para incrementarlo a la larga generan desarrollo económico. Es así, como surgen estos fundamentos.

Existen un sinnúmero de inversiones que se pueden realizar para incrementar el capital humano, sin embargo, dos son fundamentales: educación y nutrición. La literatura existente señala que si éstas inversiones se realizan en los primeros 5 años de vida, generan mayor productividad de los individuos en la edad adulta cuando se inserten en el mercado laboral, ya que es en esta etapa que el cerebro completa su formación y existe mayor número de conexiones neurológicas formándose.

Por lo tanto, el gobierno en los distintos países y principalmente en los de América Latina cumple un rol fundamental en asignar bienes y servicios públicos para mitigar las disparidades entre la población. Sin embargo, cualquier inversión debe estar sujeta a una posterior evaluación, principalmente las que destinan recursos públicos a programas tan sensibles para el desarrollo como son los destinados a formar capital humano.

La posición teórica de la disertación es clásica, ya que la idea del capital humano surge como una sub disciplina de la microeconomía para analizar las decisiones racionales de los individuos para educarse. Economistas como Gary Becker, quien es uno de los propulsores de la teoría del capital humano, ha inspirado sus ideas en Milton Friedman, que se destacó dentro de la Escuela de Chicago por estudiar fenómenos relacionados con el mundo real como son; racismo, crimen, entre otros (Argandoña, 1990).

Por otra parte, la importancia del rol del Estado en la economía surgen a raíz de la gran depresión y los aportes teóricos de Keynes para explicar por qué fracasan los mercados y la necesidad de que existan intervención para corregir estos eventos desfavorables. Por lo tanto, la disertación tiene una fuerte influencia de los pensadores de la escuela de Chicago (Becker, Friedman), así como de los pensadores que siguen las ideas de Keynes para explicar los fallos de mercado como es (Stiglitz).

CAPITULO I: LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y SU RELACIÓN CON LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

El programa de alimentación escolar y sus características

El primer vestigio de un programa de alimentación escolar surge en el año 1987, como un programa de colocación escolar suscrito entre el Ministerio de Educación y el Programa Mundial de Alimentos. En la evaluación de la primera fase (1990-1993), según Carranza (2011: 68) se encontraron limitaciones de gestión, administrativas, donde los resultados no fueron los esperados.

En el año 1995 empieza una nueva fase del programa de colocación escolar. Carranza (2011: 69) establece que para esta nueva fase existió una adecuada focalización y se delegó la producción y distribución de los alimentos a empresas privadas. Los objetivos del proyecto fueron claramente educativos: incrementar la tasa de retención y matriculación. Para este año la evaluación se dio de manera satisfactoria en los procesos de gestión y administración (Atalah, 2000 y Merezman, 1999 citado de Carranza, 2011: 69).

En el año 1999 se crea el Programa de Alimentación escolar (PAE). El proyecto hasta esta fecha aún era focalizado hacia familias con altos niveles de pobreza, identificadas en la zona geográfica de la pobreza ecuatoriana. Las niñas y niños beneficiados asistían a escuelas fiscomicionales y fiscales ubicadas en áreas rurales o urbano marginales (Ministerio de Educación y MAGAP, 2014).

Es importa señalar que el PAE se crea con la finalidad de aplacar el impacto de las políticas de modernización y ajuste que sufría el país en los años de 1989 hasta 1995 (Ministerio de Educación y MAGAP, 2014).

Para el año 2000 el programa de alimentación escolar se nacionaliza, para universalizar la alimentación escolar. En 2008 con la nueva constitución el programa pasa a tener un enfoque nutricional, además de educativo. Finalmente, en 2010 empiezan a beneficiarse las niñas y niños de educación inicial, para esto se eliminó el almuerzo escolar y se reemplazó por un desayuno y refrigerio. Con el ingreso de las niñas y niños de educación inicial la cobertura se incrementó en alrededor del 44,2% hasta el 2012 (Ministerio de Educación y MAGAP, 2014).

En la actualidad el programa de alimentación escolar brinda el servicio de alimentación a las niñas y niños de educación fiscal, municipal y fiscomicional con el objetivo general de eliminar las barreras de acceso y mejorar el sistema educativo en el marco de la educación como política de Estado (Ministerio de Educación, 2012).

La Importancia de la Educación Inicial

La unidad de estudio de esta disertación son las niñas y niños de la educación inicial. Este nivel educativo comprende las edades de 3 hasta 5 años.

Esta etapa es principalmente de acompañamiento y estimulación con el objetivo de potenciar las habilidades de los estudiantes, a su vez que se preparan para la educación general básica. En esta fase las niñas y niños desarrollan el respeto por los demás y por su entorno, a la vez que aprenden y

mejoran su estado nutricional en la etapa más crucial de la formación cerebral (PROALIMENTOS, 2014).

En la actualidad, la situación de la educación inicial ha venido evolucionando producto de cambios en la política pública, gracias a los descubrimientos relativamente nuevos acerca de las intervenciones en la infancia temprana.

Con la nueva constitución del año 2008 las y los menores de 6 años se convirtieron en un grupo de atención prioritaria. El Art. 46 de la Constitución de la República establece que el Estado debe garantizar a este grupo “La nutrición, salud, educación y cuidado diario en el marco de la protección de sus derechos”.

La LEY Orgánica de Educación Intercultural en su Art.40 señala que “la Educación Inicial es corresponsabilidad de la familia, la comunidad y el Estado con la atención de los programas públicos y privados relacionados con la protección de la primera infancia”.

Con este precedente se establece que la educación inicial comprende el primer nivel dentro del sistema educativo. Si bien la educación inicial no es un prerrequisito para ingresar a la educación general básica, el reglamento está enfocado a que los padres empiecen a interpretar la obligatoriedad del mismo.

Además, este espacio constituye el lugar donde las niñas y niños empiezan a desarrollar sus habilidades, tanto cognitivas (distinguir colores, números, actividades motrices entre muchas otras) como no cognitivas (relaciones sociales, desenvolvimiento, entre otras). Brown (2014) señala que el mejor modo de evaluar a las niñas y niños en este nivel educativo es la observación. Por lo tanto, los recursos cualitativos se presentan como una opción válida para abordar éste fenómeno.

Objetivos de programa de alimentación escolar

El objetivo general del programa de alimentación escolar es mejorar la capacidad de aprendizaje de las niñas y los niños, para lo cual el programa tiene 3 objetivos específicos perfectamente establecidos.

- Incrementar la matrícula en las niñas y los niños
- Contribuir a disminuir la tasa de deserción y repetición
- Mejorar el estado nutricional de las niñas y los niños

Una forma de analizar estos objetivos es con los indicadores educativos que los sostienen, si bien no son necesariamente la mejor o única opción para medir el desempeño del programa, son los que en este caso en particular permiten ir evidenciando el cumplimiento de dichos objetivos (Ministerio de Educación, 2012).

Los indicadores educativos: evolución y análisis

Una de las formas de evaluar la eficiencia dentro de un programa, sistema proyecto, etc. Es a través del desempeño que se mide con la ayuda de indicadores, ya que estos permiten de manera más sencilla analizar el funcionamiento de la cuestión a evaluar (Morduchowicz, 2006). Además, que este instrumento permite de manera fácil la comparación entre proyectos, programas o sistemas y a su vez

el avance de los mismos. Además, se lo puede medir de manera objetiva, independiente y todos los que lo usan lo entienden de la misma manera.

Los indicadores son herramientas fundamentales que permiten describir o evaluar un fenómeno de manera cuantitativa (Morduchowicz, 2006). Un dato estadístico se convierte en un indicador cuando puede ser comparable a través del tiempo y refleje claramente la evolución de un programa, sistema o política. Y se lo puede medir de manera objetiva, independiente y todos los que lo usan lo entienden de la misma manera.

Gran cantidad de las evaluaciones según Morduchowicz (2006) utilizan indicadores para dar seguimiento a un programa. Sin embargo, estos no deben ser necesariamente profundos, pues al momento de evaluar integralmente un programa se debe analizar los obstáculos que no hicieron posible que se cumpla el mismo (Morduchowicz, 2006). Es decir, que los indicadores dan nociones de la evolución del sistema, no obstante, no necesariamente va a permitir identificar los problemas que engloban al fenómeno. Por tanto, debe ser tratado como una herramienta de apoyo al realizar una evaluación.

En el caso de esta disertación, los indicadores educativos y nutricionales permitirán analizar la evolución de las áreas que el programa pretende impulsar, y con la ayuda de la teoría ir entendiendo de que forma el programa se relaciona con estos.

- ***Incrementar la tasa de asistencia***

Con el cambio de siglo, la escuela pasó de ser el lugar donde se aprendían valores éticos y morales, a una instancia totalmente relacionada a la formación de capital humano, fundamental para el proceso productivo en una época donde se atravesaba una revolución en la industrialización (Goicovic, 2002). Básicamente, asistir a la escuela se volvió fundamental para insertarse en el mercado laboral y mejorar los ingresos.

Según Escobar (2006) la educación inicial nace como respuesta a la falta de atención y abandono de los menores, principalmente las hijas e hijos de las personas de escasos recursos. Por lo tanto, la intención en primera instancia de esta etapa educativa no fue la educación como tal, sino el cuidado y acompañamiento.

Con los descubrimientos acerca del desarrollo mental en las primeras etapas de vida, surge la necesidad en el mundo de implementar de manera obligatoria de 2 a 3 años de escolaridad formal previa a la educación básica. Debido a esto la cobertura en educación inicial año a año se incrementa (Escobar, 2006).

Al tiempo que la cobertura aumentó, también los esfuerzos para incrementar la matrícula, es decir todo tipo de incentivos que hicieran que los padres enviaran a sus hijas e hijos a la escuela (Escobar, 2006). Dentro de los cuales destacan los programas de alimentación escolar.

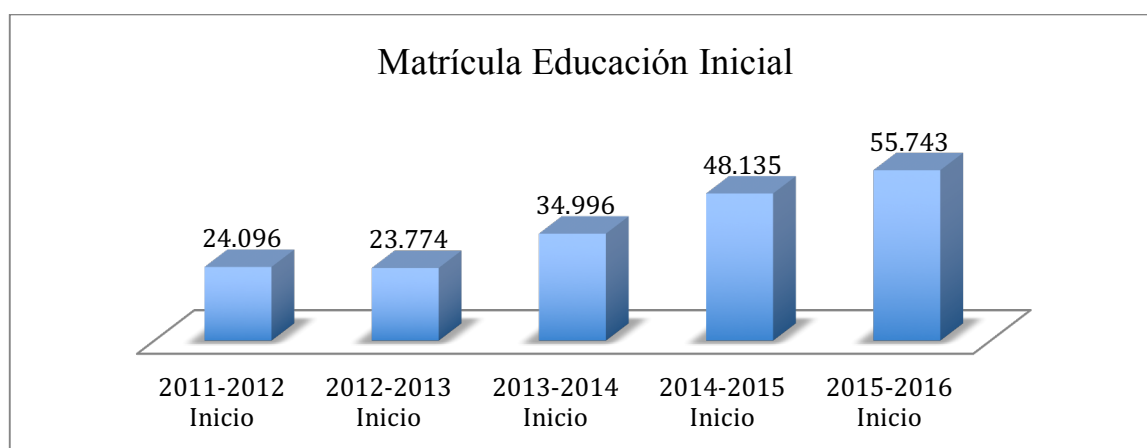
Estudios realizados revelan que si bien es difícil predecir si los programas de alimentación escolar mejoran el nivel de logro de las niñas y los niños pues esto dependerá del estado nutricional de los menores, así como la organización dentro del aula, y sinnúmero de otros factores, sí existe correlación positiva entre el desayuno escolar y la asistencia (Grantham-McGregor, Chang, Powell y Walker,

1998). Las niñas y niños beneficiarios de este tipo de programas en general asisten más a la escuela frente a los que no reciben este tipo de incentivos.

Cueto y Chichen (2000) señalan que las niñas y niños que mantienen un óptimo estado nutricional a causa del programa de alimentación escolar, disminuyen sus probabilidades de enfermarse y por esto asisten con mayor regularidad a la escuela.

Aunque este tipo de intervenciones no garantizan que un niño aprenda más o de mejor manera, sí elimina las barreras de acceso.

Gráfico N° 1: Matrícula de Educación Inicial para el Cantón Quito⁵



Fuente: Registros Administrativos, Ministerio de Educación (MINEDUC).

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

*Cada cifra va hasta inicios del siguiente año.

El número de niñas y niños matriculados en educación inicial pasó de 24.096 en 2011 (primer años que las niñas y niños de educación inicial reciben alimentación escolar) a 55.743 en 2015, el número de niñas y niños atendidos creció 2,31 veces, es decir más del doble en 5 años (Ministerio de educación, 2014).

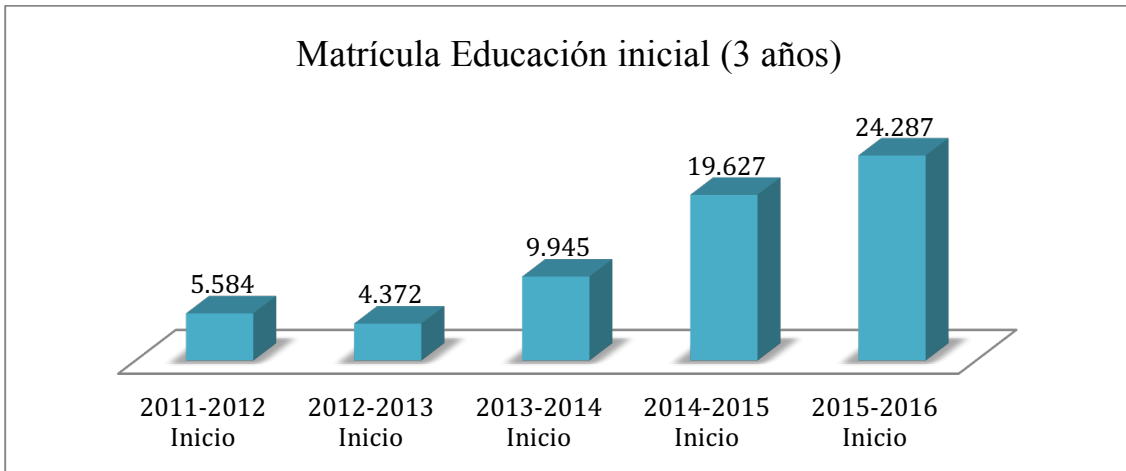
El Ministerio de Educación (2016) señala que el número de niñas y niños matriculados a nivel nacional en educación inicial⁶ en el periodo 2011-2015 creció 3,52 veces, si bien, el cantón Quito se encuentra debajo del nivel nacional, en tan solo 5 años duplico el número de beneficiarios.

Lo cual es favorable para la sociedad, pues la teoría económica señala todos los beneficios que existen, provenientes de tener personas más educadas. Este indicador muestra como ha evolucionado uno de los objetivos que el programa de alimentación busca potenciar. Sin embargo, éste por si solo no brinda nociones de cuan eficientes han sido los recursos destinados a este programa. Pues la eficiencia requiere analizar la relación entre recursos invertidos y los objetivos conseguidos, y si bien éste demuestra que la matrícula ha aumentado, no se puede atribuir directamente al programa.

⁵ No es posible calcular la tasa de matriculación en el nivel inicial por cantones (no existe el denominador), pues la información que proporciona el INEC sobre “las proyecciones referenciales de población cantonal según años en grupos de edades” da el número de niñas y niños de 1-4 años, haciendo imposible desagregar cuantos de ellos tienen 3 y 4 años.

⁶ Únicamente las escuelas fiscales, fisco-misionales y municipales que reciben alimentación escolar.

Gráfico N° 2: Matrícula de Educación Inicial para el Cantón Quito Grupo 3 años

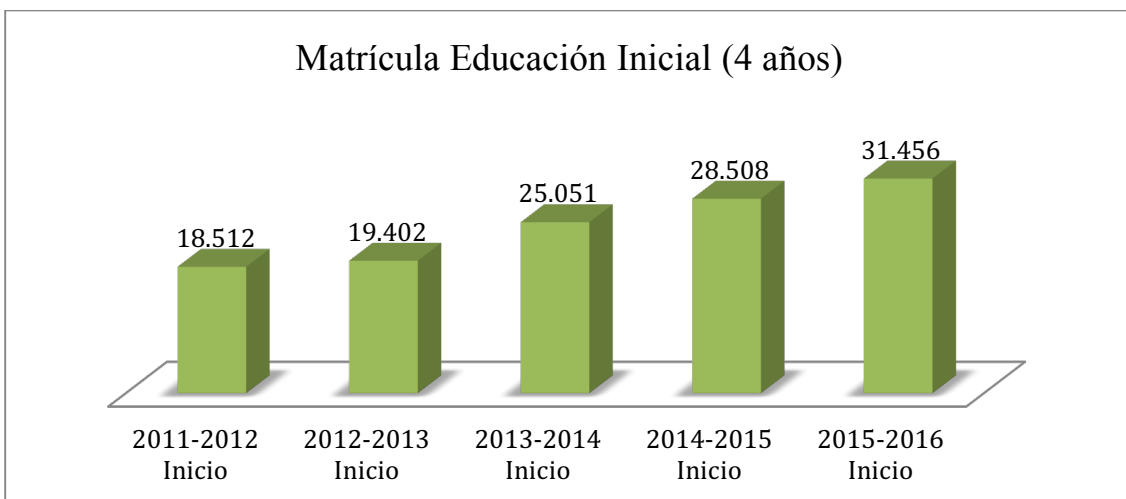


Fuente: Registros Administrativos, Ministerio de Educación (MINEDUC).

Elaboración: Paola Alejandra Minda

Para las niñas y niños de educación inicial en el grupo 3 años (inicial 1) su matrícula creció 4,34 veces en el periodo de análisis. Este incremento mayoritario en inicial 1 es obvio pues las niñas y niños primero asisten a este nivel para subir al inicial 2. Pero es importante destacar el gran crecimiento de la primera etapa del inicial en este período.

Gráfico N° 3: Matrícula de Educación Inicial para el Cantón Quito Grupo 4 años



Fuente: Registros Administrativos, Ministerio de Educación (MINEDUC).

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

En el grupo 4 años (inicial 2) el incremento de niñas y niños matriculados es de 1,7, sin embargo, este número debería ir subiendo conforme las niñas y niños de inicial 1 avanzan al siguiente nivel.

Si bien es imposible identificar cuan cerca o lejos está el nivel inicial en el cantón Quito de la meta de universalización de la educación debido a la falta de denominador para el respectivo cálculo, es evidente que el número de niñas y niños matriculados ha ido creciendo a razón de más del doble en el periodo de análisis.

La teoría señala que uno de los factores que podría incidir en que la tasa de matriculación haya crecido es el programa de alimentación escolar.

Sin embargo, como se señala a lo largo de la disertación el hecho de que el incremento de la matrícula en muchos países se atribuya al programa de alimentación escolar, no quiere decir que este fue el caso de Ecuador, existen otros factores que se desarrollan a lo largo de este análisis que permitirán reflejar el desempeño del programa.

Finalmente, que este tipo de programas contribuyen a mejorar la calidad de la vida de las personas ya que como se indica en El Plan Nacional del Buen vivir (2013-2017:151) “La vida digna requiere acceso universal y permanente a bienes superiores, así como la promoción del ambiente adecuado para alcanzar las metas personales y colectivas”. Dentro de estos bienes se encuentra contemplada el acceso a la educación.

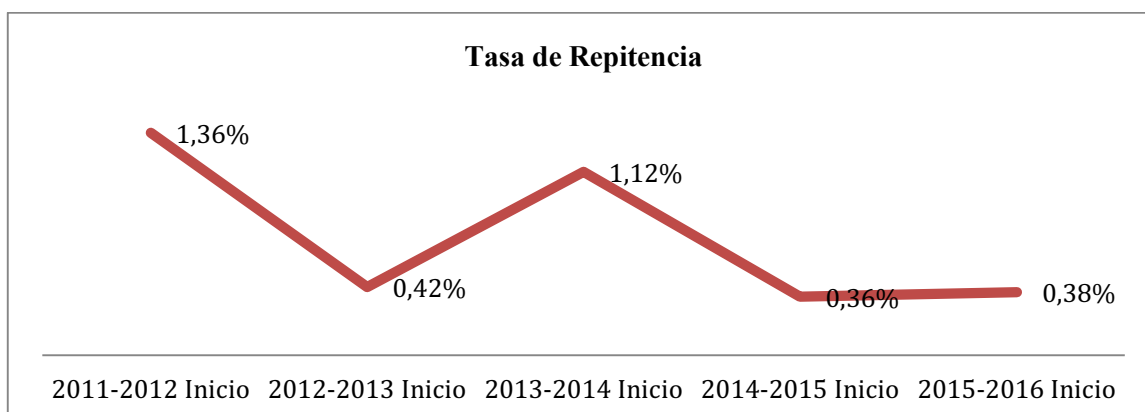
- ***Contribuir a disminuir la tasa de repetición***

La repetición representa un problema educativo que se observa principalmente en los primeros años de escolaridad UNESCO y UNICEF (1996).

La educación tiene que ser una herramienta para adquirir habilidades cognitivas, el cual debe ser satisfactorio y no debe convertirse en un evento frustrante para las niñas y niños que deben repetir un determinado curso (UNESCO y UNICEF, 1996). En este sentido estas mismas instituciones UNESCO y UNICEF (1996) establecen que repetir un curso no parece ser la mejor opción pedagógica pues tiene poca incidencia en el nivel de aprendizaje de las niñas y niños, por lo tanto, en vez de ser una inversión eficiente se convierte en un desperdicio de recursos.

La repetición escolar constituye un grave problema económico ya que representa un gasto inútil. Además, según el SIISE las niñas y niños que repiten un curso son mas propensos a abandonar el sistema educativo en algún punto, principalmente se identifica este problemas en las áreas más pobres.

Gráfico N° 4: Tasa Repitencia Escolar de Educación Inicial para el Cantón Quito



Fuente: Registros Administrativos, Ministerio de Educación (MINEDUC).

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

La tasa de repitencia en educación inicial presenta bajos niveles, ya que las niñas y niños en esta etapa aun no experimentan un nivel de dificultad muy elevado, sin embargo, se evidencia que no ha existido una clara tendencia. Es importante destacar que en los 2 últimos años del período de análisis la tendencia se estabiliza y refleja niveles bajo cero, lo que es positivo, cuando este fenómeno representa un gasto mayor para el sistema educativo.

En el año 2013 surge un quiebre importante dentro de la tendencia que sigue la tasa de repitencia. En este año existieron eventos importantes en el contexto educativo.

Previo al año 2013, el 2 de Enero del 2012 el INFA entidad que en 2008 fusionó al antes conocido INNFA, Operación Rescate Infantil (ORI), Fondo de Desarrollo Infantil (FODI) y Dirección de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia (Daina), cesó sus funciones mediante Decreto Ejecutivo N° 1170. Las funciones de estas entidades que buscaban trabajar para erradicar el trabajo infantil, el maltrato y otros problemas educativos como la deserción escolar, fueron asumidas por el MIES, el Ministerio de Salud y de Educación.

Otro evento que marcó el año 2013, fue el lanzamiento del nuevo Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, donde quedaron establecidas las políticas y lineamientos que seguiría el gobierno. Este plan está compuesto por 12 objetivos, según SENPLADES (2013) principalmente está enfocado en la búsqueda de la equidad y la erradicación de la pobreza.

El objetivo número 2 del Plan Nacional del Buen Vivir señala que se debe “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad”. Este objetivo busca garantizar la vida digna para todas y todos y el acceso a educación, protección social, salud y una atención especializada que responda a las necesidades básicas de todas y todos los ecuatorianos. Para lo cual a partir de este año se busco “Ampliar la oferta y garantizar la gratuidad de la educación pública en los niveles de educación inicial, general básica y bachillerato en todo el país y generar mecanismos para fomentar la asistencia y permanencia de los estudiantes en el sistema, así como la culminación de los estudios” (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017). Además, implementar y fortalecer los

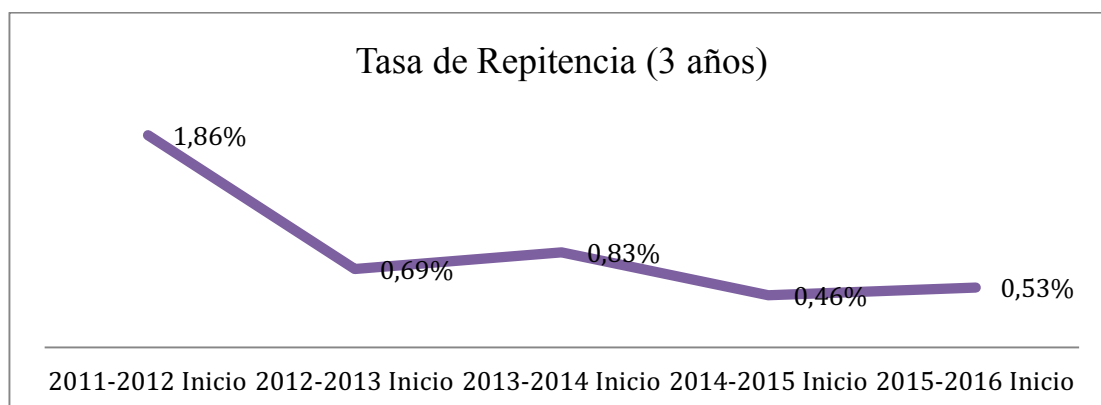
programas sociales que buscan eliminar las barreras de acceso en todos los niveles del sistema educativo.

El Plan Nacional del Buen Vivir hace un especial énfasis a partir del año 2013 en promover el desarrollo integral de la primera infancia, para lo cual el lineamiento estratégico establece el incremento en la inversión para mejorar los servicios de desarrollo infantil y la educación inicial (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017).

El lanzamiento del nuevo Plan Nacional del Buen Vivir podría haber tenido incidencia en el especial comportamiento de las tasas de repitencia y deserción en el año 2013, ya que comenzó un periodo donde los lineamientos de la política nacional iban enfocados al desarrollo de la primera infancia.

Finalmente, en el año 2013 según el Banco Central la economía ecuatoriana creció a razón de 4,5 puntos porcentuales, por debajo del 5,1% que se registró en 2012. Además, el 2013 fue año de elecciones, donde se reeligió por segunda vez como presidente de la República a Rafael Correa. Estos eventos podrían haber alterado el orden social y ser una de las causas de que las tasas de repitencia y deserción hayan crecido.

Gráfico N° 5: Tasa Repitencia Escolar de Educación Inicial (Grupo 3 años) para el Cantón Quito

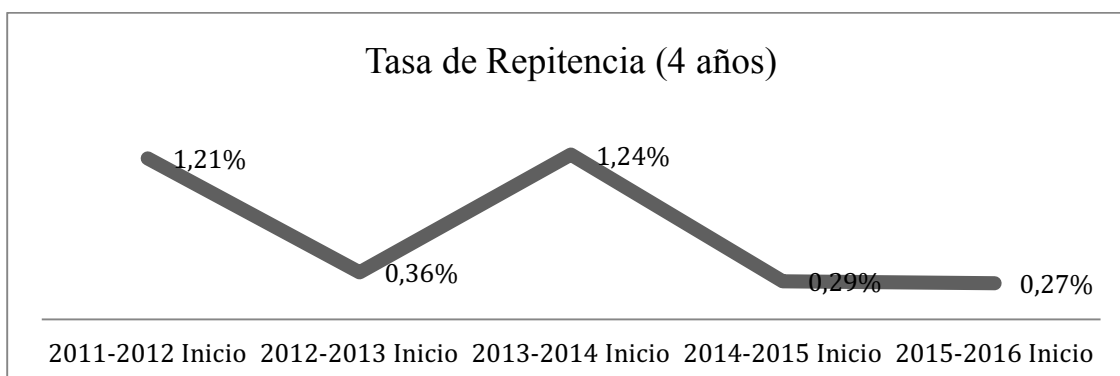


Fuente: Registros Administrativos, Ministerio de Educación (MINEDUC).

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

La tasa de repitencia en el grupo de 3 años (inicial 1) presenta una tendencia negativa, desde inicio del período ha bajado constantemente, excepto en el año 2013. Sin embargo, desde inicios del período muestra niveles bajo cero lo cual es satisfactorio para los indicadores del funcionamiento del sistema educativo.

Gráfico N° 6: Tasa Repitencia Escolar de Educación Inicial (Grupo 4 años) para el Cantón Quito



Fuente: Registros Administrativos, Ministerio de Educación (MINEDUC).

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

La tasa de repitencia en el grupo 4 años (inicial 2) presenta niveles mayores que las del grupo 3 años (inicial 1), este nivel es uno previo a empezar la educación general básica, y la dificultad se incrementa en alguna medida. Se observa en el año 2013 un pico de 1,24% siendo la más alta en el período, sin embargo, esta se normaliza a partir de 2014 alcanzando niveles bajo cero lo cual es lo óptimo.

Si bien la tasa de repitencia no ha seguido una clara tendencia en el período, los 2 últimos años se empieza a estabilizar con niveles bajo cero, lo que es sumamente beneficioso tanto para las niñas y niños en su proceso de aprendizaje como para la planificación presupuestaria. El costo de un individuo que repite un curso se podría utilizar para darle cabida a uno que no esté incluido dentro del sistema.

La UNESCO y UNICEF (1996) señalan que el bajo nivel de aprendizaje tiene relación con condiciones más externas que internas del sistema educativo; entre las cuales se encuentra escasas condiciones de vida, bajo nivel de ingreso familiar, entre otras. Estos factores influyen en el poco interés de las y los menores hacia la escuela, así como bajos niveles nutritivos que nos les permiten alcanzar un adecuado nivel de concentración.

La teoría señala que la alimentación escolar se relaciona con el problema de repitencia en la medida en que mejora las condiciones físicas para que la niña o el niño aprenda más. Una niña o niño bien nutrido permanece más tiempo concentrado y tiene mayores niveles de atención.

Por lo tanto, un sistema educativo donde la tasa de repitencia es elevada podría reflejar que no se está haciendo un uso eficiente de sus recursos, pues todo el dinero invertido en un año escolar de una niña o niño que repite el curso, es dinero que se desperdicia. Los programas de alimentación escolar dentro de sus objetivos buscan mermar este fenómeno que acarrea graves consecuencias sociales.

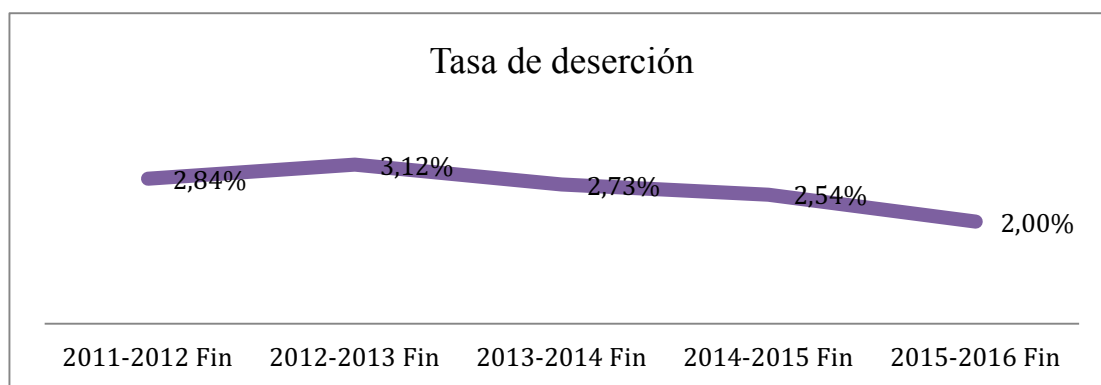
- ***Contribuir a disminuir la deserción escolar***

En la década de los 90 existió un incremento abrupto de las tasas de matriculación en América Latina. Sin embargo, el fenómeno de la deserción o abandono persiste, principalmente en el nivel de inicial o preescolar y en el bachillerato (Espíndola y León, 2002).

La deserción escolar constituye al parecer, un problema social para cualquier economía. Si en el futuro las y los jóvenes que abandonaron la escuela se insertan al mercado laboral, tienen menores aptitudes frente a los que se mantuvieron en el sistema, menor probabilidad de aprovechar los programas de capacitación y en general no son tan productivos, lo que condiciona según Espíndola y León (2002) el crecimiento económico de cualquier país.

El sistema de indicadores sociales del Ecuador (SIISE) integra dentro de su sección de educación a la tasa de deserción y repetición como indicadores para medir la calidad y eficiencia del sistema educativo. Es importante señalar que si bien el programa de alimentación escolar busca contribuir a reducir estos indicadores dentro de sus metas, no es alcance de la investigación analizar la calidad educativa de manera directa

Gráfico N° 7: Tasa Deserción Escolar de Educación Inicial para el Cantón Quito



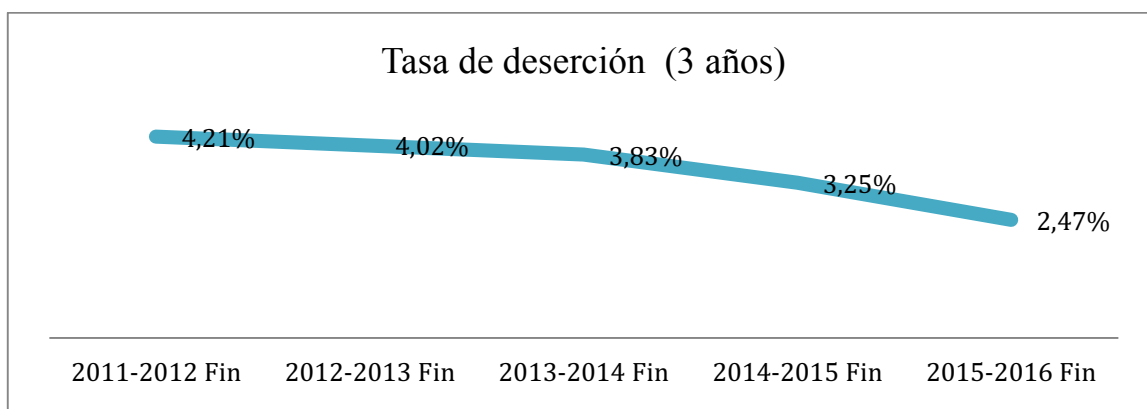
Fuente: Registros Administrativos, Ministerio de Educación (MINEDUC).

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

La tasa de deserción de la educación inicial en el cantón Quito ha ido disminuyendo a lo largo del periodo de análisis, lo cual es importante porque esta etapa es crucial en la formación cerebral de las niñas y niños. Además, en edades tan tempranas como son los 3 y 4 años, los individuos no desertan, son retirados del sistema educativo.

Aunque la tasa aún se encuentra sobre los cero puntos porcentuales, los últimos 3 años de análisis presenta una importante reducción de la deserción, hasta alcanzar el 2% en 2015.

Gráfico N° 8: Tasa Deserción Escolar de Educación Inicial (Grupo 3 años) para el Cantón Quito



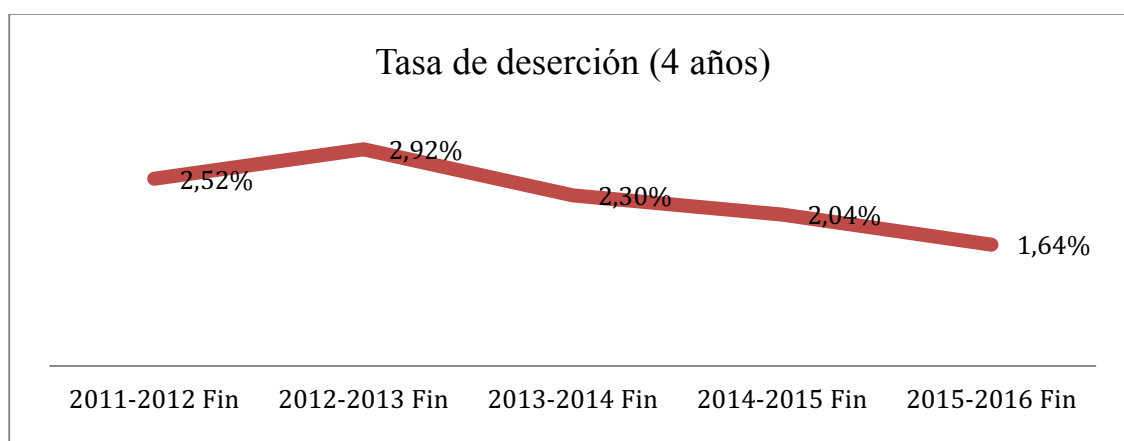
Fuente: Registros Administrativos, Ministerio de Educación (MINEDUC).

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

La tasa de deserción en el grupo 3 años (inicial 1) al parecer, es mucho más elevada que en el inicial 2, esto corresponde en mayor medida a lo “pequeñas y pequeños” que aun perciben las madres de familia a sus hijas e hijos a esta edad, por lo que son más fácilmente retirados del sistema educativo.

Sin embargo, se podría señalar que existe una disminución paulatina a lo largo del periodo, lo cual es importante ya que es en esta etapa donde las y los menores aprenden habilidades básicas de desarrollo motriz, entre otras, que les permitirá en el futuro desarrollar habilidades más complejas.

Gráfico N° 9: Tasa Deserción Escolar de Educación Inicial (Grupo 4 años) para el Cantón Quito



Fuente: Registros Administrativos, Ministerio de Educación (MINEDUC).

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

La tasa de deserción en el grupo 4 años (inicial 2), es menor que en inicial 1, principalmente porque este es el nivel previo a ingresar a la educación general básica.

La tasa a lo largo del período ha ido disminuyendo hasta alcanzar una cifra de apenas 1,64%, lo cual evidencia el avance que ha surgido en este aspecto.

El papel de las expectativas de las madres y los padres en la deserción escolar

La deserción como fenómeno constituye un caso particular, pues como se menciona con anterioridad “en edades tan tempranas las niñas y niños no desertan, son retirados del sistema educativo”. Por lo que juega un papel fundamental lo que las madres y padres esperan obtener producto de que sus hijas e hijos se eduquen en un sistema formal, para tomar la decisión de dejarlos o no en la escuela.

Multh (1961) citado de Bermúdez (2014: 84-85) señala que la formación de las expectativas parte del principio de la racionalidad en el comportamiento de los agentes, mediante el cual los individuos observan el comportamiento de las variables en el periodo anterior, procesan la información que consideran relevante y toman la mejor opción. Sin embargo, no todos los agentes disponen de la misma información, por tanto las expectativas de las madres y padres varían, y esto a su vez podría determinar de forma distinta la decisión de educar o no a sus hijas e hijos.

Anabalón et al. (2008) citado de Sánchez, Reyes y Villaroel (2016) señala que en la actualidad la mayoría de la población percibe a la educación como la forma en que se genera movilidad social.

Sánchez, Reyes y Villaroel (2016) establecen que la educación en una responsabilidad compartida entre familia y escuela. El entorno familiar propicia el desarrollo de la independencia de las niñas y niños principalmente en los primeros 5 años de vida, es aquí donde se van formando las condiciones afectivas, culturales y de valores que posteriormente en la escuela propician las primeras relaciones socio-afectivas fuera del entorno familiar.

Zhan (2006) estudió la relación de las expectativas en la participación de las madres y padres en el proceso educativo de las niñas y niños y encontró que las madres y padres cuyas expectativas en sus hijas e hijos son mayores, participan activa y regularmente en las actividades escolares, así como apoyo en las actividades extra escolares. Las expectativas entendidas como el nivel escolar que las madres y padres creen que sus hijas e hijos alcanzarán y como eso les servirá en el futuro

Por otro lado, en estudios que determinan la relación de las expectativas de las madres y padres en la educación de sus hijas e hijos según su nivel socioeconómico, se encontró que las madres y padres cuyo nivel socioeconómico es más bajo, presentan menor interés en que las niñas y niños continúen asistiendo a la escuela ya que perciben esto como una pérdida de tiempo que no incidirá en la inserción futura al mercado laboral (Weinberg, 2009). Por el contrario, las madres y padres con niveles económicos más elevados, esperan que sus hijas e hijos alcancen mayores niveles de escolaridad (Sánchez, Reyes y Villaroel, 2016).

Un estudio acerca de las expectativas de las madres en la educación de las niñas y niños de edad preescolar, determinó que las madres cuyo nivel de escolaridad es más elevado brinda mayor importancia a temas asociados al desarrollo personal y autónomo de las niñas y niños, mientras que las madres con niveles de instrucción más bajos enfocan sus expectativas en el control y la disciplina que la escuela le pueda brindar a sus hijas e hijos (Oliva y Palacios, 1997).

No obstante, autores (Davis-Kean, 2005; Schmitt-Wilson, 2012; Stull, 2013) concluyen que los padres con altas expectativas en la educación logran desarrollar esas expectativas en sus hijas e hijos, independientemente de su nivel económico. Los autores señalan que las expectativas bajas de los padres no solo se determinan por un bajo nivel socioeconómico, sino también por factores como interrupción familiar y un número elevado de hermanos, y estos a su vez tienen una relación de causalidad con la deserción escolar o la exclusión de las niñas y niños del sistema educativo.

En esta sección se puede evidenciar que las expectativas juegan un rol fundamental en la educabilidad de las niñas y niños, como en la decisión de las madres y padres de mantener a sus hijas e hijos en el sistema educativo. A su vez, son muchos factores los que intervienen en la formación de las expectativas de las madres y padres. Por lo tanto, es importante el fortalecimiento dentro de la comunidad educativa entre todos los actores para generar la información suficiente para que las madres y padres puedan tomar la decisión de mantener o no a sus hijas e hijos en el sistema educativo.

Si bien, la evidencia empírica señala que existe relación entre los programas de alimentación escolar y la disminución en la deserción escolar producto de una eliminación en las barreras de acceso, existen otros factores como las expectativas de las madres y padres que podrían determinar el por qué se genera este fenómeno. En microeconomía, la decisión de los agentes para maximizar su utilidad se basa en las expectativas, por tanto es importante a la hora de abordar este fenómeno así como en el diseño de los distintos programas tomar en cuenta este factor.

Una vez que se ha abordado el tema de las expectativas de las madres y padres en la educación formal de las niñas y niños, surge el debate de las consecuencias que este fenómeno social genera y como repercute en el desarrollo de las niñas y los niños.

El abandono escolar contribuye a obtener bajos niveles del aprendizaje básico lo que determina de manera negativa el desarrollo del potencial de las niñas y niños (Espíndola y León, 2002). La CEPAL en su revista “Panorama Social de América Latina” señala que este es el principal problema que un gobierno debe atacar dentro de la educación para garantizar la inclusión social y la igualdad de oportunidades.

Se evidencia que el abandono escolar constituye un problema social y económico grave, en la medida que va a limitar la capacidad de los individuos de insertarse en el mercado laboral o emprender actividades más productivas por la carencia de conocimientos básicos.

El factor económico según la teoría es uno de los determinantes principales del abandono escolar, el hecho de que un individuo perciba una ración alimenticia de manera gratuita que tiene la cantidad de calorías que una niña o un niño necesita para una adecuada alimentación, podría representar la eliminación de una barrera de acceso a la educación. Y como señala Stiglitz (2013: 159) “las oportunidades de los jóvenes, no deben depender de la riqueza de los padres”.

Por lo tanto, los programas de alimentación escolar pueden ser una de las herramientas del gobierno para generar un incentivo para que las madres y padres envíen a sus hijas e hijos al colegio.

La eficiencia de los recursos en este caso en particular, debería ir enfocada a entregar de manera oportuna una ración alimenticia que las madres y padres perciban como un incentivo para mantener a sus hijas e hijos en la escuela. Sin embargo, no se puede aseverar que esto mantendrá a las niñas y niños, pues existen un sinnúmero de factores que intervienen en este fenómeno.

- ***Mejorar el estado nutricional de las niñas y los niños***

Las inversiones en programas de alimentación escolar y en general cualquier tipo de intervención para erradicar la desnutrición y mejorar el estado nutricional de las niñas y niños y de la población responde al primer objetivo del milenio “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” (Sistema Integrado de Indicadores SIISE, s.f), cuyo trasfondo es darle las posibilidad a todas las personas de crecer de manera saludable.

Según el Sistema Integrado de Indicadores SIISE, en el Ecuador el derecho de crecer de manera saludable parecería estar condicionado por características socioeconómicas, como las limitaciones de ingreso de los hogares. Este factor “explica muchas de las muertes infantiles evitables y son la razón por la que muchos niños y niñas no están bien nutridos” (Sistema Integrado de Indicadores SIISE, s.f).

Una vez más se reconoce la importancia de las intervenciones para corregir este tipo de problemas sociales. Los programas destinados a erradicar las barreras de acceso, y brindar apoyo a los padres y madres, pueden corregir situaciones que resultarían catastróficas de no ser intervenidas a tiempo, principalmente en la infancia donde niñas y niños dependen de quienes los cuidan.

Según Pollitt (1990) los programas de alimentación escolar se relacionan de dos maneras distintas con el estado nutricional de las niñas y los niños. En primer lugar, el rendimiento de los menores se ve condicionado por el buen o mal estado de salud que tengan. En segundo lugar, cuando las niñas y los niños reciben el estímulo nutricional del desayuno escolar de manera temporal mejoran sus habilidades cognitivas y pueden aprender más mientras estén asistiendo a la escuela, por lo tanto, este factor también tiene estrecha relación con la tasa de asistencia. Independientemente de cual sea la escuela, las niñas y niños aprenden más cuando están mejor alimentados y asistiendo regularmente.

Investigaciones empíricas señalan que el ayuno genera déficit de atención y representa un problema en la memoria de corto plazo (Simeon y Grantham-McGregor, 1989; Cueto, Jacoby, Pollitt, 1998). Lo que hace el desayuno escolar es elevar los niveles de glucosa en la sangre, mantener más atentos y despiertos a las niñas y niños y así mejorar las habilidades para aprender (Korol y Gold, 1998 citado de Cueto y Chinen, 2000).

Si bien el alcance de la investigación o del programa no es medir el rendimiento académico, al realizar intervenciones que benefician a la educación de las niñas y niños a la larga ese es el objetivo. Este tipo de intervenciones busca incrementar el capital humano como a lo largo de la disertación se recalca.

Aporte Nutricional en la Educación inicial

La desnutrición infantil es uno de los principales problema de salud pública en la actualidad porque tiene relación directa con la mortalidad infantil. Además, como se menciona en secciones previas no propicia el desarrollo cognitivo de manera adecuada. Los países en vías de desarrollo se caracterizan por ser abundantes en recursos, por lo que el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2013) establece que el problema del país es redistributivo.

Las niñas y niños desnutridos tienden a ser personas más inactivas para poder conservar mejor las energías, lo cual les dificulta la capacidad de aprender habilidades que requieran un mayor grado de intelecto. De otra parte, las niñas y niños que en los primeros 5 años de vida no reciben los nutrientes

adecuados pierden en cierta medida la capacidad para discernir la información relevante (que incrementa el intelecto) de la que no es relevante (Salgueiro, 2004).

En la intervención al programa de alimentación escolar de PROALIMENTOS (2014) los profesores con mayor experiencia dentro del magisterio indican que un niño que llega a la escuela sin desayunar puede estar concentrado 45 minutos en el mejor de los casos, y a partir de ese tiempo es poco o nada lo que aprenderá, además, los profesores también identifican que alrededor del 70% del alumnado llega a la unidad educativa sin ningún tipo de alimentación previa.

La encuesta de condiciones de vida 2014 señala que en Pichincha la tasa de desnutrición crónica para las niñas y niños de 3 años (edad en que asiste a inicial 1) es de 28,35%. Mientras que para las niñas y niños de 4 años (edad en que asisten a inicial 2) es de 27,25%. La desnutrición crónica en Ecuador según datos de ENSANUT 2014 es de 25,3 en niños menores de 5 años, lo que quiere decir que la provincia de Pichincha se encuentra sobre el promedio nacional.

A modo de ejercicio, para entender si este nivel de desnutrición es alto o bajo, se compara con la tasa de desnutrición crónica en Chile país cuya tasa es de apenas el 2% (FAO, 2013), lo que quiere decir que en Ecuador aún se enfrenta niveles elevados de desnutrición. Lo que resulta preocupante, pues según la OMS el 45% de las muertes en las niñas y niños menores a 5 años se producen por la desnutrición.

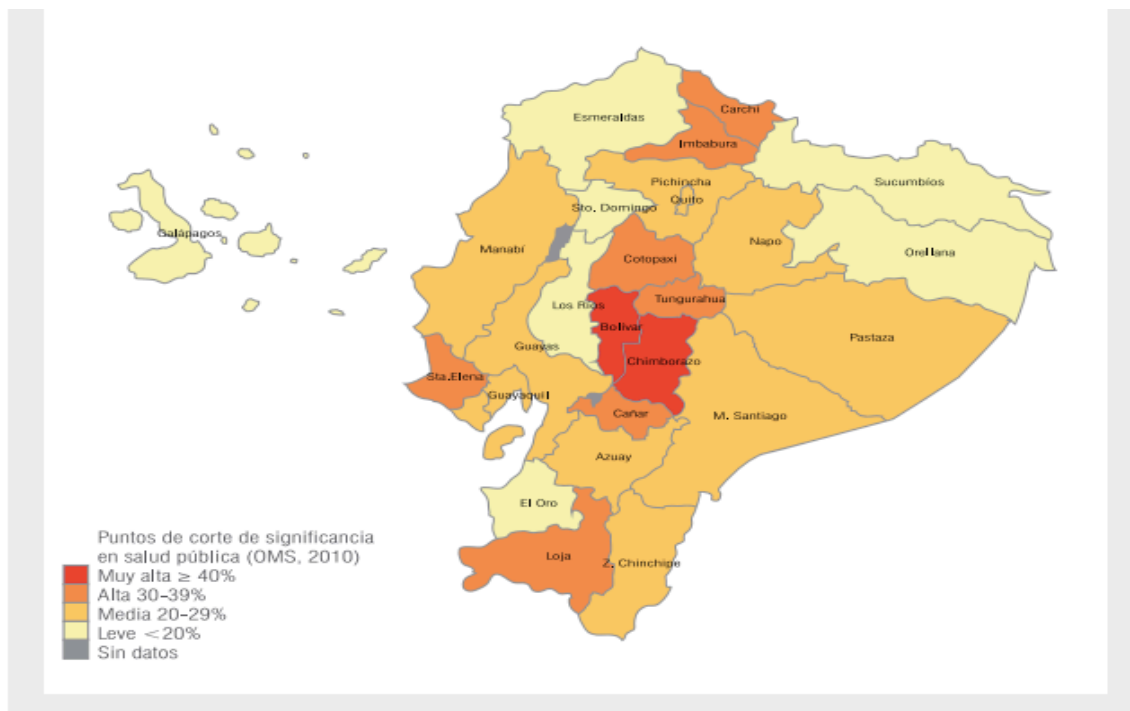
El INEC no proporciona datos de desnutrición a nivel cantonal por edades simples, por lo tanto es imposible obtener el dato de la tasa de desnutrición crónica de niñas y niños de 3 y 4 años en Quito. Sin embargo, se realizó un ejercicio de re escalamiento que brinda la noción de la tasa de desnutrición crónica en el cantón Quito para el grupo 1-4 años, que es la aproximación más cercana que se pudo realizar.⁷ Es importante aclarar que esta no es la tasa de desnutrición exacta, es simplemente un ejercicio que se utilizó para que se visibilice de mejor manera la realidad del cantón. Con el ejercicio de re escalamiento se obtuvo que la tasa de desnutrición crónica en Quito es de 23,79%.

La desnutrición crónica en niñas y niños de 0-5 años en la Provincia de Pichincha y principalmente en el Cantón Quito se considera que está en un nivel medio 20-29%. Sin embargo, provincias vecinas como son Esmeraldas y Santo Domingo presentan niveles leves de desnutrición. Por tanto, es un problema que no deja exenta a la población de estudio.

⁷ Ejercicio re escalamiento: se obtiene de las proyecciones referenciales de población provincial según años en grupos de edades en el periodo 2010-2020 (INEC) el total de personas en el grupo 1-4 años que vive en la provincia de Pichincha en el año 2014. Por otro lado, se obtiene de las proyecciones referenciales cantonales el número de personas en el cantón Quito en el año 2014. Se divide la población cantonal para la provincial y se obtiene la proporción de personas que viven en Quito con respecto a la provincia = 84,8%. Por otra parte, de la encuesta de condiciones de vida 2014 (INEC) se obtiene el porcentaje de personas con desnutrición crónica en el grupo 1-4 años en la provincia de Pichincha 28,07% y se multiplica para la proporción de personas de ese grupo de edad que vive en el cantón Quito $28,07\% * 84,8\% = 23,79$.

Una vez más, se recalca que esta no es la tasa de desnutrición oficial del cantón Quito para el grupo 1-4 años, simplemente se utiliza como un ejercicio para tener una intuición de la desnutrición en el Cantón.

Figura 1: Mapa de la desnutrición crónica por provincias (0-5 años)



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2011-2013. Ministerio de Salud Pública. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.

Elaboración: Freire et al.

La desnutrición crónica según la UNICEF, es un grave problema que persiste hasta la actualidad, en países en vías de desarrollo existe relación entre desnutrición y menor nivel de asistencia a la escuela, además Lancel vol. (2007) citado de UNICEF (s.f) estimó que las niñas y niños que asisten menos a la escuela enfrentan una pérdida del 22% de sus ingresos en promedio cuando alcanzan la edad adulta. Se observa que todos los objetivos del programa de alimentación escolar están conectados entre si.

Si bien, la desnutrición crónica ha disminuido en el país en los últimos 20 años, según el Ministerio de Inclusión Económica y Social, pasando de 41% en la década de los 80 a 23% en la última década, la realidad es que este fenómeno aún persiste y como se ha señalado presenta consecuencias mentales y económicas en el futuro, tanto para el individuo como para el conjunto de la sociedad.

La OMS señala que los alimentos que proporcionen los programas de alimentación escolar deben cubrir al menos el 65% de la ingesta calórica diaria, necesaria para un adecuado nivel de nutrición. El Healthy Children establece que la cantidad de calorías que una niña o niño de entre 3-5 años (edad que comprende a las niñas y niños de educación inicial) debe ser de entre 1000-1200 calorías al día.

El programa de alimentación escolar debería cubrir entre 650 y 780 calorías diarias, que según PROALIMENTOS (2014) debe estar distribuido de la siguiente manera:

- 25% desayuno escolar
- 10% refrigerio escolar
- 30% almuerzo escolar

Lo señalado, parece ser una meta difícil de cumplir. En 2000 se eliminó el almuerzo escolar, para universalizar la alimentación escolar a todas y todos los niños que su escuela reciba fondos del gobierno.

La ración alimenticia que recibieron las niñas y niños de la educación inicial fue, en la primera comida: cereal y leche, en la segunda comida que comprendió el refrigerio fue: cereal y una fruta. El cereal que recibieron las niñas y niños fue: maíz, cebada, quinua. Y las frutas proporcionadas dependieron de la temporada de mayor producción: manzana, pera, mandarina, banano, tomate riñón, jícama, zanahoria, durazno, reina Claudia, o un mix de muchas de estas en trozos (PROALIMENTOS, 2014).

Por lo señalado, se puede señalar que la alimentación escolar no cumplió con las necesidades calóricas diarias que la OMS establece deberían brindar este tipo de programas y en la actualidad la historia parece ser la misma.

El aporte nutricional que las niñas y niños reciben proveniente del programa “alimentación escolar”.

Cuadro: N°1 Aporte Calorico PAE

Combinación	Colada inicial rellena + educación galleta
Kcal aportadas por el PAE	300kcal
Proteínas aportadas por el PAE	11g

Fuente: Ministerio de educación.

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

Si bien la alimentación escolar es un complemento alimenticio, este apenas alcanza la mitad de la ingesta calórica que una niña o un niño debería recibir por parte de un programa de alimentación escolar según establece la OMS.

Cuando el programa era focalizado las niñas y niños beneficiarios recibían desayuno, refrigerio y almuerzo escolar, lo que garantizaba la ingesta completa de nutrientes que los individuos necesitan para el óptimo desarrollo. La universalización de los programas sociales constituye un derecho social que busca estabilizar la política económica, además dinamizar el funcionamiento de las distintas unidades gubernamentales y garantizar la asistencia social, así como la seguridad alimentaria entre otros (Hevia de la Jara, 2011).

Una política universal se esperaría que cubra las necesidades de niñas y niños. Es importante el bienestar general de la población, pero la política social debería ir direccionada en primera instancia a los grupos que más lo necesitan. El retirar la prioridad de grupos objetivos, parecería ser que incidió en ellos y tampoco alcanzó a cubrir la mínima necesidad del conjunto de la población.

Los micronutrientes en el desarrollo cerebral

Hasta el siglo pasado se creía que las conexiones neuronales y el desarrollo cerebral se daban únicamente hasta los 2 primeros años de edad, en la actualidad se sabe que en toda la etapa escolar el cerebro continúa formándose. Por lo tanto, la ingesta inadecuada de nutrientes no permite que dicho desarrollo cerebral se lleve a cabo (Ruíz, 2006).

El desarrollo cerebral está determinado por la información genética de cada individuo. Esta información es susceptible a cambios cuando interactúa con distintos factores del ambiente (Ropper y Brown, 2005 citado de Garófalo et al, 2009).

Los estímulos ambientales de los cuales depende el desarrollo cerebral son: consumo de micronutrientes, vitaminas, proteínas, energía, además, de la interacción social indispensable para que el ser humano forme conexiones neuronales (Garófalo et al, 2009). La comunidad científica establece la relación entre los micronutrientes y el desarrollo cognitivo.

Por ejemplo (Ruíz, 2006) señala que el cerebro está formado por un alto componente de hierro y por tanto es sensible a su consumo, de igual manera este elemento está presente en enzimas que agilizan el proceso cerebral. Por otro lado, la falta de zinc genera anemia en los infantes, la cual los expertos señalan tiene relación con la función cognitiva.

Las niñas y niños que presentan una condición de desnutrición tanto global como crónica pueden presentar problemas de comprensión de conceptos básicos, déficit de atención, hasta alteraciones mayores del sistema nervioso como estrés y depresión (Garófalo et al, 2009).

Una dieta rica en micronutrientes, principalmente en niños menores de 5 años (niñas y niños en educación inicial) garantiza la adecuada formación del cerebro, además, eleva las posibilidades de una niña o un niño de aprender. Es importante señalar que el alcance de la investigación no es medir el desarrollo cognitivo, con esto únicamente se señala la importancia del programa como política social y se recalca la importancia que la ciencia le da a este tipo de intervenciones.

Cuadro N°2: Aporte de micronutrientes del desayuno escolar para las niñas y niños de educación inicial

Micronutrientes Unidades		Colada de Educación Inicial	Galleta rellena
		35g	30g
Vitamina A(1)	UI	993.00	600.00
Ácido Fólico	ug.	58.10	38.40
Tiamina (B1)	ug.	0.19	0.44
Riboflavina (B2)	mg.	0.40	0.53
Hierro	mg.	4.14	1.83
Calcio	mg.	199.50	56.00
Zinc	mg.	1.71	
Energía	Kcal	160	140
Proteínas	gr	7	4

Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

Según Schneider (2014) los micronutrientes son los elementos que propician las reacciones químicas en el organismo y producen la función celular. Estos se encuentran en la naturaleza en forma de frutas y vegetales que se potencia si tienes una dieta basada en este tipo de alimentos.

El programa de alimentación escolar al parecer no cuenta con alimentos frescos, debido al costo más elevado de estos, además de que no son aptos para aguantar largos periodos en bodegas de almacenamiento. Por ello, los alimentos del programa de alimentación escolar se fortifican con micronutrientes pero de manera artificial (Schneider, 2014).

Es importante señalar, que por más que un alimento venga fortificado con vitaminas y minerales adecuados para el desarrollo cerebral como el hierro y el zinc, esto no reemplaza a los alimentos frescos, ni propicia al 100% una dieta saludable, principalmente en las edades tempranas que necesitan la mayor cantidad de nutrientes para su adecuado desarrollo.

Es indispensable en algún punto ofrecer alimentos frescos, principalmente a las niñas y niños de educación inicial cuyo nivel comprende las edades más sensibles para el desarrollo cerebral.

Es así que, destinar grandes cantidades de dinero a un programa, y que éste cada año se ejecute en mayor porcentaje y la gestión sea eficaz por distribuir el producto a todas las escuelas del país, este quizás no llegue a ser totalmente eficiente si no busca una dieta adecuada y saludable para las niñas y niños, que potencie los objetivos para el cual se creó y no únicamente busque abaratar costos.

El presupuesto del programa de alimentación escolar y su ejecución

El gasto público cumple un rol fundamental en las economías mixtas, ya que constituye la herramienta principal para promover el desarrollo económico y social en una nación (Scott, 2011).

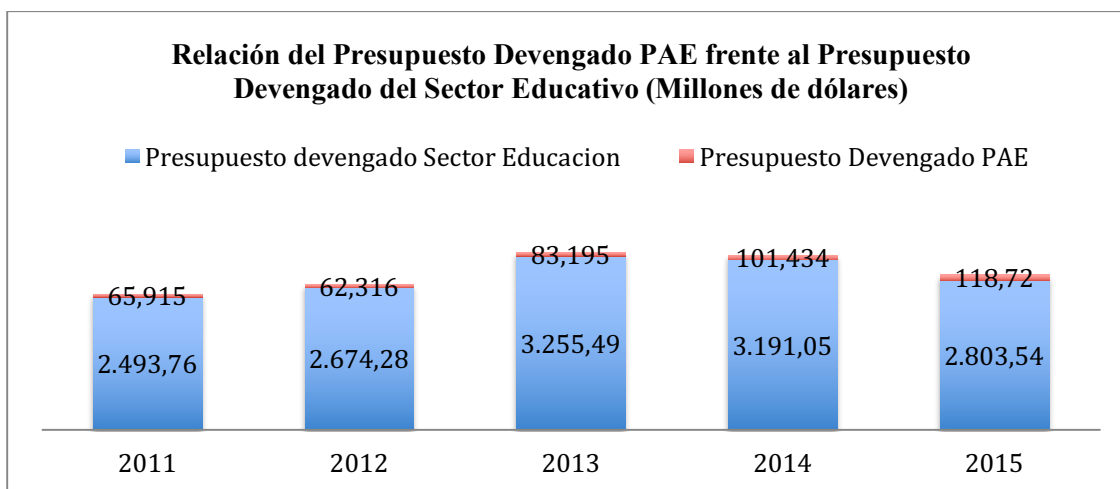
Por otro lado, el gasto público cumple con la función de reducir las disparidades económicas en una población. Históricamente, América Latina presenta altos niveles de desigualdad en los indicadores de bienestar dentro de la población de cada país, producto de una reducida capacidad fiscal para promover el desarrollo de las personas menos favorecidas (Scott, 2011).

Es importante que el gobierno invierta en programas sociales principalmente los que son enfocados a las niñas y niños ya que esto constituye una inversión al futuro. Además, niñas y niños que por ejemplo se encuentre desnutridos nunca podrán alcanzar su máximo potencial (Stiglitz, 2013: 423).

Stiglitz (2013: 423) señala que un cuarto de los hombres estadounidenses que no culminan la escuela se encuentran en la cárcel frente a solo el 4% que si la culminan. Por tanto, invertir en programas sociales para niñas y niños no solo garantiza un derecho de las personas, además, genera una externalidad positiva para la sociedad al tener personas más educadas e integradas a la sociedad.

En los inicios del programa de alimentación escolar fue financiado con recursos públicos y del programa mundial de alimentos (PMA) casi en igual proporción. Sin embargo, a partir de 1990 la proporción cambió a 80% por parte del gobierno y 20% por parte del PMA. Finalmente, en el año 2005 termina la intervención del PMA en el programa de alimentación escolar, el mismo que desde entonces hasta la actualidad es financiado 100% con recursos del gobierno (Consultoría RFP-ECU, 2012)

Gráfico N° 10: Proporción del presupuesto del PAE Ecuador con respecto al presupuesto total del sector educación



Fuente: e-SIGEF.

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

El presupuesto del PAE en relación al presupuesto total destinado al sector educación representó alrededor de 3-4% del total, lo que significa que esta inversión tiene relevancia en términos monetarios para todo el sistema educativo. Por lo tanto, debe ser una inversión eficiente tanto en su proceso de gestión como en el cumplimiento de objetivos para el cual se creó. El Ministerio de Educación en un comunicado destacó que éste es uno de sus proyectos emblemáticos y que todos los esfuerzos de PAE están enfocados en distribuir un complemento alimenticio adecuado para propiciar el desarrollo de las niñas y niños.

A continuación se describe todo el componente presupuestario del PAE a niveles nacional y específicamente en el cantón Quito para el nivel inicial, con la finalidad de comprender la dinámica de esta inversión en particular y si su ejecución se ajusta a los objetivos para el cual el programa se creó.

Cuadro N° 3: Distribución del presupuesto PAE-Ecuador

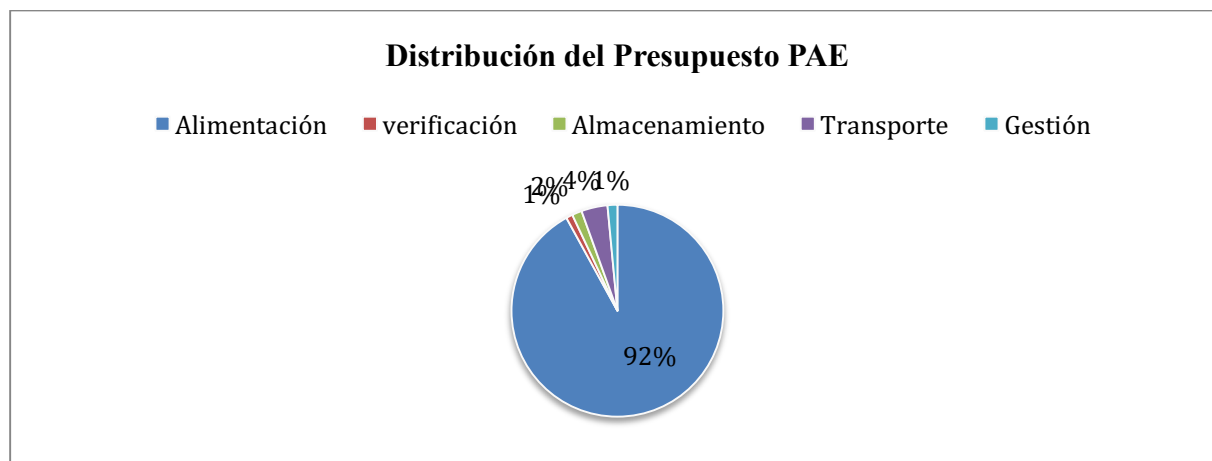
Rubro	Porcentaje Asignado
Alimentos	92%
Verificación	1%
Almacenamiento	1,5%
Transporte	4%
Gestión	1,5%

Fuente: MINUEDUC.

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

La mayor parte del presupuesto de PAE se destina netamente a la compra de los alimentos 92% y el 8% restante se utiliza para almacenamiento, transporte y la gestión del proyecto.

Gráfico N° 11: Distribución del presupuesto PAE



Fuente: MINUEDUC.

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

Según funcionarios del PAE encargados del área de presupuesto, la planificación presupuestaria se realiza con un número de estudiantes proyectados, al contrastar con el número real de beneficiarios, el presupuesto devengado frente al codificado varía, pues según señalaron existe alto nivel de movilidad en el sector educativo, principalmente en la educación inicial, ya que no constituye un nivel obligatorio para ingresar a la educación general básica.

El costo unitario del programa oscila entre los \$0,23 ctvs. Sin embargo, en el periodo de análisis se otorgaba desayuno y refrigerio por lo que el costo unitario ascendía a \$0,54 ctvs. Este rubro cubrió la producción, almacenamiento, distribución y los costos administrativos.

La proporción de los costos en el periodo de análisis fue más o menos la misma. El 92% del presupuesto se destina a la compra de alimentos, 4% transporte, la gestión y almacenamiento 1,5% respectivamente, esto para el total de 180 días que dura el ciclo en la educación inicial y 200 en el resto de la educación formal.

Cuadro N° 4: Precios Referenciales Alimentación Escolar

Producto	Costo TM	Costo por Unidad	Costo por Porción
Colada Quinoa Educación Inicial	2.379,69	2,3797 (1 kilo)	0,068 (35 gramos)
Galleta Tradicional	2.049,05	0,0613 (30 gramos)	0,0613 (30 gramos)
Galleta Rellena	2.412,11	0,0724 (30 gramos)	0,0724 (30 gramos)
Barra de Cereal	3.191,14	0,0798 (25 gramos)	0,0798 (25 gramos)
Granola en Hojuelas	2.500,00	1,5 (600 gramos)	0,075 (30 gramos)
Leche UHT		0,3 (200 ml)	0,3 (200 ml)

Fuente: MINEDUC, SAE.

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

El mayor porcentaje de la distribución del presupuesto PAE se centra en la compra de alimentos con el 92%. En el cuadro de detalla cada uno de los productos que el programa ofrece a las niñas y niños de educación inicial, así como el costo unitario y finalmente el costo por porción.

En el periodo de análisis las madres y padres preparaban la colada como parte de su contribución para mejorar el programa a través de las comisiones. Por lo tanto, el valor especificado en la tabla contempla únicamente el polvo para colada, adicionalmente al momento de preparar se utilizaba azúcar, frutas y leches que eran aporte de las madres y padres. Por lo tanto, el costo real era mayor que el especificado.

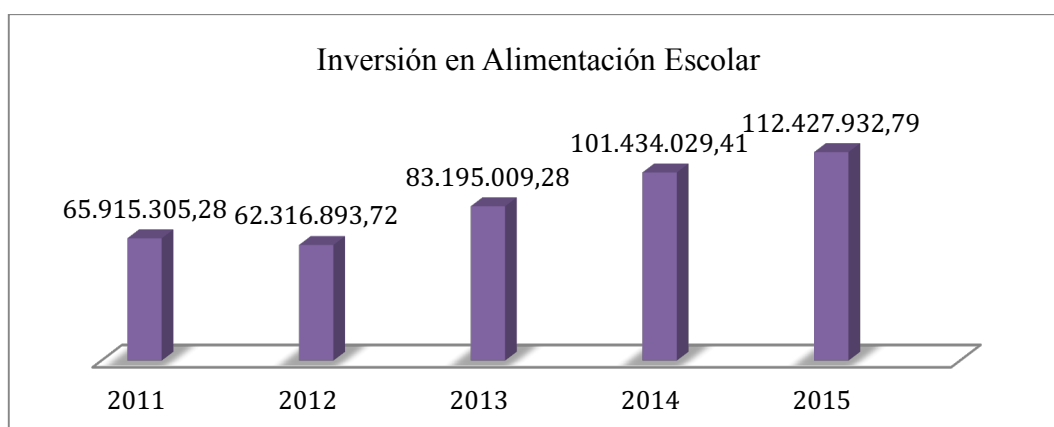
Cuadro N°5 Inversión en Alimentación Escolar a nivel Nacional

Año	Institución	Presupuesto Devengado	
2011	MINEDUC	3.013.851,15	65.915.305,28
	MIES	62.901.454,13	
2012	MINEDUC	21.674.895,50	62.316.893,72
	MIES	40.641.998,22	
2013	MINEDUC	82.504.128,54	83.195.009,28
	MIES	690.880,74	
2014	MINEDUC	27.095.526,75	101.434.029,41
	IPA	74.338.502,66	
2015	MINEDUC	1.483.971,99	112.427.932,79
	IPA	117.236.815,78	

Fuente: e-SIGEF - MINFIN, MINEDUC, UNA

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

Gráfico N° 12: Inversión en Alimentación Escolar a Nivel Nacional (Presupuesto Devengado)



Fuente: e-SIGEF - MINFIN, MINEDUC, UNA

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

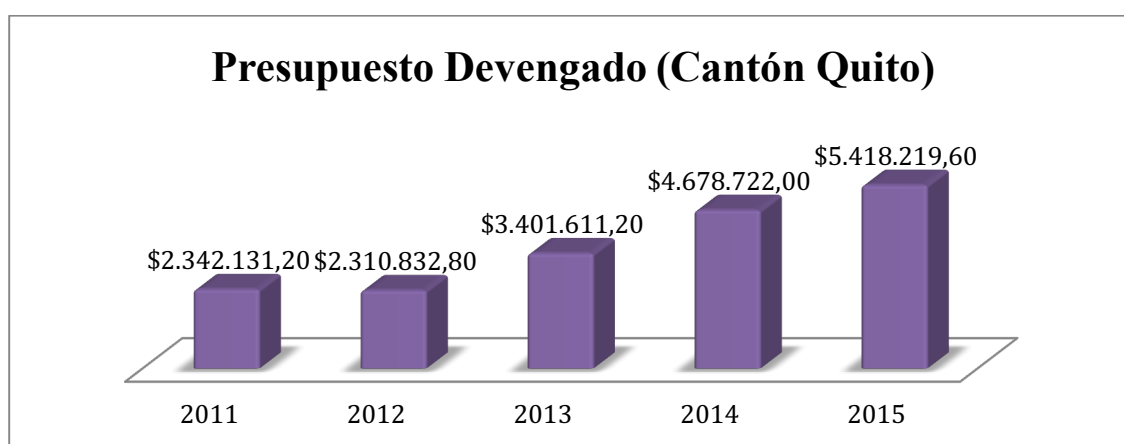
Según Garrigos (s.f) el presupuesto devengado constituye una obligación de pago, una vez que se ha contratado algún bien o servicio. El Estado recibe la factura de los distintos proveedores y se genera

una obligación de pago. Para esto, el Estado ya ha realizado previamente un presupuesto para el año fiscal. El presupuesto devengado por lo tanto se considera el porcentaje que se ejecuta del presupuesto codificado que es el que prepara el ministerio de finanzas.

Además, según Garrigos (s.f) el presupuesto devengado es un indicador de eficiencia pues muestra que tanto logra realmente ejecutar una unidad gubernamental.

El presupuesto devengado a nivel nacional casi se ha duplicado en los últimos 5 años y esto corresponde al incremento sustancial de la demanda. Pues como se señaló anteriormente la mayor parte del presupuesto es destinado netamente a la compra de alimentos, si el número de niñas y niños se incrementa, el presupuesto de igual manera.

Gráfico N° 13: Inversión en Alimentación Escolar en el Cantón Quito: Educación Inicial



Fuente: e-SIGEF - MINFIN, MINEDUC, UNA

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

Según funcionarios de PAE el presupuesto devengado se calcula tomando en cuenta el presupuesto unitario para el total de niñas y niños, y en el caso de la educación inicial por los 180 días que comprende el periodo escolar para ese nivel.

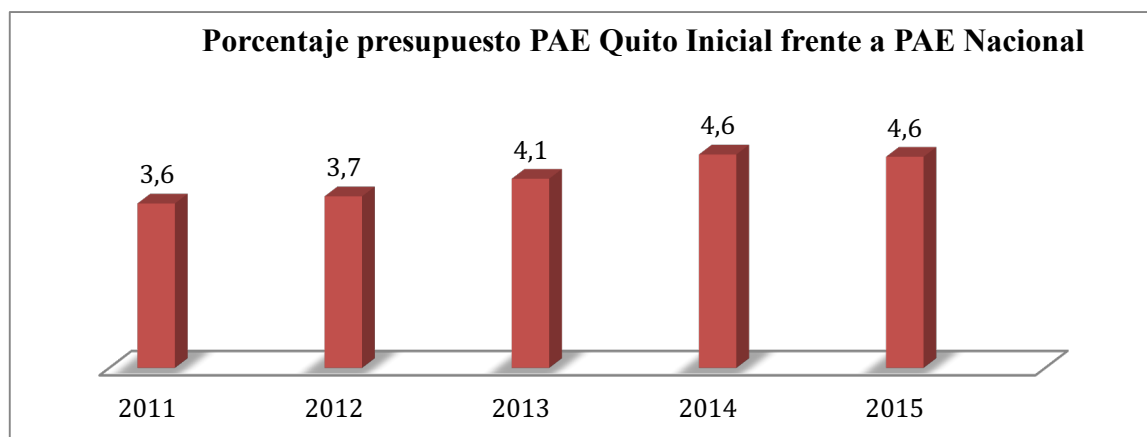
Si bien los funcionarios del PAE no otorgaron información del presupuesto codificado que envía el ministerio de finanzas, éstos aseguraron que se ejecuta el 99,3% del presupuesto codificado⁸.

Y que es importante considerar que la planificación se hace con el número de estudiantes proyectados. Los funcionarios encargados del presupuestos del PAE señalaron “que al fin de cuenta se paga el rubro de los estudiantes reales que asisten al sistema educativo. No es que no se ejecuta el presupuesto, al final de cada periodo todas las niñas y niños reciben alimentación escolar”.

Por lo tanto, según los funcionarios del PAE, la gestión de compra, almacenamiento y distribución es altamente eficiente.

⁸ Según el PAE, no entregan información del presupuesto codificado que es lo que el ministerio de finanzas asigna a inicios de cada año, porque en el periodo de análisis, el proyecto estuvo dentro del Ministerio pero era manejado por el programa de provisión de alimentos. El PAE realizaba la transferencia y existieron momentos en que “existió una desigualdad en el presupuesto” citado textualmente de los funcionarios del PAE. Sin embargo, señalan que no es que no se les dio el dinero en ese tiempo, solamente que los registros no son claros.

Gráfico N° 14: Porcentaje del presupuesto devengado a nivel Nacional que es proporcionado para el Cantón Quito (Nivel Inicial)



Fuente: e-SIGEF - MINFIN, MINEDUC, UNA

Elaboración: Paola Alejandra Minda.

El presupuesto del Cantón Quito para las niñas y niños constituye alrededor del 4% del total nacional. Lo cual es alto si se toma en cuenta que este porcentaje únicamente representa al nivel inicial del cantón. Año a año el presupuesto se incrementa, pues como se observa en la primera parte del capítulo la demanda cada vez es mayor, en los últimos 5 años ésta se ha triplicado.

La ejecución presupuestaria según los funcionarios del PAE casi alcanza el 100%, pues todas las niñas y niños que estén cubiertos por el sistema educativo público tienen acceso. Y este porcentaje únicamente varía según los funcionarios del PAE, cuando se ajusta el total de beneficiarios proyectados frente a los reales.

Según datos y la información obtenida por los mismos funcionarios del PAE, la ejecución del programa es eficiente. Sin embargo, en el segundo capítulo se contrarresta, la información de las cifras con la realidad, vista desde la óptica de todos los actores que engloban al fenómeno.

Análisis de Costos (La Deserción Escolar vs Programa de Alimentación)

Las decisiones de inversión dentro del sector público deben ir acompañadas de evidencia que las respalde. Una de las herramientas con las que se cuenta es el análisis ABC (Análisis costo beneficio), donde se da “una valoración de los costos y beneficios sociales” que intervienen en un determinado programa social (Aparicio, 2013: 24).

Según Aparicio (2013: 25) existen dos formas de realizar una valoración de este tipo: curvas de demanda y el cálculo de las elasticidades en el caso de que la información del mercado lo permita, u otros métodos indirectos. En el caso de no contar con la información de las curvas de oferta y demanda para modelar, se realiza un coste de reemplazo en el que el valor del beneficio es reemplazado por el coste que evita (Aparicio, 2013).

Para el caso de esta aproximación el coste de reemplazo será el costo de la deserción escolar, que es el costo en el que incurre el Estado cuando una niña o niño no se mantiene en el sistema, frente al valor que le representa el programa de alimentación escolar que busca evitar este fenómeno. Es importante señalar que este ejercicio es una aproximación que busca únicamente evidenciar los costos a los que se enfrenta el sector educativo, porque como ya se menciona en secciones previas, la deserción escolar es un problema complejo que no depende únicamente de la alimentación.

La deserción escolar constituye uno de los problemas que existe dentro del sistema educativo. De éste se derivan dos tipos de costos: los sociales y los económicos. Los sociales son difíciles de estimar pero entre ellos Espíndola y León (2002) señalan que se encuentra una fuerza de trabajo menos calificada, por tanto, podría existir menor productividad dentro de la economía, menor crecimiento de la economía producto de la baja productividad y mayores gastos en los que el Estado debe incurrir para financiar programas sociales que busquen mermar este fenómeno. Y por otro lado, están los económicos que según Gonzáles, Uribe y Gonzáles (2005) son uno de los mayores problemas de la deserción escolar porque generan una pérdida de recursos para el Estado, ya que el dinero que se invierte en una niña o niño que abandona el sistema educativo no se recupera.

La debilidad de los datos dificulta la estimación de la deserción escolar, sin embargo Gonzáles, Uribe y Gonzáles (2005) señalan que se puede realizar “estimaciones gruesas” de los costos directos.

Para lo cual se calcula un indicador de costos directos, donde Da es la cantidad de estudiantes que desertan en un año y Ca es el valor promedio que cada estudiante le cuesta al sistema educativo anualmente.

$$Ic = Da \times Ca$$

El Costo de la Deserción Escolar en el Cantón Quito para las niñas y niños de la Educación Inicial

Años	2011	2012	2013	2014	2015
Valor promedio de un estudiante (\$USD actuales)	579,3	593,0	704,6	658,8	541,2
Número de niñas y niños que desertan en un año	674,7	737,0	944,9	1203,4	1114,9
Costo de la deserción escolar	390822,4	437051,0	665765,6	792843,4	603376,9

Fuente: e-SIGEF, MINEDUC

Elaboración: Paola Alejandra Minda

El costo de la deserción representa aproximadamente el 17% del total del presupuesto del programa de alimentación escolar en el Cantón Quito para el nivel inicial en el año 2011, mientras que para el año 2015 representó el 11%.

El costo de la deserción escolar equivale a darles alimentación escolar a 4021 niñas y niños en 2011 en el cantón Quito del nivel inicial, mientras que en 2015 equivalió a darles alimentación escolar a 6027

niñas y niños. A su vez, representa el costo de mantener a 675 niñas/os en el sistema educativo al año para el nivel inicial en el Cantón Quito y 1115 niñas/os en 2015.

Esta es una aproximación que sirve para ejemplificar la pérdida de bienestar en términos monetarios que surge al tener deserción escolar en el Cantón Quito, sin mencionar los problemas sociales provenientes de este fenómeno. Por ello, es importante hacer inversiones que busquen contrarrestar este tipo de problemáticas. Sin embargo, el fenómeno de la deserción escolar es complejo y no solo la alimentación escolar es un determinante, por tanto este ejemplo únicamente busca brindar una noción.

El presupuesto en relación con los objetivos que pretende potenciar el programa

Los funcionarios del PAE establecieron que este programa, es tratado como un instrumento educativo más, que sirve como complemento alimenticio, sin embargo y se cita textualmente recalcaron que “nunca ha sido un programa nutricional”.

A pesar de esa aclaración, a la hora de buscar información oficial del programa, éste tiene objetivos educativos y nutricionales claramente establecidos que al principio del capítulo se señalan detalladamente.

Por otra parte, establecieron que el programa sí contribuye a mejorar el abandono y la repitencia en el sistema educativo. Además, señalaron que cuando por decreto ministerial se universalizó la alimentación escolar, el único objetivo que se buscó fue alcanzar mayores beneficiarios, pues el programa antes de eso era focalizado y se entregaba desayuno y almuerzo, lo cual cubría mejor las necesidades calóricas de las niñas y niños que más lo necesitaban.

Criterios para la Asignación presupuestaria

Según Ministerio de Finanzas (2012) son 4 los criterios que se toman en cuenta para la asignación presupuestaria a un proyecto social.

- Formulación o planificación
 - Discusión previa a aprobación
 - Ejecución del presupuesto
 - Posterior evaluación para el siguiente periodo
1. Dentro de la formulación se realiza un diagnóstico de la población objetivo y la problemática. Permite visibilizar que sucedería en el futuro si el programa no se aplica de manera adecuada. Se estima el monto de la inversión que se necesita para cubrir con las necesidades de una determinada población en función del diagnóstico previamente realizado (Ministerio de Finanzas, 2012).
 2. En la fase de aprobación el Ministerio de Finanzas aprueba la proforma que le envía la entidad pública, en este caso PAE. La aprobación pasa por un proceso de revisión de la proforma y se prueba en la medida que exista disponibilidad de los recursos (Ministerio de Finanzas, 2012).

3. Una vez aprobado el presupuesto “Es responsabilidad de la entidad pública tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa” (Ministerio de Finanzas, 2012). Esto debe ir acorde a los objetivos que se plantea en la fase de formulación.
4. La fase de evaluación debe presentar un control de los resultados, con la finalidad de que esta sirva para la formulación del siguiente periodo (Ministerio de Finanzas, 2012).

En las entrevistas realizadas a los funcionarios de PAE (E1,E2) se mencionó que en la fase de formulación el único factor que se toma en cuenta es el número de niñas y niños, y que “este programa es un recurso educativo más como libros y uniformes’ (E2). Esta afirmación podría sugerir que no se está tomando en cuenta la problemática de desnutrición que existe en el cantón Quito, ni la incidencia que este factor tiene en el desarrollo de las niñas y niños.

Según las entrevista realizadas en PAE (E1, E2) para la fase de formulación existe un convenio con el área de nutrición del Ministerio de Salud para la elaboración de la composición nutricional de los alimentos. Sin embargo, la OMS establece que la cantidad máxima de azúcar permitida en los alimentos de los programas de alimentación es escolar debe ser menor de 15gr en 100gr. La alimentación escolar en el periodo de análisis ofrecía 3 productos entre el desayuno y refrigerio, el nivel de azúcar consumido será mayor al 20% permitido.

Los funcionarios entrevistados de PAE (E1, E2 y E3) señalaron que el desfase que pudiera existir surge por la diferencia de la información proyectada a inicios del período contra la real a finales del período. A lo largo del capítulo, se analiza la problemática de la alimentación no solo como un derecho, sino como un factor que incide en la salud y educación de las niñas y niños. Además, es un problema que no solo engloba a las niñas y niños, sino también a madres y padres, profesoras y profesores, por lo que la consideración de todos los actores en el diseño, podría dar una mirada más amplia y completa. Un análisis de contexto de cada población posiblemente puede ser un factor importante a considerar en la formulación. El número de niñas y niños es fundamental porque debe existir una adecuada cobertura. No obstante, la literatura sugiere que existen otros aspectos igual de importantes.

La evaluación que hacen al final de cada período mide la cobertura del programa y en que medida van el presupuesto va siendo ejecutado según las fechas previstas (E1, E2 y E3). Sin embargo, no se mide sistemáticamente el cumplimiento de objetivos. Esta área no cuenta con la información estadística que permita visibilizar el cumplimiento de esto. Se mencionó “en el futuro se planea hacer un análisis de resultados, se está construyendo la línea base”. No obstante, aún no existe la información. Por tanto, la evaluación no mide en que medida se cumplen los objetivos, ni se utiliza para la formulación del siguiente periodo.

No existe una clara evidencia de que los criterios para la asignación del presupuesto van acorde a los objetivos que el programa pretende potenciar, ni brinda una noción del cumplimiento de estos producto de proporcionar alimentación escolar a las niñas y niños de educación inicial en el cantón Quito.

Por tanto, la información analizada demuestra que no ha existido total relación entre los objetivos que el programa busca potenciar y los criterios para la asignación presupuestaria del PAE en el cantón Quito para las niñas y niños de educación inicial.

La teoría señala que la eficiencia es la relación de los recursos con el logro, el logro se mide a través del cumplimiento de los objetivos para el cual un programa se creó. Este concepto es fundamental pues los objetivos no se eligen al azar, es un proceso arduo de reflexión proveniente de la necesidad de una problemática (Fernández y Schejtman, 2012: 90). Si los objetivos no se están cumpliendo porque a la hora de la planificación este aspecto no se toma en cuenta, no podemos hablar de que exista eficiencia en un programa.

En el siguiente capítulo se evalúa el desempeño del programa a través de la perspectiva de los actores y se ajusta al concepto de eficiencia para poder generar recomendaciones que mejoren el desempeño del programa de alimentación escolar.

CAPITULO II: EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR, FORTALEZAS Y DEBILIDADES

El programa de alimentación escolar en comparación con la región

La teoría señala la importancia que tienen los programas de alimentación escolar no solo como un mecanismo para eliminar las barreras de acceso, sino también en mejorar la capacidad de concentración de las niñas y niños al menos en el corto plazo.

En la actualidad en Ecuador no existe una evaluación de impacto del programa de alimentación escolar, no obstante, es posible analizar las evaluaciones de impacto del mismo tipo de programas en la región e identificar cuáles son los aspectos que éste logra potenciar. Si bien, cada país tiene características distintas de la población, comparten muchos aspectos en común que podrían ser comparables y brindar intuiciones del logro de este tipo de programas.

Colombia:

El PAE en Colombia, al igual que en Ecuador es un programa del gobierno que cubre a todos los colegios públicos brindando un suplemento nutricional que busca fomentar el incremento de la matrícula y la permanencia de las niñas y niños en el sistema educativo.

G. Exponencial y CINDE (2013) realizaron un análisis de impacto del programa de alimentación escolar en Colombia para estimar en qué medida el programa se relaciona con la asistencia, deserción escolar y la seguridad alimentaria.

Para la estimación que G. Exponencial y CINDE realizaron, la única diferencia entre el grupo de tratamiento y control es ser beneficiario de PAE, para que la comparación que realicen entre grupos, controlando todas las variables, se atribuya únicamente al acceso al programa de alimentación.

Los resultados muestran que el programa de alimentación escolar en Colombia tiene impacto significativo en la deserción escolar tanto en áreas rurales como urbanas. De otra parte, el programa de alimentación escolar tiene efecto en la asistencia pero solo en el área urbana. Lo que quiere decir, que este tipo de programas son más significativos en contextos donde quizás las madres trabajan, o en

general tiene mayor ocupaciones frente a las madres en el campo y el hecho de que las niñas y niños reciban la alimentación en las escuelas representa un incentivo para enviarlos.

Perú:

La evaluación de impacto del programa de alimentación escolar en Perú analizó el efecto del mismo en el desempeño académico de las niñas y niños; si bien, este objetivo difiere del de esta disertación, encontraron relación entre el programa y el estado nutricional de los beneficiarios.

Los resultados muestran que el programa de alimentación escolar aporta glucosa y calorías que son fundamentales para mantener un adecuado estado nutricional, principalmente si son ingeridas en las primeras horas de la mañana. Del mismo modo, el consumo regular de nutrientes beneficia a la concentración de las niñas y niños, el impacto es mayor si los beneficiarios presentan desnutrición (Ministerio de Salud de Perú y PRISMA, 2003).

Brasil:

El programa de almuerzo escolar en Brasil es el principal de este tipo en todo el país. El financiamiento del mismo abarca alrededor del 60% de todos los ingresos de los programas de alimentación.

Dall'Acqua (1991) señala que existe un grupo de estudios que sostienen la teoría de que la elasticidad ingreso y el consumo de nutrientes es débil, por lo tanto por más que exista crecimiento económico sostenido y disminuya la pobreza, no necesariamente disminuirá la tasa de desnutrición en los países de bajos ingresos.

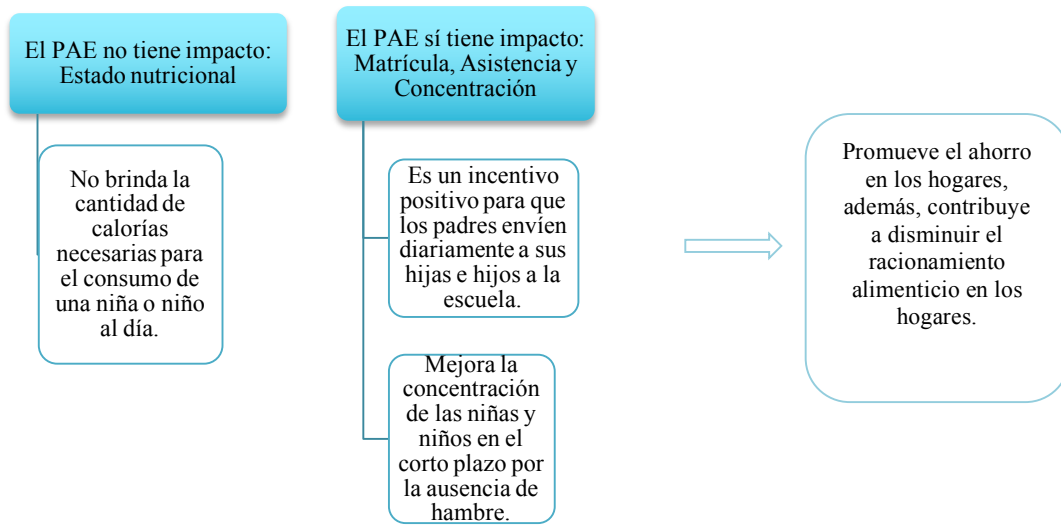
Los teóricos que mantienen la postura de que existe una débil relación de la elasticidad con el consumo de nutrientes, justifican la intervención del Estado a través de programas de nutrición y además, surgieron la necesidad de evaluar la política nutricional del país.

La evaluación de impacto del programa de almuerzo escolar buscó evaluar el impacto que tuvo el programa en el consumo de calorías y proteínas. Las niñas y niños que no recibieron el programa fueron el grupo de control y los que sí fueron de tratamiento.

Los resultados de la evaluación de impacto demuestran que ser beneficiario de un programa de alimentación escolar está asociado al consumo de 357 calorías y 8,g de proteína al día por cada niña y niño.

Adicionalmente, Dall'Acqua (1991) avaluó los efectos en la matrícula y determinó que para al menos un 60% de los padres cuyas hijas e hijos se beneficiaban del programa, éste sirvió como incentivo para mandar a los menores a la escuela, por lo tanto, se atribuyó al programa “merienda escolar” el incremento del número de niñas y niños matriculados.

Figura N° 2: Aspectos que logran potencias los PAE's (Región)



Fuente: Dall'Acqua, 1991; PRISMA, 2001; G. Exponencial y CINDE, 2013.

Elaborado: Paola Alejandra Minda Cañas.

Si bien, cada uno de los programas de alimentación escolar en la región tiene su propio modo de operación, así como cada uno persigue objetivos distintos dependiendo de las necesidades de la población en particular: en algunos casos educativos, nutricionales, como respuesta a alguna crisis, de salud, entre otros. Existen factores en común que se hallan acerca del impacto que este tipo de programas tiene en la población objetivo.

Las conclusiones de los análisis de impacto antes mencionadas representan los resultados de un país entero y esta disertación está situada en un cantón, por tanto, la intención de la sección previa no es comparar los logros de los programas en Colombia, Perú y Brasil con los logros del programa en el cantón Quito para una determinada población. Simplemente, es una herramienta que busca visibilizar el desempeño de este tipo de programas, respetando las diferencias entre países y entre los niveles macro y meso. Sin embargo, es importante mencionar que los análisis de "macro a meso no se remiten a la descripción de realidades empíricas específicas, sino más bien constituyen conceptos analíticos que pueden usarse en el estudio de cualquier realidad empírica" Alexander y Giesen (1994: 9) citado de (Salles, 2001).

El programa de alimentación escolar según los análisis de impacto de Colombia, Perú y Brasil no mejorara el estado nutricional de las niñas y niños, pues la proporción de calorías que brinda está muy por debajo de lo que la OMS establece. Para el análisis del PAE en el Cantón Quito la situación es similar, partiendo del hecho de que el análisis de las calorías que el programa aporta frente a lo que la OMS determina como la cantidad óptima, el programa aún se encuentra muy por debajo del promedio, por lo tanto, éste solo funciona como complemento alimenticio.

Sin embargo, los PAE's según los análisis antes mencionados si logran su objetivo educativo principal que es el incremento de la matrícula, los padres perciben a este tipo de programas como un ayuda en el

ahorro de los ingresos del hogar. En general, en todos los casos los padres envían más a sus hijas e hijos a la escuela gracias a este tipo de programas.

Cuadro N°7 : Costos Unitarios PAE's

País		Ecuador	Perú	Brasil	Colombia
Menús Ofertados		Desayuno y Refrigerio	Desayuno y Almuerzo	Desayuno, refrigerio y almuerzo	Desayuno, refrigerio y almuerzo
Modo de Suministro	Desayuno	Inicial y General Básica (rural)- Jornada diurna	Inicial y Primaria - Jornada diurna	Preescolar, Primaria y Secundaria- Jornada diurna	Inicial-Jornada diurna
	Refrigerio	Inicial y General Básica (urbana)- Jornada diurna		Preescolar, Primaria y Secundaria- Jornada diurna	Inicial-Jornada diurna
	Almuerzo	General Básica (Unidades del Milenio)- Jornada Vespertina	Primaria (focalizado a los dos quintiles más pobres) -Jornada vespertina	Primaria y Secundaria- Jornada vespertina	Primaria- Jornada vespertina
Costo Unitario promedio		0,20\$	0,52\$	0,30\$	0,57\$

Fuente: Programa Nacional de Alimentación Escolar- Brasil (2014), Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma- Perú (2013), Programa de Alimentación Escolar- Colombia (2012), PROALIMENTOS- Ecuador (2014).

Elaboración: Paola Alejandra Minda Cañas.

El PAE Ecuador en comparación a la región presenta los costos unitarios más bajos, sin embargo, como se observa en el cuadro es el único que no brinda de manera general para los beneficiarios el almuerzo escolar.

Como se observó en el capítulo I, el principal problema nutricional del PAE es que no cumple con el suplemento calórico diario que debería proporcionar según la OMS, por tanto, no basta con tener los costos mínimos de la región, si la deficiencia nutricional persiste. Los gestores del PAE establecen que se dejó de proporcionar el almuerzo escolar con la finalidad de universalizar este servicio, ya que por los costos que el programa manejó hubiera sido imposible brindar el almuerzo escolar a todos los beneficiarios del programa (Schneider y Krausen, 2014: 39).

Principales Problemas de PAE Ecuador

Para poder analizar cuales son los aspectos que el programa debe mejorar para generar más eficiencia, es indispensable pensar en primer lugar en los problemas que existieron en el periodo de análisis, muchos de los cuales persisten hasta la actualidad, para poder generar recomendaciones que vayan acorde con la realidad nacional.

Si bien existen problemas de gestión, estos no son el único tipo de problema que existe. A lo largo del capítulo se irá abordando cada uno, desde la perspectiva de los distintos actores que integran el programa, para posteriormente realizar recomendaciones que se ajusten a la naturaleza del fenómeno.

Los objetivos de Programa de Alimentación Escolar en relación a la gestión

El programa de alimentación escolar, es dirigido en su totalidad por el MINUEDUC, por lo tanto, los objetivos que éste persigue son netamente escolares. Sin embargo, funcionarios de PAE señalan que éste es manejado como un recurso educativo más, al igual que textos y uniformes escolares. Lo cual implica una diferencia de visiones.

Así mismo, el Ministerio de Educación en su página oficial del PAE señala que uno de los objetivos del programa es mejorar el estado nutricional de las niñas y niños, pero funcionarios del área de presupuesto en PAE recalcaron que la nutrición no es y nunca ha sido uno de los objetivos que el programa pretende potenciar. Se indicó que este es únicamente un complemento nutricional.

Por tanto, la planificación y gestión no han ido y en la actualidad tampoco va acorde a los objetivos.

El programa para ser eficiente debe contemplar una visión integral de la alimentación. Un programa denominado “alimenticio” debe tomar en cuenta la parte nutricional, además, de una perspectiva de soberanía alimentaria. La Ley orgánica de régimen de soberanía alimentaria establece en su Art. 1 que “El Estado a través de los niveles de gobierno nacional y subnacionales implementará las políticas públicas referentes al régimen de soberanía alimentaria” (...). Es fundamental para que el programa de alimentación escolar tenga una visión integral de la alimentación contemplar todas las aristas que encierran este concepto.

Distribución, abastecimiento y gestión: Un modelo centralizado

Según los funcionarios del PAE para el año 2011-2015 el proceso de compra de los alimentos se daba por subasta inversa, se compraban los alimentos a determinados productores, que se encargaban de almacenarlos, se contrataba a transportista que a su vez los llevaban los a cada una de las escuelas. Este proceso tenía muchas deficiencias pues el transportista dependía del personal que almacenaba los alimentos y muchas veces llegaban con retraso a las escuelas. Este proceso se daba cada 40 días, en los que las niñas y niños no recibían ningún alimentos fresco, porque la estructura de las escuelas no estaba diseñada para guardar ni frutas ni verduras.

Un problema claramente identificado es que al ser una sola compra para todas las escuelas del país, era imposible brindar alimentos frescos, el programa se ejecutaba de esta manera porque según los funcionarios del área de presupuestos PAE comprar los alimentos de una sola vez y en esa magnitud les permite abaratar costos. En Brasil por ejemplo, una de las experiencias más exitosas en alimentación escolar según Schneider y krausen (2014), el manejo del programa se da de manera descentralizada. Es competencia de cada Estado otorgar la alimentación. Este aspecto es uno de los que destaca Schneider y krausen (2014) como la clave del éxito de Brasil en alimentación escolar.

Según los funcionarios entrevistados en PAE, En Brasil la descentralización funciona porque en cada Estado interviene el ministerio de agricultura, con huertos escolares, compras locales y producción local. En Ecuador según los funcionarios del PAE no existe producción local suficientemente fuerte, ni una cadena productiva en cada cantón que sustente la descentralización de este programa.

Por lo tanto, existió un proceso de gestión ineficiente en el periodo de análisis entre proveedores y transportistas. A la vez la inadecuada infraestructura de las escuelas impedía que las niñas y niños consuman frutas frescas en ese periodo. Además de las discrepancias entre los objetivos planteados por el MINEDUC y como estos eran percibidos por los operadores del programa PAE y el área de presupuestos.

Alimentos no perecibles y el consumo de las niñas y niños de inicial

El punto anterior se señala que gracias al modelo de gestión y la magnitud del programa resulta complicado entregar alimentos frescos. Por lo que se entrega en la actualidad una leche de 200ml. De 5 diferentes sabores, un néctar de 3 distintos sabores (una vez a la semana), una barra de cereales de 25g, una galleta multicereales de 30g y una galleta de sal de 30g, alternando entre los 5 días de la semana. Esto es lo que reciben las niñas y niños indistintamente del nivel educativo que se encuentre cursando (Revisado directamente de los productos que distribuye PAE).⁹

Según las profesoras entrevistadas de Inicial, hasta el año 2015, únicamente en el nivel inicial, el PAE entregaba las harinas crudas para elaboración de la colada y granola suela. Este proceso consistía en que cada día por orden de lista una mamá o papá se llevaba la harina y preparaba la colada en casa, al día siguiente la llevaba a primera hora en la mañana para el consumo de todo el paralelo.

Las profesoras indican que este modelo de alimentación escolar en general les gustaba más a las niñas y niños, pues estaban acostumbrados en sus casas a consumir este tipo de coladas y era en general familiar para ellos. Sin embargo, a partir de 2015 empezaron a recibir igual que todas las niñas y niños de la escuela la leche y barras de cereales.

El personal encargado del aseo y bodega donde se almacenan los productos del PAE en las instituciones visitadas señaló, que “el desperdicio de los productos del programa de alimentación escolar es espantoso”, las niñas y los niños en su mayoría botan a la basura los productos, principalmente la leche de soya. Tuve la oportunidad de recorrer los patios de cada institución después del recreo y fácilmente se observa los productos en todos los basureros totalmente sellados (en patios, aulas, baños).

Las profesoras, madres y niñas y niños señalan que el producto que en su mayoría prefieren y por lo tanto consumen más, es el néctar de sabores, sin embargo, éste se distribuye una vez a la semana. Siendo leches las que más se desperdician, además que existen algunos casos de niñas y niños intolerantes a la lactosa.

Según los directivos de los colegios entrevistados, en el año 2015 existió un periodo de 2 meses en que el PAE entregó plátanos como alimentación escolar, esto sustituyó en ese periodo a la leche y la barra de cereales. Esta iniciativa tuvo gran acogida, a las niñas y niños en general les gustaba mucho este producto, sin embargo la misma fruta todos los días, al cabo de 2 meses resultó en poco apetecible. Se entregaban cajas de plátanos cada semana en las instituciones, sin embargo únicamente esto duró solo 2 meses.

⁹ Las visitas a las escuelas se realizaron en los meses de Noviembre, Diciembre y Enero.

La evidencia recopilada refleja que en general a las niñas y niños no les gusta los productos que el PAE les brinda. Les parece que el sabor no es agradable al paladar y por ello, la gran mayoría bota los productos y prefieren consumir únicamente los que les envían de casa, es impactante evidenciar la cantidad de producto en los basureros totalmente sellados.

Las profesoras entrevistadas señalaron que las únicas niñas y niños que consumen el producto son los que no llevan ningún tipo de alimento a la escuela, en ese caso en muchas ocasiones se les da la porción de 2 niños ya que la mayoría del alumnado lleva refrigerio y así se evita el desperdicio en muy pequeña proporción.

Si bien, el modelo de gestión se encarga de la eficiencia en entregar los productos a las instituciones educativas, de nada sirve si las niñas y niños no lo están consumiendo. Podría existir más control dentro de cada institución para evitar el desperdicio de los alimentos, sin embargo, nadie puede obligar a las niñas y niños a consumir algo que no les gusta.

Programa sin Focalización

Los programas de alimentación escolar, según la literatura son un mecanismo mediante el cual el Estado garantiza la protección social. Cuando un país es de ingresos altos, por lo general este programa es universal. Sin embargo, cuando los países son de ingresos medios y bajos este tipo de programas suelen ser focalizados, con el objetivo de brindar apoyo a los individuos en situaciones vulnerables (Schneider y Krausen, 2014).

Para que exista un beneficio real en las niñas y niños producto del programa, es necesario que éste no sea solo complementario sino un programa que abarque la alimentación completa, al menos hasta el almuerzo escolar. Schneider y Krausen (2014) establecen que el 74% de los programas de alimentación escolar en países de ingresos medios y bajos utilizan una medida de focalización geográfica, donde se localizan los mayores niveles de pobreza y el resto de niñas y niños no reciben nada, así el gobierno tenga la capacidad para cubrir con la alimentación de estas niñas y niños, por lo tanto no necesariamente debe brindarse en todas las regiones, solo en las que realmente lo necesiten.

Como se menciona en el capítulo I en 2000 se suprimió el almuerzo escolar para universalizar el programa.

Es importante mencionar que cuando existía el almuerzo escolar era focalizado para las niñas y niños que se encontraran bajo la línea de pobreza (Ministerio de Educación y MAGAP, 2014).

Además, se repartía únicamente 160 de los 200 días de clases según funcionarios de PAE.

Los funcionarios de PAE establecieron que cuando existía el almuerzo escolar la comunidad estaba vinculada al proceso y tenía participación dentro del programa.

Hasta el año 2015 la comunidad tenía mayor participación pues las madres y padres preparaban la colada. Sin embargo, a partir de 2015, la participación de la comunidad se redujo al mínimo pues los productos se empezaron a distribuir cada 40 días.

Las profesoras entrevistadas señalaron que la mayoría de las niñas y niños que tienen a su cargo en los dos niveles de inicial (grupo 3 años y grupo 4 años) van desayunando a la escuela, además, que todas y todos llevan un refrigerio desde sus casas que comen en el receso.

Cuando se preguntó a las profesoras ¿Cuál era el beneficio que percibían del programa? Señalaron que en general no existe ninguno pues al ser únicamente un complemento alimenticio, las niñas y niños igual deben llevar su propia comida, puesto que no podrían pasar toda la jornada educativa solo con esa proporción de alimentos.

Las profesoras destacaron, que únicamente el programa es un beneficio en el caso de niñas y niños que no tienen la posibilidad de llevar refrigerio a la escuela, ya que esta es la única ración alimenticia que estos niños reciben en toda la mañana, además, señalaron que el número de niñas y niños que no lleva refrigerio son por lo general 1 o 2 de un total de 30 que hay en un aula cada año.

En este punto es importante señalar que no se está tachando de errada la iniciativa del gobierno de universalizar el programa y abarcar todos los niveles de educación formal, pues todas las niñas y niños tienen derecho a una adecuada alimentación que además proporcione los nutrientes necesarios para su desarrollo. Sin embargo, el trabajo de campo permite evidenciar que en general las niñas y niños ya llevan su refrigerio, además, que van en su gran mayoría desayunando a la escuela. Únicamente se ve beneficios en las niñas y niños que no tienen la posibilidad de llevar ningún tipo de alimento, para las cuales tampoco la ración diaria es suficiente.

Esta iniciativa no ha permitido que el estado nutricional de las niñas y niños mejore, y según la evidencia recabada tampoco representa un incentivo económico real, pues padres y madres entrevistados señalan que igual gastan en el refrigerio y desayuno diario para las niñas y niños. Una política mejor focalizada, identificando las parroquias donde exista niveles de pobreza elevados, podría alcanzar según la literatura y experiencias exitosas como la de Brasil, mejores resultados que una política que busque abastecer a todos pero no está siendo eficiente en sus objetivos.

Falta de Monitoreo

Según encargados del área de presupuesto en PAE, en el periodo 2011-2013, existían supervisores de campo que se encargaban de monitorear el funcionamiento del programa en las áreas rurales y para los cantones urbanos existían supervisores provenientes de las direcciones provinciales de educación.

Los supervisores estaban encargados específicamente del monitoreo de las escuelas, y visitaban hasta 4 escuelas diferentes al día, es decir cada supervisor visitaba alrededor de 80 escuelas al mes, además, las direcciones provinciales tenían alrededor de 10 escuelas que visitaban al mes.

La actividad de los supervisores era visitar las escuelas, verificar si los alimentos se entregan a todas las niñas y niños, así como constatar si esto se estaba haciendo en el horario determinado por el Ministerio de Educación, que eran el desayuno en las primeras horas de la mañana y el refrigerio antes del primer recreo, y por último determinar si estaban consumiendo los productos de la alimentación escolar.

Si bien las profesoras entrevistadas indicaron que el monitoreo en sus respectivas escuelas ocurrió en el periodo de análisis 2 veces por año, este fue realmente deficiente pues las y los supervisores únicamente constaban el lugar de almacenamiento de los alimentos y si se entregaba a cada niña y niño. En este periodo no se monitoreó el consumo de los alimentos de las niñas y niños, si existía desperdicio de los alimentos o no, además, hasta finales del 2014, para las y los alumnos de inicial las

coladas eran preparadas por madres y padres de familia y jamás existió un monitoreo de las condiciones higiénicas en que los alimentos se preparaban.

Por tanto, existió la iniciativa de monitorear las escuelas, no obstante éste no abarco todos los aspectos del programa, como controlar la calidad con la que en ese entonces se preparaban las coladas, cerciorarse del consumo de las mismas, así como identificar los problemas provenientes del desperdicio que surgía del programa.

Los funcionarios del PAE señalaron que hasta el año 2013 hubieron supervisores de campo, y estos se retiraron pues no se contaba con suficiente presupuesto para el pago de los mismos. Además, existían supervisores propios del ministerio de educación y ellos también podían realizar esta laborar. Cabe destacar que estos supervisores provenientes del ministerio tienen otras actividades y únicamente pueden visitar una escuela por mes.

Falta de Apoyo de la comunidad: Comisiones

Según los funcionarios del PAE en el periodo de análisis existieron comisiones escolares conformadas por docentes, madres y padres de familia. Estas comisiones según PAE se crearon con el objetivo de supervisar y acompañar en todo el proceso que envuelve el programa. Por ejemplo, supervisar la adecuada limpieza de las bodegas donde se almacenan los alimentos con la finalidad de evitar la presencia de plagas, así mismo en la época que se entregaba las coladas eran los encargados de distribuirla, además realizar el menú de las mimas y finalmente estas comisiones estaban encargadas de evaluar la aceptabilidad de todos los alimentos.

Este proceso buscó principalmente vincular a toda la comunidad en la gestión del programa, y que el proceso alimenticio no sea algo ajeno a los padres, además, los funcionarios del PAE indicaron que mediante esta forma de vinculación, las madres y padres aprendían elementos para implementar en casa la alimentación saludable.

Sin embargo, las docentes entrevistadas señalaron que la gestión de las comisiones se limita a supervisar que se entreguen los alimentos, es decir a fiscalizar el proceso, más no existe una vinculación integral de las madres y padres, además, el apoyo de la comunidad es minoritario.

En general las madres que son en su mayoría las encargadas de la educación de las niñas y niños, trabajan y su tiempo es limitado para participar en las comisiones. En este sentido, Schneider y Krause (2014) señalan que las madres que no trabajan y cuyos hijas e hijos asisten a educación brindada por el Estado, en la mayoría de casos se encuentran en situación de riesgo y esto puede crear “responsabilidad que genera un compromiso en individuos que ya atraviesan situaciones de vulnerabilidad”.

Por lo tanto, el papel de las comisiones ha sido relegado a fiscalizar la entrega oportuna de los alimentos, sin contemplar la visión integral de la participación comunitaria en el proceso alimenticio. Además, que no existe ningún tipo de incentivo para que madres y padres intervenga en este proceso, bastaría pensar que la educación de las hijas e hijos es suficiente motivo, sin embargo, en la actualidad madres y padres deben cubrir necesidades físicas de sus hijas e hijos que tienen un alto costo, para lo cual los padres llegan a comprometer excesivo tiempo en el trabajo, principalmente cuando la capacidad de cubrir las necesidades básicas de los menores se ve condicionada por el nivel socioeconómico (Esquivel, 2012).

Es decir que en ocasiones no se trata de que padres y madres no quieran apoyar los procesos, sino que realmente esta tarea resulta imposible por las obligaciones para alcanzar el bienestar de sus hijas e hijos.

La débil coordinación Intersectorial del Programa de Alimentación Escolar

Uno de los principales problemas del programa es que la coordinación intersectorial es muy débil. Al ser un programa que contempla la alimentación pero con objetivos educativos, debería en su proceso de gestión intervenir al menos el Ministerio de Educación, de Salud, de Agricultura y MIES. Sin embargo, como se mencionó con anterioridad el programa es manejado en su totalidad por el MINUEDUC.

Funcionarios del PAE mencionaron que para la decisión de cuales son los alimentos apropiados para abastecer a las niñas y niños se cuenta con la participación de un nutricionista. Sin embargo, Schneider y Krausen (2014) establecen que en el periodo de análisis 2011-2015, cuando aun se ofrecía la colada preparada, la cantidad de azúcar que esta proporcionaba era muy elevada, alcanzaba los 19,7g. Cantidad que según mencionan los autores no es recomendable en una dieta saludable. Además, la alta concentración de almidón que proporcionaba la dieta hacia que el alimento se absorba de manera rápida y daba la sensación de tener hambre inmediatamente después de la ingesta.

Si bien, la intervención del Ministerio de agricultura realmente no se contempla por la forma del modelo de gestión, un problema fundamental es la falta de atención del Ministerio de Salud en el seguimiento del programa. No solo para elaborar la dieta, sino el monitoreo del estado de salud de las niñas y los niños, así como en practicas informativas acerca de los beneficios de las loncheras saludables, debido a que como se ha mencionado a lo largo del documento, este programa únicamente es complementario.

Es imposible pensar en el desarrollo integral de un ser humano visto desde la perspectiva nutricional, sin el apoyo de todos los organismo que tienen relación con este proceso. Si bien como se menciona a lo largo de la disertación el programa de alimentación escolar es educativo, se invierte en alimentación por todos los beneficios que este proporciona en el proceso de aprendizaje según la teoría. Por tanto, no debe tratarse como un programa de competencia única del Ministerio de Educación, más bien debería existir una relación de cooperación con Ministerio de Salud, Agricultura y MIES para conseguir mejores resultados.

La evaluación de un programa social es fundamental para determinar el nivel de éxito o fracaso que ha tenido el mismo. Para ello es esencial en primera instancia determinar los problemas que existen, pues si este paso es omitido, cómo se puede saber si los objetivos para el cual se creó se han cumplido, y de no ser así, no se puede hablar de eficiencia (Medina, 2002).

El hecho de identificar los problemas permite generar procesos de aprendizaje, y así realizar recomendaciones que realmente mejoren el manejo del recurso. Medina (2002) señala que cada año los gobiernos invierten millones de dólares en programas que buscan mejorar las condiciones de vida y generar desarrollo dentro de la población. Los gobiernos tienen la obligación de otorgar estos recursos de manera eficiente, pues el hecho de no hacerlo es como robarle el dinero a la población.

Todas las políticas y programas en algún punto presentan problemas, sin embargo un programa que no cumple las funciones para el cuál se creó, está desperdiciando recursos, no llegará a ser eficiente. No basta con brindar un servicio a la sociedad, es importante analizar como lo reciben las personas y finalmente si el gasto que se realiza para otorgar un determinado bien o servicio esta cumpliendo su propósito.

Como se observa en la esta sección el programa tiene un sinnúmero de problemas como son: falta de focalización, a las niñas y niños nos les gusta el sabor, existe gran proporción de los alimentos que de desperdician, ausencia de monitoreo y una gestión que no es integral.

El solo hecho de que los alimentos sean botados a la basura ya constituye un problema de falta de eficiencia; de que sirve gastar millonarias sumas en un programa que las niñas y niños no están aprovechando, porque simplemente no les gusta.

A continuación se presenta una sección con las recomendaciones de los mismos actores para generar mayor eficiencia. Básicamente se recaban las intuiciones de las personas inmersas en el fenómeno con el objetivo de que el programa funcione de mejor manera y cumpla totalmente con el cometido para el cual fue creado.

Aspectos que se deben mejorar para generar más eficiencia: Un análisis desde la mirada de los actores

En la sección previa se describen los problemas principales que tiene el programa de alimentación y que no está permitiendo que los objetivos para los cuales fue creado se cumplan de la mejor manera. Si bien, pueden existir muchos más, esos son los que los actores señalan como los principales.

El hecho de que un programa tenga problemas no quiere decir que es del todo deficiente o que debe ser suprimido, quiere decir que existen factores claramente identificados que pueden ser mejorados para generar mejores resultados.

Es importante señalar que en ningún momento se sugiere que el programa se debería eliminar o que no sirve en lo absoluto. Desde la mirada de los actores entrevistados existen falencias que pueden ser corregidas y que evitará que los recursos se desperdicien y se consigan mejores resultados.

A lo largo de la disertación se señala la importancia que este tipo de intervenciones tiene principalmente en la primera infancia, por lo tanto, no se busca criticar ni al programa ni a la política social, únicamente generar recomendaciones para que exista mayor eficiencia.

El programa de Alimentación Escolar Bajo un Enfoque Nutricional

Como se mencionó en el capítulo I la desnutrición crónica ha bajado sus niveles en los últimos 20 años, no obstante la obesidad es un fenómeno latente en la actualidad el cual se incrementa año a año. La ENSANUT (2011-2013) indica que el porcentaje de niñas y niños menores de 5 años con exceso de peso alcanza el 8,6%. La UNICEF (2014) señala que la obesidad puede acarrear enfermedades crónicas como son: hipertensión, algunos tipos de cáncer, diabetes y afecciones cardiacas, las cuales se encuentran entre las causantes principales de las muertes en Ecuador según los datos que proporciona el INEC a través del Censo.

UNICEF (2014) establece que es fundamental el tipo de alimentación que las niñas y niños reciben principalmente los primeros años de vida, ya que este factor determinará su estado de salud en el futuro. Además, UNICEF (2014) hizo especial énfasis en los esfuerzos que debe realizar el gobierno para asegurar una adecuada nutrición en las niñas y niños e impartir prácticas alimenticias saludables desde su competencia.

Monteiro et al (2010) establece que los alimentos procesados tienen un alto componente de ingredientes sintéticos pues esto permite su almacenamiento en largos periodos de tiempo, lo cual hace que pierdan muchas de las propiedades que benefician al desarrollo nutricional de las niñas y niños. Además, en el periodo de análisis las profesoras entrevistadas señalaron que las coladas que eran preparadas por las madres y padres de familia tenía un alto componente de azúcar, precisamente para que las niñas y niños aceptaran el producto de la mejor manera. Sin embargo, esta práctica hace que cada vez más las y los menores prefieran el azúcar sintética que la de los productos naturales.

Es fundamental que dentro del programa de alimentación escolar se contemple el enfoque nutricional, si bien las y los funcionarios entrevistados de PAE recalcaron que el programa no es de nutrición, éste debe contemplar este aspecto, no solo por todos los problemas de salud a causa de la mal nutrición y las graves consecuencias en el futuro de las personas mal nutridas, sino que un programa social que la literatura atribuye tan buenos resultados tanto educativos como nutricionales a causa de su implementación tiene esta obligación.

El Ecuador es un país rico en cuanto a la diversidad productiva que genera cada región y cada etnia. Así como cada provincia tiene su particularidad en la cultura alimenticia, y es competencia del gobierno garantizar el adecuado desarrollo alimenticio y nutricional, principalmente de las niñas y niños cuyo desarrollo se ve directamente incidido por este factor. En una etapa donde son tan vulnerables, la política social y los recursos gubernamentales deben ir enfocados a brindarles todas las condiciones para un desarrollo adecuado (Schneider, 2014).

Como se menciona en el capítulo I, la mejor fuente para el consumo de vitaminas y nutrientes es la de origen natural como son frutas y verduras. A partir de 2015 se introdujo la ración de leche para las niñas y niños del inicial, lo cual fue bueno pues éste no es producto adictivo, sin embargo, como se menciona en los problemas del programa, el consumo diario del mismo producto ocasiona que las niñas y niños se cansen de él, o rechacen y lo boten a la basura.

Las profesoras, madres y padres de familia, señalan que debería proporcionarse alimentos no perecibles como son las frutas. No solo porque es una fuente directa de nutrientes sino también porque las niñas y niños aceptan de muy buena manera este tipo de productos. En la sección previa se mencionó que en 2015 existió un periodo de 2 meses donde se entregó bananos en vez de la leche y barra de cereal, en general el producto tuvo gran aceptación, pues las profesoras señalan que las niñas y niños disfrutaban mucho la fruta fresca, a pesar de que era la misma fruta a diario en general tuvo mejor acogida que los productos tradicionales.

Para generar mayor eficiencia en el programa de alimentación escolar y que la mayoría de los productos no terminen en la basura como sucede actualmente, lo que representa a manera de metáfora casi como arrojar el dinero al mismo basurero donde las niñas y niños ponen los productos, es necesario que se contemple la implementación de frutas frescas. Si bien, los funcionarios del PAE señalaron que resulta más económico comprar los productos industrializados, además que en muchos cantones no existe una cadena productiva capaz de abastecer la compra de frutas, sería importante que se analice esta opción. Pues de nada sirve cada año ejecutar un mayor presupuesto, ser eficiente en la compra de los productos, si estos no son consumidos por las niñas y niños porque simplemente no les gusta y los desechan.

Además, ya existió una época, aunque haya sido corta en que se distribuyó fruta, lo que quiere decir que si es posible por parte del Ministerio de Educación adoptar esta iniciativa. Para ello se debe contemplar la descentralización al menos en la compra de la fruta. Aspecto que se desarrollará en un punto posterior.

No es posible hablar de eficiencia cuando existen altos niveles de desperdicio de los productos, no solo económicos, que obviamente existen, si los productos no están siendo consumidos, ningún incremento en los indicadores educativos puede ser atribuido al programa como tal. Es indispensable implementar medidas que aunque resulten un poco más costosas, generen los resultados para el cual el programa se creó. Además, las frutas son productos nacionales que podrían ser compradas a productores locales y ayudar al desarrollo local, sin embargo, ese aspecto no se contemplan dentro del alcance de la investigación.

La importancia de la Descentralización en la Compra de los Alimentos

Finot (2001) citado de Jaramillo (2010) señala que la descentralización es un proceso de transferencia de las competencias y capacidades desde el gobierno central a una institución gubernamental subnacional con la finalidad de mejorar la eficiencia de la gestión pública, ya que de este modo los funcionarios encargados de ejecutar los distintos programas sociales se encuentra más cerca de lo local, pueden entender de mejor manera la necesidad de los actores y potencia la redistribución en el área social.

Según Jaramillo (2010) la descentralización está enfocada en identificar problemas reales para ayudar a la población desde la planificación local. Un factor fundamental que contempla el proceso de descentralización es la participación activa de la sociedad civil a través de generar propuestas para los distintos programas sociales que a la larga buscan mejorar la vida de las mismas personas que conforman la sociedad civil.

Uno de los principales problemas identificados en el programa de alimentación escolar es la falta de alimentos frescos dentro de los productos que se reparten, como ya se señaló en secciones previas esto se debe a que la compra de los alimentos se hace desde la planta central para un periodo de 40 días para el total de alumnos que el sistema público tiene en todo el país.

Los funcionarios del PAE establecen que “no existe un número de productores suficientemente grande que sustente el proceso de descentralización” ya que se requiere alimentos para alrededor de 3'0000000 de beneficiarios en el país, y si bien hay cantones que pueden cubrir con la demanda hay otros que no. Aunque los mismos funcionarios señalaron que en el futuro se planea descentralizar la compra de frutas, pero sería en pequeñas cantidades.

Los funcionarios del PAE establecieron que el proceso de descentralizar la compra de alimentos para dar frutas en el programa representa un incremento sustancial del presupuesto del programa, pues el costo de transporte y almacenamiento sería mayor, ya que las frutas se pueden almacenar máximo una semana. Además, señalaron que muchas de las frutas que los ecuatorianos consumimos son importadas ya que por temas de temporalidad no se encuentran durante todo el año.

Schneider (2014) señala que la literatura acerca de los programas de alimentación escolar establece que este tipo de programas es un mecanismo que utiliza el gobierno para propiciar la compra de alimentos a nivel local. Además, inducir al consumo de alimentos saludables ya que el consumo excesivo de comida “chatarra” en las niñas y los niños es un problema a nivel mundial.

Según Morgan (2007) citado de Schneider (2014) “las adquisiciones públicas deberían ser pautadas en la mejor calidad de los alimentos adquiridos, en lo que concierne a los beneficiarios, la salud, ambiente y a la sociedad, en el corto plazo y no apenas en el menor precio”(…).

La descentralización está asociada a la compra de las frutas porque de otra manera es imposible pensar que se comprará fruta para todos los 3'0000000 de niñas y niños desde planta central. Este punto está ligado al anterior, donde se señala todos los beneficios que el comer frutas ricas en vitaminas y minerales tiene para los menores, además la importancia que esto tiene para el adecuado desarrollo nutricional.

Si bien, los costos serían más elevados, la compra de fruta es una estrategia que garantiza que los productos se consuman, pues todas las madres entrevistadas, así como las profesoras hicieron especial énfasis en que a todas las niñas y niños les gusta las frutas. No podemos hablar que existe eficiencia en el gasto si el dinero de un programa social que busca promover el desarrollo del sistema educativo se utiliza en la compra de productos que en su mayoría se desperdician. Las evaluaciones de programas deben propiciar las recomendaciones desde los mismos actores.

En ese sentido la descentralización es la manera más adecuada de comprar alimentos frescos, que de paso promueva la producción local. A través de una estrategia que varíe las frutas semana a semana de acuerdo a la temporada del año en que se encuentre.

Monitoreo Continuo

El monitoreo es uno de los principales aspectos para llevar a cabo la evaluación de un programa social. Según Di Virgilio y Solano (2012) el monitoreo es un proceso de seguimiento que busca mejorar la gestión de un programa social a través de la revisión sistemática de los aspectos claves con la finalidad de mejorar los resultados.

El monitoreo como tal es la recolección de información para evaluar la forma en que las actividades de un determinado programa se llevan a cabo y así se determina no solo el uso de los recursos sino en que medida los resultados esperados se consiguen (Di Virgilio y Solano, 2012).

El monitoreo tiene una característica de tipo correctiva que permite “reorientar procesos, estrategias o técnicas para corregir efectos no deseados, ineficacias o ineficiencias de nuestras acciones” (Di Virgilio y Solano, 2012: 41). Este aspecto es fundamental pues como ya se señaló los programas no están exentos de problemas en la gestión, en el diseño, en la focalización etc. sin embargo, si es responsabilidad de la unidad que lo maneja corregir estos errores.

Cuando se entrevistó a los funcionarios del programa de alimentación escolar y se preguntó ¿Qué aspectos creen que se deberían mejorar para generar más eficiencia?, el único que mencionaron es “el incremento en el monitoreo y seguimiento a cada una de las instituciones”. Si bien en el periodo de análisis existían supervisores de campo, estos eran exclusivos de las áreas rurales, para el área urbana existían supervisores de las direcciones provinciales, sin embargo estos tenían otras funciones además de la supervisión. La supervisión se realiza una vez al mes para determinar el lugar de almacenamiento de los productos y que se entreguen a la hora adecuada.

No obstante las profesoras entrevistadas, así como el personal del mantenimiento de las escuelas mencionó que en realidad las supervisiones no se realizan una vez al mes, pueden pasar incluso 4 meses sin recibir la visita de un supervisor. Además, cuando se realiza la supervisión existe un previo aviso, entonces todo se mantiene en perfecto orden. Los supervisores únicamente llegan, revisan la bodega, analizan que se reparta el producto. Cuando existía el desayuno, evidenciaban que se sirviera en las primeras horas de la mañana. En la actualidad se encargan de supervisar que el alimento se reparta en el primer recreo y culmina con eso finalizan la función de monitoreo encomendada.

Realmente no existe un seguimiento continuo de cada caso, que reporte o responda a las necesidades de las escuelas, pues cada escuela tiene características distintas. Además, el monitoreo no solo debe ser visto como el instrumento mediante el cual en este caso, el Ministerio de Educación a través del

PAE supervise la gestión del programa, sino una herramienta para hacer llegar todas las inquietudes que surgen por parte de las y los profesores, madres y padres de familia y directivos de las instituciones educativas.

El monitoreo o seguimiento en los programas sociales debe ir en 2 direcciones: en primer lugar el monitoreo en relación con los objetivos del programa, en el caso particular de esta disertación debe ir enfocado a los temas educativos y nutricionales para el cual el programa se creó, además de vincular la participación de las madres y padres en el proceso. Por otro lado el monitoreo de la gestión, donde se encuentra la distribución, el almacenamiento, el reparto de los productos y toda la parte de logística (Cohen y Martínez, 2002).

Es importante no confundir la necesidad de monitorear un programa con la de evaluarlo. El monitoreo es un proceso permanente de observación con el cual posteriormente se realiza recomendaciones, mientras que la evaluación tiene periodos establecidos y un componente de corte transversal (Di Virgilio y Solano, 2012).

Por lo tanto, este aspecto constituye uno de los ejes más importantes para generar mayor eficiencia dentro del programa, identifica las causas de los problemas y aporta pistas para generar posibles soluciones. Es en esta fase donde a través de la observación los supervisores pueden dar cuenta de que tan bien o mal funciona el programa, pueden determinar si se están desperdiciando recursos para una posterior relación con el presupuesto invertido y ser más eficientes. Todos los programas sociales deberían ser monitoreados periódicamente, pues existen un sinnúmero de factores que se escapan de las manos de los gestores. No todos los problemas dentro de un programa surgen por una mala gestión, sin embargo, cualquiera que fuera la razón debe ser identificada tempranamente y resulta cuanto antes sea posible, solo entonces se podrá hablar de un programa que funciona de manera eficiente.

Fortalecimiento de las Comisiones

Las comisiones representan la agrupación de un grupo de individuos para velar por algún intereses de tipo social que tengan en común. Además, este fenómeno es una forma de democracia representativa donde se interviene en la actividad pública, se ayuda a la gestión pero también se benefician de ella, en la medida en que son los propios beneficiarios los que velan por sus intereses (Cunill, 1991 citado de Eguía y Ortale, 2007).

La Constitución de la República en el Art. 26 establece que “Las personas, la familia y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo” (...). Además en el inciso 11 del Art. 347 de la Constitución queda señalado que es responsabilidad del Estado “Garantizar la participación activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos”. Por lo tanto, las comisiones constituyen un derecho de las y los ciudadanos de velar y de cierta manera fiscalizar la actividad pública a través de la sociedad civil.

Schneider (2014) establece que la intervención de la comunidad en los programas de alimentación escolar es la forma en que el gobierno se asegura de que la ejecución se haga de manera adecuada, en primer lugar porque madres y padres no tienen ningún tipo de compromiso con la unidad gubernamental y pueden realizar el seguimiento de manera imparcial y en segundo lugar porque no existe una persona más interesada en que el programa se ejecute de manera adecuada que las madres y los padres, encargados de velar por el bienestar de las niñas y niños.

Los funcionarios del PAE establecen que en el periodo de análisis existieron las comisiones escolares conformadas por padres, madres y profesoras, profesores. Sin embargo, las profesoras entrevistadas señalaron que la competencia de estas comisiones se relegaba a supervisar de manera irregular la entrega de los productos a la hora que establece el programa. No existe realmente un enfoque de apoyo de la comunidad, en gran parte porque la iniciativa no se ha fomentado, comentan las

profesoras entrevistadas. Se realizan convocatorias a las reuniones de manera muy informal y no existe periodicidad en el proceso.

Debe existir incentivos para que la comunidad participe en el proceso de seguimiento del programa. A través de la difusión de la importancia de la comunidad en la participación activa. Invitación a vincularse en el proceso de gestión y finalmente recalcar que la única manera de conseguir los resultados adecuados es con el apoyo integral de todos los actores. En la etapa de educación inicial, las niñas y niños son muy pequeños y necesitan el apoyo y acompañamiento de sus padres en su proceso educativo.

Se deben conformar comisiones bien estructuradas que se encarguen del control de calidad, de la cantidad de desperdicios y de aceptabilidad de los alimentos. Además, la comunidad debe participar en la creación de propuestas que mejoren el programa, no existe nadie mejor que una madre o un padre, una profesora para dar recomendaciones de la aceptación del producto desde la demanda.

Las personas encargadas del diseño del programa no siempre están familiarizados con la naturaleza del fenómeno y todo lo que éste engloba, sin embargo, una mamá o un papá, siempre sabrá lo que es mejor para su hija e hijo.

Entre más acompañamiento y monitoreo exista en el programa su ejecución será mejor y más eficiente, los programas de alimentación escolar constituyen un elevado porcentaje del total del presupuesto de educación en los distintos gobiernos, por tanto debe ser tratado con toda la responsabilidad y eficiencia pertinente (Schneider, 2014)

Alianza Intersectorial: Salud y Educación

La intersectorialidad constituye la unión entre sectores con el fin de mejorar alguna realidad social. Esta unión permite buscar soluciones integrales a problemas que no comprenden únicamente a un sector, además, utiliza las fortalezas y recursos de cada sector para resolver un determinado problema (Cunill, 2005).

En ese sentido la intersectorialidad Según UNESCO (1990) citado de Cunill (2005) tiene que ver no solo con la integración de fuerzas entre sectores para llevar a cabo un programa. Va desde la unión para la creación de objetivos y estrategias en conjunto hasta la aceptación de que las estrategias y acciones de un sector va a tener consecuencias en los demás sectores.

Cunill (2005) señala que la primicia fundamental para que la intersectorialidad sea un factor a tomar en cuenta en la política social es que las soluciones para mejorar un problema no se pueda generar desde un solo sector. En el caso de un programa de alimentación escolar con objetivos educativos, no se puede pensar en una sola arista. El problema de desnutrición y obesidad está latente en la sociedad ecuatoriana, principalmente en las niñas y niños menores de 5 años y de los sectores menos favorecidos. La alimentación en las escuelas no puede ser tratada como un problema aislado de la salud.

Si bien, el programa de alimentación escolar tiene objetivos educativos, al momento de dar un insumo nutricional, el gobierno asume que éste contribuye de manera positiva al desarrollo intelectual de las niñas y niños y esto también es competencia del Ministerio de Salud.

La alianza salud-educación podría en primer lugar reforzar el enfoque nutricional del programa y trabajar para la construcción de objetivos que vayan direccionados a reducir la condición de desnutrición y sobre peso en las y los niños. Si el programa de alimentación escolar podría convertirse en una herramienta directa para mejorar las condiciones nutricionales de niñas y niños si se maneja de una forma integral y focalizada. Punto que se desarrollará en la siguiente sección.

Los funcionarios del PAE indicaron que existe una alianza con el Ministerio de Salud a través del programa de lonchera saludable, mediante la creación de un manual para las mamás y los papás de los alimentos de que deberían incluir para el refrigerio de las niñas y niños. Como se menciona en secciones previas el programa de alimentación escolar constituye únicamente un complemento alimenticio y la lonchera es indispensable. Sin embargo, para mejorar el cumplimiento de objetivos que generen eficiencia en el gasto no basta con dar apoyo al programa, es necesario que el sector salud y educación se integren a la hora del diseño como tal.

La literatura acerca de los programa de alimentación escolar sugiere que el sector salud debe apoyar brindando capacitación en educación nutricional a los docentes, directivos de los colegios y comunidad en general, así como propiciar programas de desparasitación para mejorar las condiciones nutricionales de la población. Esto permite que los objetivos se cumplan de mejor manera pues niñas y niños mas sanos asisten mas y aprenden mejor. En la medida en que estos objetivos se vayan cumpliendo existirá mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Replantearse la Focalización

Racznski (1995) señala que las políticas focalizadas van dirigidas a la población que se encuentra bajo un determinado umbral de pobreza. La teoría que sustenta el argumento a favor de la focalización establece que cuando el gasto social es dirigido a la población pobre o que se encuentre en alguna situación vulnerable, invierte de manera eficiente los recursos, pues estos son captados por población que realmente lo necesita y no se desperdician en personas que pueden cubrir esa necesidad por si mismas.

Como se describe en el capítulo I en 2000 el programa de alimentación escolar se universalizó y se suprimió el almuerzo escolar porque no era viable financiar el almuerzo de forma universal.

Todas las profesoras entrevistadas recalcaron que en general “El programa de alimentación escolar no aporta ningún tipo de beneficio porque todas las niñas y niños van desayunando y además, llevan un refrigerio” únicamente sirve para las niñas y niños que no llevan lonchera pero esos casos son mínimos.

La revisión de la literatura acerca de los programas de alimentación escolar, establece que este tipo de programas debe proporcionar la alimentación completa para que exista un beneficio real proveniente de este y no únicamente ser un complemento alimenticio.

El programa de alimentación escolar no está cumpliendo el objetivo para el cual se creó. No disminuye la carga económica para las madres y padres, pues aún, debe enviar a sus hijas e hijos a la escuela un refrigerio además del desayuno, la gran mayoría de los productos se desperdicia porque su sabor y menú no es aceptado por los beneficiarios.

Es fundamental reflexionar acerca de la necesidad de focalizar el programa en el futuro. La alimentación escolar conceptualmente es una herramienta poderosa de política social cuyo centro es la formación de capital humano. Sin embargo, en la forma en que se ejecuta no propicia necesariamente los objetivos para el cual existe.

Lo ideal sería que cada niña y niño en el país reciba una alimentación integral, que cubra sus necesidades calóricas diarias, que proporcione todos los nutrientes que se necesita para el adecuado desarrollo cerebral y mantener el nivel óptimo de concentración en clases. Sin embargo, por los costos que esto representa no es posible.

Para que exista eficiencia en los recursos económicos, el programa debe realmente mejorar el estado nutricional de las niñas y niños e incidir en los indicadores educativos. La focalización permitiría identificar las localidades en donde las niñas y niños se encuentren bajo el lumbral de la pobreza o

presenten mayores niveles de desnutrición y otorgar desayuno, refrigerio y almuerzo para mermar la condición de vulnerabilidad y cumplir totalmente el cometido para el cual fue diseñado.

Todas las niñas y niños deberían tener acceso a los distintos programas que mejoren su calidad de vida, sin embargo, la política económica tiene la competencia de elegir a los grupos prioritarios para su tratamiento (Raczynski, 1995).

En esta sección se ha tratado de recopilar las recomendaciones que se deben tomar en cuenta para mejorar la eficiencia del programa, desde la mirada de los propios actores que lo conforman y sustentado en la teoría de los programas alimenticios así como la intervención a través de los programas gubernamentales. Si bien la focalización o la descentralización de la compra de frutas no es posible sin el rediseño del programa, aspectos tales como el incremento en el monitoreo e incentivar la participación de la comunidad, son estrategias posibles de implementar en el corto plazo.

Pueden existir muchos aspectos más que se deben mejorar, así como alguno quizás se contemple como innecesario, sin embargo, esta sección busca brindar intuiciones de los aspectos que se pueden mejorar para que la política social cumpla su función.

Todas las niñas y niños tienen derecho a una alimentación que les permita potenciar sus capacidades y esté anclada a un desarrollo adecuado en el futuro. No obstante, otorgar un bien y servicio no es fácil, y debe principalmente cumplir el objetivo para el cual se creó de lo contrario no puede existir eficiencia.

CONCLUSIONES

- el programa de alimentación escolar no garantiza el derecho a alimentación como establece en su visión, ni alivia el hambre inmediata o contribuye a mejorar el estado nutricional de las niñas y niños en el cantón Quito para el nivel de educación inicial porque no contribuye con la ingesta calórica diaria necesaria. En el periodo de análisis los alimentos provenientes del programa tenían altos niveles de azúcar y almidón, lo cual no es saludable y produce en las niñas y niños la sensación de tener hambre enseguida. Además, los productos son altamente procesados con el fin de mantener su conservación por largos periodos, por lo tanto, no sustituye el consumo de productos frescos y sus propiedades.
- Los objetivos que el programa tiene establecidos no se ajustan a la planificación presupuestaria, pues el único factor que se toma en consideración es el número de niñas y niños. Las estadísticas de desnutrición crónica y obesidad no se contemplan.
- No se puede atribuir al programa la disminución de la deserción y repitencia en el sistema educativo en el cantón Quito para el nivel de educación inicial, porque en primer lugar la mayoría de niñas y niños van desayunando a la escuela además llevan un refrigerio en su lonchera. El desperdicio de los productos es substancial en las escuelas. A las mayoría de niñas y niños no les gusta los sabores de los alimentos, además que consideran que es “aburrido” ingerir el mismo tipo de alimentos todo el tiempo.
- No se ha promovido la participación activa de las madres y padres en el proceso alimenticio, ni existe un apoyo intersectorial como por ejemplo campañas con el Ministerio de Salud para promover la importancia de la adecuada nutrición en la primera infancia, o campañas exhaustivas de desparasitación para acompañar al programa en el fomento del adecuado estado nutricional como factor que determina la salud de las niñas y niños.
- No se ha contemplado a la literatura dentro de la planificación del programa de alimentación escolar, pues ésta establece que en los países de ingresos medios y bajos este tipo de políticas deben ser focalizadas para ayudar a combatir una situación de extrema pobreza y vulnerabilidad en la población.
- Ni las madres ni los padres en el cantón Quito cuyas hijas e hijos pertenecen a la educación inicial perciben a este programa como una ayuda o como la eliminación de una barrera de acceso. La mayoría de padres y madres siguen gastando en refrigerios para enviar a diario a sus hijas e hijos a la escuela, pues establecen que la ración de alimentos que reciben en el programa es tan reducida que constituye apenas un “pequeño complemento” y que es “imposible que sus hijas e hijos pasen la mañana solo con este complemento”.
- Dada las características del país, el porcentaje elevado de desnutrición, obesidad infantil y todos los factores positivos que la teoría atribuye a la nutrición como son: incremento en las conexiones neuronales, mayor concentración, facilidad para relacionarse, así como mayores salarios en el futuro proveniente del incremento en el capital humano. Además, de la correlación positiva que existe entre nutrición y educación, es más importante tener un programa que contemple la nutrición que uno solo la vea como un complemento, principalmente en la población más pobre ya que la literatura señala que es en ésta donde las intervenciones dan mejores resultados.
- El programa de alimentación no ha sido eficiente en la asignación de sus recursos en el cantón Quito para el nivel de educación inicial, en primer lugar porque no existe una clara planificación del presupuesto en relación con los objetivos. Se desperdició y en la actualidad aún se desperdician recursos ya que gran parte de los productos acaban en la basura y finalmente porque si no se consumen los productos no se puede atribuir al programa la

evolución positiva en los indicadores del sector educativo para el cantón Quito en el nivel inicial.

RECOMENDACIONES

- Es fundamental que el programa de alimentación Escolar contemple a la nutrición como uno de sus principales objetivos, no solo porque este factor está contemplado dentro de los objetivos del milenio, sino por la importancia de tener a una población mejor nutrida para el desarrollo económico del país.
- Las estrategias para mejorar el programa en el corto plazo debe ser el monitoreo continuo para verificar el adecuado funcionamiento del programa y evitar que existan desperdicios de los productos. Por otro lado es fundamental el apoyo del Ministerio de Salud en campañas que concienticen la importancia de las adecuadas practicas alimenticias, como en evaluaciones permanentes del estado nutricional de las niñas y niños, así como jornadas periódicas de desparasitación y vacunación pues la nutrición no solo esta asociada a la mala alimentación y debe ser entendida desde un enfoque global.
- Es fundamental la participación activa de la comunidad a través de las comisiones, no solo porque la Constitución de la República establece que la educación de las niñas y niños en una responsabilidad compartida entre Estado, escuela, padres y madres. Sino porque las madres y padres deben ser los principales fiscalizadores de las intervenciones que el gobierno realice en sus hijas e hijos. Además este tipo de practicas nutricionales deben ser aprendidas por padres y madres para replicar en sus hogares y que los beneficios sean mayores.
- En el futuro es fundamental considerar la descentralización del programa, pues en cada cantón la población tiene características distintas, principalmente entre los urbanos y rurales. No se puede brindar un complemento a nivel nacional que irrespete la cultura alimentaria y pretender que éste sea eficiente. Existen cantones donde la población realmente tiene elevados problemas de pobreza y desnutrición y es responsabilidad del Estado brindar la ayuda adecuada.
- Para lo cual el en futuro se debería reconsiderar la focalización en los cantones con mayores niveles de pobreza y brindar una alimentación no solo complementaria sino completa que mejore las condiciones de la población y contribuya a mejorar realmente a mejorar la calidad no solo de la alimentación sino también de la educación.
- Finalmente se debería evaluar este programa con periodicidad pues las evaluaciones no han sido periódicas, y la mayoría corresponden al Ministerio de Educación donde la información podría estar sesgada. Además que no existe una evaluación de resultados, aunque los funcionarios del PAE establecieron que se esta sentado la línea base para realizarla en un futuro.
- Este tipo de programas constituyen una herramienta poderosa de política pública, sin embargo han sido poco estudiados en la facultad y en el país en general, la información de este programa para el Ecuador fue bastante limitada por lo tanto la mejor forma que se encontró de realizar la evaluación fue a través de la información que proporcionaron los mismos actores, en el futuro se debería estudiar más este tipo de fenómenos, y su incidencia en el desarrollo económico y sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio, Alfonso González (2013) El análisis coste-beneficio como herramienta para una gestión pública basada en evidencias. *Economía industrial*. (390).
- Argandoña, Antonio (1990) *El pensamiento económico de Milton Friedman*. España: IESE.
- Barro, Robert (1996) *Health and Economic Growth*. the World Health Organization
- _____ (2000) *Education and economic growth*. Mimeo, Harvard University
- Beccaria, Luis; Groisman, Fernando; Calero, Jorge; Larrea, Carlos; Barceinas, Fernando; Córtes, Fernando (2005) *La incidencia de la educación sobre el bienestar de los hogares*. Buenos Aires: SITEAL.
- Becker, Gary (1983) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. (3ra ed.). Chicago: The University of Chicago Press.
- Bermúdez, Cecilia (2014, Enero-Junio) La racionalidad en la formación de expectativas. crítica de la hipótesis de expectativas racionales. *Revista de Economía Institucional*. 16 (30), Bogotá
- Block, Fred y Evans, Peter (2007) *El Estado y la Economía. Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: ILSA:307-338.
- Brown, María (2014, Septiembre) Educación inicial: ni guardería ni escuela. Universidad San Francisco de Quito. Quito.
- Dávila, Gladys (2006) *El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso de investigación en ciencias experimentales y sociales*. Venezuela: Redalyc.
- Cardona, Marleny; Montes, Isabel; Vásquez, Juan José; Villegas, Natalia; Brito, Tatiana (2007) *CAPITAL HUMANO: UNA MIRADA DESDE LA EDUCACIÓN Y LA EXPERIENCIA LABORAL*. Medellín: Dirección de Investigación y Docencia Universidad EAFIT.
- Carranza, César (2010) *Políticas públicas en alimentación y nutrición: eficiencia del gasto en los programas de alimentación social de Ecuador* (Tesis de maestría), FLACSO, Ecuador.
- Casasnovas, Guillem y Albert Castellanos (s.f) *"LA CALIDAD DEL GASTO Y LA MEJORA DE LA EFICIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO. UNA VALORACION DEL GASTO FUNCIONAL DE LAS AA. PP. DESDE UNA PERSPECTIVA MULTIJURISDICCIONAL."*
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (1992) *Evaluación de Proyectos Sociales*. México: Siglo XXI Editores.
- Cohen, Ernesto y Martínez, Rodrigo (2002) *Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Cueto, Santiago y Chinen, Marjorie (2001) *Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú*. Lima: GRADE.

- Cueto, Santiago; Jacoby, Enrique y Pollitt, Ernesto (1997) Rendimiento de niños y niñas de zonas rurales y urbanas del Perú. *Revista de psicología*. 15 (1).
- Cunill, Nuria (2005) *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Santiago: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Dall' Acqua, Fernando (1991) Economic ajustement and nutrition policies: Evaluation of a School Lunch Program in Brazil. *Food and nutrition Bulletin* . 13(3).
- Davis-Kean, Pamela (2005) The influence of parent education and family income on child achievement: the indirect role of parental expectations and the home environment. *Journal of family psychology*. 19 (2).
- Disnkin, Patrick y Lundberg, Mattias (1995) *Targeting Assistance to the Poor and Food Insecure*. Michigan: Michigan State University.
- Di Virgilio, María Mercedes y Solano Romina (2012) *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Dosamantes, Darina y Juan Pablo Gutiérrez Reyes (1997) *La enfermedad de la injusticia*. <http://pp.terra.com.mx/~jpgutierrez/sabores/desnut.htm> [consulta: 13 de octubre del 2017]
- Echeverría, Julio (2006) *Programas sociales: La institucionalización de los sistemas de gestión*. Ecuador: FARO.
- Eguía, Amelia Cristina y Ortale, María Susana (2007) Programas sociales y participación. *Cuestiones de Sociología*. 4
- Escobar, Fabiola (2006) Importancia de la educación inicial a partir de la mediación de los procesos cognitivos para el desarrollo humano integral. *Laurus*. 12 (21).
- Espíndola, Ernesto y León, Arturo (2002) La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional. *Revista Iberoamericana de educación* (30).
- Esquivel, Valeria (2012) *El cuidado infantil en las familias. Un análisis en base a la Encuesta de Uso del Tiempo de la Ciudad de Buenos Aires. Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. Buenos Aires: UNICEF.
- Fernández Arroyo, Nicolás y Schejtman, Lorena (2012) *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires : Fundación CIPPEC.
- Gajate, Gissele e Inurritegui, Marisol (2002) *El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del "Propensity Score Matching"*. Lima: CIES.
- Garófalo, Nicolás; Gómez, Ana María; Vargas, José y Novoa, Lucía (2009) Repercusión de la nutrición en el neurodesarrollo y la salud neuropsiquiátrica de niños y adolescentes. *Rev. Cubana Pediatr*. 81 (2).
- Garrigós, Julio (s.f) *Ejecución del gasto público y sus diferentes etapas*. Universidad de Aconcagua: Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas.

- G. Exponencial y CINDE (2013) *Evaluación de Operaciones y Resultados para Determinar la Efectividad del Programa de Alimentación Escolar*. Bogotá
- Goicovic, Igor (2002) Educación, deserción escolar e integración laboral juvenil. *Última Década*. 10 (16).
- González, Luis Eduardo; Gonzáles, Soledad y Uribe, Daniel (2005, Diciembre) Estimaciones sobre la “repitencia” y deserción en la educación superior chilena. Consideraciones sobre sus implicaciones. *Revista Calidad en la Educación Consejo Superior de Educación. IESALC - UNESCO*
- Grantham-McGregor, Sally; Chang, Susan; Walker, Susan; Powell, Cristine (1998) Nutrition and education: a randomized trial of the effects of breakfast in rural primary school children. *The American journal of clinical nutrition*, 68(4).
- Guber, Rossana (2004), *El Salvaje Metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*, Editorial Paidós, Buenos Aires - Argentina.
- Heckman, James (2008) *The Case for Investing in Disadvantaged Young Children*. Munich: Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich.
- Heckman, James; Gertler, Paul; Pinto, Rodrigo; Zanolini, Arianna; Walker, Susan; Chang, Susan; Grantham-McGregor, Sally; Vermeersch, Chirstel (2013) *Labor Market Returns to Early Childhood Stimulation: a 20-year Followup to an Experimental Intervention in Jamaica*. Cambridge: NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH.
- Hevia de la Jara, Felipe (2011) La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil. *Gestión y política pública*. 20(2).
- LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA (2009).
- Leyva, Soraya y Cárdenas, Antonio (2002) *Economía de la educación: capital humano y rendimiento educativo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- Jaramillo, Martha (2010) La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y Sociedad*. 21 (49)
- Lundger, Antonio Alfonso y Tanzi, Vito (2003) *Public Sector Efficiency: An International Comparison*. ECB Working Paper, No. 242
- Machado, Roberto (2006) *¿Gastar más o gastar mejor?: La eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana*. Inter-American Development Bank.
- Malthus, Thomas (1806) *The principle of population*. London.
- Martínez, Miguel (2006) *La investigación cualitativa. Síntesis conceptual*. Revista de Psicología. Volumen 9, No 1. pp 123- 146
- Martínez, Rodrigo; Palma, Amelia; Collinao, María Paz y Robles, Claudia (2011) *Modelo de análisis del gasto social y primer objetivo de desarrollo del milenio*. Chile: Naciones Unidas.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2013) *Proyecto para la reducción acelerada de la malnutrición en el Ecuador*. Quito: Acción Nutrición. <http://www.todaunavida.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Proyecto.pdf> [consulta: 11/11/17]

- Ministerio de Educación (2016) **“INTERVENCIÓN EN LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR”**. Quito.
- _____ (2012) Programa de Alimentación Escolar. Quito.
<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ecu148584.pdf> [consulta: 20/11/17]
- Ministerio de Finanzas (2014) **“INTERVENCIÓN EN LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR”**.
<http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/PROYECTO-DE-INTERVENCION-EN-LA-ALIMENTACION-ESCOLAR-15-1-2015.pdf> [consulta: 15/10/17]
- Ministerio de Salud de Perú y PRISMA (2003) Evaluación de impacto del Programa Desayunos Escolares sobre la educación y nutrición de niños escolares. *Rev Peru Med Exp Salud Publica*. 20, (1). Lima
- Mokate, Karen (1999) **EFICACIA, EFICIENCIA, EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD: ¿QUÉ QUEREMOS DECIR?**. Santiago: CEPAL.
- Morduchowicz, Alejandro (2006) **Los indicadores educativos y las dimensiones que los integran**. Buenos Aires: UNESCO.
- OECD (1998) **Human Capital Investment**. Paris: OCDE.
- Olivia, Alfredo y Paladio, Jesús (1997) Diferencias entre las expectativas y valores de madres y educadores de niños preescolares españoles. *Infancia y aprendizaje*. 20 (77).
- OMS (s.f) Nutrición. Recuperado de <http://www.who.int/topics/nutrition/es/>
- Ordaz, Luis (2007) **México: capital humano e ingresos. Retornos a la educación, 1994-2005**. México: Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (2013) Desnutrición crónica y global de la región. <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/230454/> [consulta: 06/12/17].
- Padrón, Carlos Eduardo (1995, Julio) La evaluación de los programas sociales. **Análisis de Coyuntura**.
[http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/faces/iies/ANALISIS_DE_COYUNTURA VOLU MEN I No 1 JULIO DICIEMBRE 1995.pdf#page=175](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/faces/iies/ANALISIS_DE_COYUNTURA_VOLU MEN_I_No_1_JULIO_DICIEMBRE_1995.pdf#page=175) [Consulta: 18/10/17]
- Pereyra, José Luis (2002) **Una medida de la eficiencia del gasto público en educación: Análisis FDH para América Latina**. Estudios Económicos.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Gastos_social_educacion.pdf [Consulta: 18/10/17]
- Pollitt, Ernesto (1990) **Malnutrition and infection in the classroom**. Paris: UNESCO.
- PROALIMENTOS (2014) intervención en la alimentación escolar. Quito: Ministerio de Educación.
<http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/PROYECTO-DE-INTERVENCION-EN-LA-ALIMENTACION-ESCOLAR-15-1-2015.pdf> [consulta: 02/12/17]
- Programa Mundial de Alimentos (2017). http://www.un.org.ec/?page_id=89 [consulta: 11/10/17]

- Raczynski, Dagmar (1995) "Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena." *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Pág. 217-255.
- Raggio, Liliana (2003) *Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios. Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editora Biblos.
- Rueda, Nuria (2011) *La eficiencia y su importancia en el sector público*.
- Ruel, Marie y Menon, Purnima (2002) *Child Feeding Practices Are Associated with Child Nutritional Status in Latin America: Innovative Uses of the Demographic and Health Surveys*. The American Society for Nutritional Sciences.
- Ruíz, Nelina (2006) Deficiencia de hierro en niños escolares y su relación con la función cognitiva. *Salus*. 10 (2), Venezuela
- Ruíz, Rosalva; García, José Luis y Pérez, María Antonieta (2014) Causas y Consecuencias de la deserción escolar en el bachillerato: Caso universidad autónoma de Sinaloa. *Uaim*. 10 (5), México.
- Salgueiro, Jimena (2004) Deficiencia de zinc en relación con el desarrollo intelectual y sexual. *Rev Cubana Salud Pública*. 30 (2), Cuba.
- Sánchez Oñate, Alejandro; Reyes Reyes, Fernando y Villarroel Henríquez, Verónica (2016) Participación y expectativas de los padres sobre la educación de sus hijos en una escuela pública. *estudios pedagógicos (valdivia)*. 42 (3).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*.
- Schady, Norbert; Behrman, Jere; Araujo, María Caridad; Azuero, Rodrigo, Bernal, Raquel; Bravo, David; Lopez-Boo, Florencia; Macours, Karen; Marshall, Daniela; Paxon, Christina; Vakis, Renos (2014) *Gradientes de la riqueza en el desarrollo cognitivo durante la primera infancia en cinco países de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schmitt - Wilson, Sarah (2013) Social class and expectations of rural adolescents: The role of parental expectations. *The Career Development Quarterly*. 61 (3).
- Schultz, Theodore (1961) "Investment in human capital" en *American Economic Review*. núm. 51, pp. 1-17.
- Scott, John (2011) *Gasto Público y Desarrollo Humano en México: Análisis de Incidencia y Equidad*. México: PNUD.
- Simeon, Donald Trevor; Grantham-mcgregor, Sally (1989) Effects of missing breakfast on the cognitive functions of school children of differing nutritional status. *The American journal of clinical nutrition*. 49 (4).
- Sistema Integrado de Indicadores (s.f) Ficha Metodológica. www.siise.gov.ec/siiseweb/PageWebs/pubsii/pubsii_lispub.htm [consulta: 02/12/17]
- Stiglitz, Joseph (2003) *La economía del sector público*. (3ª ed.) España: Antonio Bosch.

Stull, Judith (2013) Family socioeconomic status, parent expectations, and a child's achievement. *Research in Education*. 90 (1).

UNESCO Y UNICEF (2006) *La repetición escolar en la enseñanza primaria: una perspectiva global*.

UNICEF (2013) *MEJORAR LA NUTRICIÓN INFANTIL: El imperativo para el progreso mundial que es posible lograr*. New York: UNICEF.

_____ (2014) *la necesidad de promover una alimentación saludable para combatir la obesidad y desnutrición infantil*. Ecuador: UNICEF. https://www.unicef.org/ecuador/media_27842.htm [Consulta: 5 de enero de 2018]

_____ (2015) *Los rostros de la malnutrición*. https://www.unicef.org/spanish/nutrition/index_faces-of-malnutrition.html [consulta: 15/10/17].

Vegas, Emilia y Santibáñez, Lucrecia (2010) *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Washington: Bano Mundial.

_____ (2003) *El derecho a la educación y un buen comienzo en la escuela*. https://www.unicef.org/ecuador/education_child_development.html [Consulta: 14 de Enero del 2018]

_____ (s.f) *DATOS Y CIFRAS CLAVE SOBRE NUTRICIÓN*. [https://www.unicef.org/lac/UNICEF Key facts and figures on Nutrition ESP.pdf](https://www.unicef.org/lac/UNICEF_Key_facts_and_figures_on_Nutrition_ESP.pdf) . [consulta: 05/12/17]

Velásquez, Aníbal (2005) *Factores económicos asociados a la nutrición e impacto de programas de reducción de la pobreza en la desnutrición de países en desarrollo. Una revisión sistemática*. PREVAL

Von Braun, Joachim; McComb John; Fred-Mensah, Ben; Pandya-Lorch, Rajul (1993) *Urban Food Insecurity and malnutrition in developing contries: Trends, policies and researching implications*. Washington: International Food Policy Research Institute.

Weinberg, Lisa (2009) *Parents' educational expectations for their young children: SES, race/ethnicity and school feedback* (Doctoral thesis). The Florida State University.

Weiss, Andrew (1995) *"Human capital vs. signaling explanations of wages"* .The Journal of Economic Perspective, vol. 9, N° 4, pp. 133-154.

Zhan, Min (2006) Assets, parental expectations and involvement, and children's educational performance. *Children and Youth Services Review*. 28 (8).