

RESTAURANTES ESCOLARES

El Plan de Desarrollo 1998 – 2000, consideraba dentro de su diagnóstico, que “la desnutrición y el abandono son hechos graves que afectan la población infantil de la ciudad. Según el Sistema de vigilancia Alimenticia y Nutricional, en 1996 el 38.7% de la población en edad escolar matriculada en establecimientos públicos de estratos uno, dos y tres presentaba desnutrición crónica (déficit en la relación talla-edad)”¹.

Dentro de las metas que establece el Plan de Desarrollo, se incluye el propósito de atender a través de los restaurantes escolares, a 330.000 niños, 100.000 en el primer año, 110.000 en el segundo y 120.000 en el tercero.²

Siendo este un programa fundamental para la ciudad pero poco conocido por los ciudadanos, el informe contiene algunos elementos generales que evidencian su importancia, así como la explicación de su funcionamiento actual. Además se señalan algunos aspectos que han llamado la atención de la Veeduría y algunas recomendaciones.

1. DIFÍCIL SITUACION NUTRICIONAL DE LA CIUDAD

Según los últimos datos estadísticos generados en 1996 por Metrosalud y su sistema de vigilancia alimentaria y nutricional SISVAN, se evaluaron 177.688 escolares de 5 a 14 años de edad, pertenecientes a los estratos 1, 2, y 3, de la ciudad de Medellín. Esta evaluación se realizó al 99% de la población escolar, al 48.3% de las asociaciones de hogares comunitarios y a un 100% de los hogares infantiles del ICBF.

Los resultados encontrados en esta vigilancia nutricional no fueron muy alentadores, pues en el 41.85% de la población escolar se encontró desnutrición global, es decir, que tienen déficit de peso para la edad. El 38.74% presentó desnutrición crónica, caracterizada por retraso en la talla, como consecuencia de

¹ Plan de desarrollo de Medellín, 1998-2000.

² Así está formulado en el Plan de Desarrollo. Realmente no son 330.000 niños, puesto que son los mismos niños cada año, con un incremento anual de la cobertura.

períodos largos de enfermedad y/o deprivación alimentaria o asociada con factores de tipo socioeconómico y condiciones de saneamiento ambiental. Un 10.54% de los escolares resultó con el peso afectado para la talla, indicando riesgo de desnutrición aguda, el cual resulta de procesos agudos de enfermedad o factores ambientales adversos.³

Es de esperar que el problema de desnutrición se haya agravado en los últimos años, debido al difícil contexto social y económico, pues los desplazamientos masivos, la falta de oportunidades, el desempleo y la inseguridad alimentaria en los estratos económicos 1, 2 y 3 son cada vez más alarmantes. Sería fundamental que la ciudad tuviera datos epidemiológicos actualizados, ya que este problema de salud pública tiene repercusiones críticas para el desarrollo social.

En este contexto, una de las estrategias que ha tenido el Municipio de Medellín para contribuir a mejorar la situación alimentaria y nutricional de los escolares de estratos 1, 2 y 3, es el Programa de Restaurantes Escolares.

Esta modalidad de intervención, es vital para la ciudad por ser una alternativa nutricional básica para miles de niños, niñas y adolescentes siendo, en muchos casos, el restaurante, la principal fuente de alimentos para ellos y ellas, pues quienes crecen desnutridos no tendrán ninguna oportunidad de inserción social en el complejo mundo actual.

2. EL PROGRAMA DE RESTAURANTES ESCOLARES EN MEDELLÍN

El programa de restaurantes escolares empieza a funcionar en el año de 1935, caracterizándose en ese entonces por un criterio básicamente asistencialista, el cual se mantiene hasta 1953 cuando empieza a cambiar.

En 1991 se reglamenta el programa mediante la resolución 0700, pretendiendo generar procesos de autogestión comunitaria, educación y promoción social, con el fin de mejorar el estado nutricional de los menores de 6 a 18 años de los más bajos estratos socioeconómicos.

A pesar de tener un objetivo definido, no se plantean metas claras frente a él, y no obstante el programa tener 64 años de vida, siempre ha planteado estrategias de coyuntura y no de largo plazo.

El Plan de desarrollo de Medellín 1998 – 2000 consideró el programa de restaurantes escolares y comunitarios como prioritario y estratégico, para

³ Metrosalud, Sistema de Vigilancia alimentaria y nutricional SISVAN, 1996.

contribuir a mejorar el estado nutricional de los menores con más bajos recursos económicos.

Dentro de la estructura del programa, se maneja almuerzo y refrigerio. El almuerzo aporta aproximadamente del 40 al 45 % de los requerimientos de calorías y nutrientes de la población, mientras que el refrigerio aporta entre un 30 a un 35% de los requerimientos. Un asunto crítico a considerar es que no existen políticas claras para la asignación de estos en los diferentes establecimientos educativos, y los criterios de selección son, entre otros, la infraestructura, la participación comunitaria y el estrato, aunque es en algunas ocasiones, la misma institución la que solicita almuerzo o complemento según las necesidades particulares de la población allí atendida.

El programa de Restaurantes Escolares ha tenido a través de su historia varios componentes que es importante resaltar debido a que es un proyecto que se ha tratado de hacer integral:

- La educación y capacitación nutricional dirigida a usuarios, madres procesadoras, comités y la comunidad en general: con el que se pretende generar acciones de tipo integral, donde se mejoren hábitos y conductas alimentarias, que eviten la malnutrición, bien sea por exceso o déficit.
- La supervisión y control: por medio de la cual se hace seguimiento a todos los procedimientos que se siguen en el restaurante.
- La vigilancia nutricional: que consiste en evaluar los usuarios a través de las variables peso, talla, edad, determinando su estado nutricional.
- La promoción y participación comunitaria: dirigida a posibilitar la organización de la comunidad y fortalecer su nivel de autogestión, generando una mayor apropiación y responsabilidad frente al programa. Para ello se lleva a cabo un proceso educativo, de acompañamiento y seguimiento con comités, coordinadoras, madres colaboradoras y la comunidad en general.
- La distribución de una ración diaria: que consiste en brindar, a través de las madres procesadoras o de otros mecanismos, un almuerzo o refrigerio a los usuarios estén o no escolarizados. La entidad contratante debe entregar los víveres en la cantidad y con la calidad pactadas mediante la firma de un contrato.

En su ejecución durante 1999, el programa maneja cuatro modalidades de contratación, cada una con implicaciones diferentes especialmente en cuanto a su impacto social y a las posibilidades de generar, no sólo nutrición, sino también organización, participación y solidaridad en la comunidad, siendo estos componentes los que permiten movilizar sus energías creativas y mejorar las posibilidades de desarrollo social, superando las visiones asistencialistas y paternalistas, que por épocas han predominado en ella y la reducen a ser simple receptora de alimentos.

El programa cuenta con minutas bien diseñadas, denotándose que en los últimos años, estas se han ajustado a los hábitos alimentarios y a las necesidades nutricionales de la población escolar. Sin embargo, presenta algunas debilidades que fueron evaluadas por la Cepal en investigación realizada durante 1.997⁴.

Según dicha investigación, existen en la ciudad de Medellín entidades como el Municipio de Medellín, el ICBF y las Cajas de Compensación, que atienden la problemática nutricional, sin embargo, no existen esfuerzos conjuntos y coordinados entre estos actores, que tiendan a disminuir el problema nutricional. EL ICBF atiende en la actualidad 46.000 niños en Restaurantes, además de otros programas que tienen componente de nutrición para 44.000 niños y jóvenes en la ciudad. El Municipio de Medellín tiene una cobertura de alrededor de 100.000 cupos diarios de almuerzo y refrigerio⁵.

Dicho estudio señala, además, que el programa de Restaurantes escolares “No tiene una visión holística del problema social por presentarse un aislamiento institucional al interior y al exterior de la municipalidad, que no permite darle al problema su verdadera dimensión. El problema nutricional es un problema multicausal y por esto debe ser tratado intersectorialmente, y no debe apuntar sólo a soluciones coyunturales o de mandato de gobierno. La articulación de secretarías como la de salud y educación, permite apuntarle al problema desde la municipalización y no de forma aislada”⁶.

Para lograr mejores resultados el programa debería estar articulado a **una política nutricional** que busque contribuir a generar el bienestar nutricional de la población, en especial de los grupos más vulnerables, a través de acciones socioeconómicas integradas que tengan un enfoque multisectorial y donde la

⁴ CEPAL, El problema nutricional.

⁵ Dato de Secretaría de Bienestar Social, Licitación Pública No. 21 de 1.998. Programa de Restaurante Escolar Comunitario Integral.

⁶ CEPAL, El problema nutricional, p.162

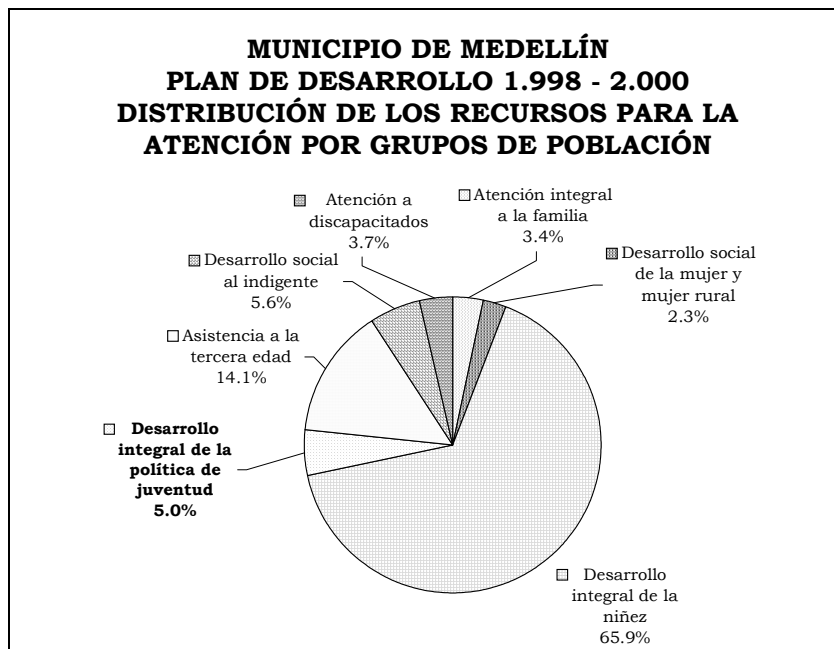
participación de las comunidades sea fundamental, para que puedan conducir a un bienestar humano sostenible y que garantice el derecho de los niños y adolescentes a una nutrición adecuada.

Así mismo, el programa ha tenido algunas debilidades estructurales que tienen que ver con la lentitud en las licitaciones y en la contratación, lo que lleva a que los días efectivos de atención a los menores se reduzcan, y por tanto, el impacto real en su nutrición se vea seriamente afectado. Es muy difícil mejorar la nutrición de los menores cuando no reciben alimentación durante las vacaciones, los fines de semana, los días de inasistencia a clase, ni durante los paros de maestros, o en otras épocas por las demoras de contratación. Se calcula que durante cuatro meses al año de deja de dar a los usuarios el almuerzo y el complemento.

3. EL PROGRAMA DE RESTAURANTES ESCOLARES EN EL PLAN DE INVERSIONES 1.998-2.000.

La asignación presupuestal considerada en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo de Medellín 1998 - 2000, pretendía destinar, en los tres años, un total de \$50.429 millones para el desarrollo integral de la niñez. Lo anterior, mediante la materialización de dos programas: el de restaurantes escolares y los programas complementarios a la niñez.

Gráfico No. 1



Fuente: Plan de Desarrollo de Medellín 1.998 – 2.000

Esta asignación presupuestal representaba el 5.2% del total del Plan de Inversiones del Municipio de Medellín para los tres años, y el 65.1% del total de recursos destinados para la Atención Social por Grupos Poblacionales (ver gráfico No. 1).

Así, este programa merece una atención y evaluación especial debido, no sólo al volumen de recursos que a través de él se maneja, sino muy especialmente por la población objetivo sobre la cual pretende incidir (niños de entre 5 y 18 años, de los estratos uno, dos y tres matriculados en las instituciones de educación de la ciudad).

El desarrollo de este programa está asignado a la Secretaría de Bienestar Social.

EL PROGRAMA DE RESTAURANTES DURANTE 1998

Como se puede observar en el cuadro No.1, el presupuesto inicial destinado dentro del Plan de Inversiones de 1998 para los Restaurantes Escolares fue de \$12.318 millones.

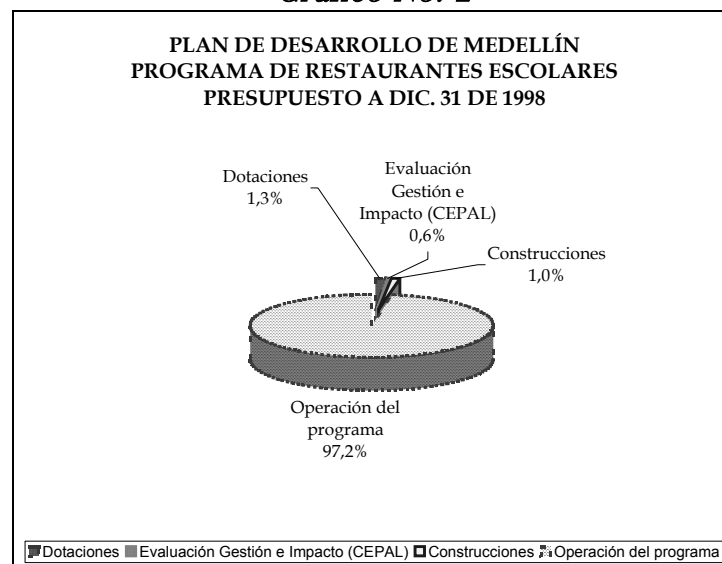
Cuadro No. 1
PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN
PROGRAMA DE RESTAURANTES ESCOLARES
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL A DICIEMBRE 31 DE 1998
Cifras en millones de pesos

CONCEPTO	Presupuesto		Ejecución Final	Reservas Apropriación	% EJECUCIÓN	
	Inicial	Definitivo			Real	Nominal
Inversión en Restaurantes Escolares	12.318	12.311	10.004	930	81,3%	88,8%
Construcción v terminación restaurantes	96	117	79	36	68,0%	99,1%
Dotación Restaurantes Escolares	154	154	146	5,8	94,8%	98,6%
Operación Restaurantes Escolares	12.000	11.972	9.720	880	81,2%	88,5%
Evaluación impacto y gestión programa	68	68	57	8	85,0%	96,8%
Restaurantes Escolares Convenio CEPAL,						

Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

Este presupuesto se redujo levemente durante el transcurso del año, para finalmente alcanzar una destinación, a 31 de diciembre, de \$12.312 millones. De este total, según aparece en el gráfico No. 2, la principal destinación fue el financiamiento de la puesta en operación del mismo (97.2%), para las dotaciones y obras de infraestructura se destinó el 1.3% y 1% respectivamente, en tanto que para la evaluación de la gestión e impacto⁷ se destinó el 0.6%.

Gráfico No. 2



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

La ejecución real de éstos recursos se dio en un 81.3%, en tanto que sumando las reservas de apropiación, la misma llegaría al 88.8%. Se destaca en esta

⁷ Se desarrolló conjuntamente con la CEPAL, durante el año 1997 pero se pagó en 1.998.

ejecución los recursos destinados para construcciones y dotaciones, los cuales se gastaron y comprometieron en su casi totalidad, en tanto que la operación y puesta en marcha del programa dejó un total de \$1.372 millones sin gastar ni comprometer como reservas de apropiación, y por tanto pasan a engrosar las rentas del municipio para el período 1999. Esto es un punto a resaltar, negativamente, pues dado el déficit nutricional antes enunciado, sería pertinente que el presupuesto existente se logrará ejecutar en su totalidad, ampliando la cobertura del programa en días o en población atendida.

PRESUPUESTO DE RESTAURANTES ESCOLARES PARA 1999

La destinación inicial durante 1999 para el programa de los restaurantes escolares es del orden de los \$13.922 millones, los cuales fueron reajustados durante el transcurso del año para completar un total de \$14.191 millones (ver cuadro No. 2).

Cuadro No. 2.

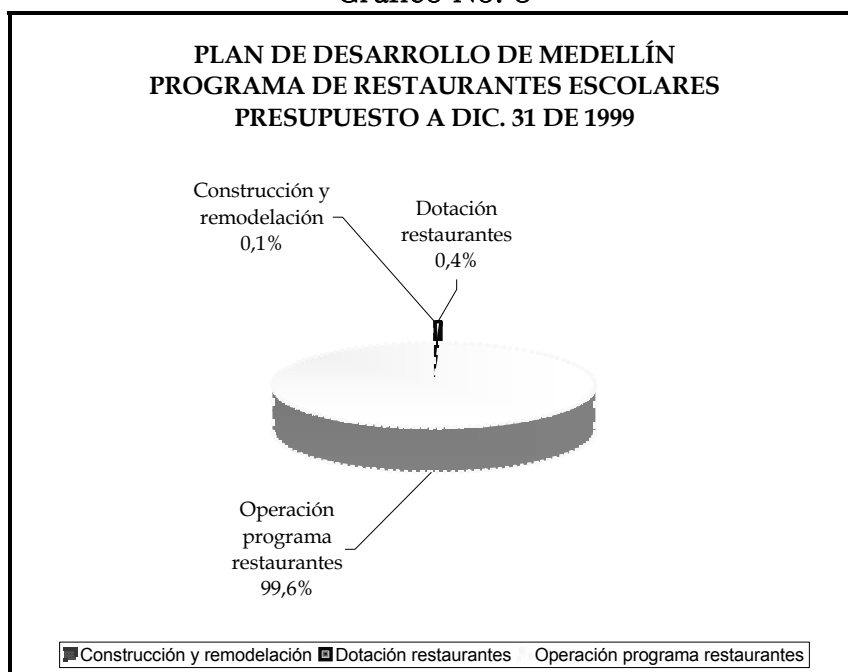
PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN
PROGRAMA DE RESTAURANTES ESCOLARES
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL A DICIEMBRE 31 DE 1999
Cifras en millones de pesos

Concepto	Presupuesto		Reservas	Ejecuci	% Ejecución	
	Inicial	Definitivo	Apropiación	Pagada	Real	Nominal
Inversión en Restaurantes	13.922	14.191	2.263	11.318,	79,8%	95,7%
Construcciones y	0	10	4,7	0	0,0%	46,7%
Dotación restaurantes	40	50	2,4	35	70,1%	75,0%
Operación programa	13.882	14.131	2.256	11.283,	79,9%	95,8%

Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

La destinación de éste presupuesto es similar al año anterior, en la cual la principal prioridad, según se muestra en el gráfico No. 3, es la financiación en la operación del programa, a lo cual se asigna el 99.5% de la disponibilidad financiera, en tanto la construcción y remodelaciones dispusieron de sumas mínimas para su desarrollo.

Gráfico No. 3



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

En cuanto a la ejecución del presupuesto durante 1999, esta se llevó a cabo en un 79.8%, considerando los recursos efectivamente pagados, en tanto que llegó al 95,7% si se consideran, además, las reservas de apropiación constituidas para el sostenimiento del programa en los primeros meses del 2000.

Cabe anotar como durante éste año quedó un remanente sin ejecutar de \$609 millones, los cuales pasaron a engrosar el presupuesto total municipal en la vigencia del 2000.

EL PRESUPUESTO DEL 2000

Al inicio del año 2000, la destinación presupuestal para el financiamiento de los restaurantes escolares comunitarios fue del orden de los \$17.341 millones. Dentro de éste presupuesto se destacan como más importantes las apropiaciones para financiar la operación del programa, aparecen recursos para nuevos cupos (por motivo del POAI) los cuales se destinaron posteriormente a financiar la modalidad de desayuno escolar, y las construcciones y dotaciones aparecen con participaciones mínimas.

Cuadro No. 3.

PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 1998 - 2000						
INVERSIÓN EN RESTAURANTES A Diciembre 31 de 2000						
Cifras en millones de pesos						
CONCEPTO	Presupuesto		Ejecución	Reservas de	Ejecución	
	Inicial	Definitivo	Pagada	Apropiación	Real	Nominal
Inversión Restaurantes Escolares	17.341	12.133	9.361	509	77,2%	81,3%
Infraestructura	73	55	30	4	54,3%	62,1%
Dotación	127	148	90	9	60,6%	66,3%
Cambio de Modalidad	541	494	284	195	57,5%	96,9%
Operación Restaurantes Escolares	16.601	11.435	8.957	302	78,3%	81,0%

Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

Como se presenta en el cuadro No. 3, a diciembre 31 del 2000 se presenta un recorte en la asignación presupuestal destinada para financiar el programa de restaurantes, y es así como a esa fecha se redujo en \$5.280 millones la disponibilidad presupuestal inicial para la operación del mismo. Este recorte se debió al ajuste presupuestal que se presentó en dicho año por las dificultades para el acceso al crédito, al igual que por las demás prioridades que en el gasto presentaba la municipalidad.

La ejecución, a diciembre 31 fue del orden del 77.2% en términos reales y si se adicionan las reservas de apropiación, la misma llega al 81.3%.

Es preciso anotar como, un programa vital para mitigar los elevados niveles de desnutrición infantil de que adolece la ciudad, ve reducido el presupuesto asignado al principio del año, entre recortes y falta de ejecución, en \$7.471 millones.

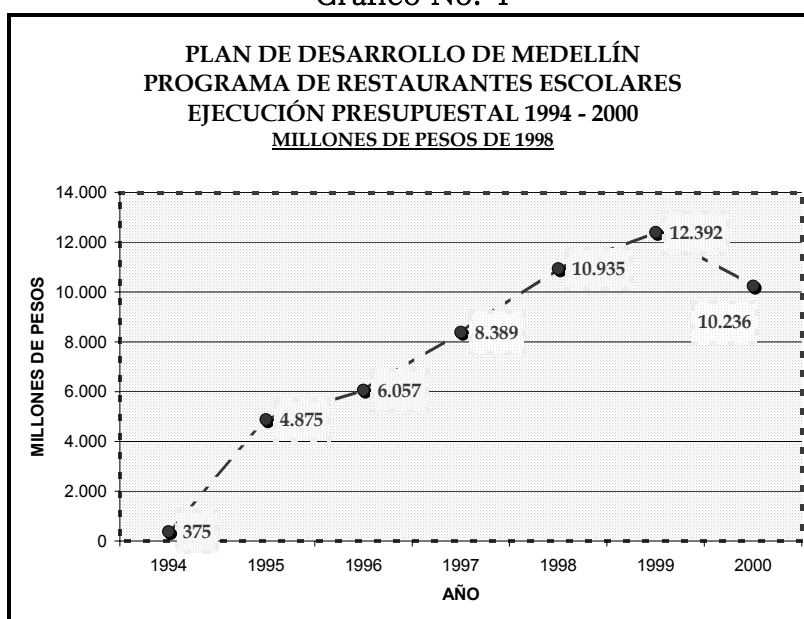
TRIENIO 1998 - 2000

Al terminar la vigencia del Plan de Desarrollo por una Ciudad más Humana, la inversión en el programa de Restaurantes Escolares fue, a pesos de 1998 del orden de los \$31.607 millones.

Como se aprecia en el gráfico No. 4, este último trienio se caracterizó por la creciente destinación de recursos para financiar la operación de los restaurantes, con excepción del 2000 donde se presentó una reducción en la asignación de recursos del 28%.

Cabe llamar la atención de los siguientes administraciones de la ciudad sobre la importancia creciente que se debe dar al programa, no sólo en la asignación de recursos, sino también en la calidad e integralidad del mismo, asunto sobre el cual se hablará más adelante.

Gráfico No. 4



Fuente: Contraloría General de Medellín, Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

4. MODALIDADES, COSTOS Y RESULTADOS

Durante los tres años del Plan de Desarrollo “Por una Ciudad más Humana” se presentaron continuos cambios en las modalidades de atención, sin que ello haya llevado a mejorar la calidad del programa sino más bien todo lo contrario.

Así, existieron modalidades diferentes de atención, dos el primer año, cuatro el segundo y tres el tercero, las cuales, en particular en los años 1999 y 2000 contribuyeron a debilitar los procesos organizativos y comunitarios que se venían desarrollando en años anteriores.

Esto ha evidenciado la falta de conocimiento y asimilación de la experiencia en la Secretaria de Bienestar Social, mostrando improvisación y poco aprendizaje de las valiosas experiencias que el programa ha tenido a través de los años. Cada año se presentan nuevas dificultades para el adecuado funcionamiento del

programa, deterioro de la calidad y los servicios e imposibilidad de aumentar la cobertura a pesar de disponer de importantes recursos.

A manera de ilustración, veamos las modalidades con que se operó durante los dos últimos años.

MODALIDADES EN 1999.

El programa manejó varias modalidades de contratación, que se distribuyeron así:

	Almuerzos	Refrigerios	Total	Presupuesto	Proveedores
Modalidad 1	3.750	6.250	10.000	888' 982.500	Consortio Francisco Gomez-Jose Zuluaga
Modalidad 2	12.550	20.300	32.850	3.087'503.394	Unión temporal Alimentar-Proveemos
Modalidad 3		22.150	22.150	2.204'708.224	Unión temporal SERVICIAL
Modalidad 4	20.000	10.000	30.000	4.317.584.600	Unión Temporal Salamanca-Alimentacion industrial S.A.- Industrias Perman S.A.
TOTALES	36.300	58.700	95.000	10.498.778.718	

MODALIDAD 1:

En esta modalidad el contratista se encargaba únicamente de entregar semanalmente a los comités administradores de los restaurantes, los víveres estipulados en las minutas. La comunidad se encargaba de recoger los alimentos en las bodegas del contratista, de su preparación y entrega al beneficiario. La Secretaría de Bienestar Social, realizaba el componente social y educativo del programa.

Con respecto a esta modalidad puede decirse que no tiene mucha justificación que el personal de la Secretaría de Bienestar Social se dedique a realizar los componentes sociales del programa, pudiendo hacer las interventorías respectivas a los contratistas.

MODALIDAD 2:

Desarrollo delegado del programa, sin contratación de madres procesadoras: en esta modalidad, el contratista debía entregar semanalmente los víveres al comité administrador del restaurante y debía desarrollar un proyecto educativo en las áreas de nutrición y en lo social con todos los actores que intervienen en el programa (madres, comité y niños). También, era responsabilidad suya la supervisión, asesoría y el seguimiento permanente al programa.

La Secretaría de Bienestar Social se encargaba de realizar la interventoría del trabajo realizado por el contratista, además, de realizar acciones de coordinación con éste.

En esta modalidad, las madres procesadoras reciben una bonificación establecida por el comité administrador. Es una forma de estímulo al trabajo y a la participación.

MODALIDAD 3:

Suministro de refrigerios preparados, de cuya entrega se encarga el contratista, y los cuales deben ser entregados en bandejas individuales en las unidades de servicios integrales de la Secretaría de Bienestar Social. La comunidad debe transportar diariamente los alimentos de las unidades al restaurante escolar. La Secretaría de Bienestar Social se encarga de los demás componentes (educativo y social).

Esta modalidad de alimentos preparados, nace de la ausencia de comedores y cocinas adecuadas en los establecimientos educativos para la preparación de alimentos, es entonces una alternativa pasajera, mientras se hacen adecuaciones a las escuelas. La participación comunitaria en esta modalidad es mucho menor, pues se trata simplemente de transportar los alimentos ya preparados. Como se vio en la ejecución presupuestal, la inversión en infraestructura y dotación fue prácticamente ninguna en los tres años.

Es importante anotar que es la única modalidad que tiene minuta diferente. Su aporte calórico es equivalente al 24% de los requerimientos, inferior al aporte dado por el almuerzo y el complemento reforzado.

Esta modalidad del programa no debería incrementarse, sin embargo nace en 1997, y en 1999, llega a tener 22.150 cupos diarios. Esta modalidad presenta una consideración adicional consistente en que no se obliga a la dotación de los restaurantes por la secretaría de Bienestar Social. Adicionalmente se caracteriza por ser la más costosa y sus aportes nutricionales son diferentes a los demás, sumado lo anterior a que uno de los componentes iniciales del programa, como lo es la participación comunitaria, se reduce a su mínima expresión.

Lo cierto fue que no se adecuaron los establecimientos educativos para superar esta modalidad y por el contrario se fortaleció la tendencia del programa a entregar alimentos, regresando a la tendencia asistencialista.

MODALIDAD 4:

Desarrollo delegado del programa con contratación de madres procesadoras. Es una modalidad nueva creada por la administración del doctor Juan Gomez en 1.998. En ese año nace con 8.000 cupos diarios y durante 1999 se incrementa a 30.000 cupos:

El contratista debía atender todos los componentes del programa, con madres procesadoras contratadas. La secretaría de Bienestar Social se encargaba de la interventoría.

El Municipio a través de la Secretaría de Bienestar Social, catalogó esta modalidad como la más exitosa en la historia del programa, y una de las razones que aducen es que ella genera empleo. Sin embargo, es también un empleo por días trabajados. Se calcula que para atender los 30.000 cupos se requieren 330 personas de acuerdo con las especificaciones de los pliegos.

Contrario a esa evaluación, la Veeduría encuentra que esta modalidad es más costosa y en ella la participación comunitaria, al igual que en la modalidad tres, es mínima, con el consiguiente retroceso en términos de participación y apropiación del programa por parte de la comunidad, que son aspectos fundamentales de él.

Se encontró también que las encargadas de hacer la veeduría de la calidad y cantidad de los alimentos eran las propias madres contratadas por las empresas para elaborar los alimentos. Es decir, las mismas empleadas que hacen los alimentos y que dependen económicamente de la empresa.

Es importante observar el valor cupo de esta modalidad en el año 1999, pues era más costosa para el Municipio y aún así fue elegida.

COSTO MINUTA	MODALIDAD 2	MODALIDAD 4	DIFERENCIA
Unidad almuerzo	\$927	\$1205	\$ 278
Unidad refrigerio	\$663	\$975	\$ 312
30.000 unidades	2.970'060.000	3.994'300.000	1.024'240.000

Si se compara la modalidad 2 con la modalidad 4 se observa que la diferencia entre ambas era de 1.024'240.000 de pesos para atender 30.000 cupos por 118 días.

Es importante definir si el Programa de Restaurantes es un proyecto de empleo o es un proyecto nutricional, ya que esos \$1.024.240.000 entregados bajo otra modalidad hubieran permitido ampliar mucho más la cobertura, además que de las utilidades de la empresa privada no se reinvierten en lo social. Quizás estos sobrecostos son los que explican el descenso en cobertura que se encontró para el año 1.999 a pesar del incremento en los recursos.

Si se mira el programa como generador de ingresos hay que recordar que, las modalidades 1 y 2 son desarrolladas por la comunidad y en ellas también se benefician con ingresos a través de una bonificación, no sólo unas cuantas madres, sino que se brinda la oportunidad a todas de participar con iguales condiciones, ya que se rotan el trabajo, y por tanto todas se pueden beneficiar.

5. NUEVOS CAMBIOS EN MODALIDADES EN EL AÑO 2000:

El contrato del año 2000 fue adjudicado mediante la Licitación Pública No. 17 del mismo año. Los niveles de cobertura y las condiciones del contrato fueron los siguientes:

Modalidad	Cobertura*	Producto	Valor	
			Unitario	Contrato
		Entregado		
Desarrollo Compartido	38.360	Almuerzos	\$1.273	\$3.906.505.680
Desarrollo Compartido	42.200	Refrigerios	\$1.163	\$3.927.790.320
Refrigerio Preparado	17.440	Refrigerio Preparado	\$1.431	\$1.996.342.848
Desayuno escolar	3.100	Desayuno	\$475	\$117.849.600

Totales	101.100			\$9.948.488.448
---------	---------	--	--	-----------------

* sobre un tiempo del contrato de 80 días.

En la primera modalidad, denominada de Desarrollo Compartido del Programa, se contempló el suministro de 80.560 raciones por día, entre almuerzos y refrigerios.

El desarrollo de este contrato tuvo un valor de \$7.834'296.000, el cual fue adjudicado a un contratista privado.

Mediante la modalidad de Refrigerio Preparado, similar a la modalidad 3 de 1999 se entregaron de 17.440 refrigerios por día. Su valor fue \$1.996'342.848.

Adicionalmente se implementó un sistema de desayunos (Nueva modalidad) con los cuales se alcanzó una cobertura de 3.100 cupos. El valor de cada desayuno es de \$475.2, el cual se entrega durante los 80 días para un valor total de \$117.849.600.

Los recursos para el programa de desayunos, son los que se contemplan dentro del presupuesto del 2000 como "cupos de restaurantes escolares" cuya asignación fue de \$541 millones, de los cuales quedaron \$118 millones separados como reservas de apropiación para cancelar lo correspondiente a éste contrato.

6. POCOS AVANCES EN COBERTURA

Según los datos registrados en el cuadro No. 4, en términos reales las destinaciones presupuestales para financiar los programas de restaurantes han venido teniendo una mayor participación en la asignación de recursos, pero no se encuentran similares avances en cuanto a cobertura, en especial resalta la diferencia entre 1997, 1998 y 1999.

Cuadro No. 4

AÑO	INVERSION	COBERTURA
1994	150'773.912	
1995	2.533'208.373	
1996	3.907'489.657	79.050
1997	6.905'562.782	100.750
1998	10.934'835.743	100.083
1999	13.581'700.000	100.130
2000	9.870'000.000	101.100

Fuente: Evaluación del Impacto Social de la Gestión Municipal. Contraloría General de Medellín y datos Veeduría.

La distribución de los restaurantes escolares en la ciudad se puede ver en el siguiente cuadro a 1999:

Cuadro No. 5
DISTRIBUCIÓN DE LOS RESTAURANTES ESCOLARES
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN POR COMUNAS

1999				
Comuna	Matriculados	Usuarios	% Usuarios	Inversión
Villa Hermosa	25.443	10.400	41%	1.299
San Javier	13.411	9.100	68%	1.172
Doce de octubre	27.967	8.400	30%	1.029
Manrique	24.999	8.360	33%	1.025
Popular	23.324	7.735	33%	1.088
Castilla	31.001	7.161	23%	806
Buenos Aires	25.958	7.070	27%	805
Belén	30.164	5.780	19%	707
La América	29.635	5.000	17%	646
Aranjuez	34.096	4.955	15%	660
Robledo	36.342	4.844	13%	650
Santa Cruz	20.475	4.160	20%	509
San Antonio de Prado	12.601	4.155	33%	569
Guayabal	13.458	3.145	23%	429
La Candelaria	28.015	2.870	10%	342
Laureles Estadio	23.832	1.650	7%	176
San Cristóbal	7.551	1.450	19%	203
Altavista	1.191	1.420	119%	215
El Poblado	16.604	1.100	7%	114
Palmitas	987	780	79%	94
Santa Elena	1.627	595	37%	81
Total	428681	100.130	23%	12.619

Fuente: Secretaría de Bienestar Social.

Teniendo en cuenta esta distribución del programa en los diferentes comunas de la ciudad, se hace preponderante definir, tanto una política como unos criterios claros que permitan hacer énfasis en aquellos sectores que presentan tanto los menores niveles de cobertura, como los mayores niveles de población en edad escolar y correspondientes a los estratos más bajos.

7. FALTA DE CLARIDAD EN EL PROCESO DE LICITACION No 21 DE 1998 Y DE CONTRATACION DIRECTA DE 1999

La adjudicación del programa de restaurantes escolares para 1.999 se realizó por licitación pública No. 21 para las cuatro modalidades y por un total de \$10.500.000.000 (Diez mil quinientos millones).

Los pliegos de condiciones o términos de referencia de una licitación son los que permiten su objetividad y transparencia. Sin embargo, los pliegos de la Licitación No 21 de 1998 presentaron muchas inconsistencias y falta de claridad, evidenciadas por la cantidad de aclaraciones solicitadas por las firmas licitantes, las adendas que se realizaron después de la audiencia de aclaración y los recursos de petición solicitados a través de la Personería Municipal.

Frente a esto los licitantes dijeron no haber obtenido todas las respuestas necesarias para alcanzar total claridad sobre el proceso. Finalmente, y por esa falta de claridad, la licitación fue declarada desierta para la modalidad 2, aduciendo el Municipio que las propuestas recibidas superaban el presupuesto estipulado.

En relación con la contratación directa, procedimiento siguiente a la declaración de desierta de la modalidad 2 por parte del municipio, se solicitaron aclaraciones por parte de las entidades interesadas, al entonces Secretario Privado de la Alcaldía de Medellín, Dr. Humberto Fonnegra, a la Contraloría Municipal y a la Procuraduría Nacional. Entre ellas se encuentran:

- Uno de los puntos de calificación es la experiencia a la cual se otorgan 30 puntos como máximo. Al evaluar la experiencia se califica con el máximo puntaje a la firma Alimentar-Proveemos, a la que finalmente se adjudicó el contrato, tomando como certificaciones la suma de varios contratos realizados en períodos superiores a 8 años, cuando es claro que la experiencia se toma por el valor de cada contrato y no por la suma de varios.
- Tampoco se tuvo en cuenta para dicha calificación, que el objeto del contrato certificado tuviera similitud con lo exigido por el pliego de condiciones de la licitación: “Contratos relacionados con suministro de alimentos y componente educativo y trabajo comunitario”.
- Finalmente se da el máximo puntaje (30 puntos) y se hace la contratación directa con una empresa privada, que no tiene ninguna experiencia en el componente educativo ni en el trabajo comunitario.

Debido a las anteriores irregularidades, fueron excluidas de la licitación cuatro ONGs de reconocida idoneidad en la ciudad, que desde varios años atrás, habían manejado la modalidad 2, con altos niveles de calidad y eficiencia y sobre todo con alta reinversión social.

Así, el total del presupuesto asignado al programa de Restaurantes Escolares en 1999 fue entregado a empresas privadas, sin tener en cuenta la experiencia, reconocimiento de las comunidades, educación y participación comunitaria, además del beneficio privado de las utilidades, que por su propia naturaleza no es reinvertido en inversión social por parte de las empresas privadas, a diferencia de lo que por naturaleza, están obligadas a hacer las ONGs.

8. FUERTE DETERIORO EN LA CALIDAD DEL PROGRAMA Y PERDIDA DE SU CARÁCTER DE INTEGRALIDAD

En particular durante el año 2000 el programa careció casi por completo de supervisión por parte de la Secretaría de Bienestar Social, quien debe vigilar que la entrega de alimentos se de en las condiciones y con la calidad que reza en el contrato. Ello se debió a que en el principio del año no se previó un rubro para el desplazamiento de los supervisores.

Lo anterior dejó en manos del contratista el cumplimiento o incumplimiento de los compromisos adquiridos.

Como consecuencia de lo anterior, se presentaron casos comprobados en los cuales:

- La calidad de los alimentos no era la especificada.
- Marcas de alimentos sin ninguna idea sobre su procedencia y sin licencia.
- Alimentos con fecha de vencimiento expirada.
- Alimentos contaminados.
- Alimentos reenvasados sin etiqueta.

Esto ocasionó cuadros de intoxicación, de los cuales ya existe al menos uno comprobado por la mala calidad de los alimentos.

Sumado a lo anterior está el hecho que durante el último año al contratista que provee los alimentos no se le exige contar con, al menos, una nutricionista que

supervise la calidad de los ingredientes con que se preparan los alimentos y su aporte a la formación de los niños.

A partir de la evaluación realizada y con documentos que lo confirman, hay algunos aspectos concretos sobre el mal funcionamiento del programa durante el año 2000:

- El programa ha perdido su carácter de integralidad, y ha pasado a ser un programa de entrega de alimentos. Los componentes de Educación y capacitación nutricional, promoción y participación comunitaria, vigilancia nutricional y supervisión y control se han visto considerablemente reducidos o en el caso de algunos de ellos es inexistente.
- El caso de la supervisión y control: durante el año 2000 no se desarrolló cabalmente, debido a que el personal de la secretaría no dispuso de medios de transporte adecuados para desplazarse en forma adecuada y de manera selectiva en días y horarios.
- La solución dada a este inconveniente del transporte fue el envío de una comunicación en la cual se les anunció que deberían desplazarse en los vehículos del contratista. Lo anterior fue inconveniente no sólo para el desempeño de su labor (supervisión y control) sino que además la seguridad en el desplazamiento se transfirió del municipio a un particular.
- El hecho de que ya no sea la comunidad la encargada de transportar los alimentos, genera un costo adicional en transporte, la comunidad no aporta su contraparte y el que no participe la comunidad crea resistencias hasta el punto que los vehículos vienen siendo continuamente atracados en los barrios.
- Al contratista no se le exigió contar con nutricionistas, lo cual afecta sin lugar a dudas la calidad del programa.
- La Constitución Política instituye el derecho al libre mercado y el sistema implementado por la Secretaría de Bienestar Social, de entregar todo contrato a un solo operador lesiona, no solo éste derecho, sino que le brinda amplio poder en el manejo del programa, así como no permite la existencia de un referente comparativo sobre la calidad de sus productos.

- Durante este periodo se implementaron nuevas modalidades de atención del programa, pero cada año se presentaron una serie de dificultades para el adecuado funcionamiento del programa. ello lleva a concluir que la secretaría no asimila las fallas del pasado, ni parece identificar las modalidades más adecuadas.
- La Veeduría tiene en su poder una gran cantidad de información que demuestra la cantidad de irregularidades, muy graves para la operación del programa, y reclamos efectuados por los supervisores y nutricionistas: por ejemplo: en repetidas ocasiones la carne esta mala, leche y jugos pasados, leche de marcas desconocidas, preparación de alimentos en horarios inadecuados, desatención a los llamados de atención sobre la prestación del servicio, inadecuados medios de transporte, etc.

9. RECOMENDACIONES

- Revisar seriamente y con criterio de eficiencia social y económica, la aplicación de las diferentes modalidades, privilegiando aquellas que brindan mayores beneficios tanto en lo nutricional como en lo social y comunitario.
- Hacer mayores esfuerzos para establecer una política nutricional en el Municipio que establezca claros criterios para la asignación de los almuerzos y los refrigerios, sin que ellos queden al vaivén de las coyunturas económicas e incluso electorales.
- Integrar el programa de restaurantes escolares a los Proyectos Educativos Institucionales PEI, con miras a brindar una educación más integral y permitir mayor retención escolar.
- Concretar una intervención coordinada y permanente entre el ICBF y Bienestar Social, con el fin de garantizar cobertura e impacto.
- Tener en cuenta a los actores del desarrollo social de la ciudad para la administración de este programa, ya que además de su experiencia y buen manejo, se reinvierten los excedentes en los propios programas sociales.
- Ampliar los días de atención, incluyendo las vacaciones y los paros de maestros, pues el programa no puede dar sus resultados cuando se ve permanentemente interrumpido, ya que la nutrición no se logra con alimentación durante una parte del año.

- Siendo un programa que pretende combatir una problemática tan seria como la desnutrición infantil, debe darse prioridad a los programas que mejor cobertura permitan y mayor grado de supervisión y control comunitario permitan.
- Con un alto grado de eficiencia y corrigiendo los aspectos que no van en el programa puede pretenderse una financiación internacional, que permita incrementar en forma multiplicativa los alcances del programa.
- Es imprescindible la coordinación de las Secretarías de Educación y Bienestar Social para el manejo adecuado y eficiente de los restaurantes.
- Es importante que al momento de aprobar el contrato de suministro de alimentos para los restaurantes escolares no se haga la selección sin conocer previamente y verificar la capacidad del contratista en cuanto a higiene en el proceso de elaboración de alimentos, planta física con capacidad de almacenamiento, horarios de elaboración de los productos ya que deben ser frescos, de buena calidad y elaborados durante el mismo día, los mecanismos de empaque, distribución y transporte.
- En los programas de evaluación de los Restaurantes escolares debe existir mayor compromiso por parte de la administración, haciendo los controles pertinentes a través de sus funcionarios y no que la evaluación sea hecha por los mismos empleados de los restaurantes.
- El hacer las evaluaciones a través de los funcionarios le permitirá a la administración conocer con anticipación las debilidades y las fortalezas presentadas en el funcionamiento de los Restaurante Escolares que permitan tomar decisiones oportunas y correctivos si así se requiere.