

PRONUNCIAMIENTO PÚBLICO No. 6
Medellín, noviembre de 1999

LOS RESTAURANTES ESCOLARES EN MEDELLÍN

La **Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín**, presenta el siguiente informe sobre el Programa de Restaurantes Escolares, dada la gran importancia que este programa tiene para la ciudad y la significativa inversión social que en él se realiza.

El actual Plan de Desarrollo de la ciudad, considera dentro de su diagnóstico: "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. 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.

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

¹ Plan de desarrollo de Medellín, 1998-2.000. p.51

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 períodos largos de enfermedad y/o depravación 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. ²

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 es cada vez más alarmante. Desafortunadamente la ciudad no cuenta los datos actualizados sobre este problema de salud pública tiene repercusiones críticas para el desarrollo social.

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 de la ciudad de Medellín, es el Programa de Restaurantes Escolares. El programa de Restaurantes Escolares es vital para la ciudad, por ser una alternativa nutricional básica para miles de niños y adolescentes siendo, en muchos casos, el restaurante la principal fuente de alimentos para ellos, pues quienes crecen desnutridos no tendrán ninguna oportunidad de inserción social en el complejo mundo actual. Además, una buena nutrición se constituye como derecho fundamental de niños y niñas, ya que el desarrollo de sus capacidades en buena medida depende de ella, siendo, además, un indicador básico de la calidad de vida.

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 1.953, cuando empieza a cambiar hacia una visión más integral, y en 1.991 se reglamenta mediante la resolución 0700, pretendiendo

² Metrosalud, Sistema de Vigilancia alimentaria y nutricional SISVAN, 1996.

generar procesos de autogestión comunitaria, educación y promoción social, dirigidos a mejorar el estado nutricional de los menores.

El programa suministra el almuerzo o el refrigerio, en ningún caso los dos. 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 asignar almuerzo o refrigerio en los diferentes establecimientos educativos, y los criterios de selección son, entre otros: la infraestructura, la participación comunitaria y el estrato, aunque en algunas ocasiones, es la misma institución la que solicita almuerzo o complemento, según sus intereses. El estado nutricional debería ser el criterio fundamental para asignar uno u otro, ya que es probable que las escuelas con menor infraestructura, sean las que más necesitan el almuerzo, dados los niveles de pobreza de sus niños. Lo recomendable sería dar el aporte nutricional del 45%, sea en almuerzo o refrigerio.

El programa de Restaurantes Escolares tiene varios componentes que es importante resaltar debido a que es un proyecto que se ha tratado de hacer integral precisamente para lograr mejores resultados:

- **La educación y capacitación nutricional:** dirigida a usuarios, madres procesadoras, comités y a la comunidad en general, pretende generar acciones de tipo integral, donde se mejoren hábitos y conductas alimentarias, que eviten la malnutrición, bien sea por exceso o déficit.
- **La promoción y participación comunitaria:** dirigida a posibilitar la organización de la comunidad y fortalecer su nivel de autogestión, generando 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 vigilancia nutricional:** Consiste en evaluar los usuarios a través de las variables peso, talla, edad, determinando su estado nutricional.
- **La distribución de una ración diaria:** consiste en brindar, a través de las madres procesadoras, 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 pactada.
- **La supervisión y control:** Se hace seguimiento a todos los procedimientos que se siguen en el restaurante

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, no sólo mejorar los hábitos alimenticios, sino también movilizar las energías creativas de la comunidad, y mejorar sus posibilidades de desarrollo social, organización y autogestión, superando las visiones asistencialistas y paternalistas que por épocas han predominado en él, y que reducen a la comunidad a simple receptora de alimentos.

El programa cuenta con minutas bien diseñadas y, 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 1.997.

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 41.636 niños y jóvenes en la ciudad. El Municipio de Medellín tiene una cobertura de 95.000 cupos diarios de almuerzo y refrigerio para 1.999. ³ Sin embargo, el estudio de la Cepal, es claro en señalar la desarticulación y la descoordinación interinstitucional e intersectorial, como una de sus mayores debilidades. ⁴

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 a menos de la mitad del año, y por tanto, el impacto real en su nutrición se ve 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. Para obtener resultados en la nutrición se requerirían como mínimo 180 días de atención al año.

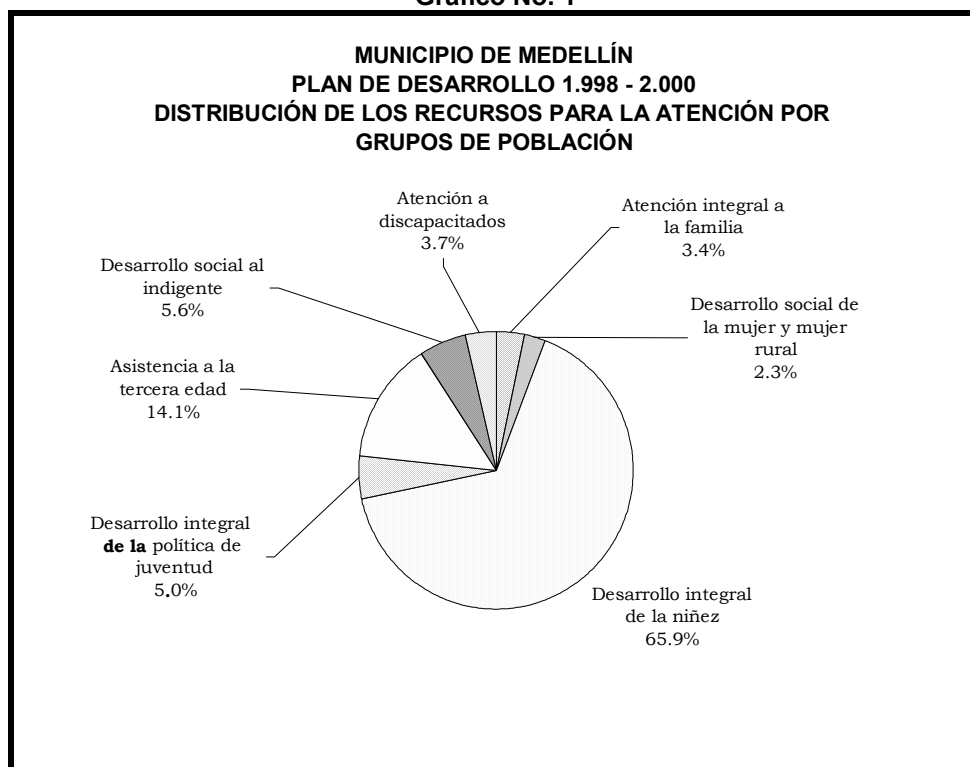
3. EL PROGRAMA DE RESTAURANTES ESCOLARES EN EL PLAN DE INVERSIONES 1998-2000

³ Dato de Secretaría de Bienestar Social, Licitación Pública No. 21 de 1.998. Programa de Restaurante Escolar Comunitario Integral.

⁴ Dicho estudio señala 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". CEPAL, El problema nutricional, p.162

La asignación presupuestal considerada en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo de Medellín 1.998 – 2.000, pretende 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. Esta asignación presupuestal representa 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).

Gráfico No. 1



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.

ASIGNACION PRESUPUESTAL DURANTE 1998

Como se puede observar en el cuadro No. 1, el presupuesto asignado para los restaurantes escolares durante 1998 fue de \$12.318 millones de pesos, de los cuales: \$250 millones fueron destinados para financiar la realización de obras como construcción, remodelación y dotación de los restaurantes; \$ 68 millones se destinaron para la evaluación de impacto y gestión del programa de restaurantes escolares, que se desarrolló conjuntamente con la CEPAL, y \$12.000 millones correspondieron a la financiación del programa de restaurantes para su puesta en operación.

EJECUCIÓN DURANTE 1998

Con los ajustes hechos al presupuesto durante 1998, la destinación final para financiar el programa de restaurantes escolares fue de \$12.312 millones, lo que representa una leve reducción frente a lo presupuestado inicialmente.

Cuadro No. 1
PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 1.998 - 2.000
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL A DIC. 31 DE 1998
PROGRAMA DE RESTAURANTES ESCOLARES

CONCEPTO	Presupuesto		Ejecución	Reservas	% Ejecución	
	Inicial	Definitivo	Final	Apropiación	Nominal	Real
Construcción y dot. Rest. Esc. Cl.43b No.81-95	56,000,000	56,000,000	46,873,789	9,126,211	100%	83.7%
Construcción Rest. Esc. Liceo Octavio Harry	25,000,000	25,000,000	24,072,979	927,021	100%	96.3%
Remodelación Rest. Escolar Cl. 112 x cra. 7	15,000,000	0	0	0	0.0%	0.0%
Terminación restaurantes Escolares Comunit.	0	22,000,000	8,662,682	12,337,318	95.5%	39.4%
Terminación sedes restaurantes Escolares	0	14,010,000	0	14,010,000	100%	0.0%
Dotación Restaurantes Escolares	130,000,000	130,000,000	127,553,658	1,090,400	99.0%	98.1%
Dotación Rest. Escolar escuela Barro Blanco	24,000,000	24,000,000	18,502,444	4,690,154	96.6%	77.1%
Inversión Programa Restaurantes Escolares	12,000,000,000	11,718,673,869	9,695,115,809	880,229,010	90.2%	82.7%
Programa de Restaurantes Escolares	0	254,000,000	25,795,312	0	10.2%	10.2%
Evaluación impacto y gestión programa de Res- taurantes Escolares Convenio CEPAL, Medellín	68,000,000	68,000,000	57,811,981	8,036,975	96.8%	85.0%
TOTAL	12,318,000,000	12,311,683,869	10,004,388,654	930,447,089	88.8%	81.3%

Fuente: Ejecución presupuestal de gastos. Secretaría de Bienestar Social de Medellín.

Como puede apreciarse en el cuadro No. 1, los recursos efectivamente ejecutados en los proyectos y obras que componen el programa de restaurantes escolares, alcanzaron los \$10.004 millones, lo que representa una ejecución real (5) del 81.3%. Así mismo los recursos que quedaron como compromisos para ejecutar durante 1999 fueron \$930 millones, para una ejecución nominal del 88.8%.

5 Representa la proporción de los recursos efectivamente pagados durante la vigencia en mención, frente al presupuesto final asignado en el mismo período.

Por tipo de proyectos, la ejecución de obras como construcción, remodelación y dotación de sedes se logró llevar a cabo en un 83.3% en forma efectiva y en un 98% si se consideran los compromisos que quedaron para 1.999.

Los recursos para la financiación del programa alimentario, que es el componente básico del proyecto se ejecutaron en un 81.2% (\$9.721 millones) y con las reservas de apropiación se alcanza un porcentaje de realización del 88.5%.

Llama la atención que, con la fuerte problemática alimenticia que enfrenta la ciudad, alrededor de \$1.372 millones de pesos que se encontraban disponibles para el programa de restaurantes, no se emplearon en este fin ni quedaron como reserva de apropiación, por lo cual pasaron a engrosar el presupuesto general del municipio para el año 99, dejando de beneficiar un importante núcleo poblacional durante 1.998. Se encuentra aquí una falla en la eficiencia y por tanto en la eficacia del programa. Normalmente este hecho se castiga con recorte presupuestal para años subsiguientes a los programas que no se gastan todo lo asignado.

PRESUPUESTO DE RESTAURANTES ESCOLARES PARA 1999

Como puede apreciarse en el cuadro No. 2, el Plan de Inversiones de 1.999 destinó durante el presente año un total de \$13.922 millones de pesos a los restaurantes, de los cuales sólo una partida de \$40 millones corresponden a la dotación de sedes, en tanto que los restantes recursos (\$13.882 millones) se canalizan en su totalidad a financiar la puesta en marcha del programa.

Cuadro No. 2
PLAN DE INVERSIONES 1999
PROGRAMA DE RESTAURANTES ESCOLARES

CONCEPTO	Presupuesto	Participación
Restaurantes Escolares Comunitarios	13,882,000,000	99.71%
Dotación Restaurantes Escolares Comunitarios	40,000,000	0.29%
TOTAL	13,922,000,000	113%

Fuente: Plan de Inversiones del Plan de Acción del municipio de Medellín, 1998.

EJECUCIÓN EN 1.999

A septiembre 6 de 1999, la destinación inicial de recursos había sufrido ya una serie de modificaciones, así (ver cuadro No. 3): la destinación para remodelación y dotación de sedes sube a \$60 millones de pesos. La ejecución real de las obras a esa fecha era del 32.3%.

Cuadro No. 3
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL A SEPTIEMBRE 6 DE 1999
PROGRAMA DE RESTAURANTES ESCOLARES

CONCEPTO	Presupuesto	Ejecución	Reservas	% Ejecución	
	a la fecha	Pagada	Apropiación	Nomi-nal	Real
Remodelac. Rest. Escolar Escuela J.M Caicedo	10,000,000	0	0	0.0%	0.0%
Dotación Restaurantes Escolares Comunitarios	40,000,000	19,370,381	14,993,116	85.9%	48.4%
Remod. Rest. Escolar Escuela Sta. Bernardita	10,000,000	0	0	0.0%	0.0%
Programa Restaurantes Escolares Comunitarios	4,803,755,357	3,519,656,637	1,252,046,806	99.3%	73.3%
Restaurantes Escolares Comunitarios	8,207,000,000	1,226,560,350	4,609,009,924	71.1%	14.9%
Restaurantes Escolares Comunitarios	1,349,288,822	1,349,246,579	42,183	100%	100%
TOTAL	14,420,044,179	6,114,833,947	5,876,092,029	83.2%	42.4%

Fuente: Ejecución presupuestal de gastos. Secretaría de Bienestar Social, septiembre 6 de 1.999

De acuerdo con la Secretaría de Bienestar Social, del total de recursos presentado en el cuadro anterior, las disponibilidades para financiar la puesta en marcha del programa de restaurantes, a septiembre 6 del presente año, eran del orden de \$13.011 millones, de los cuales se habían ejecutado efectivamente un total de \$4.746 millones correspondiente al 36.5%, en tanto que sumando las reservas constituidas (\$5.861 millones) la ejecución llegaría al 81.5%.

Según datos de la misma secretaría, los recursos aún no comprometidos a través de contratos para la prestación del servicio de restaurantes escolares, se hallan congelados por orden de la Secretaría de Hacienda y serán empleados para garantizar el sostenimiento del programa hasta marzo del próximo año

4. MODALIDADES, COSTOS Y RESULTADOS

El programa maneja varias modalidades de contratación, que se distribuyen así para 1.999:

CUADRO 4

	Almuerzos	Refrigerios	Total	Presupuesto	Proveedores
Modalidad 1	3.750	6.250	10.000	888' 982.500	Consorcio 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 Sevicial
Modalidad 4	20.000	10.000	30.000	4.317.584.600	Unión temporal Salamanca-Alimentación industrial-Permán
TOTALES	36.300	58.700	95.000	10,498'778,718	

MODALIDAD 1:

En esta modalidad el contratista se encarga únicamente de entregar semanalmente a los comités administradores de los restaurantes, los víveres estipulados en las minutas. La comunidad se encarga de recoger los alimentos en las bodegas del contratista, de su preparación y entrega al beneficiario. La Secretaría de Bienestar Social, realiza 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 debe entregar semanalmente los víveres al comité administrador del restaurante y debe 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, es responsabilidad suya la supervisión, asesoría y el seguimiento permanente al programa.

La Secretaria de Bienestar Social se encarga 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.

El contratista se encarga de suministrar refrigerios preparados, 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 ésta es mucho menor, pues se trata simplemente de transportar los alimentos ya preparados.

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 de incrementarse, sino que debería ser de transición mientras se adecua la infraestructura de los restaurantes. Llama la atención, mientras tanto, que la asignación presupuestal a remodelación y dotación de sedes sea tan baja, mientras se mantiene esta modalidad. Lo particular es que, nace como una alternativa temporal en 1997, y en 1999, llega a tener 22.150 cupos diarios. En los establecimientos educativos aún no se mejora la infraestructura, pero si se aumentan los restaurantes con esta modalidad, a pesar de ser más costosa y con aportes nutricionales más bajos. Además, la participación comunitaria es mínima.

Las preguntas de fondo son: ¿Por qué se viene fortaleciendo esta modalidad? ¿Por qué no se han adecuado los establecimientos educativos para desarrollar las otras modalidades que son más económicas e integrales? ¿La tendencia del programa es entregar cajas de comida regresando a la modalidad asistencialista?

MODALIDAD 4:

Desarrollo delegado del programa con contratación de madres procesadoras. Es una modalidad nueva creada por esta administración en 1.998.

El contratista debe atender todos los componentes del programa, con madres procesadoras contratadas. La Secretaría de Bienestar Social se encarga de la interventoría.

Durante 1998, esta modalidad nace con 8.000 cupos diarios y durante 1999 la modalidad se incrementa a 30.000 cupos:

El Municipio a través de la Secretaría de Bienestar Social, ha catalogado 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, a destajo.

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 ha encontrado también que las encargadas de hacer la veeduría de la calidad y cantidad de los alimentos son 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. ¿Será efectiva esa veeduría?

Es importante observar el valor cupo de esta modalidad, pues es más costosa para el Municipio.

CUADRO 5

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 es de 1.024'240.000 de pesos para atender 30.000 cupos por 118 días. Con esos recursos se podrían atender 1,104,898 unidades de almuerzos más en el año.

Si se descuenta a la modalidad 4 los jornales de las procesadoras, que son aproximadamente \$ 460'000.000 en los 118 días del contrato, queda todavía una diferencia de \$560'000.000 que es un excedente que pasa a manos del contratista sacrificando la atención de un mayor número de niños.

Es importante definir si el proyecto de restaurantes es un proyecto de empleo o es un proyecto nutricional, ya que esos \$1.024'240.000 (mil veinticuatro millones doscientos cuarenta mil pesos) entregados bajo otra modalidad permitirían ampliar mucho más la cobertura. Quizás estos sobrecostos son los que explican el descenso en cobertura que se ha encontrado 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, 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 con la bonificación retribuida.

5. SE INCREMENTA LA INVERSIÓN PERO DISMINUYE LA COBERTURA

Según datos de la Contraloría General de Medellín y como se muestra en el

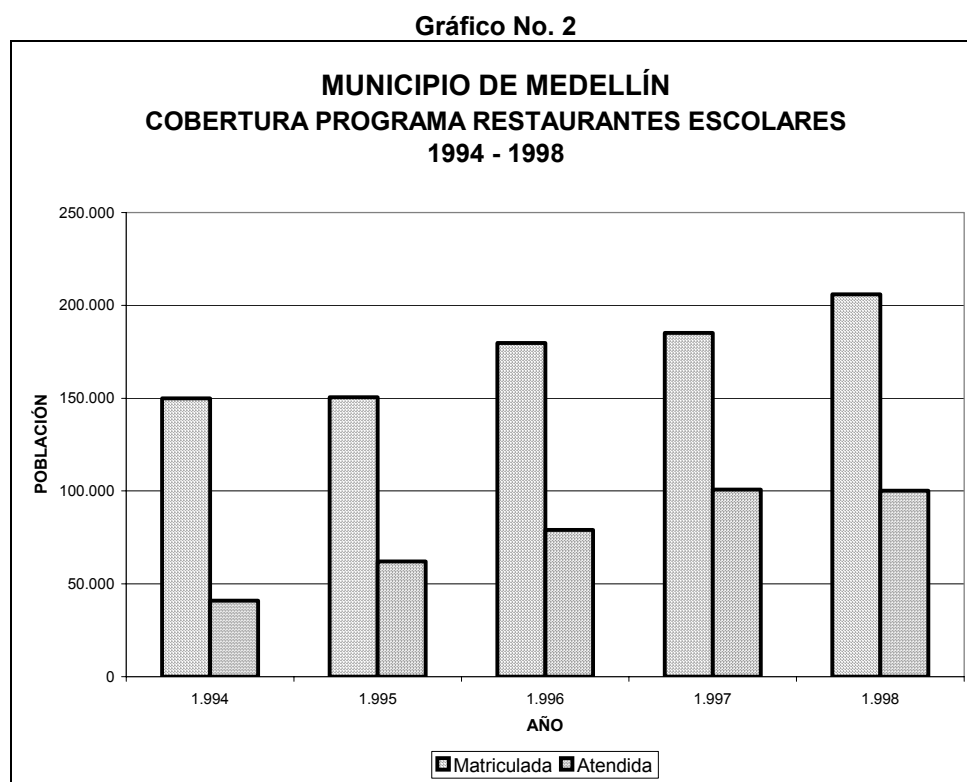
cuadro No. 6 y el gráfico No. 2, los resultados obtenidos en términos de cobertura del programa de restaurantes escolares presentaron un importante descenso durante 1998, frente al periodo inmediatamente anterior con relación a la inversión.

Cuadro No. 6
Cobertura de los restaurantes escolares

Población	1994	1995	1996	1997	1998
Matriculada	149,891	150,545	179,674	185,121	205,924
Atendida	41,000	62,000	79,050	100,750	100,133
% cobertura	27.4%	41.2%	44.0%	54.4%	48.6%

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

Así, mientras durante 1997 el programa benefició un total de 100.750 niños de la ciudad, en 1998 la cobertura fue de 100.133 y en 1.999 será de 95.000. Ello se contrasta con el incremento en los recursos destinados para financiar el programa. Descontando el efecto inflacionario, el incremento en la disponibilidad de recursos entre 1997 y 1998 es del 30.3%.



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

Según los datos registrados en el cuadro No. 7, 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 y 1998.

Cuadro No. 7

AÑO	1994	1995	1996	1997	1998
INVERSIÓN	150,773,912	2,533,208,373	3,907,489,657	6,905,562,782	10,934,835,743

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

No es entonces justificable que habiendo aumentado el monto de la inversión, haya disminuido la cobertura, así como que no se ejecute el presupuesto en el año correspondiente.

6. 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 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 varias inconsistencias, 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.

Los licitantes dicen no haber obtenido todas las respuestas necesarias para alcanzar total claridad sobre el proceso. Finalmente la licitación fue declarada desierta para la modalidad 2, aduciendo el Municipio que el presupuesto de las entidades estaba por encima de lo estipulado. Se entró entonces a la contratación directa.

Con relación a 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 Secretario Privado de la Alcaldía de Medellín, Dr. Humberto Fonnegra, a la Contraloría Municipal y a la Procuraduría de la República. Entre ellas se encuentran:

- Al evaluar la experiencia se califica con el máximo puntaje (30 puntos) 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.

- La firma Proveemos había sido descalificada en la licitación por no llenar los requisitos, pero luego en unión temporal con Alimentar se le asigna el contrato.
- Resulta inquietante que en las certificaciones de los contratos no se tuvo en cuenta 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". Si esto se hubiera tenido en cuenta, las calificaciones hubieran sido bien diferentes, lo mismo que su adjudicación.
- Finalmente se da el máximo puntaje y se otorga la licitación a una Unión temporal Alimentar-Proveemos, empresa privada, que no demuestra una trayectoria en el componente educativo ni en el trabajo comunitario.

Llama la atención que cuatro entidades de reconocida idoneidad en la ciudad que, desde varios años atrás, habían manejado la modalidad 2, con altos niveles de calidad y eficiencia, certificada en el propio estudio de la CEPAL, fueron excluidas de esta modalidad, con el consiguiente retroceso en términos de organización, educación y participación comunitaria, campos en los que la empresa que obtuvo la licitación no demuestra trayectoria.

Todo lo anterior nos permite afirmar que no es suficientemente clara en 1.999 la calificación de las instituciones que concursaron. Hubo irregularidades que ameritan una investigación a fondo del procedimiento por parte de las autoridades respectivas. Invitamos a la ciudadanía y a todos los estamentos interesados a estar muy atentos a los resultados dichas investigaciones.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- A pesar de tener un objetivo definido y 64 años de vida, el programa siempre ha planteado estrategias de coyuntura y no de largo plazo. Es indispensable entender el programa como inversión social estratégica y de largo plazo, así como definir unas metas más precisas e indicadores que den cuenta de los impactos del programa en sus diferentes componentes.
- El estudio de la Cepal debe ser publicado para que la ciudad y todas las personas interesadas en el programa conozcan los resultados de la evaluación realizada por esa institución.
- Hacer mayores esfuerzos para establecer una política nutricional y alimentaria en el Municipio, que defina claros criterios para la asignación de los alimentos, almuerzos y los refrigerios, sin que ellos queden al vaivén de las coyunturas económicas e incluso electorales.
- 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.
- Facilitar la información suficiente y oportuna y garantizar absoluta

transparencia en los procesos de licitación. Estos además se deben programar con tiempo suficiente, para no tener que dejar de ejecutar una parte que se pasa al año siguiente, sino iniciar el año escolar con todos los procesos de contratación al día.

- Tener en cuenta a los actores del desarrollo social en la ciudad para el rediseño y la administración de este programa, ya que, además de su experiencia y buen manejo, se reinvierten los excedentes en los propios programas sociales.
- Concretar una intervención coordinada y permanente entre el ICBF, la Secretaría de Educación y Secretaría de Bienestar Social, organizaciones privadas y ONGs, con el fin de garantizar mejor cobertura e impacto.
- Integrar el programa de restaurantes escolares a los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), con miras a lograr una educación más integral y permitir mayor retención escolar.
- 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 algunos días nada más.
- 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 puedan garantizar.
- 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.
- La ciudad debe tener datos epidemiológicos actualizados sobre el tema de la nutrición, ya que este problema de salud pública tiene repercusiones críticas para el desarrollo social.
- Para lograr mejores resultados el programa debería estar articulado a una política nutricional municipal, 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 participación de las comunidades sea fundamental, para que puedan conducir a un bienestar humano sostenible, que garantice el derecho de los niños y adolescentes a una nutrición adecuada y por tanto al desarrollo de sus capacidades y derechos.
- Es indispensable la creación de una instancia permanente de veeduría y seguimiento ciudadano a este programa, en donde se combinen saberes y conocimientos técnicos, con representación de todos los actores involucrados en el proceso.
- Esta demostrado en la experiencia que lo mejor para el programa y para los niños es que la Secretaría de Bienestar Social se encargue de las labores de dirección de la política y del seguimiento e interventoría de los contratos.

Medellín, noviembre de 1999

VEEDURÍA AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN

Andi-Seccional Antioquia, Centro de Integración y Desarrollo Cooperativo Cinco, Comfenalco, Consejo Municipal de la Juventud, Corporación Centro Con-vivamos, Corporación Conciudadanía, Corporación Penca de Sábila, Corporación Región, Corporación Vamos Mujer, Corporación Viva la Ciudadanía, Entre todos, Escuela Nacional Sindical, Federación Antioqueña de ONGs, Fundación Social, Instituto Popular de Capacitación, Mesa de Educación de Medellín, Mesa de Empleo, Proantioquia, Sociedad Colombiana de Arquitectos,