

Concurso Políticas Públicas / **2015**

Propuestas para Chile



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Índice

I. Gestionando tu barrio: modelo piloto de servicios sociales especializados territoriales para adultos de 60+ vulnerables	23
Paula Miranda · Sara Caro María Loreto Martínez · Rosita Kornfeld	
II. El desempeño moral de las cárceles chilenas: un estudio piloto en Colina II	49
Guillermo Sanhueza · Catalina Ortúzar Eduardo Valenzuela	
III. Densificación residencial e integración social en torno a estaciones de transporte masivo	77
Margarita Greene · Juan de Dios Ortúzar Cristhian Figueroa · Natan Waintrub	
IV. Mejorando la accesibilidad y habitabilidad de la vivienda para personas en situación de discapacidad	113
Ximena Ferrada · Alfredo Serpell · Claudia Valderrama Claudia Alcayaga · Miriam Rubio	
V. Ciencia ciudadana: propuesta de participación para los Planes de Descontaminación	149
Manuel Tironi · Rosanna Ginocchio José Miguel Fariña	
VI. Valorización de los vínculos urbanos, rurales y silvestres en la generación de instrumentos de planificación territorial integrada	171
Marcelo Miranda · Luis Flores · Sonia Reyes Dominique Mashini · Denise Misleh · Pía Bettancourt	
VII. De la desnutrición a la obesidad: desafíos de la política de alimentación escolar	199
Francisca Silva · Alejandro Carrasco · Nicolás Cobo María Angélica Fellenberg	
VIII. Diseño de dispositivo de práctica profesional y docencia universitaria en establecimientos escolares con subvención pública	219
Sergio Martinic · Carlos Reyes Rodrigo Moreno · Magdalena Müller Fernando Pimentel · Maribel Calderón	
IX. Orientaciones técnicas para el desarrollo de programas en educación patrimonial en el ámbito local	249
Macarena Ibarra · Alejandra Luneke · Cecilia Ramírez	

De la desnutrición a la obesidad: desafíos de la política de alimentación escolar

INVESTIGADORES

FRANCISCA SILVA

Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal

ALEJANDRO CARRASCO

Facultad de Educación

NICOLÁS COBO

Facultad de Derecho

MARÍA ANGÉLICA FELLEBERG

Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal

Resumen

En solo una década, durante los años ochenta, Chile pasó de ser un país con problemas de desnutrición infantil a un país que se iniciaba en otro problema de salud pública, el de la obesidad infantil debido a diferentes factores que influenciaron esta situación.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) el sobrepeso y la obesidad se definen como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. Un niño que es o ha sido obeso es un futuro adulto que puede tener asociados diferentes problemas de salud que podrían afectar de forma importante su calidad de vida adulta. La obesidad infantil es un problema multifactorial, donde los hábitos alimentarios son un factor importante. Las escuelas son consideradas un ambiente propicio para generar y reforzar cambios de hábitos, por lo cual aparece como un lugar idóneo para generar políticas públicas que permitan atacar desde la infancia los problemas de obesidad que afectan a la población chilena. Sin embargo, las intervenciones que se han realizado en el pasado no han sido del todo exitosas, ya que la obesidad infantil no ha disminuido. Es en ese marco que este proyecto de política pública plantea una propuesta que espera generar cambios en distintos niveles, de manera de abordar el problema de forma más integral que hasta ahora.

Esta propuesta incluye incorporar la mirada nutricional en distintos niveles. El primer nivel consiste en hacer más explícito a nivel constitucional la

responsabilidad del Estado de Chile en la salud nutricional de las personas. Lo anterior permitirá tener un mandato constitucional para generar los cambios legales requeridos con mayor facilidad. Adicionalmente, se propone desarrollar una política de alimentación saludable escolar vinculante que permitirá ejercer una influencia más integral en el problema de la obesidad infantil. Esta política, generada por el Ministerio de Salud (Minsal) y el Ministerio de Educación (Mineduc), empoderará a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) con un mandato legal que incorpore en forma explícita el objetivo nutricional en sus programas de alimentación. En un segundo nivel de acción, y en un plano más operacional, se sugiere modificar las características y el foco del Programa de Alimentación Escolar (PAE) para abordar de mejor manera el problema del sobrepeso y obesidad en sus beneficiarios y fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación nutricional actuales. En un tercer nivel se plantea complementar las medidas antes propuestas con la construcción de hábitos de alimentación saludable con el apoyo de la Agencia de la Calidad de la Educación e incorporar nutricionistas en los colegios en el marco de las orientaciones de gasto de la Ley de Subvención Escolar Preferencial.

La obesidad infantil es un problema de salud pública que cada día tiene mayor relevancia en nuestro país, por lo que la mirada multifactorial y abordarla desde distintos niveles y de manera integral debería facilitar la implementación de medidas que efectivamente generen un cambio de hábitos alimentarios, lo que debería redundar en una disminución de la obesidad infantil en Chile.

Antecedentes

Según la OMS, la obesidad infantil es uno de los problemas de salud pública más graves del siglo. A nivel mundial se estima que en 2013 el número de niños menores a cinco años con sobrepeso superaba los 42 millones. Cerca de 31 millones de ellos viven en países en desarrollo (OMS, 2015a).

Los niños obesos y con sobrepeso tienden a seguir siendo obesos en la edad adulta y tienen asimismo mayores probabilidades de padecer a edades tempranas enfermedades crónicas no transmisibles, tales como diabetes, cáncer y enfermedades cardiovasculares. Un 60% de todas las muertes en el mundo y en las Américas se debe a este tipo de enfermedades (OMS y FAO, 2005).

En el caso de Chile la obesidad es el principal problema nutricional del país y uno de los mayores problemas de salud pública, tanto por sus implicancias para la economía y la sociedad como por la mayor carga generada sobre el sistema de salud. El sobrepeso, la obesidad y las enfermedades conexas son en gran medida prevenibles, por consiguiente es necesario dar una alta prioridad a la prevención de la obesidad infantil.

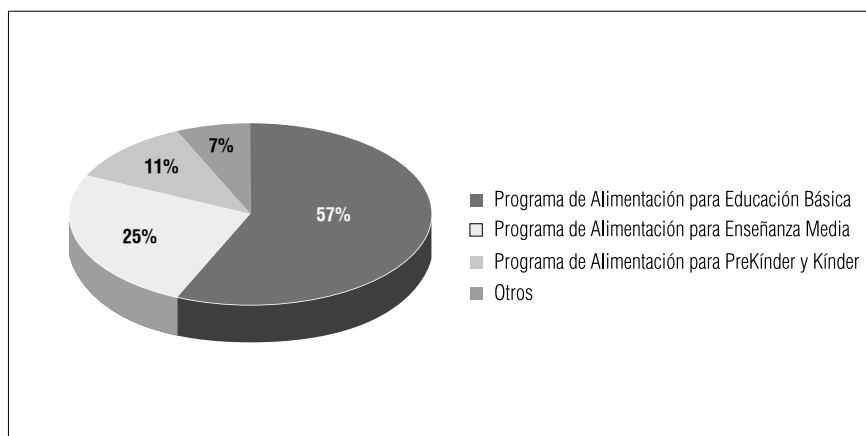
Las escuelas ofrecen gran parte de los alimentos que los niños comen y esta fracción ha aumentado con la ampliación de los programas de desayunos escolares, programas de comidas de verano y programas de la cena en algunos países. Esto sumado a que la escuela es un lugar ideal para la enseñanza de conocimientos básicos en alimentación, nutrición y salud (FAO, 2015) las hace especialmente adecuadas para implementar políticas integrales para la prevención de la obesidad infantil. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por su sigla en inglés) promueve un enfoque de “escuela completa” para la educación nutricional, donde el aprendizaje en el aula está vinculado a actividades prácticas, reforzado por un entorno escolar favorable a la nutrición y la salud y con la participación de todo el personal de la escuela, las familias y la comunidad. Combinar la educación nutricional con la alimentación de las escuelas incide directamente en la salud y nutrición de los niños y les permite desarrollar buenos hábitos alimentarios. Este trabajo plantea un conjunto de intervenciones en el ámbito escolar que buscan abordar dicho objetivo.

1. El Programa de Alimentación Escolar (PAE)

En Chile el Programa de Alimentación Escolar (PAE) tiene como finalidad entregar diariamente servicios de alimentación –desayuno, almuerzo, onces, colaciones y cena según corresponda– a los alumnos en condición de vulnerabilidad de establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados del país durante el año lectivo, en los niveles de educación parvularia (prekínder y kínder), básica y media, con el objeto de mejorar su asistencia a clases y contribuir a evitar la deserción escolar. Este programa, dependiente del Ministerio de Educación y ejecutado a través de la Junta de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), fue reconocido como uno de los cinco mejores del mundo en el año 2002 por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), organismo dependiente de las Naciones Unidas.

El programa se focaliza en estudiantes en condición de vulnerabilidad, con el objeto de mejorar su asistencia a clases y evitar la deserción escolar. Los servicios de alimentación son ejecutados a través de licitaciones públicas para las distintas unidades territoriales. En las bases técnicas de licitación se establecen las exigencias nutricionales y de inocuidad alimentaria de los proveedores de servicios de alimentación, con el objetivo de “garantizar que estudiantes en condición de vulnerabilidad reciban un servicio de alimentación escolar saludable, variado, nutritivo e inocuo, que contribuya a su desarrollo físico y mental, que favorezca y estimule la concentración y aprendizaje necesarios para su éxito académico”. Durante los últimos 15 años, el Programa ha ampliado el presupuesto destinado a transferencias al sector privado para los distintos componentes del PAE, en términos reales, en 285% (casi tres veces), alcanzando en 2015 un monto de 840 millones de dólares, con la distribución que se observa en la Figura 1.

FIGURA 1. **Participación en las transferencias al sector privado que realiza la Junaeb para el Programa de Alimentación Escolar (PAE)**



Fuente: Ley de Presupuesto 2015.

Pese a la ampliación en la cobertura y el reconocimiento que ha tenido el PAE, evaluaciones recientes han identificado la existencia de ciertos problemas. En primer lugar, la premisa de que la alimentación entregada por este programa es un factor relevante para evitar la deserción escolar de los estudiantes se ha visto cuestionada. En evaluaciones se ha encontrado que no existen impactos asociados a ser beneficiario del PAE en relación a la condición de permanencia en el sistema escolar (Villena, 2013).

En segundo lugar, no se observa una vinculación apropiada entre el PAE y los planes educativos llevados a cabo por el Mineduc, sino más bien actividades desconectadas respecto al aprendizaje sobre alimentación saludable. Esta desvinculación se observa tanto a nivel curricular como en la ejecución del programa en los colegios. Este último caso se puede ejemplificar con el hecho de que en cada colegio existe un encargado de gestión del PAE, que puede ser un profesor, un paradocente u otra autoridad del establecimiento. Los encargados son responsables del registro diario de servicios efectivamente entregados por las empresas e informan a Junaeb respecto a la calidad de la alimentación que entrega el proveedor. Su rol, y por tanto la participación que el colegio tiene en el programa, es más bien como controlador (administrativo) y no enfocado en el cambio de actitudes.

Respecto a los efectos del PAE en la condición nutricional de los niños, en el estudio de evaluación de impacto del PAE realizado en 2003, se indica que el 29,5% de los niños desayunan, almuerzan y toman once en sus hogares y en el establecimiento educacional, lo que por un lado induce al sobrepeso y obesidad y por otro podría indicar un problema de focalización de los recursos del PAE (Villena, 2013). Otro estudio reciente del Instituto de Nu-

trición y Tecnología de los Alimentos (INTA) concluye que un 48,7% de los desayunos y un 47% de los almuerzos contiene un mayor aporte calórico de lo recomendado por las tablas nutricionales elaboradas por el Minsal (Barrios et al, 2013).

2. De la desnutrición a la obesidad

El PAE se inicia a mediados de los años sesenta, periodo caracterizado por una alta prevalencia de desnutrición infantil, que en 1960 era del 37% en niños y niñas menores de seis años. La aplicación continua de una política de Estado en contra de la desnutrición infantil en el país permitió erradicarla, por lo que la cifra disminuyó a un nivel de 2,9% en el año 2000. Una serie de factores contribuyeron de manera sinérgica a este resultado, entre los que se cuentan políticas de salud y de alimentación, así como políticas nutricionales en el ámbito educacional. Dentro de estas últimas está la entrega de alimentos a los niños de enseñanza básica en todas las escuelas públicas del país.

Junto con la reducción de los niveles de desnutrición, Chile ha experimentado un sustancial aumento en sus niveles de ingreso: ha pasado desde los 600 dólares per cápita a principios de la década de los sesenta a aproximadamente 15 mil dólares en la actualidad (2014). Estos mayores niveles de ingreso han permitido que aumente el gasto en alimentos de la población. Desafortunadamente, los productos cuyo consumo más aumentó fueron principalmente alimentos procesados con alto contenido de grasas, azúcar y sodio. Por el contrario, el consumo de cereales, legumbres y otros alimentos ricos en nutrientes saludables (vitaminas, fibra y antioxidantes, entre otros), como frutas y hortalizas, permaneció estable o disminuyó (Crovetto, 2002).

El aumento del consumo de alimentos con alta densidad energética y del sedentarismo hizo que la obesidad tuviera un crecimiento explosivo, aumentando desde un 7,5% en el año 1987 a 22,1% en 2011 en escolares de primero básico (Olivares y Zacarías, 2013). Estos altos niveles se han mantenido, como se observa en los preocupantes resultados del Simce de Educación Física 2014, administrado por la Agencia de la Calidad de la Educación a estudiantes de 8° año básico. Las mediciones de antropometría realizadas a través del Índice de Masa Corporal (IMC) revelan que el 41% de los escolares chilenos a quienes se les administró el test (9.919 estudiantes) presentan sobrepeso u obesidad¹. Esta prueba se aplica desde 2010 y, en general, ha mantenido un patrón relativamente estable si se observa que en 2012 el 44% estaba en similar condición. Al observar su distribución por grupos, esta cifra es levemente superior en las mujeres (44%) que en los hombres (39%) y exhibe marcadas diferencias según el nivel socioeconómico; mientras que

1 Informe de Resultados del Estudio Nacional de Educación Física 2014 de la Agencia de la Calidad. Disponible en: <http://www.agenciaeducacion.cl/destacado/estudio-nacional-de-educacion-fisica-2014/>

el 43% de los estudiantes de NSE bajo presenta sobrepeso u obesidad, en el grupo alto esta cifra llega al 27%.

Frente a la transición nutricional ocurrida en Chile en los años ochenta, donde se pasó de la desnutrición a la obesidad en una década, no hubo concordancia temporal en la modificación de la alimentación entregada por los programas de alimentación, lo que podría haber contribuido al incremento del sobrepeso y la obesidad en el país (Uauy y Kain, 2002).

En resumen, la transición nutricional observada en el país no fue abordada de manera adecuada y oportuna, modificándose las políticas públicas coincidentemente con los nuevos desafíos, por lo que estas han estado desactualizadas para las condiciones nutricionales en las que se encuentra el país (Vio et al, 2008). Específicamente, el PAE no se ha adaptado con la rapidez requerida y aunque ha incorporado progresivamente criterios de dieta saludable en las bases de sus licitaciones² aún no se alcanzan las recomendaciones internacionales.

3. El derecho a una alimentación adecuada

La Junaeb fue creada en 1964 por la Ley 15.720. Esta institución es “responsable de administrar los recursos estatales destinados a velar por los niños, niñas y jóvenes chilenos en condición de vulnerabilidad biopsicosocial, para que ingresen, permanezcan y tengan éxito en el sistema educativo”³.

En el reglamento de Junaeb se señala que las actividades de la institución son medidas conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación⁴. Y dichas medidas consistirán en diversos beneficios que se señalan en el mismo artículo 4°, en las que se incluyen ocho diferentes acciones, tales como alimentación, vestuario, útiles escolares, transporte, becas, préstamos, internados y hogares, atención médica y dental; y una novena medida general, cualquier otra de carácter asistencial. Como se puede advertir, la alimentación cumple un rol asistencial (no nutricional) y tiene la misma significación que las otras acciones indicadas.

Como se ha señalado, parece evidente que la alimentación es uno más de los objetivos de Junaeb y que el concepto de “nutrición” no aparece mencionado en dicho reglamento. Tampoco se encuentra este concepto en la Ley 15.720. En resumen, Junaeb no tiene un mandato legal que le permita hacerse cargo de manera adecuada del desafío nutricional que presentan los niños beneficiarios del PAE en la actualidad.

2 Por ejemplo, en la última licitación se puso como requisito que se entreguen ocho a diez frutas y diez ensaladas al mes, lo que va en la dirección correcta respecto a fomentar los factores protectores, como consumo de frutas y verduras.

3 Para más información revisar: <http://www.junaeb.cl/quienes-somos>

4 Artículo 4°, Decreto N° 5311 de 1968.

Nos enfrentamos entonces a la pregunta de cómo transformar una política pública que fue concebida en el año 1964 como una política orientada al auxilio y apoyo de alumnos en situaciones de desventaja socioeconómica (que fue correcta y ajustada a los requerimientos de la sociedad chilena de la época), a una que se adecúe a una verdadera política nutricional y que, además, tome en cuenta los datos de sobrepeso y de obesidad infantil que tiene nuestro país.

Transformar dicha política es necesario puesto que en su aplicación actual no sería congruente con el derecho a una alimentación adecuada, el que está reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional, entre los que destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc). Chile es uno de los 164 estados que ha ratificado este tratado multilateral general, que reconoce derechos económicos, sociales y culturales y establece mecanismos para su protección y garantía.

Según la Observación general N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la alimentación adecuada “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Un ex Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación⁵ afirma que “el derecho a la alimentación no puede limitarse al derecho a no pasar hambre. Debe incluir también el derecho a una dieta adecuada que proporcione todos los elementos nutritivos que una persona necesita para llevar una vida sana y activa, y los medios para tener acceso a ellos. Los Estados tienen el deber de proteger el derecho a una dieta adecuada, en particular regulando el sistema alimentario, y de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada reforzando proactivamente el acceso de su población a los recursos necesarios para poder tener dietas adecuadas” (De Schutter, 2011).

El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone obligaciones a los Estados parte del Pidesc, entre ellas el que “cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999). No obstante, los Estados tienen un margen de elección para decidir sus propios enfoques para aplicar el derecho a una alimentación adecuada (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2015).

5 Para mayor información ver: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>

Propuesta

Como se ha indicado anteriormente, Chile pasó muy rápidamente de la desnutrición a la obesidad, lo que no pudo ser seguido adecuada y oportunamente por políticas estatales que estarían afectándola. La siguiente propuesta busca asegurar una alimentación saludable a niños en edad escolar y tiene por objetivo proponer cambios que incorporen la mirada nutricional a nivel estatal, generando los cambios legislativos necesarios para involucrar y vincular al Minsal con los programas de alimentación de la Junaeb y entregar un mandato nutricional a esta, lo que le permitirá incorporar el componente nutricional en sus programas e incluir a nivel de colegio la incorporación de nutricionistas que permitan generar en los educandos cambios en sus hábitos alimentarios, con el fin de reducir la obesidad infantil en Chile. La elaboración de esta propuesta de política pública se hizo en base a revisión de bibliografía de experiencias nacionales e internacionales, entrevistas y talleres de discusión con expertos en la materia.

1. El origen está en la ley

De nuestro diagnóstico se desprende que existe un desfase entre el mandato que hoy tiene Junaeb y los actuales desafíos que presenta la salud pública. Por ello, nuestra propuesta consiste en implementar cambios sustantivos en la estructura y el actual mandato que está contenido en la Ley 15.720. Para ello se requiere abordar con una visión integral la política de nutrición pública, no solo con pequeños ajustes sin continuidad.

Para contar con una misión y mandato congruente y preciso desde la base misma del orden jurídico nacional se plantea incluir una garantía constitucional que reconozca el derecho a la alimentación adecuada, la que hoy no existe, sino por vía indirecta del derecho a la salud y derecho a la vida o, alternativamente, especificar mejor dicho mandato como parte del derecho a la protección de la salud en la Constitución chilena, que requiere el voto favorable de 2/3 de los miembros de ambas cámaras.

Dicha garantía facilitaría generar una Política de Alimentación Saludable Escolar, en línea con lo planteado por Salinas, Correa y Vio (2013), que fije un marco adecuado a los requerimientos contemporáneos de los niños. Se sugiere que el Minsal, en conjunto con el Mineduc, elabore esta política de alimentación saludable, en donde se aborde claramente el rol del Estado en la nutrición. Debería incorporar el actual estado del debate alimentario y sus desafíos concretos, ya que en nuestra realidad no se trata solo de asegurar alimentos para sobrevivir, sino que debe tratarse de una alimentación adecuada, sustentable, con trazabilidad y transparencia en los aspectos significativos de sus contenidos y riesgos, cuando ellos existan. Una nueva política de alimentación saludable debe tener en consideración, además, aspectos parti-

culares culturales de algunas etnias, como también las condiciones locales en las que determinada alimentación o productores de las zonas retiradas de las grandes urbes puedan ser un factor enriquecedor para la mejor alimentación de la población.

Si bien consideramos que incorporar una garantía constitucional y generar una política de alimentación saludable es muy relevante para entregar claros énfasis de las normas de menor jerarquía y el actuar de las instituciones y funcionarios, subsidiariamente, no puede la falta de esta garantía o política retrasar una acción de especial protección de los niños, dado el actual estado de sobrepeso y obesidad de estos. Por ello se debe modificar con suma urgencia la norma que actualmente rige para Junaeb, incluyendo un mandato prioritario de nutrición, el que no sería excluyente de las demás herramientas que se señalan como vestimenta, apoyos en salud pública, entre otros. Del mismo modo, parece necesario ajustar a estos objetivos de salud pública y mejor nutrición el reglamento de la referida ley que entrega la pauta orientativa a las importantes tareas que actualmente desarrolla Junaeb. En todo lo anterior, el involucramiento complementario del Minsal en la definición de los futuros programas nutricionales que mejoren la alimentación, y que actualmente provee el Estado, nos parece un aporte muy necesario para una mejor calidad y eficacia de las futuras políticas públicas que se describen en este estudio.

2. El PAE debe tener un objetivo nutricional

Como se ha mencionado anteriormente, el foco del PAE es asistencial y no nutricional. Si bien a lo largo de los años el PAE ha incorporado elementos de mejor nutrición, estos han sido insuficientes y los resultados han sido descritos en el diagnóstico. Actualmente el PAE sigue siendo una política de entrega de alimentos estandarizada, con foco fundamentalmente asistencialista (que los niños asistan al colegio), pero que no se hace cargo del creciente problema de sobrepeso y obesidad, sobre todo en sus beneficiarios, que corresponden a la población más vulnerable del país. De esta manera, el énfasis del PAE debe cambiar desde una perspectiva asistencialista y de retención escolar a ser un programa enfocado en lo nutricional y en la generación de buenos hábitos alimentarios, sin perder su foco de estar dirigido a la población escolar más vulnerable.

Las mejoras que se han hecho al PAE han limitado la entrega de calorías a través del programa y también ha aumentado tímidamente la incorporación de frutas y verduras; sin embargo, esto ha sido insuficiente y aún dista mucho de las recomendaciones de las guías alimentarias del Minsal.

En esta propuesta se sugiere no solo que las guías alimentarias del Minsal sean vinculantes y, por lo tanto, que sea obligatorio considerarlas en las bases de licitación del PAE, sino que además el Minsal participe activamente de la elaboración de dichas bases. Lo anterior permitiría, entre otros beneficios, aumentar sustancialmente la cantidad de frutas y verduras entregadas a los beneficiarios, acercándose a las cantidades recomendadas por organismos de salud nacionales e internacionales⁶. Asimismo, se espera que el Minsal pueda participar activamente en la evaluación de las minutas que finalmente serán entregadas a los estudiantes en las escuelas.

Como se ha mencionado antes, el PAE actualmente es un servicio de alimentación escolar que atiende a niños de familias vulnerables con un objetivo asistencial y de retención escolar. En esta propuesta se sugiere que, más allá del objetivo asistencial y de retención escolar, es importante que el PAE tenga un objetivo nutricional. Esto permitiría involucrar al Minsal y sus especialistas en el sistema de alimentación escolar, lo que debería dar como resultado esperado que tanto las bases de licitación del PAE como las minutas que se entregarán en las escuelas receptoras estén más alineadas con los requerimientos nutricionales de la población escolar beneficiaria y, por consiguiente, debería disminuir la situación de obesidad infantil.

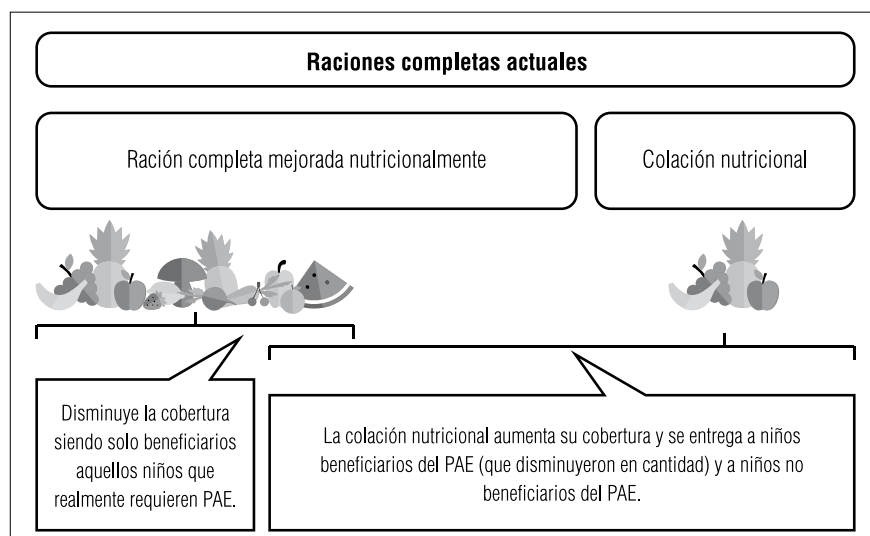
3. Focalización del PAE

En esta propuesta de política pública en la que se pasa de una política asistencialista a una política nutricional se sugiere mantener un porcentaje (a evaluar) del presupuesto PAE para raciones completas, asegurando la alimentación al grupo de alumnos vulnerables que realmente necesita esta alimentación, es decir, eliminar las raciones completas para los alumnos que reciben doble ración y para los alumnos que están considerados en el programa, pero que no la consumen. Junto con esta disminución de raciones completas se debe mejorar el ámbito nutricional de las mismas, incorporando mayor contenido de frutas y verduras, acorde a las recomendaciones del Minsal. Con el porcentaje del presupuesto restante —que no se está utilizando en las raciones completas— se propone hacer una “colación nutricional”, en base a frutas y verduras, complementaria a la ración que se recibe en la casa. Al ser una colación complementaria, de menor costo que la ración completa, esta debería llegar a un mayor número de niños en la población escolar, por lo

⁶ Los expertos afirman que hay pruebas convincentes de que las frutas y verduras reducen el riesgo de obesidad y enfermedades cardiovasculares y que probablemente también reduzcan el riesgo de diabetes (OMS, 2015b). La OMS y la FAO recomiendan como objetivo poblacional el consumo de un mínimo de 400 g diarios de frutas y verduras. El consumo actual estimado de frutas y verduras es muy variable en todo el mundo, oscila entre 100 g/día en los países menos desarrollados y aproximadamente 450 g/día en Europa occidental. En Chile, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud 2009, llegó a solo 178 gramos por persona al día. Esto a pesar de que Chile es el mayor exportador de muchas frutas de clima templado en contraestación.

que el PAE aumentaría su cobertura, pero con un enfoque netamente nutricional⁷ (Figura 2).

FIGURA 2. **Distribución de raciones**



Fuente: elaboración propia.

Con esta propuesta de refocalización de los recursos del PAE, pero con objetivo nutricional, se haría un uso más eficiente de los recursos y se abordarían de manera congruente los siguientes problemas detectados:

- Alumnos que reciben doble ración: se debería eliminar esta situación al disminuir el número de raciones completas.
- Alumnos que son considerados en el PAE, pero realmente no lo consumen: se debería eliminar esta situación al disminuir el número de raciones completas.
- Obesidad escolar: debería disminuir al entregar raciones de mejor contenido nutricional, en el caso de los niños que reciben raciones completas.

A su vez, se deberían obtener los siguientes beneficios:

- Aumento de la cobertura del PAE con colaciones nutricionalmente adecuadas: si bien disminuyen las raciones completas, las colaciones nutricionales de frutas y verduras permitirán aumentar la cobertura del programa, pero solo en la porción que no es entregada en la casa.
- Exposición a mayor variedad de frutas y verduras: debe considerarse tener en este programa una amplia variedad de frutas y verduras en las colaciones saludables, de manera que los niños las conozcan y quieran seguir consumiéndolas.

7 En Chile una experiencia interesante de intervenciones que involucran entrega de frutas con evaluación es la de González et al (2014).

4. Contratación de nutricionistas en los colegios como ítem de gasto de los recursos de la Ley SEP

Las siguientes dos propuestas se orientan a vincular de una mejor forma el PAE con los planes educativos llevados a cabo por el Mineduc. Se espera que las actividades de educación nutricional afecten las actitudes de los estudiantes, lo que llevaría a un aumento de consumo de alimentos más saludables.

Hasta el año 2008, fecha en que se promulgó la Ley SEP, el esquema de financiamiento en Chile se caracterizó por otorgar a cada establecimiento educacional subvencionado un monto fijo de subvención escolar. En ese esquema, cada niño, independiente de su origen socioeconómico, recibía el mismo financiamiento para su educación por parte del Estado. Una limitación gravitante de ese esquema que la Ley SEP revirtió fue introducir el principio ampliamente aceptado en el análisis de política educativa de que existe una relación inversamente proporcional entre el origen socioeconómico y el gasto en la educación de cada niño.

Entre las características de implementación de la Ley SEP destacan: la definición de niños prioritarios afectos al beneficio, la creación de un convenio para el traspaso de recursos entre el Mineduc y cada sostenedor haciendo voluntaria la medida, la prohibición de la selección para colegios que se incorporan y la firma de un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa en el marco del que los recursos se traspasan⁸.

Respecto del traspaso de recursos, el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa detalló los usos y límites de gastos, donde se incluyen partidas para la contratación de asistencias técnicas externas o contratación de profesionales que fortalezcan el desarrollo del proyecto de mejoramiento regulado por el Convenio. Así, el convenio obliga al sostenedor de un establecimiento educacional a presentar al Mineduc un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) mediante el cual se proponen metas y acciones de mejoramiento en cuatro áreas de gestión principales: liderazgo escolar, gestión curricular, convivencia escolar y gestión de recursos.

Los recursos SEP deberán ser utilizados para materializar cualquiera de las acciones especificadas en el PME del establecimiento en esas cuatro áreas. El Mineduc regula y estipula el tipo de gastos en los que se puede incurrir al interior de cada una de las cuatro áreas mencionadas anteriormente, en general ejemplifica con cinco u ocho ítems de gasto en cada área⁹. Así, por ejemplo, en el área de convivencia escolar los gastos pueden cubrir aspectos como “Apoyo psicológico y de asistencia social a los alumnos y a sus familias”

⁸ Para un análisis del impacto de la Ley SEP consultar Valenzuela et al (2013) y Carrasco et al (2015).

⁹ Para más detalles, ver Orientaciones para el uso de recursos SEP, disponible en: http://www.mineduc.cl/usuarios/usuario_sep/doc/201311111633350.UsodeRecursos.pdf

o también “Fortalecimiento del Consejo Escolar”. Por su parte, en el área de gestión curricular es posible financiar el “Mejoramiento de los sistemas de evaluación de los alumnos” o la “Modificación del tamaño de cursos o contar con profesores ayudantes”¹⁰.

Es sintomático que de la veintena de posibilidades de gasto no exista ninguna mención al desarrollo nutricional de los estudiantes. Como hemos argumentado en secciones anteriores, la salud nutricional es parte integral de la formación y desarrollo de los niños.

Dada la ausencia de conocimiento experto al interior de los colegios sobre la organización, promoción y desarrollo de política alimentaria intraescuela, la propuesta específica es que el Mineduc incluya en las orientaciones de gasto de la Ley SEP la contratación permanente de un profesional nutricionista. Esto contribuirá a otorgar una educación de mayor integralidad a los niños de mayor desventaja socioeconómica del país.

5. Incluir apoyo efectivo en políticas de alimentación saludable por parte de la Agencia de la Calidad de la Educación

El 11 de agosto del año 2011, el Presidente de la República promulgó la Ley 20.529 que creó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar, que incorporó dos nuevos organismos al sistema escolar chileno: la Superintendencia de la Educación y la Agencia para la Calidad de la Educación. Esta última en especial constituye una estrategia de mejora y cambio educacional que apunta a transformar la relación existente entre el Estado, las familias y los establecimientos educacionales, mediante el uso de dos estrategias relacionadas: la clasificación de escuelas construida a partir de los resultados en pruebas estandarizadas de aprendizaje y, en segundo lugar, el apoyo mediante visitas evaluativas.

Para ese fin, una de las innovaciones del sistema fue la creación de los Otros Indicadores de Calidad (OIC), que contemplan aspectos como participación y formación ciudadana o retención escolar¹¹. Uno de los ocho indicadores son los “hábitos de vida saludable”, cuya medición incluye tres indicadores: hábitos alimentarios, hábitos de vida activa y hábitos de autocuidado. La existencia o no de estos hábitos es capturada mediante encuestas autoadministradas a los estudiantes. Los resultados de esos indicadores, junto a los otros siete OIC, forman parte del 33% con el que se construye la clasificación

10 Algunas de las indicaciones generales para la utilización de los recursos SEP son las siguientes: (1) El 100% de los recursos de la Subvención Escolar Preferencial deben destinarse al PME y sus actividades asociadas; (2) Los gastos realizados deben contar con el respaldo documental y legal correspondiente; (3) Las instituciones contratadas para asistencia técnica de las escuelas deberán estar inscritas en el Registro Público de Personas o Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo.

11 Para más detalles, descargar: <http://www.agenciaeducacion.cl/coordination-sac/otros-indicadores-de-calidad-educativa/>

de desempeño de cada establecimiento educacional, donde el 67% corresponde a la prueba Simce¹².

Si bien la incorporación de esta dimensión es valiosa en cuanto introduce una preocupación pública por la salud física y alimentaria, nos parece que en cuanto a política de promoción de la salud nutricional adolece de marcadas limitaciones. En particular, porque no contribuye a construir actitudes, prácticas y hábitos, sino solo a medirlos.

En consecuencia, nuestra propuesta en este ámbito consiste en que el área de apoyo a las escuelas de la Agencia de la Calidad de la Educación, en particular las visitas de Evaluación y Orientación que la Ley le encomienda, incluyan en sus protocolos de visita la entrega de herramientas para generar capacidades en hábitos de alimentación saludable y provea una plataforma de recursos que permita a los establecimientos activar políticas en esta materia.

6. Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en el PAE actual

Como se observa en el diagnóstico, el presupuesto para el PAE ha crecido de manera significativa desde la década de los noventa. Esto junto con la exigencia de la reorientación que dicho programa requiere para abordar los problemas de salud pública de la población objetivo hacen necesario el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación para maximizar el impacto del programa y minimizar los costos, así como aprender de las experiencias previas (Gelli y Espejo, 2013; Peñaloza et al, 2012).

La evaluación de este programa debe realizarse en dos niveles; primero, sobre el impacto que el programa tiene en los niños y luego en la implementación de este en los colegios, incluyendo el proceso y la prestación de los servicios.

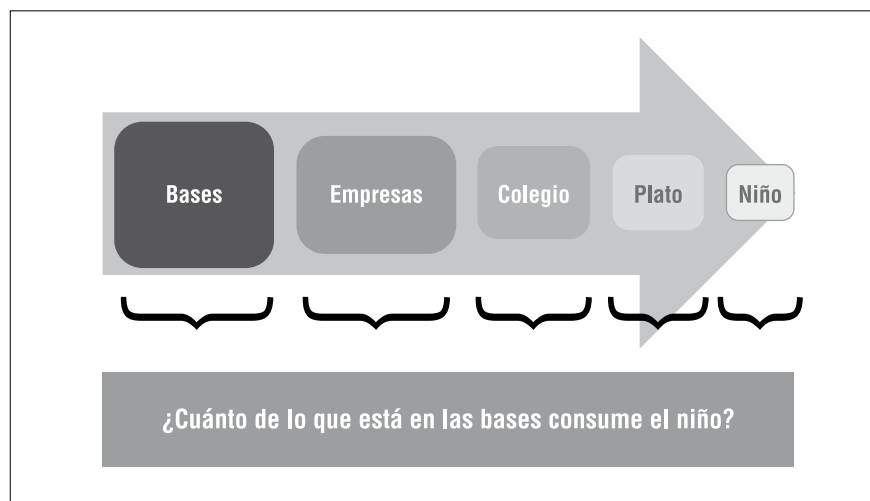
Al igual que en otros programas financiados por el Estado, la Dirección de Presupuestos (Dipres) realiza evaluaciones de impacto del PAE. La más reciente fue efectuada en 2013 (Villena, 2013), pero, si bien son muy completas, dichas evaluaciones no contemplan impactos del programa en la nutrición de los niños.

Por su parte, Junaeb realiza un monitoreo de la prestación del servicio del PAE de manera de verificar que se está cumpliendo con las bases de licitación. Específicamente, se monitorea que las minutas propuestas por las empresas cumplan con las bases y que las empresas provean las minutas a los colegios. Sin embargo, el nivel de fiscalización en los colegios es esporádico y no se registra cuánto de lo que está establecido en las bases de licitación realmente llega al plato del niño y es consumido por este (Figura 3). Dado

12 Para detalles de la Ley y la metodología ver San Martín y Carrasco (2012, 2013).

que las evaluaciones no dan cuenta de qué alimentos y en qué cantidades llegan a los niños, se hace difícil identificar los efectos concretos del programa.

FIGURA 3. Esquema del monitoreo de lo que los niños reciben del PAE



Fuente: elaboración propia.

Los cambios realizados en las bases del PAE no han contemplado evaluaciones específicas. Por ejemplo, la última licitación, realizada en 2014, incorporó aspectos que incentivarían el consumo de frutas y verduras, como el aumento en la variedad que los proveedores deben entregar; sin embargo, la efectividad de esta medida no está contemplada en la evaluación.

Es entonces necesario ampliar las evaluaciones, incorporar los objetivos de salud pública, medir los efectos de la alimentación entregada a los escolares según su estado nutricional y el efecto de la educación nutricional en la adquisición de hábitos alimentarios más saludables. Específicamente:

- Es necesario medir, en primer lugar, la evolución del estado nutricional de la población escolar beneficiaria del PAE. Esta evaluación debe ser parte integral y complementaria de los programas actualmente existentes de salud pública (control del niño sano).
- Se debe evaluar la cantidad y tipo de alimentos realmente consumidos y el consumo total de energía, lo que permite inferir si existe sustitución entre alimentos más saludables por otros menos saludables en los casos que hay cambios en las especificaciones del programa. Otros factores a evaluar son el consumo de otros alimentos, incluyendo las colaciones consumidas por los niños y los cambios en las actitudes de los estudiantes respecto al consumo de alimentos más saludables debido al cambio en la alimentación que reciben en los colegios.

- Por último, debe evaluarse el efecto de la educación nutricional proporcionada a los estudiantes, como parte del currículo escolar.

Estas evaluaciones deben ser incorporadas como parte integral en la ley que autoriza el programa, pues así se garantiza que existan los recursos para llevarlas a cabo. Tal es el caso de programas realizados en países desarrollados como el *Fresh Fruit and Vegetable Program* (FFVP) en Estados Unidos, en que se incorpora legalmente la obligación del Ministerio de Agricultura de llevar a cabo las evaluaciones que permitan determinar si el programa aumenta el consumo de frutas y verduras, induce otros cambios en la dieta, como la disminución del consumo de alimentos menos nutritivos o si tiene influencia en otros resultados entre los niños de los colegios participantes (Bartlett et al, 2013).

Conclusiones

El presente estudio da cuenta de una realidad que se refiere al creciente problema de sobrepeso y obesidad infantil en Chile, especialmente en la población más vulnerable. Se plantean soluciones concretas cuya implementación mejorará la condición nutricional de los niños beneficiarios del PAE, lo que contribuirá a reducir el problema de obesidad en dicha población. Las propuestas han sido agrupadas en tres categorías.

En primer lugar, desde una perspectiva legal se propone modificar el marco normativo existente, ya sea incorporando una garantía constitucional o generando una política de alimentación escolar saludable en la que participen tanto el Minsal como el Mineduc. Sin embargo, con el objeto de no retrasar la especial protección de los niños, se propone modificar de inmediato la norma que actualmente rige para Junaeb, incluyendo un mandato prioritario de nutrición.

La modificación del marco normativo permitirá intervenir específicamente el PAE, reorientar su aplicación hacia un objetivo nutricional y focalizarlo en la utilización de los recursos disponibles. En esta etapa es importante el involucramiento del Minsal tanto en la elaboración de las licitaciones como en la posterior entrega de alimentos y evaluación de los efectos que estos generan en los niños. La implementación de estas políticas no debería requerir aumentar el actual presupuesto dedicado al programa PAE, sino más bien reenfocarlo a que llegue a los beneficiarios que requieren un subsidio en esta materia.

En tercer lugar, debe desarrollarse una interacción adecuada entre el proceso de alimentación y el aprendizaje de hábitos alimentarios saludables por parte de los niños. Se presentan dos propuestas para vincular de una mejor forma el PAE con los planes educativos llevados a cabo por el Mineduc,

haciendo participar a la Agencia de la Calidad de la Educación en el apoyo a las escuelas para incorporar dichos contenidos y mediante la contratación de nutricionistas en los colegios a través de la Ley SEP.

De cualquier modo, no podemos obviar que algunas de las medidas sugeridas requieren un importante apoyo político que dependerá, primero, de contar con una decisión del poder ejecutivo y, también, reunir los quórums requeridos para un cambio normativo, ya sea de orden constitucional o legal según corresponda. Para lograr un proceso exitoso de transformación de una política pública, nos parece muy importante desarrollar una adecuada estrategia comunicacional que acompañe el proceso con información fluida, completa, relevante y con posibilidades de responder a las inquietudes de los *stakeholders*, de manera de evitar que las familias y escolares interpreten la focalización como la pérdida de un derecho adquirido que ya tiene 50 años.

En este sentido, debe explicarse la situación del estado actual nacional de la mala nutrición de los niños y de la efectividad real que tienen los programas del PAE, su contenido, a quiénes da cobertura, el porcentaje de alumnos que efectivamente cubre y que consume alimentos una vez o más cada día y los escolares que podrían no requerir de este apoyo en alimentación.

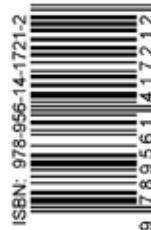
Como posibles estudios futuros, en el ámbito legislativo se propone evaluar experiencias comparadas respecto de la incorporación del derecho a una alimentación adecuada en los sistemas legales nacionales, lo que permitirá encontrar la fórmula más adecuada a la realidad chilena. Asimismo, se podrían realizar estudios que hagan seguimiento a la manera en que la protección del derecho a la alimentación ha realizado mejoras concretas en los programas de alimentación escolar y, en especial, sistemas que lo han incluido como parte del proceso educativo. Por otra parte, la reorientación y focalización del PAE exige una evaluación profunda de la aplicación actual del programa que permita adecuarse de mejor manera a los requerimientos de sus beneficiarios.

Referencias

- Barrios, L., Bustos, N., Lera, L. & Kain, J.**, 2013. Raciones de desayuno y almuerzo entregadas a preescolares por el Programa de Alimentación Escolar (PAE): calorías aportadas y consumidas. *Revista Chilena de Nutrición*, 40(4), 330-335.
- Bartlett, S., Olsho, L., Klerman, J. et al**, 2013. Evaluation of the Fresh Fruit and Vegetable Program (FFVP): Final Evaluation Report. U.S. Department of Agriculture, Food and Nutrition Service. Disponible en: <http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/FFVP.pdf>
- Carrasco, R., Pérez, M. & Núñez, D.**, 2015. Hacia una distribución más equitativa de las oportunidades educativas: ¿cuál es el impacto de la política de

- Subvención Preferencial en el desempeño académico de los alumnos más vulnerables en Chile? *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 51(1).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, 1999. *Observación general No 12. El derecho a una alimentación adecuada*. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm12s.htm>
- Crovetto, M.**, 2002. Cambios en la estructura y consumo de alimentos en hogares del Gran Santiago 1988-1997. *Revista Chilena de Nutrición*, 29: 24-32.
- De Schutter, O.**, 2011. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. Naciones Unidas, Asamblea General. Disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341790548.pdf>
- FAO**, 2015. *Alimentación Escolar*. Disponible en: <http://www.fao.org/school-food/es/>
- Gelli, A. & Espejo, F.**, 2013. School feeding, moving from practice to policy: reflections on building sustainable monitoring and evaluation systems. *Public health nutrition*, 16(06), 995-999.
- González, C. G., Zacarias, I., Domper, A., Fonseca, L. y Lera, L.**, 2014. Evaluación de un programa de entrega de frutas con educación nutricional en escuelas públicas rurales de la Región Metropolitana, Chile. *Revista Chilena de Nutrición*, 41(3), 228-235.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos**, 2015. *Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>
- Olivares, S. y Zacarías I.**, 2013 *Estudio para la revisión y actualización de las Guías Alimentarias para la población chilena*. Santiago: Ministerio de Salud/INTA, Universidad de Chile; 2013. Disponible en http://www.dinta.cl/wp-dintacl/wp-content/uploads/Estudio_revision_actualizaci%C3%B3n_Guías_Alimentarias_Chile2013.pdf
- OMS y FAO**, 2005. *Un marco para la promoción de frutas y verduras a nivel nacional*. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/70208/1/WHO_NMH_CHP_PCD_05.02_spa.pdf?ua=1&ua=1
- OMS**, 2015a. *Childhood overweight and obesity*. Disponible en: <http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood/en/>
- OMS**, 2015b. *Fomento del consumo mundial de frutas y verduras*. Disponible en: <http://www.who.int/dietphysicalactivity/fruit/es/>
- Peñaloza, B., Rojas, C., Förster, C., Pantoja, T. & Rada, G.**, 2012. Resumen de Políticas: alternativas de intervención en la escuela para disminuir la obesidad infantil. En *Propuestas para Chile*, Capítulo II p 43-72. Centro de Políticas Públicas UC, 2012.
- Salinas, J., Correa, F. & Vio, F.**, 2013. Marco normativo para promover una alimentación saludable en escuelas básicas de Chile. *Revista Chilena de Nutrición*, 40(3), 274-282.

- San Martín, E. & Carrasco, A.**, 2013. Elementos para evaluar la metodología oficial de clasificación de escuelas: ¿un asunto técnico o conceptual? En *Propuestas Para Chile*, Centro de Políticas Públicas UC.
- San Martín, E. & Carrasco, A.**, 2012. *Clasificación de escuelas en la nueva institucionalidad educativa: contribución de modelos de valor agregado para una responsabilización justa*. Serie Temas de Agenda Pública, Centro de Políticas Públicas UC, N° 53.
- Uauy, R. y Kain, J.**, 2002. The Epidemiological Transition: Need to Incorporate Obesity Prevention into Nutrition Programmes. *Public Health Nutrition*, 5: 223-229.
- Valenzuela, J.P., Villarroel, G. & Villalobos, C.**, 2013. Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación. *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 50(2).
- Villena, M.**, 2013. *Evaluación de impacto de los programas de alimentación de la Junaeb del Ministerio de Educación*. Informe Final. Santiago. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-116631_doc_pdf.pdf
- Vio, F., Weisstaub, G., Atalah, E., Boj, T., Jiménez, M., Fernández, P.; Puentes, G., Fuccaro, D., Rojas, J., Vásquez, M., Folch, J., García, G., Méndez, G.**, 2008. Desnutrición infantil en Chile: políticas y programas que explican su erradicación. En *Hacia la erradicación de la desnutrición infantil en América Latina y el Caribe*. Panamá, PMA, 44-75.



En sus 10 años de existencia, el Concurso de Políticas Públicas ha dado fruto a 100 Propuestas para Chile elaboradas por equipos multidisciplinares de académicos de la Universidad Católica. En ellas han podido aplicar sus conocimientos para dar solución a los problemas reales de la sociedad, en un permanente diálogo con quienes diseñan, legislan o implementan políticas públicas.

Agradecemos a las instituciones que apoyaron el Concurso de Políticas Públicas 2015: Senado, Cámara de Diputados, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.



Gobierno de Chile

gob.cl

Ministerio de Educación

Gobierno de Chile

Ministerio de Desarrollo Social

Gobierno de Chile

Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Gobierno de Chile

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Gobierno de Chile

