

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

ANEXO Nº1

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES
LISTA DE PROGRAMAS A EVALUAR DURANTE EL AÑO 1997

Institución	Programas	Ppto'97 Miles \$
Ministerio de Educación	Programa de Escuelas de Sectores Pobres (P-900) Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) Programa de Alimentación Escolar PAE - 3	1,135,269 3,202,499 45,531,293
Ministerio de Salud	Programa Nacional de Alimentación Complementaria Reforzamiento de la Atención Primaria (SAPU)	30,482,206 7,223,597
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Pavimentación Participativa Mejoramiento Comunitario Programa de Subsidios Especiales	40,248,250 2,532,000 19,281,303
Ministerio de Planificación y Cooperación	Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar-Capacitación Laboral Asistencia y Capacitación a Microempresarios	733,440 5,878,319
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Fondo Nacional de Subsidio Familiar (SUF) Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales (PASIS) Programa Capacitación Laboral Fase II (SENCE) (FOSIS)	29,667,990 97,579,711 9,115,590 3,424,895
Ministerio Economía	Bonificación Inversiones de Riego y Drenaje Ley 18450 Fontec	8,651,000 6,191,424
Ministerio de Agricultura	Transferencia Tecnológica (PTT INDAP)	11,408,437
Ministerio de Bienes Nacionales	Programa Saneamiento de Títulos Banco Mundial	800,861
Ministerio de Obras Públicas	Programa Agua Potable Rural (APR)	12,739,125
Ministerio del Interior	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	118,048,389
Ministerio de Minería	Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal	791,250

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

INFORME FINAL DE EVALUACION

PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR (PAE)

MINISTERIO DE EDUCACION JUNAEB

PANEL DE EVALUACIÓN:

**FRANCISCO MARDONES S.- Evaluador Externo (Coord.)
CRUZ BUSTAMANTE - Evaluador Externo
JORGE PENJEAM - Evaluador Externo
PEDRO VEGA - MIDEPLAN**

AGOSTO - 1997

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “A”

**CORRESPONDE A LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO
EVALUADO EN FUNCIÓN DE LOS ANTECEDENTES
ENTREGADOS POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DE SU
EJECUCIÓN, SISTEMATIZADO POR EL PANEL DE
EVALUACIÓN**

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACION DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FICHA DE EVALUACION DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SINTESIS DE INFORMACION DE PROYECTO/PROGRAMA

I. DATOS BASICOS DE PROYECTO/ PROGRAMA	
1.- Nombre del Proyecto/Programa: de Alimentación Escolar (P.A.E.)	Código Programa 03
1.1.- En caso de ser Proyecto, Programa o Política a la cual se vincula o es parte: Este programa forma parte del sistema de apoyo del sistema nacional de educación impulsado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).	
2.- Ministerio Responsable (si corresponde): Ministerio de Educación Pública.	
2.1.- Servicio Responsable (si corresponde): Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), corporación autónoma de derecho público que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Educación, y responsable de diseñar, implementar y coordinar medidas de asistencia social y económica a los escolares de Enseñanza Prebásica, Básica y Media, destinadas a hacer efectiva la igualdad de oportunidades en materia educacional.	
2.2.- Unidad Interna responsable directa del proyecto/programa: Departamento de Programas de la JUNAEB, Unidad de Alimentación encargada de gestionar el Programa en conjunto con los Departamentos de Supervisión General, Planificación y Estudios, Administración y Finanzas a nivel central, interactuando con las Direcciones Regionales y Provinciales, empresas concesionarias y laboratorios.	
2.3.- Nombre del profesional responsable del proyecto/programa: Bajo el Director (a) Nacional de JUNAEB está el Jefe (a) del Departamento de Programas (Sra. Lenka Friedmann).	
3.- Año de inicio del proyecto/programa: 1965 (Ley N° 15.720 del 1° de Octubre de 1964).	
3.1.- Principales cambios introducidos por año (si corresponde)	Año
a) Externalización del servicio de entrega de alimentos con empresas privadas de alimentos, realizada hasta esa fecha a través de personal propio de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, disminuyendo la cobertura y aporte calórico proteico de las raciones.	1980
b) Introducción de metodología de identificación de vulnerabilidad socio-económica y nutricional para la detección de necesidades de alimentación por establecimiento educacional utilizando regresión logística.	1990
c) Se aumentó la cobertura y aporte calórico-proteico de las raciones.	1990
d) Introducción de algoritmo de cálculo (Factor arroba) para seleccionar ofertas de las empresas	1994
e) Introducción de Sistema de Clasificación y Calificación de Empresas Proveedoras o Concesionarios de alimentos	1995
f) Instalación de Sistema de Informática y Computación	1995
g) Ampliación del período de contratos de suministros de raciones desde 3 a 5 años	1996
h) Asignación presupuestaria exclusiva para el programa de alimentación de enseñanza media. Antes de esta asignación, estas raciones se financiaban por MINEDUC y JUNAEB. Con respecto a los desayunos (raciones de 350 calorías), se han estado aportando desde 1993 para alrededor de 100.000 alumnos. Con respecto a los almuerzos (raciones de 650 calorías), se han estado aportando desde 1995 a alrededor de 30.000 alumnos.	1996

i) Asignación presupuestaria exclusiva con respecto a educación pre-escolar. Se inicia también el aporte de 20.000 raciones de 700 calorías.

1996

4.- Aporte fiscal (en millones de pesos)			4.1.- Gasto Ejecutado (en millones de pesos)		
1994	1995	1996	1994	1995	1996
42.575,0	47.152,9	57.873,5	42.989,7	47.118,1	57.677,4
Fuentes: Informe de Balance de Ejecución Presupuestaria de cada año.					
4.2.- Transferencias corrientes al P.A.E. (en millones de pesos)			4.3.- Gasto Ejecutado (en millones de pesos)		
1994	1995	1996	1994	1995	1996
36.044,9*	39.880,9*	44.582,0*	36.044,9*	39.709,5*	44.567,8*
		2.969,3**			2.969,3**
		966,3***			966,3***

Fuente: P.A.E. JUNAEB Febrero de 1997

* (Incluye Educación Básica y Programa Hogares) ** (Enseñanza Media) *** (Pre-escolar)

II.- CARACTERISTICAS DEL PROYECTO/PROGRAMA

5.- Justificación que da origen al proyecto:

5.1.- Justificación a nivel de política públicas:

El Programa nace como heredero de un conjunto de instituciones e iniciativas de antigua data preocupadas del abandono infantil, deserción escolar, mendicidad y desnutrición en que se encontraba la población infantil hasta mediados de la década de los 60. A partir de esa fecha se institucionaliza como un programa orientado a promover la igualdad de oportunidades de los escolares chilenos de menores recursos, fomentar la equidad en la distribución del ingreso y propiciar las inversiones en capital humano, especialmente en educación y nutrición.

5.2.- Justificación a nivel de condiciones sociales y/o económicas a mejorar:

Las estadísticas previas a la creación del programa, revelaban que el déficit de escolaridad y de deserción del sistema escolar, alcanzaba a 424.300 niños en edad escolar. La población estudiantil, a su vez presentaba retrasos en la talla y en el peso que afectaba al 60% de los alumnos, registrando el 61% de ellos anemia y un 95% presentaba la dentadura dañada. Esta información fue reportada por FLACSO, 1992. Para calcular el porcentaje de participación que tiene la población con déficit de escolaridad y deserción es necesario conocer la población escolar total para dicho período. Esta información de MINEDUC (más la serie histórica hasta 1996) no fue entregada.

En la actualidad, la Encuesta CASEN 1994, constata que el 80% de los beneficiarios del PAE de educación básica se encuentran situados dentro de los quintiles 1 y 2 de ingresos (equivalentes al 40% más pobre de la población). El PAE intenta llegar a la población de mayor vulnerabilidad socioeconómica nutricional según un instrumento de focalización específico que aplica la JUNAEB.

5.3.- Antecedentes constitucionales, legales, administrativos, de políticas de inversión que fundamentan la justificación del proyecto y su continuidad:

La justificación del proyecto, se basa en primer lugar en su contribución al cumplimiento de un derecho constitucional cual es asegurar el acceso a la educación básica a toda la población mayor de 6 años del país. Desde un punto de vista legal, la mera existencia de la ley N° 15.720 y los fundamentos que se tuvieron a la vista en su oportunidad, constituyen en sí la justificación legal respectiva; como fundamentos adicionales y posteriores, cabe destacar la suscripción de acuerdos internacionales efectuados por el Gobierno, tales como la Convención Internacional de los Derechos del Niño (UNICEF) y la Cumbre Mundial en favor de la Infancia que compromete al país en estos temas; de esta última se desprenden las metas para Chile del Plan Nacional de la Infancia, que incluye como una de sus metas mejorar la eficiencia y cobertura de los programas de asistencialidad a los escolares que asisten a la educación básica. Desde el punto de vista de las políticas de inversión y gasto social, su fundamentación radica en la contribución del proyecto a ciertos principios orientadores que caracterizan la política social durante la actual década, tales como la solidaridad, equidad e igualdad de oportunidades, implementados a través de mecanismos redistributivos para asistir a segmentos de la población en condiciones de

desigualdad. En este mismo contexto, se inscriben los esfuerzos del Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

Finalmente, como fundamento teórico, el P.A.E. se inscribe dentro de los proyectos de intervención recomendados por la teoría del capital humano en orden a realizar inversiones desde temprana edad en salud, educación, nutrición, desarrollo psicomotor, etc. como insumos indispensables para mejorar el acervo de capital en las personas, las cuales retornarán a lo largo del tiempo en mayores ingresos y productividad. El retorno teórico estimado para los distintos tipos de educación, señala que éstos se acercan al 12 % en la educación básica y al 24 % en la educación media. (Luis Riveros, Facultad de Economía, U. de Chile, 1995).

7.- Objetivos del Proyecto / Programa

7.1.- ¿Cuál es o cuáles son los objetivos de resultados planteados por el programa?

El objetivo general del P.A.E., es llegar a los escolares de situación socioeconómica deteriorada de los establecimientos de educación municipalizada y particular subvencionada de nivel básico y medio en zonas rurales y urbanas de todo el país con un programa de alimentación regular durante el año lectivo a fin de:

- a) Incentivar su incorporación al sistema educacional,
- b) Mantener esta población dentro del sistema educativo

De acuerdo con este objetivo general, se aplican Programas de Alimentación Escolar de características calóricas variadas según la vulnerabilidad del establecimiento educacional, determinada por un modelo de focalización; este modelo utiliza el método de regresión logística para la enseñanza básica urbana y rural desde 1990 mientras que recién para 1997 se inicia su aplicación en la educación media. El PAE busca satisfacer parcialmente los requerimientos nutricionales diarios de los alumnos de educación prebásica, básica y media, de acuerdo al horario de permanencia del alumno en la escuela.

Es necesario comentar que las autoridades de JUNAEB consideran que el PAE también puede tener un efecto positivo sobre otros indicadores; por ejemplo, aquellos relativos al impacto del sistema educacional sobre el rendimiento escolar o vinculados al estado nutricional de los niños. Sin embargo, estos no se consideran oficialmente como objetivos oficiales del PAE.

7.2.- ¿Cuáles son los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los objetivos de resultado o de desarrollo del programa ?

Indicadores de Impacto. Como no se entregaron por parte de JUNAEB otros indicadores más detallados o metas específicas del programa, se presentan las metas relevantes que ha asumido el Gobierno en el Plan Nacional de la Infancia:

	Línea base 1990	Meta 2.000	Logro
a) Tasa de cobertura de la Educación Básica:	91%	98%	95.71% (1995)
b) Porcentaje de abandono escolar:	2.29%	N.D.	1.74% (1995)
c) Tasa de repitencia:	7.80%	4%	5.98 (1995)
d) Número de años necesarios para completar la educación básica	10.37 años	9 años	9.92 años (1995)
e) Puntajes prueba SIMCE (Castellano y Matemáticas)	55%	80%	Castellano: 67.4% Matem.: 69.3% (1994)
f) Eficiencia y cobertura de los programas de asistencialidad	N.D.	N.D.	88.3% de la población escolar bajo la línea de pobreza recibe alimentación en las Escuelas (1994)

7.3.- ¿Cuáles son las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa ?

En el punto 7.2 están expresadas las metas respectivas.

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACION DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FICHA DE EVALUACION DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SINTESIS DE INFORMACION DE PROYECTO/PROGRAMA

6.- Supuestos que están involucrados en la ejecución del proyecto/programa
6.1.- A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutora
Que los establecimientos educacionales municipalizados y particular subvencionados seleccionados como beneficiarios del P.A.E., cumplen con los requerimientos mínimos para operar el programa durante el período escolar. Que las labores normativas y de supervisión administrativa, financiera y operacional que le corresponden al MINEDUC se realizan en forma periódica y regular.
6.2.- A nivel de otras instituciones públicas
Que las labores de fiscalización y control de la Contraloría General de la República se cumplen a cabalidad a través de las inspecciones ordinarias y extraordinarias que le competen sobre los servicios públicos y servicios autónomos con patrimonio propio. Que otras instituciones públicas, tales como el Ministerio de Salud y los servicios locales de salud, entre otras, cumplen con labores normativas, de fiscalización y de control de la infraestructura escolar, preparación de alimentos a través del Código Sanitario etc. Que a MIDEPLAN le corresponde colaborar realizando estudios dentro de un programa de monitoreo de la política social, que fue creado en 1991 por el Comité Social de Ministros, para asesorar las decisiones relativas al diseño, ejecución, gestión e inversión de las políticas sociales.
6.3.- A nivel de las condicionantes sociales, económicas y políticas
Que la selección anual de beneficiarios se efectúe en base a criterios de vulnerabilidad socio económica y nutricional complementada a nivel de cada escuela por los profesores encargados del P.A.E. Esta se efectúa en base a una metodología de enfoque de riesgo que utiliza una focalización de los recursos conforme a orientaciones generales y específicas emanadas del nivel central. Esta metodología, se aplica a través de una encuesta a los primeros básicos y de nivel medio cada año escolar para determinar el grado de vulnerabilidad del establecimiento educacional y la necesidad alimentaria, según el sector geográfico donde se encuentre localizado (área urbana o rural). Que los beneficiarios del PAE correspondan en su gran mayoría a los quintiles 1 y 2 de la escala de estratificación socioeconómica utilizada por la encuesta CASEN de MIDEPLAN, la cual valida empíricamente el modelo de focalización utilizado por el P.A.E. Que exista consenso a nivel de las instituciones políticas, acerca de la bondad y fortalezas del programa, el que es considerado como un mecanismo efectivo de redistribución de ingresos al interior de las familias pobres del país y como uno de los principales atractivos de que dispone el sistema educacional para garantizar la igualdad de oportunidades en educación para los sectores de población más postergados socioeconómicamente.
6.4.- A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras
Que el volumen de raciones escolares licitadas por el P.A.E. anualmente en alrededor de 7.800 escuelas distribuidas en 13 regiones, se entrega en forma oportuna y adecuada, constituyéndose en uno de los programas estatales más atractivos para desarrollar la industria de alimentos del país en las diversas regiones, alcanzando niveles de competitividad (gracias al mecanismo de bandas de precios utilizados) que se traducen en mejores precios y calidad del Programa. Que el control de calidad de las raciones se encuentra debidamente certificada por entidades especializadas en análisis de control de calidad. Que la JUNAEB dispone de los recursos financieros necesarios para cancelar en forma regular y ordenada los contratos y obligaciones en materia de alimentación. Que las empresas ejecutoras del Programa, han cumplido con las exigencias de calificación requeridas por el Registro Nacional de Proveedores de la JUNAEB.

7.4.- ¿Cuáles son los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y/o servicios que entrega el programa ?

Ver cuadro 7.2 con los logros.

7.5.- ¿ En qué medida se han cumplido el o los objetivos de resultado del programa ?

Se dió una evolución favorable de los indicadores referidos a educación básica en los datos disponibles para la década de los 90.

No obstante ser el P.A.E. un programas de alta cobertura, no ha podido ser evaluado en cuanto a su impacto debido a la multiplicidad de variables que inciden en la incorporación y retención de escolar dentro de los establecimiento, dificultando diseños rigurosos de evaluación. A lo anterior se agrega el alto costo involucrado en este tipo de estudios.

III. ANTECEDENTES DE EJECUCION DEL PROYECTO

8.- Descripción de los bienes y/o servicios que produce el proyecto/programa

Los productos del PAE consisten en desayunos, almuerzos, onces y comida de diferentes características para la población objetivo del programa (alrededor de 200 minutos distintas).

9.- Descripción de los sistemas de producción de los bienes y/o servicios

9.1.- Descripción de los mecanismos mediante los cuales se producen los bienes y/o servicios

La producción, distribución, almacenamiento y entrega de los servicios del PAE se realiza a través de empresas concesionarias de alimentos en las distintas regiones del país que concursan en licitaciones abiertas cada cinco años. Las empresas ganadoras deben cumplir un contrato de abastecimiento y entrega de las raciones en cada uno de los establecimientos educacionales seleccionados por la JUNAEB. Este servicio se realiza durante todo el calendario escolar. La preparación de las raciones se realiza por manipuladoras de alimentos, contratadas por las empresas concesionarias y asignadas a cada establecimiento, las cuales deben cumplir un calendario y minutos preestablecidas de antemano.

9.2.- Descripción de la organización que se ha dado el proyecto para la producción de los bienes y/o servicios

El P.A.E. es ejecutado por terceros denominados Concesionarios de Alimentación que postulan a la entrega de raciones cuando la JUNAEB llama a licitación por dicho servicio. El control y regulación ejercido por la JUNAEB y sus distintas departamentos es el siguiente:

El Departamento de Programas y la Asesoría Jurídica definen las normas y exigencias técnico-nutricionales, administrativas y legales para el proceso de llamado a propuestas, adjudicación y firma de contratos para la atención del P.A.E.

La Unidad de Alimentación dependiente del Dpto. de Programas define las normas operativas y aspectos técnico-alimentarios relativos a la certificación de raciones, modalidad y horario de entrega, abastecimiento de productos y suministros, requisitos del personal manipulador de alimentos, requisitos de infraestructura, mejoramiento de las instalaciones de comedores y cocinas, requisitos y características de los alimentos y preparaciones, exigencias de rotulación y contenido nutricional, normas nutricionales según tipo de ración, estructura alimentaria y proyectos técnicos. Incluye supervisión y evaluación de cartillas, informe mensual de raciones servidas, control de calidad de materias primas, control de la ración servida, control de aceptación, control de aceptación o rechazo, aplicación de test de aceptabilidad, evaluación sensorial y cumplimiento del proyecto presentado por el concesionario.

El Departamento de Supervisión General ejerce labores de supervisión del PAE en términos de seguimiento, asesoría y control del cumplimiento de la normativa y procedimientos administrativos, operativos y financieros, incluyendo el cumplimiento de contratos por parte de las empresas concesionarias y laboratorios.

9.3.- Descripción de los niveles y organizaciones públicas o privadas que participan en el proyecto

Las instituciones que participan en el programa son:

A nivel público:

- a) Ministerio de Educación a nivel central y las SEREMIS de educación correspondientes
- b) Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos
- c) JUNJI e INTEGRA como usuarias del servicio contratado por la JUNAEB con las empresas de alimentos.

A nivel privado:

- a) Empresas concesionarias de alimentos
- b) Laboratorios certificadores de la calidad de las raciones.

9.4.- Descripción de la estructura de la gerencia del proyecto y de sus responsabilidades

Departamento de Programas de JUNAEB compuesto por las Unidades de Alimentación Escolar, Vivienda, Salud Escolar y Salud Oral. Encargado de la ejecución de los programas de alimentación a través de la Unidad de Alimentación.

Departamento de Finanzas de JUNAEB encargado de cancelar los contratos y obligaciones económicas con los concesionarios

Departamento de Planificación y Estudios de JUNAEB, compuesto por las Unidades de Planificación, Estudios e Informática. Encargado de la aplicación del Modelo de Focalización que determina la necesidad de alimentación de los establecimientos educacionales.

Departamento de Supervisión General de JUNAEB, encargado de supervisar que la normativa y los procedimientos administrativos, financieros y operativos del PAE se cumplan, incluyendo lo establecido en los contratos con las empresas externas vinculadas al PAE.

Asesoría Jurídica de JUNAEB, encargada de la redacción de contratos y actos jurídicos necesarios para la ejecución del Programa.

Direcciones Regionales de JUNAEB, compuestas de Direcciones Provinciales, Departamento de Programas Regional y Departamento de Administración y Finanzas Regional. Encargadas de la supervisión y control del PAE. A nivel de la escuela el profesor encargado del PAE cumple un rol en la selección de beneficiarios y en la gestión diaria del PAE en cuanto al llenado del formulario V2 (ver más adelante en punto 11) en forma diaria y finalmente mensual. Además reporta anualmente los datos de la encuesta con que se construye el modelo predictor IVE.

9.5.- Descripción de los principales gastos y costos de la ejecución del proyecto a nivel de todas las instituciones públicas involucradas el año 1996, a nivel de :

a) Remuneraciones (12121)	M\$ 1.571.416
b) Bienes y servicios de consumo(12122)	M\$ 1.072.080
c) Evaluación y estudios(1212218)	M\$ 88.397
d) Transferencias(1212531006)	M\$ 44.567.762
e) Inversión Real(12131)	M\$ 142.044
f) Operaciones años anteriores (12160)	M\$ 184.709

10.- Presentación del para qué y/ o para quienes se producen los bienes y/o servicios del proyecto

10.1.- Caracterización socioeconómica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa.

Población escolar definida de 6 años y más matriculada dentro del sistema escolar formal y calificada en situación de riesgo por el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) a nivel de cada escuela. Esta

selección se lleva a cabo en base a una metodología de enfoque de riesgo que utiliza la regresión logística desde 1990.

Los factores de riesgo y la variable dependiente (necesidad de PAE según la estimación del profesor) se encuestan al inicio de cada año escolar a los primeros años básicos y medios, constituyendo un censo de esta población. La interpretación de los resultados de este censo infiere que la población estudiada es representativa de las características del resto de los niveles respectivos de educación. En 1996 la encuesta recabó datos individuales de 277.891 alumnos de primero básico y de 162.000 alumnos de primero medio. El profesor encargado del PAE registra para cada niño alrededor de veinte variables independientes. Los resultados se presentan agregados por establecimiento, pudiendo calcularse un resultado nacional del IVE que es la suma de los niños vulnerables de cada escuela. Ellos son los beneficiarios potenciales del PAE.

El IVE es el promedio ponderado de la presencia de los factores de riesgo. Este promedio ponderado se calcula de la siguiente manera: se multiplica el valor beta de cada factor de riesgo (calculado por la regresión logística) por el porcentaje de niños que lo presenta en cada escuela, luego se suman los resultados de la multiplicación señalada y finalmente se dividen por la suma de los puntajes beta para obtener el promedio ponderado. Para 1997 el modelo predictor seleccionó con datos de 1996 las siguientes variables:

Educación Básica

Sector Urbano

- % de alumnos beneficiarios del P.A.E.
- % de alumnos con relación Peso-Talla menores a 1 desviación estándar.
- % de alumnos con problemas de audición
- % de alumnos con necesidad dental.
- % de alumnos con necesidad médica.
- % de alumnos con educación de la madre inferior a 9 años.

Sector Rural

- % de alumnos beneficiarios del P.A.E.
- % de alumnos con relación Peso-Edad menor a 1 desviación estándar.
- % de alumnos con relación Peso-Edad sobre 2 desviaciones estándar
- % de alumnos con caries dentales
- % de alumnos con educación de la madre inferior a 9 años.

Educación Media

- % de alumnos con relación Peso-Edad menores a 1 desviación estándar.
- % de alumnos con antecedentes de traslado
- % de alumnos con ocupación del jefe de hogar (cesante, inestable, por cuenta propia, trabajo menor, dueña de casa y jubilado)
- % de alumnos con necesidad dental

Las características socio-económicas de estos beneficiarios potenciales reflejan la composición ponderada de los factores de riesgo socio-económico y nutricional del modelo IVE. Los valores respectivos de los coeficientes beta que los caracterizan se presentan acotadamente en los documentos de consultores de JUNAEB. Por razones de extensión sólo se presentan a continuación la incidencia de desnutrición de acuerdo a algunos indicadores antropométricos para todo el país:

Educación Básica (1996)	
(%)	
Peso/edad < 1 d.s.	9.3
Peso/edad < 2 d.s.	1.5
Talla/edad < 1 d.s.	16.6
Talla/edad < 2 d.s.	3.2

10.2.- Presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos.

La información sobre beneficiarios potenciales por el IVE varía cada año aunque las cifras son similares (Información verbal de autoridades JUNAEB). Los datos de beneficiarios potenciales determinados por el IVE sólo pudieron rescatarse de la información oficial presentada en dos años:

- a) En 1995 para la educación básica: 37.9% fueron vulnerables, correspondiendo a 730.000 alumnos.
- b) En 1997 para la educación media: 33.6% fueron vulnerables, correspondiendo a 151.882 alumnos.

En el momento de la construcción del modelo el IVE tiene un alto grado de concordancia con la estimación de necesidad del PAE hecha por el profesor (sobre 80%, indicando que el profesor hace una estimación de necesidad del PAE algo mayor que la determinada por el IVE).

10.3.- Identificación del N° real de beneficiarios que utilizan los bienes y/o servicios producidos por el proyecto.

La planificación anual de la asignación de beneficiarios y tipo de raciones se hace a nivel central para establecimientos identificados según grado de vulnerabilidad medida por el puntaje IVE. Mientras más grave sea la vulnerabilidad, mayor número relativo de alumnos y raciones con mayor contenido calórico se planifican. Los puntos de corte de este porcentaje IVE para fijar distinto número relativo y tipo de raciones se determinan anualmente según los recursos disponibles.

El IVE agrupa los establecimientos de educación básica de la siguiente manera (1997):

- con IVE mayor al 85% reciben en forma universal raciones de 1.000 calorías;
- con IVE entre 85 y 21% reciben raciones de 700 calorías cuyo número total para cada escuela resulta de aplicar el porcentaje IVE respectivo;
- con IVE entre 20 y 16% reciben raciones de 250 calorías cuyo número total para cada escuela resulta de aplicar el porcentaje IVE respectivo;
- menos de 15% no reciben raciones.

En la educación media no se asignaron los desayunos (raciones de 350 calorías) ni los almuerzos (ración de 650 calorías) con criterio IVE (dada la reciente incorporación de esta asignación presupuestaria al PAE en 1996).

Los beneficiarios y sus raciones planificadas y ejecutadas para 1995 y 1996 se analizan en el punto 11.1 de este formato (JUNAEB vigila con los reportes de ejecución diaria el número real de beneficiarios atendidos). Para 1995, la ejecución en educación básica fue de 94.52% y en educación media fue de 108.12%. Para 1996, la ejecución en educación básica fue de 93.56% y en educación media fue de 135.1%.

A continuación se presenta la programación para 1997.

COBERTURA DE LOS PROGRAMAS JUNAEB AÑO 1997

NIVEL EDUCATIVO	TIPO DE ALIM. (CALORIAS)	COBERTURA DIA (ALUMNOS)
Educación Prebásica	700	20.000
Educación Básica Urb.	700 (D/O y A)	592.665
Ed. Bás. Rural y Suburb.	1.000 (D/O y A)	123.367
Merienda Esc. Básicas	250 (D/O)	41.190
Hogares (básica)	2400	12.751
Educación Media	350 (D)	100.000
Educación Media	650 (A)	30.000
Total alumnos:		919.973
Sub-total alumnos básica:		769.973
Sub-total alumnos media:		130.000

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACION DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FICHA DE EVALUACION DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SINTESIS DE INFORMACION DE PROYECTO/PROGRAMA

10.4.- Caracterización socio-económica de los beneficiarios reales finales del programa

La información sobre las características socio-económicas de los beneficiarios reales no se reporta regularmente por las escuelas. Se sabe que la selección final de los beneficiarios de las raciones es realizada por un profesor (de aula, o encargado PAE o Director del Establecimiento, según sea la realidad local) y que la necesidad de PAE que el estima está estadísticamente muy asociada con el modelo predictor (concordancia mayor a 80%) en el momento que este se construye.

En concordancia con lo anterior, los datos de CASEN 94 indican que 80% los beneficiarios del PAE de educación básica se concentran en los quintiles 1 y 2. En educación media el PAE estaría menos focalizado en los quintiles más pobres.

11.- Descripción de los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del proyecto

Los sistemas respectivos son los siguientes:

a) N° de Raciones Servidas / N° Rac. Programadas

b) Gasto Ejecutado / Gasto Programado

c) Evaluación del desempeño de las empresas concesionarias, medido a través de un Índice de Eficiencia Empresarial compuesto de variables del sistema de control (V1 a V6) y de una evaluación de las direcciones regionales de la JUNAEB.

Los sistemas de control del PAE tienen por objeto determinar que la empresa concesionaria cumpla con las normas de calidad y cantidad de las raciones contenidas en las especificaciones y requisitos dispuestos en las bases de propuesta. Este sistema de control está dividido en controles operacionales y técnicos.

Los controles operacionales, son instrumentos que se aplican concomitantemente con la entrega de las raciones a los beneficiarios en forma permanente, mensual, censal o muestral. Se llevan a efecto sobre la calidad de los productos, la operación e higiene del personal y la cocina. Los formularios son los siguientes:

- Formulario V1. Control de productos, operación e higiene. El formulario de control V1 considera los siguientes atributos que forman parte del certificado mensual de raciones PAE: productos sin rótulos, alimentos vencidos, en mal estado o adulterados, dañados por plagas, tóxicos en áreas de preparación, higiene de cocina y bodegas, higiene de vajilla, higiene de manipuladoras, productos pendientes de abastecimiento, cumplimiento de minutas, estado de cocinas y lavaplatos, combustible suficiente, estado de vajilla, capacitación de la manipuladora. Estos formularios los llenan funcionarios de la JUNAEB.

- Formulario V2. Cantidad de raciones. Mide cuantitativamente el cumplimiento del servicio (raciones servidas por establecimiento) ya sean completas, incompletas o no servidas y especifica causas.

Los controles técnicos involucran aspectos de calidad nutricional, materias primas, raciones preparadas, aceptabilidad de preparaciones y productos. Dentro de los controles técnicos están comprendidos los siguientes formularios y variables:

- Formulario V3, que se denomina "Materias primas o productos", mide la composición nutricional, química, microbiológica, etc. a partir de los parámetros planteados por las propias bases de propuesta, por los reglamentos sanitarios y normas atinentes. La implementación de este control es realizada por los propios funcionarios de la Junta a través de laboratorios especializados contratados para este efecto.

- Formulario V4 ("Ración servida"). Se preocupa de la ración servida y para ello mide la cantidad de los nutrientes (control nutricional, control microbiológico, superficie de manipulación, alimentos

preparados, agua, contaminación por personal manipulador, etc.) Esta tarea es realizada por laboratorios expertos contratados.

- Formulario V5("Aceptabilidad de las preparaciones o productos"). Verifica la aceptabilidad de las preparaciones o productos. Tiene por objeto retroalimentar el sistema de información que permite mantener o renovar los guisos o preparaciones incorporados en las minutas diarias. Mide la aceptación o rechazo por parte del beneficiario, la aceptabilidad potencial y la evaluación sensorial (jueces técnicos).

- Formulario V6 ("Variable técnico-operacional"). Recoge información para evaluar el cumplimiento del proyecto técnico ofrecido por la empresa al momento de postular. En el hecho se pregunta si existe coincidencia entre lo ofrecido y lo que se entrega a nivel de producto, cantidad, calidad, etc.

11.1.- Presentación de los indicadores de gestión e impacto del proyecto.

a) **Cumplimiento:** Con respecto a los indicadores de cumplimiento en cobertura poblacional (No. de raciones servidas / No. de raciones programadas), ellos se obtienen en un porcentaje inferior al 100 % en la Educación Básica, superándose ampliamente en la Educación Media. Esto último es seguramente derivado de la falta de utilización del indicador IVE hasta 1997 en la enseñanza media.

AÑO Y ESTRATOS		METAS	EJECUTADO	CUMPLIMIENTO (%)
1995	Hogares (Básica)	12.751	12.234	95.95
	B 250	41.190	17.345	42.11
	B 700	592.281	574.432	96.99
	B 1000	123.367	123.426	100.05
	Media Desay.	108.678	110.631	101.7
	Media Alm.	27.539	36.658	133.1
	Total Educ. Básica	769.589	727.437	94.52
	Total Educ. Media	136.217	147.289	108.12
1996	Hogares (Básica)	12.751	12.049	94.49
	B 250	41.190	17.997	43.69
	B 700	592.665	545.816	92.09
	B 1000	123.367	145.938	118.29
	Media Desay.	54.339	75.466	138.87
	Media Alm.	30.000	38.453	128.17
	Total Educ. Básica	772.973	723.197	93.56
	Total Educ. Media	84.339	113.919	135.1
b) Presupuesto (1995)		M\$ 39.880.914	M\$ 39.709.471	M\$ 171.443
Presupuesto (1996)		M\$ 48.517.606	M\$ 48.503.351	M\$ 14.255

c) **Evaluación del Desempeño:** El Índice de Eficiencia Empresarial para el período Marzo-Junio de 1996, alcanzó un promedio nacional de 92,73%, fluctuando entre un 97,2% y un 89,2%. Este Índice fue aplicado a las 22 empresas concesionarias.

La evaluación del desempeño de los concesionarios para el período, consigna una disminución leve respecto al semestre anterior (Julio-Diciembre 1995).

IV.- PROYECCIONES DE LA EJECUCION DEL PROYECTO (en base a la opinión de la institución responsable)

12.- Presentación en torno a la sustentabilidad del proyecto

12.1.- Descripción en torno a si existe algún tipo de retorno social, económico o político, directo o indirecto que permita pronosticar la autosustentabilidad del proyecto a mediano o largo plazo.

Se reconoce que el P.A.E. es un programa "asistencial puro" que no genera ingresos por sí mismo pero que se sustenta en los retornos referidos a la teoría del capital humano y su relación con la inversión en educación. La evaluación de impacto pendiente podría estimar la rentabilidad social y económica para la sociedad del programa. Una vez demostrados los efectos en cuanto a la incorporación y mantención en el sistema escolar se pueden calcular los beneficios educativos en la economía del país.

La existencia del PAE constituye una herramienta de apoyo al cumplimiento de los objetivos centrales del Ministerio de Educación que dicen relación con fomentar la igualdad de oportunidades de la población escolar vulnerable del país.

Si se demuestra por una evaluación la potencial liberación de tiempo de las madres de los escolares adscritos al P.A.E para poder trabajar, ello constituiría un beneficio económico adicional.

Otro antecedente que avala una alta rentabilidad social de este programa es que ha logrado obtener raciones a costos razonables (\$250 -\$ 300 por 700 calorías) lo que ha permitido incrementar su cobertura.

12.2.- Pronóstico en torno a la situación sin continuidad del proyecto.

Significa marginar cerca de un millón de niños de uno de los incentivos más importantes para asistir a la escuela. Este incentivo sería razonablemente mayor en zonas de mayor pobreza, especialmente rurales. Una decisión de este tipo afectaría uno de los objetivos centrales de la política del Gobierno para superar la pobreza, a través de la equidad en la oportunidad del acceso al sistema educacional.

13.- Identificación de los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del proyecto

A pesar de que no se cuenta con una evaluación de impacto, el PAE se ha asociado en el tiempo con una mayor incorporación y mantención de los niños en el sistema escolar.

La introducción de la externalización de servicios para la alimentación escolar ha permitido bajar costos y facilitar el aumento de la cobertura. La subcontratación de servicios llega a las 13 regiones del país en más de 4 mil kms. de territorio con escuelas alejadas de difícil acceso a las cuales se le entrega casi 900 mil raciones diarias durante el año escolar.

La JUNAEB y sus departamentos vinculados al PAE ha debido aprender a modificar sus tradicionales actividades de ejecución por otras de gestión moderna, pasando a ser un ente público de carácter eminentemente normativo y fiscalizador con amplia experiencia acumulada sobre un programa social masivo.

Este es un programa social que focaliza según vulnerabilidad biológica y socio-económica utilizando una metodología novedosa, de la cual se pueden extraer lecciones útiles para otros programas.

Por otra parte, también las industrias de alimentos del país han adquirido una enorme experiencia en materia de adquisiciones de productos perecibles, almacenamiento, conservación, distribución física, abastecimiento y gestión empresarial.

13.1.- Identificación de los reales o potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje.

La tradición chilena en cuanto a programas sociales ha permitido logros que no se compadecen con el nivel histórico de ingresos del país. Muy pocos países de Latinoamérica y el Caribe han conseguido los avances educacionales alcanzados por Chile con el apoyo del PAE.

Por lo tanto, consideramos que no sólo los otros programas sociales chilenos pueden aprender de este programa sino que también otros países de la región de las Américas. Se incluye en ellos a la industria de alimentos.

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “B”

**CORRESPONDE A LOS COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
PLANTEADOS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN A CADA UNO
DE LOS PUNTOS PRESENTADOS EN EL FORMATO A**

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACION DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FICHA DE EVALUACION DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SINTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

I.- DATOS BASICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA	
1.- Nombre del Proyecto/Programa: Programa de Alimentación Escolar (P.A.E.)	Código 03
1.1.- En caso de ser Proyecto, Programa o Política a la cual se vincula o es parte: Este programa forma parte del sistema de apoyo del sistema nacional de educación impulsado por el Ministerio de Educación (MINEDUC).	
2.- Ministerio Responsable (si corresponde): Ministerio de Educación Pública.	
2.1.- Servicio Responsable (si corresponde): Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), corporación autónoma de derecho público que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Educación, y responsable de diseñar, implementar y coordinar medidas de asistencia social y económica a los escolares de Enseñanza Prebásica, Básica y Media, destinadas a hacer efectiva la igualdad de oportunidades en materia educacional.	
II.- OBSERVACIONES EN TORNO AL PROYECTO/PROGRAMA	
3.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación que da origen al proyecto:	
3.1.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación a nivel de política públicas: Las justificaciones del PAE desde el punto de vista de las políticas públicas se han mantenido vigentes, agregándose la prioridad para el gobierno actual de impulsar la Reforma Educacional. Esta Reforma Educacional constituye una acción concreta que da respuesta en el ámbito de la educación, al compromiso del gobierno para dar cumplimiento al Programa Nacional de Superación de la Pobreza y comprende dentro de sus líneas de acción el proyecto de extensión de la jornada escolar (Fuente: JUNAEB, Metas trienales 1997-1998-1999. Abril, 1997). El PAE sería condición necesaria para la mencionada extensión horaria en los grupos pobres.	
3.2.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación a nivel de condiciones sociales y/o económicas : Los indicadores relativos a incorporación y mantención en el sistema escolar han evolucionado favorablemente. Esta información de MINEDUC (más la serie histórica hasta 1996) no fue entregada. Es evidente que el PAE está protegiendo a una importante población de escolares pobres para su inserción en el sistema escolar. Las cifras oficiales sobre pobreza e indigencia (CAsen 1996) demuestran la persistencia del problema de la pobreza. A pesar de que la pobreza se ha reducido a 23.2% de la población nacional, el indicador IVE que detecta más documentadamente la población vulnerable con necesidad alimentaria (ver punto 8.1 de este formato) presenta porcentajes recientes (1996) sobre 30% de la población escolar que asiste al sistema público.	
3.3.- Observaciones y comentarios en torno a los antecedentes constitucionales, legales, administrativos, de políticas de inversión que fundamentan la justificación del proyecto: Los antecedentes mencionados en el punto 5.3 (formato A) no sólo mantienen su plena vigencia sino que <u>más bien han tendido a reforzarse en este gobierno que ha señalado la reforma educacional como su prioridad</u> . La Cumbre Mundial en favor de la Infancia realizada en 1992 ha renovado las obligaciones supranacionales desde el gobierno del Presidente Aylwin. Desde el punto de vista de las políticas de desarrollo social, la opción por los sectores más vulnerables y de extrema pobreza ha reforzado los	

programas respectivos, dentro de los cuales el PAE es el más grande en términos de cobertura poblacional para un grupo de edad habitualmente poco cubierto por otros programas sociales. La introducción de la asignación presupuestaria exclusiva para el programa de alimentación de enseñanza media y educación pre-escolar en 1996 viene a confirmar la voluntad política de apoyar la extensión a estos niveles educacionales en los sectores de menores recursos.

4.- Observaciones y comentarios en relación a los supuestos que están involucrados en la ejecución del proyecto/programa

4.1.- Observaciones y comentarios a nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras:

La operación del PAE supone establecimientos educacionales con las condiciones materiales (infraestructura y equipamiento) requeridas para la entrega del servicio en forma adecuada y en condiciones sanitarias aceptables. El déficit de comedores escolares o su grado de obsolescencia en más de la mitad de los establecimientos educacionales (un ejemplo de esta situación se muestra en el Estudio de la Cuarta Región, contratado por MIDEPLAN con la Universidad de la Serena, 1996), indica que el nivel de cumplimiento de las exigencias establecidas por contrato (5% del valor total del mismo para gasto en reparaciones y construcciones) con las empresas concesionarias a partir de 1995 es parcial. No existiría un control adecuado de este compromiso contractual.

La labor de inspección y fiscalización en terreno del PAE, que le compete a la JUNAEB, no cuenta con el personal necesario en regiones por lo que es absolutamente insuficiente. Adicionalmente, el profesor encargado del PAE en cada escuela no cumple adecuadamente con el registro de información en los formularios mensuales de control y certificación de raciones (Fuente: Informe Price Waterhouse, 1995). El profesor está sobrecargado de diferentes funciones que le hacen muy difícil cumplir con estas tareas.

4.2.- Observaciones y comentarios a los supuestos a nivel de otras instituciones públicas

La información aportada al panel por el Informe de Consultoría Price Waterhouse (1995) indicó que la coordinación entre las instituciones públicas ejecutoras (MINEDUC y JUNAEB) es débil.

4.3.- Observaciones y comentarios a los supuestos relativos a los condicionantes sociales, económicas y políticas.

Con respecto a las condicionantes sociales y económicas, el panel estima que ellas persisten a pesar de la reducción de la población pobre observada por CASEN 1996.

Aunque se requiere un nuevo análisis de la adscripción al PAE según los datos de CASEN 1996, con los datos de CASEN 1994 MIDEPLAN distribuyó la adscripción al PAE según pobreza y quintiles de ingreso (Fuente: MIDEPLAN, Trayectoria de la pobreza en Chile, pag. 54, 1997, versión preliminar) demostrando una alta concordancia del IVE con la clasificación en los quintiles inferiores (tanto 1 y 2 como 1, 2 y 3) (ver punto 8.1 del formato B). Con esa información también pudimos calcular que los recursos del PAE alcanzan sólo para llegar a proporciones parciales de niños pobres o en necesidad identificados de diferentes maneras: a) según pobreza: 50.0 % de los niños; b) según quintiles 1 y 2: 44.2 % de los niños; y c) según quintiles 1, 2 y 3: 37.6% de los niños.

Con respecto de las condicionantes políticas, al panel le pareció que el consenso indicado se mantiene.

5.- Observaciones y comentarios en torno a los objetivos del Proyecto / Programa

5.1.- Observaciones y comentarios en torno a los objetivos de resultados del programa

El PAE no puede ser entendido sino que a través de la misión central de la JUNAEB.

La institución está comprometida con una política de asistencialidad estudiantil que se resume en "contribuir a la incorporación y mantención de la población escolar de mayor vulnerabilidad socioeconómica del país a través de la aplicación de un conjunto de programas de asistencialidad que hagan efectivo el proceso de igualdad de oportunidades frente al sistema nacional de educación".

Esta política se reitera en la totalidad de los documentos entregados a nuestra consideración y que hacen alusión a la operación del sistema.

El PAE es uno de los programas ejes de esta asistencialidad. Su condición de eje centraliza en el la atención aunque no define ni completa el objetivo del programa.

En síntesis, los objetivos oficiales de propósito del PAE (de acuerdo al marco lógico) son incorporar y mantener a la población de mayor vulnerabilidad socioeconómica en el sistema escolar. Sin embargo, la JUNAEB considera en sus documentos oficiales (Documento: Propuesta de Metas 1997) otros impactos finales esperables del programa, además de los antes señalados. En el caso de educación básica agrega: mejorar la asistencia a clases y contribuir a cubrir los requerimientos nutricionales de los estudiantes. En el caso de educación media agrega: mejorar su rendimiento, mejorar la asistencia a clases y contribuir a cubrir los requerimientos nutricionales de los estudiantes.

Aparte de las consideraciones anteriores, este panel considera que debieran ampliarse los objetivos del PAE.

Priorizamos una referencia explícita al objetivo nutricional del PAE porque en primer lugar toda la operatoria del programa está destinada a “contribuir a atender parte de los requerimientos nutricionales de los estudiantes de vulnerabilidad socioeconómica elevada”, tal como se presenta en algunos documentos oficiales. En segundo lugar porque esta explicitación ayudaría a sustentar el PAE en cuanto implícitamente podría incorporar otros objetivos de la política social para la superación de la pobreza (por ejemplo: mejorar la ingesta alimentaria de los niños vulnerables y mejorar su estado nutricional, aliviar la canasta familiar, mejorar el rendimiento académico, etc.) además que permitiría argumentar sobre la posible necesidad de aportes nutricionales mayores y de mejor calidad (en cuanto a proteínas, minerales y vitaminas) en las raciones que se otorgan.

Si se incorpora como objetivo atender los requerimientos nutricionales de los estudiantes es necesario analizar el mecanismo de focalización para asignar raciones con diferentes cantidades de calorías. Efectivamente, el IVE detecta población vulnerable con una proporción variable de desnutridos pero también población en riesgo de desnutrir por su deteriorada situación socio-económica. Los requerimientos nutricionales de ambos grupos serán diferentes. Sin embargo, no existe actualmente consideración a estas necesidades diferentes.

5.2.- Observaciones y comentarios en torno a los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los objetivos de resultado o de desarrollo del programa

Los indicadores del Plan Nacional de la Infancia incluyen, además de cobertura y abandono, repitencia y rendimiento escolar medido a través de la prueba SIMCE, lo que facilita incluir nuevos objetivos, tal como se sugiere en el punto anterior. Siguiendo esta argumentación, sería necesario agregar indicadores antropométricos para educación básica y media. En el punto 8.3 de este formato se hace una propuesta concreta en este sentido para el indicador IVE, que podría ser incluida en estos indicadores.

Es evidente que influyen diversos factores en estos indicadores que ha asumido el Estado Chileno en el Plan Nacional de la Infancia. No se ha realizado una evaluación de impacto que permita aislar el efecto del PAE en los mismos.

5.3.- Observaciones y comentarios en torno a las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa

Las metas del Gobierno para el año 2000 respecto al Plan Nacional de la Infancia parecen muy adecuadas para la realidad nacional.

5.4.- Observaciones y comentarios en torno a los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y/o servicios

Los logros parecen en general muy adecuados. Con respecto al indicador “Eficiencia y cobertura de los programas de asistencialidad”, debemos señalar que de acuerdo a datos de MIDEPLAN el logro obtenido para 1994 por el PAE estaría largamente sobreestimado en la información oficial del cumplimiento de las metas del Plan Nacional de la Infancia (ver punto 8.3 de este formato).

5.5.- Observaciones y comentarios en torno al cumplimiento de los objetivos de resultado del programa

La evolución reciente de los indicadores referidos a la educación básica en la década de los 90 es favorable y está asociada a la expansión del PAE sugiriendo un efecto favorable de la misma. La

información histórica previa no fue entregada por MINEDUC.

Los intentos de evaluación realizados no han sido concluyentes por problemas de la información disponible para cumplir con el diseño utilizado (Estudio GREDIS en la VI Región) o porque sólo pretendieron medir variables dependientes que no corresponden con los objetivos de propósito oficiales del PAE (este es el caso del estudio de Virginia Astorga para Santiago, 1992, en que sí demuestra una asociación positiva de la participación en el PAE con el consumo calórico, significando una transferencia de ingresos a los hogares más pobres).

Aunque la evaluación rigurosa del impacto del PAE requiere un diseño adecuado que controle la multiplicidad de variables que inciden en la incorporación y retención del escolar (además de los otros objetivos que el panel propone incorporar), su diseño se favorece dada la incorporación progresiva de la extensión horaria y los nuevos mecanismos de focalización que este panel sugiere.

III.- OBSERVACIONES Y COMENTARIOS EN RELACION A LA EJECUCION DEL PROYECTO

6.- Observaciones y comentarios en torno a los bienes y/o servicios provistos por el proyecto/programa.

Las raciones y sus respectivas minutas adolecen en muchos casos de un alto contenido de azúcares refinados y grasas saturadas (un ejemplo de esta situación se muestra en el Estudio de la Cuarta Región, contratado por MIDEPLAN con la Universidad de la Serena, 1996). Este mismo estudio detectó problemas de aceptabilidad de las minutas, tanto por la composición como por la preparación hecha por las manipuladoras. Estos aspectos no se controlan regularmente a nivel local. Las minutas en su diseño son generalmente balanceadas (con la excepción del escaso aporte de productos lácteos y de micronutrientes específicos) pero lo que el niño recibe es diferente aparentemente en una proporción importante de los casos. Deben considerarse también aspectos relativos a la calidad en términos de aporte de micronutrientes. Es necesario considerar el aporte de calcio (para lo cual se requiere un mayor aporte de leche), zinc y cobre. Estos minerales son fundamentales para el crecimiento lo que es muy importante dado el importante déficit de talla para la edad al inicio de la educación básica (24.8% para 1994 de acuerdo a los indicadores de la Cumbre por la Infancia).

7.- Observaciones y comentarios en torno a los sistemas de producción de bienes y servicios

7.1.- Observaciones y comentarios en torno a los mecanismos específicos mediante los cuales se producen los bienes y/o servicios del proyecto/programa.

Con la disponibilidad de recursos establecida, la JUNAEB a nivel central, llama a propuesta pública a las empresas inscritas en el registro Nacional de Proveedores. Estas empresas convienen un servicio de satisfacción a las necesidades y un proyecto técnico que marca los límites de tolerancia de lo convenido. Los contratos de cinco años fueron adoptados para evitar las licitaciones frecuentes que podían afectar el trabajo regular de la JUNAEB (información verbal de autoridades de JUNAEB). Sin embargo, parecen evidentemente excesivos en su duración porque pueden haber muchas variaciones tanto en los costos como los servicios ofrecidos. Otros programas estatales, como el PNAC, licitan anualmente. Licitaciones menos frecuentes, cada dos o tres años, pueden justificarse por la inversión realizada.

7.2.- En relación a la estructura y organización interna que se ha dado el proyecto/programa.

La descripción presentada en el punto 9.2 (formato A) de la organización para la producción de los bienes y servicios nos parece adecuada.

Al panel le pareció que la descripción de cada una de las etapas seguidas para la producción de bienes y servicios no se reporta regularmente (por ejemplo, anualmente) (Fuente: Informe de Consultoría Price Waterhouse, 1995). Llama la atención de que una alta proporción de la documentación ofrecida a este panel ha sido producida por consultores no existiendo una cuenta anual de la JUNAEB con todas las etapas aprobadas en el proceso señalado.

7.3.- En relación a los niveles y rol de otras organizaciones públicas y privadas que participan en el proyecto

Con respecto a las instituciones públicas, el panel considera que la transparencia de todo el proceso que se facilitaría con lo indicado en el punto 7.2 requiere una presentación conjunta de todas las instituciones indicadas a través de la cuenta anual propuesta. Para ello será necesario una mayor coordinación de la JUNAEB con los respectivos Ministerios, especialmente con MINEDUC, desde el conocimiento detallado de la selección de beneficiarios hasta la entrega de raciones adecuadas en número y calidad. A nivel local, provincial y regional la información de asistencia escolar no se comparte entre MINEDUC y JUNAEB.

Con respecto a las instituciones privadas, llama la atención que no existe la participación de la comunidad en la entrega del servicio. Sus hijos son los directos beneficiarios del PAE y si han sido seleccionados como tales tienen todo el derecho a saber si efectivamente lo reciben. El profesor encargado del PAE está sobrecargado en sus funciones y podría existir una colaboración de la comunidad para ellas. Esta propuesta está sustentada también en el hecho reportado por múltiples fuentes a este panel indicando que el número de raciones reportadas no coincide con las efectivamente entregadas, situándose la responsabilidad en las autoridades regionales de JUNAEB (por la escasez de supervisión o por la utilización de raciones para otros objetivos) o en el profesor encargado del PAE (posiblemente por falta de tiempo y estímulos para cumplir con su función) (Fuentes: a) Monitoreo del PAE en la IV Región, Informe de Consultoría de la Universidad de La Serena para MIDEPLAN, 1996; b) Informe Price Waterhouse, 1995; c) Reporte del panelista Cruz Bustamante por observaciones en terreno de escuelas de la VIII Región; y d) otras que no quisieron identificarse). El control comunitario por su carácter independiente a la empresa y a la escuela puede contribuir a la supervisión del PAE. En este caso el centro de padres y apoderados parece ser el instrumento más adecuado, aunque frente a su inexistencia podría ser también la junta de vecinos o el centro de madres.

Otro aspecto que ha sido destacado en diferentes informes es la muy poco frecuente certificación de la calidad de las raciones por los laboratorios respectivos (Fuente: Informe Price Waterhouse, 1995).

7.4.- En relación a la estructura de Gerencia del programa y sus responsabilidades

La gerencia del programa parece tener una organización adecuada para el nivel central. Sin embargo, a nivel regional y local (Unidad territorial, Comuna, escuela Profesor encargado) la gestión no es adecuada porque se desconoce fielmente, entre otras cosas, el número de raciones servidas y la relación entre las raciones servidas y consumidas. Por otra parte, hay cierta evidencia de que la aceptabilidad y calidad nutricional de las raciones presenta distorsiones con respecto a lo convenido en los contratos según las pautas técnicas correspondientes. Por tanto, la supervisión de la aplicación del convenio a nivel regional es insuficiente (Fuente: Informe Price Waterhouse, 1995).

Es necesario comentar que el profesor encargado del PAE parece que cumple muy bien un rol en la selección de beneficiarios pero parece excesiva la carga de gestión que tiene actualmente.

7.5.- En relación a la descripción de gastos y costos del proyecto/programa

Sería necesario conocer un desglose del ítem transferencias en la cuenta anual antes propuesta. Ello permitiría conocer, juzgar y evaluar las cantidades de dinero adjudicadas a la producción neta de raciones, ganancias, inversiones comprometidas por contrato en infraestructura de comedores, contratación y capacitación de personal, etc.

8.- Observaciones y comentarios en relación a quienes está dirigido el proyecto

8.1.- En relación a la caracterización socioeconómica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa

El desarrollo del IVE construido con modelos de regresión logística consideró una gran cantidad de variables independientes con posible efecto sobre la variable dependiente para finalmente seleccionar sólo algunas sin efecto redundante y con mejor capacidad explicatoria. La metodología seguida es muy poderosa y nos parece un gran avance en la construcción de indicadores de riesgo socio-económico y nutricional.

El índice de vulnerabilidad IVE tiene un alto grado de concordancia con la estimación de necesidad del PAE hecha por el profesor (sobre 80%), indicando que el profesor hace una estimación de necesidad del PAE algo mayor que la determinada por el IVE. La estimación del profesor, por tanto, está sustentada por variables objetivas indicadoras de vulnerabilidad en un alto porcentaje de los casos. Solamente los casos no concordantes (alrededor del 15% del total) obedecerían a una selección errónea del profesor basada en criterios excesivamente subjetivos. Sin embargo, podrían existir otras variables independientes no registradas que explicaran esta situación. Por ejemplo, la evaluación peso/edad en la actualidad no considera el desarrollo puberal (ver punto 8.3 de este formato), hecho que podría estar subestimando la desnutrición escolar.

8.2.- En relación al universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos y sus criterios de identificación y de focalización

Con respecto a los criterios de identificación y focalización una vez definidos los potenciales beneficiarios, JUNAEB identifica un número y tipo de raciones asignadas de acuerdo a los recursos disponibles.

Un primer comentario es que esta asignación se hace por escuelas según porcentaje ponderado del IVE sin considerar la gravedad de la situación individual en términos socio-económicos o nutricionales para excluir o incluir beneficiarios y para asignar distintos tipos de raciones.

Con respecto a la comparación entre beneficiarios potenciales según el modelo IVE y los asignados, se puede señalar que:

- a) En educación básica para 1995 se produce un aumento desde 730.000 beneficiarios potenciales a 769.589 alumnos con raciones asignadas (este aumento podría corresponder a las distorsiones que se comentan a continuación en el punto 8.3, inciso 3).
- b) En educación media para 1997 se produce una reducción desde 151.882 beneficiarios potenciales a 130.000 alumnos con raciones asignadas. El indicador IVE no se ha utilizado hasta ahora para asignar raciones educación media.

8.3.- En relación al número real de beneficiarios que utilizan los bienes y/servicios del proyecto y sus mecanismos de integración y participación en el mismo

La comparación entre el número de alumnos con raciones asignadas y la ejecución realizada en 1995 y 1996 revela un aparente (ver más adelante) buen cumplimiento en educación básica, mientras que en educación media se ejecutó más de lo programado, aunque no se programó con el indicador IVE.

Aunque se requiere un nuevo análisis de la adscripción al PAE según los datos de CASEN 1996, con los datos de CASEN 1994 MIDEPLAN estudió la adscripción al PAE según pobreza y quintiles de ingreso (Fuente: MIDEPLAN, Trayectoria de la pobreza en Chile, pag. 54, 1997, versión preliminar). Ese estudio demostró una alta concordancia del IVE con los quintiles inferiores, según los cálculos que se pueden hacer de la información presentada: a) Cerca del 80% de los niños con PAE en educación básica pertenecen a los quintiles 1 y 2, mientras que en la educación media esta concentración fluctúa alrededor del 66% (en 1994 el instrumento IVE no fue aplicado en la educación media). b)

También reportó que de los 877.926 niños de educación básica y media que recibieron el PAE, la gran mayoría se concentraron en los quintiles 1, 2 y 3 (91.9% en básica y alrededor de 85% en media). Se incluyó también al quintilo 3 en estos cálculos porque corresponde a la población en necesidad, tal como se puede corroborar con respecto a la población que accede al sector público en salud (aproximadamente 60% de la población total que corresponde a los quintiles 1, 2 y 3). Con respecto al indicador pobreza, el estudio indicado reveló que la concordancia con el IVE es bastante menor: de los niños que reciben PAE en la enseñanza básica sólo 57.5% son pobres, mientras que de los niños que reciben PAE en la enseñanza media sólo 44.7% son pobres (en la educación media se debe recordar que todavía no se aplica el instrumento IVE). Ello sugiere que, dada la calidad antes mencionada que se tuvo para elaborar el IVE, se debiera priorizar su comparación con los quintiles de ingreso más que con el indicador pobreza.

Es muy importante analizar la posible concordancia entre el indicador IVE y la pobreza determinada por CASEN 1996, tema que este panel sugiere a las autoridades correspondientes como tarea **permanente**.

La concordancia señalada entre el IVE y los quintiles de ingreso para focalizar el PAE fue alta en la educación básica, aunque no completa. Estas diferencias podrían deberse a:

1) Problemas con el instrumento CASEN que no permite identificar claramente grupos con deterioro reciente de sus ingresos (podrían corresponder parcialmente a la llamada "pobreza moderna" según estudio de SUR, Consultora, 1994).

2) Otra fuente de sesgo en la identificación de los beneficiarios por el IVE es que utiliza en la evaluación antropométrica de los niños los indicadores peso/edad y peso/talla sin consideración al desarrollo puberal. Este sesgo afectaría los resultados particularmente a partir de la mitad de la educación básica y los compromete mucho más seriamente en la educación media. Por otra parte, no debe ser aplicada la relación peso/talla porque estos niños están en crecimiento y ese parámetro es adecuado sólo para los adultos porque han terminado su período de crecimiento.

Se propone iniciar la evaluación antropométrica de todos los escolares con el patrón peso/edad desarrollado por los Dres. Raquel Burrows y Santiago Muzzo (Curvas de crecimiento del escolar chileno de 5 a 16 años de edad de acuerdo al nivel socio-económico. Rev Chil de Nutr 1996; 24 (supl): 7-84). Este patrón tiene la información necesaria para proponer curvas de crecimiento según cinco estadios de desarrollo puberal y puede ser aplicado entre los 6 y los 16 años de edad.

3) Existen evidencias empíricas diversas indicando que la asignación de raciones por el IVE es distorsionada tanto por las autoridades regionales de JUNAEB como por los profesores de aula o encargados del PAE. La evaluación ejecutiva del PAE que contrató MIDEPLAN con la Universidad de la Serena en la IV Región observó recientemente problemas de concordancia que podrían ser explicados en parte por estas razones.

Es necesario desarrollar esquemas de monitoreo permanente del PAE que permitan estudiar la concordancia entre los beneficiarios asignados centralmente y los beneficiarios reales.

Las distorsiones entre la asignación central de beneficiarios y la asignación real de raciones mencionadas pueden estar afectando en alguna medida la focalización del PAE. En este sentido, es necesario comentar que no hay participación de la comunidad en la vigilancia del cumplimiento del programa. A esta tarea debiera incorporarse la comunidad organizada a través de los centros de padres y apoderados de los establecimientos.

4) Por otra parte, el proceso de definición de los beneficiarios opera a nivel de porcentajes asignados a cada escuela y no a nivel de los individuos, lo que dificulta el análisis de la concordancia indicada. Esta misma situación ocurre cuando se determina la gravedad de los problemas socio-económicos y nutricionales, estimándose a nivel de escuelas y no de individuos, lo que impide asignar diferentes raciones calóricas según situación individual. Aunque la metodología utilizada para la construcción del IVE parece adecuada, su utilización para la planificación de la asignación de raciones adolece de los problemas señalados.

8.4.- En relación a la caracterización socioeconómica de los beneficiarios que hacen uso efectivo de los bienes y servicios del proyecto

Estos comentarios están presentes en el punto 8.3 de este formato B.

9.- Observaciones y comentarios a los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del proyecto

Ver punto 9.1 a continuación.

9.1.- Observaciones y comentarios sobre los indicadores de gestión e impacto del proyecto

Los indicadores de gestión parecen adecuados al igual que la gerencia del proyecto. Sin embargo, este panel de expertos no tuvo acceso a algún documento que describiera el flujo de toma de decisiones y un balance de lo realizado en forma de una cuenta anual. De esta manera, la presentación que se hizo en el formulario A sobre el cumplimiento de los indicadores no permite tener una visión de conjunto sobre la gestión de JUNAEB.

Con respecto al efecto o impacto del PAE, este aspecto fue comentado en el punto 5.5 de este formato B.

IV.- OBSERVACIONES Y COMENTARIOS ESPECIFICOS EN TORNO A LAS PROYECCIONES DEL PROYECTO/PROGRAMA (por parte del Panel de Expertos)

10.- Observaciones y comentarios en torno a la sustentabilidad del proyecto

10.1.- Observaciones o comentarios en torno a los posibles retornos del proyecto y su relación con su autosustentabilidad

La literatura internacional efectivamente confirma que las inversiones en educación y nutrición son altamente rentables desde el punto de vista de la conformación de capital humano. Un estudio nacional permitiría acotar estos retornos para nuestro país.

A lo anteriormente señalado (Formato A, punto 12.1) se debiera agregar para su autosustentabilidad la nueva circunstancia consistente en que el PAE será herramienta fundamental de apoyo a la extensión horaria de la jornada escolar.

10.2.- Observaciones y comentarios sobre la situación sin la continuidad del proyecto

Se reconoce que en el corto y mediano plazo, la discontinuidad del Programa parece inviable políticamente. Sin embargo, la decisión gubernamental de erradicar la extrema pobreza dentro de los próximos 8 años, a lo que se agrega la disminución reciente de las familias pobres (1996), refuerzan el argumento de utilizar el indicador IVE que es más acotado para determinar la vulnerabilidad escolar. Sin embargo, se requiere mantener estudios sobre su concordancia con la pobreza y los quintiles de ingreso de la Encuesta CASEN.

11.- Observaciones y comentarios en torno a los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del proyecto

La experiencia acumulada por el operador del Programa (JUNAEB) en materia de externalización de servicios, indica que se debería avanzar aún más en este sentido, evaluando alternativas de subcontratación o incorporando a la comunidad escolar organizada (Centros de Padres y Apoderados) en el control y fiscalización de actividades consideradas "sensibles" al interior del PAE, tales como el control de la ración servida y el llenado de formularios de control de raciones. En el formato se presentan recomendaciones específicas.

11.1.- Observaciones y comentarios en torno a los reales y potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje

El panel consideró que ha habido en general escasa exposición del PAE a la consideración de otros programas sociales nacionales y extranjeros. En el punto 5.8 del formato D se entrega una recomendación al respecto.

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “C”

**CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES ESPECÍFICAS
PLANTEADAS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN AL
PROGRAMA, LAS CUALES SE CONCENTRAN EN:
JUSTIFICACIÓN, SUPUESTOS Y OBJETIVOS, Y EN SU
EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD.**

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACION DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FICHA DE EVALUACION DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SINTESIS DE CONCLUSIONES ESPECIFICAS

I.- DATOS BASICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA	
1.- Nombre del Proyecto/Programa: Programa de Alimentación Escolar (P.A.E.)	Código 03
1.1.- En caso de ser Proyecto, Programa o Política a la cual se vincula o es parte: Este programa forma parte del sistema de apoyo del sistema nacional de educación impulsado por el Ministerio de Educación (MINEDUC).	
2.- Ministerio Responsable (si corresponde): Ministerio de Educación Pública.	
2.1.- Servicio Responsable (si corresponde): Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), corporación autónoma de derecho público que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Educación, y responsable de diseñar, implementar y coordinar medidas de asistencia social y económica a los escolares de Enseñanza Prebásica, Básica y Media, destinadas a hacer efectiva la igualdad de oportunidades en materia educacional.	
II.- CONCLUSIONES EN TORNO A LA JUSTIFICACION, SUPUESTOS Y OBJETIVOS DEL PROYECTO/PROGRAMA	
3.- Conclusiones en torno a la validez y pertinencia de la justificación del proyecto: El PAE se ha validado como un programa orientado a promover la igualdad de oportunidades de los escolares chilenos de menores recursos, fomentar la equidad en la distribución del ingreso y propiciar las inversiones en capital humano, especialmente en educación y nutrición. Las justificaciones del PAE desde el punto de vista de las políticas públicas se han mantenido vigentes, agregándose la prioridad para el gobierno actual de impulsar la Reforma Educacional. También se ha confirmado la voluntad política de apoyar la extensión a otros niveles educacionales en los sectores de menores recursos. Por esta razón se ha introducido una asignación presupuestaria exclusiva para el programa de alimentación de enseñanza media y educación pre-escolar en 1996.	
4.- Conclusiones en torno a los supuestos de ejecución del proyecto:	
Con respecto a los beneficiarios:	
a) Aunque se demostró una alta concordancia del IVE con la clasificación en los quintilos inferiores (tanto 1 y 2 como 1, 2 y 3) de CASEN 1994, los recursos del PAE alcanzan sólo para llegar a proporciones parciales de niños pobres (también CASEN 1994) o en necesidad identificados de diferentes maneras: i) según pobreza: 50.0 % de los niños; ii) según quintilos 1 y 2: 44.2 % de los niños; y iii) según quintilos 1, 2 y 3: 37.6% de los niños. El panel de expertos concluye que debe preferirse el indicador IVE para focalizar el PAE dada su especificidad para detectar niños vulnerables. De acuerdo a esta propuesta, el número de beneficiarios potenciales del PAE determinados por el IVE es similar a las cifras observadas de asignación de raciones.	
b) Sin embargo, se desconoce si los beneficiarios reales coinciden con los determinados por el modelo IVE. La razón principal de ello sería que el proceso de definición de los beneficiarios opera a nivel de	

porcentajes asignados a cada escuela y no a nivel de los individuos. Aunque la metodología utilizada para la construcción del IVE parece adecuada, su utilización para la planificación de la asignación de raciones adolece de los problemas señalados. Agravando esta situación, podemos señalar que existen evidencias empíricas diversas indicando que la asignación de raciones por el IVE es distorsionada tanto por las autoridades regionales de JUNAEB como por los profesores de aula o encargados del PAE (esta información está avalada en el punto 7.3 del formato B). Por lo tanto, es necesario desarrollar esquemas de monitoreo permanente del PAE que permitan estudiar la concordancia entre los beneficiarios asignados centralmente y los beneficiarios reales. En este sentido, es necesario comentar que no hay participación de la comunidad en la vigilancia del cumplimiento del programa. A esta tarea debiera incorporarse la comunidad organizada a través de los centros de padres y apoderados de los establecimientos, además de aumentarse la coordinación entre MINEDUC y JUNAEB.

c) Un problema parecido al antes señalado aparece cuando se analiza la gravedad de los problemas socio-económicos y nutricionales con el indicador IVE, estimándose a nivel de escuelas y no de individuos, lo que impide asignar diferentes raciones calóricas según situación individual. Nuevamente parece claro que la manera como se utiliza el indicador IVE para la planificación en la asignación de raciones adolece de serios problemas. La gravedad de la situación nutricional individual o colectiva tampoco se puede estimar adecuadamente porque actualmente el IVE utiliza la evaluación antropométrica de los niños con los indicadores peso/edad y peso/talla sin consideración al desarrollo puberal. Este problema afectaría los resultados particularmente a partir de la mitad de la educación básica y los compromete mucho más seriamente en la educación media. Por otra parte, no debe ser aplicada la relación peso/talla porque estos niños están en crecimiento y ese parámetro es adecuado sólo para individuos que han terminado su período de crecimiento.

Con respecto a la gestión:

a) Se observa déficit en la presencia de comedores escolares en algunas escuelas y además hay un cierto grado de obsolescencia en muchas de ellas. En total, más de la mitad de los establecimientos educacionales presentan este tipo de fallas. Ello indica que el nivel de cumplimiento de las exigencias establecidas por contrato (5% del valor total del mismo para gasto en reparaciones y construcciones) con las empresas concesionarias a partir de 1995 es parcial debido a que no existiría un control adecuado de este compromiso contractual. Este panel opina que en general (ver también puntos siguientes) no se cumplen las multas establecidas por contrato (Informe de Consultoría Price Waterhouse, 1995) aunque se hayan detectado los incumplimientos (existen condonaciones de multas).

b) La labor de inspección y fiscalización en terreno del PAE, que le compete a la JUNAEB, no cuenta con el personal necesario en regiones por lo que es absolutamente insuficiente.

c) En el diseño de las minutas, presentadas en el proyecto técnico, falta aumentar el aporte de productos lácteos y considerar la inclusión de otros micronutrientes.

d) Para el servicio las raciones no existe un control suficiente en cuanto al resguardo de las minutas y la cantidad de alimentos servidos. Se ha encontrado discriminación negativa para con las niñas.

e) El control de calidad de las raciones aparece debidamente certificada por entidades especializadas en análisis de control de calidad, sin embargo estos controles alcanzan solo el 60/1.000 de la totalidad del Programa.

f) El profesor encargado del PAE en cada escuela no cumple adecuadamente con el registro de información en los formularios mensuales de control y certificación de raciones. El profesor está sobrecargado de diferentes funciones que le hacen muy difícil cumplir con estas tareas.

g) Parece necesaria una mayor coordinación de la JUNAEB con los respectivos Ministerios, especialmente con MINEDUC, desde el conocimiento detallado de la selección de beneficiarios hasta la entrega de raciones adecuadas en número y calidad. El resto de la instituciones públicas (Contraloría General de la República, Ministerio de Salud y los servicios locales de Salud, MIDEPLAN) realizan sus labores de fiscalización y control conforme a demandas específicas o según el nivel y grado de

urgencias que presente la institución en el desarrollo del Programa. En general, al panel le pareció que la coordinación entre las diferentes instituciones públicas es débil.

h) Con respecto a las instituciones privadas, llama la atención que no existe la participación de la comunidad en la entrega del servicio. En este caso el centro de padres y apoderados parece ser el instrumento más adecuado, aunque frente a su inexistencia podría ser también la junta de vecinos o el centro de madres.

i) El aumento del plazo establecido para las licitaciones desde el año 1996 de 3 a 5 años, parece realmente excesivo y casi lesivo para la institución, puesto que no considera adelantos tecnológicos en la industria alimentaria, proyectos técnicos que puede quedar obsoletos en el tiempo, menoscabo de la calidad del servicio después de cierto período, etc.

5.- Conclusiones en torno a la definición y cumplimiento de los objetivos del proyecto:

Proponemos agregar un nuevo objetivo del PAE: contribuir a atender parte de los requerimientos nutricionales de los estudiantes de vulnerabilidad socioeconómica elevada.

Este nuevo objetivo permitiría incorporar otros objetivos de política social para la superación de la pobreza, tales como mejorar la ingesta alimentaria de los niños vulnerables, mejorar su estado nutricional, aliviar la canasta familiar, mejorar el rendimiento académico. Al mismo tiempo, permitiría justificar aportes nutricionales mayores y de mejor calidad (en cuanto a proteínas, minerales y vitaminas) en las raciones que se otorgan. Con respecto a la gestión del PAE, se podría acordar por contrato con los concesionarios la asignación de estímulos por mejorar del estado nutricional (bonificaciones por calidad).

La JUNAEB no presentó indicadores con respecto a los objetivos oficiales de incorporar y mantener a los escolares vulnerables dentro del sistema educativo. Los indicadores del Plan Nacional de la Infancia se han presentado con datos de la década actual e incluyen (además de cobertura y abandono que sirven para vigilar los objetivos oficiales) repitencia y rendimiento escolar medido a través de la prueba SIMCE. Sería necesario agregar indicadores antropométricos para educación básica y media.

La evolución reciente de los indicadores referidos a la educación básica en la década de los 90 es favorable y está asociada a la expansión del PAE sugiriendo un efecto favorable de la misma. No se ha realizado una evaluación de impacto que permita aislar el efecto del PAE (ver punto 5.5 del formato B).

Con respecto al indicador "Eficiencia y cobertura de los programas de asistencialidad", debemos señalar que de acuerdo a datos de MIDEPLAN el logro obtenido para 1994 por el PAE estaría largamente sobreestimado en la información oficial.

Para una visión previa a la década actual falta información histórica de MINEDUC que no fue entregada.

Aunque la evaluación rigurosa del impacto del PAE requiere un diseño adecuado que controle la multiplicidad de variables que inciden en la incorporación y retención del escolar (además de los otros objetivos que el panel propone incorporar), su diseño se favorece dada la incorporación progresiva de la extensión horaria y los nuevos mecanismos de focalización que este panel sugiere (esta recomendación aparece en el formato D).

III.- CONCLUSIONES ESPECIFICAS EN TORNO A LA EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DEL PROYECTO

6.- Conclusiones específicas en torno a la eficacia del proyecto:

En el punto anterior discutimos los problemas de la información disponible por este panel. Considerando lo anterior, este panel opina unánimemente que el programa es aparentemente eficaz en cuanto cumple con los objetivos de propósito.

7. Conclusiones en torno a la eficiencia del proyecto:

a) Los antecedentes sobre la eficiencia financiera del PAE en términos de las relaciones de costo por nutriente calculadas de la cobertura y el presupuesto para el último quinquenio, revelan que el costo agregado por raciones fluctúa entre \$261,5 en 1993, disminuyendo a \$234 para los años 1994-95 hasta llegar a \$290,4 para el presente año. Aunque dichos valores, comprenden al promedio de raciones de 350 a 2.400 calorías, entregan una idea **aproximada** acerca del valor de la ración promedio del Programa. Aunque no se dispuso de información de precios para cada ración, el panel de expertos opina que estos valores representan estimativamente la alternativa de mercado más barata para una ración promedio. Aparentemente la mayor extensión de los contratos podría haber influido en un mayor precio de las raciones (esta medida se implementó en 1996). Por otra parte, el costo mensual de la ración señalada representa cerca de un tercio del valor de la canasta básica de alimentos per capita calculada por CASEN para el sector urbano.

b) El panel de expertos sostiene que el IVE constituye un verdadero estándar de la población vulnerable para definir necesidad alimentaria. Los indicadores antropométricos del IVE permiten, con los ajustes propuestos, definir acotadamente la población desnutrida; el resto de la población IVE sería aquella "en riesgo de desnutrir". La capacidad del IVE para clasificar población desnutrida y en riesgo de desnutrir permitiría estratificar a toda la población escolar graduando en consecuencia el servicio de raciones según requerimientos nutricionales. Esta graduación según estado nutricional ya existe en el PNAC del MINSAL (PNAC universal y PNAC de refuerzo) y permite focalizar más racionalmente la intervención. En ese sentido, permite aumentar la eficiencia del PAE.

8.- Conclusiones en torno a la efectividad del proyecto:

No sólo basta incorporar y mantener la población vulnerable en el sistema escolar para determinar la efectividad del PAE. Interesa también apreciar la utilidad de esta inserción. En este sentido, la evolución reciente de los indicadores referidos a la repitencia y la prueba SIMCE en la educación básica en la década de los 90 son favorables y podrían estar asociados a la expansión del PAE sugiriendo un efecto favorable de la misma. El panel de expertos opina en base a la literatura internacional que esta asociación sería parcialmente causal con el PAE.

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

FORMATO “D”

CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES FINALES PLANTEADAS POR EL PANEL
DE EVALUACIÓN, LAS QUE SE CONCENTRAN EN LA
JUSTIFICACIÓN, DISEÑO Y GESTIÓN DEL PROGRAMA
EVALUADO.

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACION DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FICHA DE EVALUACION DE PROGRAMAS - FORMATO D

FICHA DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

I.- DATOS BASICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA

1.- Nombre del Proyecto/Programa:

Código 03

Programa de Alimentación Escolar (P.A.E.)

1.1.- En caso de ser Proyecto, Programa o Política a la cual se vincula o es parte:

Este programa forma parte del sistema de apoyo del sistema nacional de educación impulsado por el Ministerio de Educación (MINEDUC).

2.- Ministerio Responsable (si corresponde):

Ministerio de Educación Pública.

2.1.- Servicio Responsable (si corresponde):

Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), corporación autónoma de derecho público que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Educación, y responsable de diseñar, implementar y coordinar medidas de asistencia social y económica a los escolares de Enseñanza Prebásica, Básica y Media, destinadas a hacer efectiva la igualdad de oportunidades en materia educacional.

II.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

3.- Recomendaciones en torno a la validez y pertinencia de la justificación y supuestos del proyecto/programa:

El panel de expertos concluye que el PAE debe considerarse una inversión en capital humano más que un gasto social .

Se recomienda agregar un nuevo objetivo del PAE: contribuir a atender parte de los requerimientos nutricionales de los estudiantes de vulnerabilidad socioeconómica elevada. El panel de expertos observó que es necesario, para cumplir adecuadamente con este objetivo especialmente en el marco de la extensión horaria, establecer aportes nutricionales mayores y de mejor calidad (en cuanto a proteínas, minerales y vitaminas) en las raciones que se otorgan.

Como consecuencia de lo anterior, se recomienda también incorporar otro objetivo: mejorar el rendimiento académico.

La justificación de las recomendaciones anteriores sobre nuevos objetivos del PAE aparece en el punto 5.1 del formato B.

El conjunto de los objetivos (anteriores y los dos nuevos recomendados) pueden ser monitoreados ahora con indicadores del Plan Nacional de la Infancia. Ellos incluyen (además de cobertura y abandono) repitencia y rendimiento escolar (en la educación básica) medido a través de la prueba SIMCE. Sería necesario agregar: a) indicadores antropométricos para educación básica y media, b) repitencia y rendimiento escolar en la educación media. Se recomienda mantener y corregir el indicador "Eficiencia y cobertura de los programas de asistencialidad".

Se recomienda mantener la información histórica y actual del cumplimiento de los objetivos del PAE por parte de JUNAEB.

Se recomienda definir la población en necesidad del PAE como aquella vulnerable según el IVE, que corresponde aproximadamente con el número total de beneficiarios reales actuales. En este sentido se recomienda también ajustar el IVE utilizando la clasificación de desnutrición según el indicador peso/edad de acuerdo al desarrollo puberal propuesto por los Dres. Raquel Burrows y Santiago Muzzo (Curvas de crecimiento del escolar chileno de 5 a 16 años de edad de acuerdo al nivel socio-económico. Rev Chil de Nutr 1996; 24 (supl): 7-84). Este patrón tiene la información necesaria para proponer curvas de crecimiento según cinco estadios de desarrollo puberal y puede ser aplicado entre los 6 y los 16 años de edad. Para mantener una vigilancia de este indicador IVE, es muy importante analizar la posible concordancia entre el indicador IVE y la pobreza determinada por CASEN 1996, tema que este panel sugiere a las autoridades correspondientes como tarea permanente.

Para avalar la justificación del PAE se recomienda realizar una evaluación rigurosa de su impacto (ver punto 5.5 del formato B). Ello requiere un diseño adecuado que controle la multiplicidad de variables que inciden en la incorporación y retención del escolar (además de los otros objetivos que el panel propone incorporar). Su diseño se favorece actualmente dada la incorporación progresiva de la extensión horaria y los nuevos mecanismos de focalización que este panel recomienda.

4.- Conclusiones y recomendaciones en torno al diseño del proyecto:

El diseño del Programa debería focalizar individualmente (al menos a los niños desnutridos) y no por escuelas. El nuevo indicador peso/edad que se propone permite la clasificación de los niños de educación básica y media de acuerdo a su estado nutricional. La capacidad del IVE para clasificar población desnutrida y en riesgo de desnutrir (resto de la población IVE no desnutrida) permitiría estratificar a toda la población escolar graduando en consecuencia el servicio de raciones según requerimientos nutricionales. Esta graduación según estado nutricional ya existe en el PNAC del MINSAL (PNAC universal y PNAC de refuerzo) y permite focalizar más racionalmente la intervención.

Se haría necesario clasificar a toda la población escolar según IVE y no sólo a los primeros años de básica y media.

Los niños clasificados como desnutridos recibirían la ración mayor (podrían hacerse ajustes de acuerdo al déficit observado en el estado nutricional) y su asignación sería estable durante un período de tiempo no inferior a tres meses al cabo del cual se podría hacer una nueva evaluación peso/edad. Esta propuesta podría tener ajustes de acuerdo a las dificultades operacionales.

Los niños clasificados como en riesgo de desnutrir podrían ser asignados al PAE (ración menor que la anterior) por el profesor encargado, dada la alta concordancia de su estimación de necesidad alimentaria con el modelo estadístico.

Considerando la extensión creciente de la jornada horaria que se está implementando por la JUNAEB, el diseño del programa podría abrir la posibilidad ahora a los niños no vulnerables para que participen de un PAE pagado. Esta decisión a nivel de escuela debiera contar con la participación del Centro de padres y Apoderados. La posible ampliación de los contratos con las empresas concesionarias podría derivar en mejoras en la calidad de las raciones por la economía de escala consiguiente.

Esta clasificación de beneficiarios permitiría incentivar a las empresas concesionarias (por sistemas de bonificación) para lograr aumentos sustanciales en el estado nutricional de los alumnos desnutridos. Los incentivos por cumplimientos de objetivos están siendo considerados en la gestión moderna de las empresas.

5.- Conclusiones y recomendaciones en torno a la gestión del proyecto:

5.1 Gestión local del PAE: El control operacional del PAE en el último eslabón de la cadena del sistema (Ración servida al alumno) descansa en el profesor encargado de cada establecimiento educacional, quien desarrolla ad honorem esta labor, sobrecargando sus actividades regulares. Esta situación, constituye uno de los eslabones más débiles de la cadena de control y supervisión del PAE, puesto que en él recae la

responsabilidad última de hacer cumplir el contrato de alimentación, supervisar la correcta elaboración de alimentos y la asignación de raciones a los beneficiarios reales del programa.

Dada esta situación, se recomienda delegar el control diario de las raciones servidas a los Centros de Padres y Apoderados (u otro organismo comunitario) para lo cual proponemos un trabajo conjunto con los profesores encargados del PAE. Los Centros de Padres y Apoderados podrían recibir un pago de aproximadamente \$ 50.000 (o dos UTM) que debieran destinar en partes iguales al profesor encargado del PAE y al Centro mismo. Este pago sería recibido desde el nivel central o regional por mes cumplido en esta tarea. Este pago se podría hacer a través del Banco del Estado u otra alternativa.

Un tema específico sobre el cual el Centro de Padres debiera recibir capacitación por parte de JUNAEB es el control de la ración servida. Los antecedentes disponibles por este panel sugieren ciertas fugas y pérdidas por concepto de porcionamiento y cantidad de preparaciones en la escuela. Otro tema, del cual también se puede beneficiar el profesor encargado del PAE, es la educación para generar buenos hábitos alimentarios. Ello contribuiría a evitar el consumo de azúcares refinados y grasas saturadas.

Los profesores encargados del Programa podrían mantener un rol en la asignación local de raciones, además de realizar la encuesta anual del IVE a todos los alumnos.

Finalmente, se recomienda establecer una mayor coordinación entre las autoridades locales, provinciales y regionales del MINEDUC y JUNAEB. Desde el punto de vista del PAE es fundamental supervisar el trabajo conjunto de los Centros de Padres y Apoderados con el Profesor Encargado del PAE con un instrumento tan simple como es el registro de asistencia escolar.

5.2 Formalización de Procedimientos: Dada la ausencia de información relevante y de un flujograma conocido de la información relativa a la gestión, parece necesario elaborar un Manual de Organización y Descripción de Funciones. Este Manual estaría destinado a normar y documentar instrucciones, plazos, procedimientos y utilización de los formularios empleados en la institución. Estas labores obligan a constituir un Unidad de Organización y Métodos al interior de la JUNAEB.

5.3 Monitoreo de la gestión. Se recomienda el monitoreo mensual de la gestión. Esta actividad podría estar basada en la Unidad descrita en el punto anterior. Se recomienda emitir informes mensuales para ser sometidos a la consideración de la Dirección de JUNAEB.

5.4 Memoria Anual: Con los insumos anteriores se debiera redactar esta memoria. Esta tarea debe realizarse con las otras instituciones involucradas, particularmente el MINEDUC.

5.5 Capacitación: Se recomienda desarrollar un programa de capacitación y perfeccionamiento del personal a nivel regional y provincial del sistema PAE, especialmente del profesor encargado del programa en el llenado de Certificados PAE, procedimientos de visación, plazos máximos aceptados, etc.

5.6 Contratos: Se recomienda revisar las estructuras de los contratos de raciones a fin de establecer cláusulas claras y precisas respecto de los siguientes puntos:

- Reducir la duración de la ejecución de los contratos al menos a 3 años (tema a ser regulado por el nuevo Manual).
- Contemplar normas y sanciones a los funcionarios que no apliquen las multas consideradas en casos de incumplimiento en el desarrollo de proyectos técnicos (tema a ser regulado por el nuevo Manual).
- Establecer normas para el otorgamiento de anticipos distintos de los pagos normales. Se debería tender a disminuir los adelantos puesto que no corresponde facilitar capital de trabajo a empresas que han acreditado una solvencia económica y financiera en la licitación (tema a ser regulado por el nuevo Manual).
- Los incumplimientos de operación del contrato de una empresa, debería hacerla acreedora a la pérdida total del contrato respectivo el cual debería licitarse nuevamente (tema a ser regulado por el nuevo Manual).
- La empresa se comprometería a entregar el servicio conforme a las bases técnicas y debidamente certificadas por laboratorios y reconocidos por el INN (esta actividad sería parte del contrato).
- Acordar por contrato con los concesionarios la asignación de estímulos por mejorar del estado nutricional (bonificaciones por calidad).

5.7 Mejoramiento del sistema de comunicaciones: El actual sistema de comunicaciones de la JUNAEB a nivel central y regional, admite la introducción de tecnologías de comunicación e información de punta que permitiría acelerar notablemente el flujo de información casi en tiempo real, produciendo reducciones significativas de costos por concepto de reprocesamiento, manejo de flujos de caja y controles financieros a nivel nacional. Concretamente, se sugiere evaluar el uso de sistemas EDI (Intercambio Electrónico de Datos) para controlar los aspectos administrativos, contables y financieros del PAE y las empresas proveedoras de alimentos.

5.8 Exposición del PAE al debate público: Los valiosos aportes de la experiencia del PAE (especialmente en relación a la metodología de focalización y a la externalización de servicios) podrían ser más conocidas a nivel nacional e internacional. Para ello, se recomienda la realización de Seminarios especializados.