

Versión estenográfica
Seminario Internacional de Transparencia
y Rendición de Cuentas
Chile
Carmen Luz Alatorre, Paula Aranda.
Ministerio de Educación de Chile
Guanajuato, Gto., a 6 de noviembre de 2003

Queremos compartir con ustedes 30 años de experiencia con este programa en este país, no quiere decir que en este tiempo hayamos resuelto los problemas, queremos compartir los problemas y las cosas en las que hemos tenido éxito.

Voy a darles algunos datos básicos de nuestro país, de forma tal que puedan comparar la situación y que sea más fácil el retomar ciertos aspectos que hemos encontrado.

Chile tiene una red educacional de aproximadamente 12 mil escuelas considerando desde preescolar primaria y secundaria, pero nuestro territorio, nuestra geografía es sumamente especial, tenemos un territorio de 4 mil 200 kilómetros de longitud y de 190 de amplitud, nada más, de ancho, por lo tanto nos hace ser un territorio sumamente largo, esto es algo que tenemos que considerar cuando hablamos acerca de, el programa de escuelas y de alimentación.

Tenemos el 90% de matrícula en educación primaria y el 85% en secundaria, en el 2003 apenas comenzamos con los 12 años completos de escuela obligatoria, más del 90% de los estudiantes van a la escuela y son totalmente financiados por fondos públicos del gobierno o del estado.

56.2% de la población menores a 18 años pertenecen a esta área de ingreso de acuerdo con el ingreso promedio, pero descubrimos el 92% de los que están recibiendo comidas o alimentos en las escuelas pertenecen a esta (inaudible) Esto quiere decir que estos estudiantes están recibiendo estas ventajas y esto es algo que nosotros queríamos corregir.

El presupuesto de educación que es de casi 3 mil millones, aproximadamente el 5% se ha dedicado a este programa. Pero cuando deciden que vamos a organizar este programa escolar, lo primero que tenemos que diseñar es quien va a recibir los alimentos en las escuelas, posteriormente que tipo de programa pudiera yo tener, ¿debemos darles a todos los niños el mismo apoyo alimenticio? O vamos a hacer distinciones de acuerdo a sus necesidades específicas.

Tercero: ¿cómo vamos a organizar el programa? Porque tenemos que considerar que tenemos utilizar recursos de manera más eficiente, tenemos que asegurar que todos los niños necesitados van a recibir esta ayuda escolar y también que la ayuda va a llegar a tiempo, va a proporcionar los fondos, va a ser fondos públicos, privados, etc, y para poder comenzar tuvimos que tomar en punto de cómo vamos

a evitar la corrupción en un sistema tan complejo, entonces, vamos a ver quien va a recibir o quien debe recibir la ayuda.

Los objetivos del gobierno en relación al alimento en las escuelas, ha recibido el quien, tenemos primero a todos los niños deben estar nutridos adecuadamente para poder estar atentos cuando van a la escuela, ¿como vamos a garantizar que tienen la condición básica para estar activos cuando están en la escuela. Luego, todos los niños deben recibir ése apoyo porque esa es la forma de compensar la situación de las familias con ingresos bajos.

Los alimentos en las escuelas son una estrategia para evitar el ausentismo y las bajas, es decir, se ha detectado que hay algunos niños o había algunos niños que se daban de baja o que estaban ausentes porque ellos no tenían los recursos adecuados para poder ir a la escuela, de acuerdo con los diseños del gobierno, ustedes tienen que diseñar la estrategia para enfocarnos, no tenemos recursos, entonces debemos nada más descentralizar el esfuerzo enfocarlo a distintas personas.

Por ejemplo, a finales del régimen militar, dijeron que tenían mucho recorte de fondo, entonces teníamos que identificar realmente a los mas pobres y teníamos que proporcionarles los alimentos de la forma que pudiéramos, por lo tanto durante todo este periodo tuvimos áreas donde el desayuno se les daba casi al 60 por ciento, hasta menos del 20 en 1999, la comida de iba del 10 por ciento, hasta casi el 30 por ciento, depende pues de la postura del gobierno y de la decisión de a quien se le va dar, tenemos que definir que tipo de programa debo tener.

Hemos generado diferentes tipos de planes, de variedades, sobretodo desde 1990, cuando vimos que teníamos que distinguir desde el nivel de educación, diferentes tipos de alimentos, de acuerdo a las necesidades de los niños, de forma tal que podamos encontrar una gran variedad de proteínas de calorías que requieren los niños.

Ahora explico como organizamos el programa para poder tener mayores recursos para poder asegurar que los niños les lleguen a tiempo. Entre el 64 y 76 teníamos cocineros en la escuela que preparaban los alimentos, pensando en la economía comprábamos todos los alimentos y los centralizábamos todos los productos perecederos y después vendíamos esa comida a los departamentos a nivel escolar. Las escuelas si compraban los alimentos perecederos de acuerdo al número de niños que se suponían debíamos tener, pero en ocasiones no llegaban los alimentos a tiempo, si los alimentos perecederos, pero no los menús preparados, entonces teníamos muchas posibilidades de corrupción aquí, porque teníamos pérdidas en el proceso de ir de nivel nacional a los almacenes regionales, y de esos a los locales y a las escuelas, había muchas posibilidades de perder parte de esta escala de la economía.

Posteriormente comenzamos algunos programas piloto tratando de hacer que compañías de enlatados, los prepararan y los distribuyeran, el asunto es que había un problema de falta completa de transparencia y teníamos gente en el gobierno que invitaban a sus amigos y a grupos especiales a que tomaran participación para obtener ganancias y beneficios económicos.

Del 81 al 90, todo este período se cubrió con este sistema, y aquí nos enfrentamos al problema de que los cocineros ya no se necesitaban y fueron despedidos. En una democracia es muy difícil hacer esto, el tomar la decisión de que vamos a tomar a una empresa privada y despedir a toda esta gente.

De 1990 cuando nuevamente tuvimos la democracia se hicieron una serie de esfuerzos para mejorar la transparencia, los procesos de auditoría que se conozcan ampliamente, las condiciones para participar también, se publican y pueden ser conocidas por cualquier interesado, a través de los periódicos nacionales, de la página web, también hay criterios claros de cuantos alimentos va a recibir una escuela de acuerdo con ciertos estándares y que tipo de comida reciben los niños, pero conforme incrementamos las matrículas, esto es muy difícil e injusto por lo tanto, el gobierno es el que proporciona los fondos para el programa.

Cuando pensamos acerca de la transparencia la institución tiene que rendir ...(inaudible)... el presupuesto que va a recibir, y tenemos que publicar el balance y el estado de cuenta anual.

Segundo: Para la transparencia es importante tener muy claro los criterios de que escuelas, cuanto y de que tipo.

Tercero, que tipo de programa le vamos a dar a que tipo de niño. Finalmente, que niño va a recibir desayuno, o desayuno y comida, etc.

Cuarto: empezamos a pensar en servicios externos, los requerimientos y los procedimientos tienen que informarse de manera clara a todos los proveedores y también los resultados de las auditorías.

En cuanto a la eficiencia, tenemos que garantizar que en este caso en el que decidimos alimentar a los niños de más escasos recursos, tenemos que asegurar que la comida les llegue de que no se ineficiente, que tenemos que llegar a tiempo y oportunamente.

Tercero.

Tenemos que tener estándares y la forma de garantizar que la calidad que estamos entregando se estableció como una base en el contrato.

Cuarto: Asegurarnos que la comida se proporciona al menor costo posible.

Quinto: registrar y pagar la comida que realmente se sirvió y no un cálculo y no un estimado.

Se creó un sistema que tiene su vulnerabilidad escolar que un modelo matemático que determine la calidad y el tipo de raciones que recibe cada establecimiento. ..Aparte de que permite transparentar la selección y homologar criterios, determine cuantas raciones tiene que llegar a cada establecimiento y son los directores y profesores, de determinar que niños recibían. En un estudio de focalización del 2001, estuvieron evaluando distintos modelos. El problema de esto es que cada vez era mayor y los profesores creían que su alumnos necesitaban y no se daba abasto a una cifra tan creciente de niños, después se intentó ver por el lado de presionar, pero con la variable de respuesta del sistema de salud del niño. Pero cuando se comparó la correlación de salud del niño con la..... y tuvieron que cambiar el modelo de componentes principales era mucho mejor, al tener todas las variables, del mismo peso, se disminuía el sesgo, porque era un....mas objetivo de determinar la alta correlación, los datos de la Comisión Técnica de Adjudicación y que del año de 1998 permitieron que copiara ese modelo, y una necesidad urgente de recibir los alimentos de la unión e productores, todas estas variables tenían igual peso y así se determinaba. El problema es que respecto a la encuesta económica nacional, se determinó que el 30 por ciento de la población urgente no lo recibía y se atribuyó a que como era subjetivo el que los profesores y subdirector determinaba a quien se le entregaba.

Eso hacía que se producían estos vacíos que pudieran producir esta alerta y la idea fue crear uno individual para cada establecimiento y ese proyecto piloto que se está haciendo en distintos establecimientos de 300 y más alumnos, es que vamos a tener resultados ahora, pero que permitan tener mas claridad y seleccionar mas objetivamente a los alumnos.

A partir de 1981 ese sistema de preselección de los es que funciona a través de instituciones... y hasta 1997 la Comisión Técnica de Adjudicación evaluara cerca de 4 mil 500 ofertas que llegaban, y ellos tenían que ir a través de una serie de filtros sucesivos ir descartando a través de criterios técnicos financieros y de un conjunto de oferta y llegar a supuesta solución de buena calidad.

El problema es que territorio nacional lo dividían distintas unidades territoriales y estas unidades territoriales son las que tienen que ir cubriendo cada empresa y seleccionar la unidad, y las raciones que van a ofrecer y el precio que tenían distintas variables lo que complica mas el sistema, es por eso que en 1997, la Comisión Técnica de Adjudicación creo un modelo de progresión lineal con variables binarias que permitían ir descartando mas fácilmente las distintas ofertas, que logró esto, una mayor transparencia y objetividad.

Entran las ofertas, las propuestas entran con un número, un código, los evaluadores que determinan que tipo de empresa es esta, no saben de que empresa se trata, no pueden influenciar mas por una que por otra. Tratan de ser mas competitivos porque saben cuales son las reglas del juego y saben como

pueden hacer para ser ellos los seleccionados, con la idea de disminuir costos a ellos y ofrecer un precio más bajo.

Al llegar al modelo óptimo en relación al precio y la calidad, esto permitió también ver que la solución a que se llegaba manualmente a través de los filtros era un 2% menos óptima, significaba una pérdida de 35 millones de dólares, y con este modelo se evitaba todo esto.

Al comparar el sistema de 1995 y 1999, pudimos constatar que hubo una mejora que no implicaba el aumento en costos, y esta mejora si se hubiese realizado intencionalmente implicaba aumentar casi un 22 por ciento el precio de cada ración y esto, al hacerlo vimos que solo aumentó el precio de cada ración en (inaudible)..lo que implica un ahorro de 40 millones de dólares que lo que equivale a durante tres años poder alimentar a 115 mil niños, en este período.

Es interesante captar la complejidad del sistema porque como hay nutricionistas de instituciones que son de preescolar que definen el tipo de alimentación, dos de la junta de ...que define la alimentación de educación primaria, secundaria, la variedad de menús que hay y del tipo de calorías de cada edad, los concesionarios tienen que fijar los precios alrededor de 168 productos en los menores. Además el país se divide en 90 unidades.

Por otro lado, se evaluó que había un aumento en la satisfacción de los estudiantes en la calidad de los alimentos, había una mejora en el proceso de licitación era más transparente y más objetivo, mejoraba y hacía mucho más fluido el proceso. Entre 1995 y 2000 vimos que aumentó la cobertura de 870 mil niños a 1 millón 200 mil niños, la última modificación que se hizo fue en el 200 que se aumentó la flexibilidad, las licitaciones se hacen todos los años y duran por 3 años, pero hacer un contrato de 3 años, hace que haya cambios en este período, y esta flexibilidad permitió ajustar un poco más anualmente lo que se pedía, la ración contratada.

En el tema de control existen dos vías, una directa a través dey otra indirecta por parte de terceros, laboratorios, consultores, etc., La supervisión directa consiste en llenar un acta de supervisión, así se puede controlar la calidad del servicio el equipamiento y las condiciones de higiene, el control de la calidad de la composición nutricional química y microbiológica de las raciones, que tengan la cantidad de nutrientes que deben tener. También hay un control respecto a la aceptación y rechazo de los productos y preparaciones del alimento por parte del alumno. Todo esto a través de un acta de supervisión.

La idea de pasar de una ración contratada a una ración servida, requería de una utilización del pago de los servicios, pagar los servicios según ración contratada claramente es más ineficiente que distribuir la ración servida, el ahorro que se produce entre otra, genera un 5 por ciento del gasto total. si contemplamos que

el gasto total es de 70 mil millones de pesos, es una cifra considerable y si justifica intentar buscar sistemas para poder pagar una ración servida en vez de una contratada.

El primer sistema que se utilizó y que se ha continuado durante este período, es un sistema manual en donde el profesor anota diariamente las raciones servidas, a través de una encuesta va llenando cuántos niños se sirvieron realmente las raciones, los datos, después serán empleados por una empresa especializada que digitaliza y los datos después serán empleados para calcular cuántas raciones se contrataron.

Esto tiene dos problemas básicos, el desfase en el pago a la empresa por dos meses, de que implica un aumento en los costos porque la empresa cobra un poco más por el retraso y por otro lado que al cruzar la información, no cuadraba. Se detectó que el profesor no estaba llenando realmente las encuestas, por comodidad u otra cosa, cuando se les destinaba a otro niño porque el asignado faltaba, por ejemplo. Lo que generaba esas diferencias. La Comisión Técnica de Adjudicación detectó que la población vulnerable era del 97%, siendo la realidad era solo del 95%. Se buscó una nueva forma, a través de la institución de iris, de las huellas digitales del niño, sería una innovación y un avance tecnológico, pero sería muy costoso implementarlo a nivel nacional. También se habló de la tarjeta inteligentes, se hicieron dos proyectos pilotos y se detectó que el proceso era más ágil y eficiente,

En el 2003 probó 4 mil beneficiarios. De los problemas detectados se vio que el niño tenía que adaptarse a este sistema se extraviaba la tarjeta, o se olvidaba y se caía en la misma dependencia del profesor. Además se requería de una red nacional de computación e internet para el sistema que no se ha logrado. Por todo esto es difícil que se pueda expandir a nivel nacional, es necesario resaltar la potencialidad que se pueden adquirir a través de las herramientas matemáticas, la combinación fue más fácil solucionarla a través de estas herramientas.

Se buscó pasar el sistema a la empresa que ella diversifique y no sea el gobierno el que tenga que estar a cargo de la distribución, del implemento, personal o, infraestructura, que la empresa se pueda hacer cargo de más áreas, permite traspasar la búsqueda de eficiencia desde el gobierno, desde la escuela hacia las empresas y que ellos mismos busquen la mejor forma de relacionar precio con la calidad.