

**EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN LOS PROGRAMAS DE  
ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN CUNDINAMARCA, COMO UN DERECHO**



**MARTHA LUCY RAMÍREZ VARGAS**

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:  
Especialista en Revisoría Fiscal y Auditoría Internacional

**Asesor:**

Dr. JESÚS SALVADOR MONCADA CERÓN

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA FACULTAD DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS ESPECIALIZACIÓN EN REVISORÍA FISCAL Y AUDITORÍA  
INTERNACIONAL  
BOGOTÁ, COLOMBIA  
Junio, 2018**

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	1
ABSTRACT.....	2
INTRODUCCIÓN.....	4
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN .....	6
OBJETIVOS.....	7
OBJETIVO GENERAL.....	7
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	7
JUSTIFICACIÓN.....	8
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	9
DESARROLLO.....	10
1. Programa de Alimentación Escolar PAE .....	10
1.1. Objetivo del Programa de Alimentación Escolar PAE.....	11
1.2. Antecedentes y normatividad del PAE.....	11
1.3. Justificación del Programa.....	14
1.4. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO.....	15
1.5. La FAO en Colombia frente al Programa de Alimentación Escolar PAE.....	16
1.6. Lineamientos del PAE.....	18
2. Fuentes de Recursos Asignados, su Distribución y Ejecución.....	23
3. Efectividad del Programa generado en la población.....	25
3.1. El Programa de Alimentación Escolar en Cundinamarca.....	28
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	34
REFERENCIAS.....	36

## **RESUMEN**

La alimentación escolar es uno de los componentes que favorece no solo el desempeño escolar, crecimiento y desarrollo sino también la continuidad educativa de los niños más vulnerables de un país. En Colombia, la tasa de deserción escolar aún permanece elevada en zonas rurales apartadas y de población indígena, así mismo las tasas de desnutrición tanto crónica como aguda persisten fuera de las metas en aquellas regiones vulnerables comparado con los índices generales del país.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE), regulado por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia establece los parámetros de los entes territoriales para ejecutarlo, siendo su objetivo principal ofrecer un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de todo el territorio nacional registrados como estudiantes oficiales, sin embargo en los últimos años se han identificado inconvenientes en la ejecución del PAE, pues al tener poca regulación ha permitido que se conviertan en focos de corrupción interfiriendo con el objetivo primordial de esta estrategia. De acuerdo a esto, el objetivo de este estudio es identificar si las entidades que coordinan el PAE desarrollan controles y hacen seguimiento a su ejecución de acuerdo a las necesidades de la población. En conclusión, el PAE ha contado con los recursos necesarios para su ejecución, no obstante se encontró que no se cuenta con las mejores pautas para el seguimiento, lo que se contradice con el objetivo principal del programa: desviación de los recursos, entrega de alimentos a los escolares sin calidad, sin los nutrientes necesarios y en ocasiones no entregándolos.

**PALABRAS CLAVE:** Programa de Alimentación Escolar, Continuidad educativa, Estudiantes Oficiales, Deserción Escolar, Corrupción.

## **ABSTRACT**

The school feeding improves both school performance, growth and development and educational continuity of vulnerable children of a country. In Colombia, the dropout rate is still high in remote rural areas and indigenous population, likewise the malnutrition chronic and acute rates remain high in vulnerable regions compared with general population rates.

The School Feeding Program (SFP) directed by the Ministry of National Education of Colombia, who set up guidelines to territorial entities to perform it, the principal goal is give a food supplement to boys, girls and teenagers of national territory registered as official students. However, in the last years have been identified issues in the performance of SFP, because the poor regulation there are a lot of pockets of corruption affected the principal goal of this strategy. Then, the main goal of this study is identify if the entities, who lead the SFP make controls and audit this program according to the needs of population. Finally, the SPF has the economic resources, but there aren't the best guidelines to control this strategy, this is a contradiction whit the main objective of this program: diversion of resources, delivery of food to school children without quality, without the necessary nutrients and sometimes not delivering them.

**KEY WORDS:** School Feeding Program, Educational continuity, Dropout rate, Official students, Corruption

## **ABSTRAIT**

L'alimentation scolaire est l'un des éléments qui favorisent non seulement la performance scolaire, la croissance et le développement, mais aussi la continuité éducative des enfants les plus vulnérables dans un pays. En Colombie, le taux de décrochage scolaire reste élevé dans les zones rurales reculées et dans la population autochtone, de même que les taux de malnutrition chronique et aiguë qui persistent en dehors des objectifs dans ces régions vulnérables par rapport aux indices généraux du pays.

Le Programme d'alimentation scolaire (PAE), réglementé par le Ministère de l'éducation nationale de la Colombie, établit les paramètres des entités territoriales pour l'exécuter, étant son objectif principal d'offrir un complément alimentaire aux enfants et adolescents du territoire national enregistré comme Les étudiants officiels, cependant ces dernières années ont été identifiés des problèmes dans l'exécution du PAE, parce que peu de réglementation leur a permis de devenir des poches de corruption interférant avec l'objectif principal de cette stratégie. D'après cela, l'objectif de cette étude est d'identifier si les entités qui coordonnent les PAE développent des contrôles et suivent leur exécution en fonction des besoins de la population. En conclusion, le PAE a eu les ressources nécessaires pour son exécution, mais il a été constaté que les meilleures directives pour le suivi ne sont pas disponibles, ce qui contredit l'objectif principal du programme: détournement des ressources, livraison de nourriture aux écoliers sans qualité, sans les nutriments nécessaires et parfois ne pas les livrer.

**MOTS-CLÉS:** Programme d'alimentation scolaire, continuité éducative, élèves officiels, décrochage scolaire, corruption

## Introducción

La alimentación escolar es uno de los componentes que favorece no solo el desempeño escolar, crecimiento y desarrollo sino también promueve la continuidad educativa de los niños más vulnerables de un país. (World Food Program, Unesco, World Health Organization. Rome. "School Feeding Handbook". Rome 1999).

En Colombia, entre los años 2002 y 2012 el Ministerio de Educación Nacional determinó que la tasa de deserción intra - anual paso del 8% al 4,53%, aunque disminuyó, se determinó que hubo mayor deserción (10%) en zonas rurales donde prevalecen grupos poblacionales vulnerables en Guainía, Putumayo, Vichada, Amazonas, Guaviare y Casanare. (MEN, Lineamientos Técnico Administrativos del PAE 2015, Pag. 14).

De otra parte, respecto al estado nutricional la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) en Colombia para el 2015, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Boletín de Prensa No. 169 de 21 de septiembre de 2017 se destacan resultados en desnutrición, sobrepeso, inseguridad alimentaria y actividad física en distintos grupos de edad, determinando que para los menores en edad escolar de 5 a 12 años, aún 7 de cada 100 menores presentan desnutrición crónica, en las poblaciones indígenas 30 de cada 100 menores presentan esta condición y así mismo en los hogares más vulnerables del país 11 de cada 100 niños, en los Adolescentes la desnutrición crónica afecta a uno de cada 10 de los adolescentes del país concentrándose 36 de 100 adolescentes indígenas y 15 de cada 100 adolescentes de regiones más pobres. (<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Gobierno-presenta-Encuesta-Nacional-de-Situaci%C3%B3n-Nutricional-de-Colombia-ENSIN-2015.aspx>).

Por medio del Programa de Alimentación Escolar (PAE), el Ministerio Nacional de Colombia asume de acuerdo a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, la responsabilidad de establecer los parámetros de los entes territoriales para

ejecutarlo, siendo su objetivo principal ofrecer un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de todo el territorio nacional registrados como estudiantes oficiales, y así garantizar la ingesta macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y micronutrientes (zinc, hierro, vitamina A y calcio) además de favorecer el desarrollo y la permanencia en el sistema escolar. (MEN, Lineamientos Técnico Administrativos del PAE 2015, Pag. 16).

En Colombia el PAE está financiado a través del Sistema General de Participaciones (SGP), Regalías, Recursos Propios, Presupuesto General de la Nación distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación Nacional y otras fuentes, estos recursos son redirigidos a entidades territoriales tanto certificadas como no certificadas para que ejecuten el programa. En los últimos años, a través de la rendición de cuentas realizadas por la Contraloría General de la Republica se han identificado inconvenientes en la ejecución del PAE, pues al tener poca regulación ha permitido que se conviertan en focos de corrupción interfiriendo con el objetivo primordial de esta estrategia.

Por lo anterior, el objetivo de este trabajo es determinar si las entidades que coordinan el PAE en Colombia, desarrollan controles y hacen seguimiento a su ejecución teniendo en cuenta las necesidades de la población.

## **Pregunta de Investigación**

¿Cómo se puede saber si las entidades que coordinan el Programa de Alimentación Escolar al girar los recursos, desarrollan controles y hacen seguimiento a su ejecución teniendo en cuenta las necesidades de la población?

## **Supuesto Teórico**

Si se logra controlar la inadecuada ejecución del Programa de Alimentación Escolar y los alimentos llegan con calidad, de forma oportuna y teniendo en cuenta las necesidades de la población objeto, entonces se evitarán deficiencias en la nutrición de los niños, niñas y adolescentes y se disminuirá la deserción escolar.



## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Analizar si los recursos asignados al programa de alimentación escolar fueron utilizados en la población objeto teniendo en cuenta sus necesidades.

### **Objetivos Específicos**

Definir cómo y porqué nació el programa de alimentación escolar, partes responsables y normatividad aplicable.

Identificar las fuentes de los recursos asignados, cómo fueron distribuidos y ejecutados.

Valorar la efectividad del programa en la población beneficiada acorde a los recursos asignados.

## **Justificación**

En el presente ensayo se efectúa un análisis acerca de la importancia del programa de alimentación escolar que se desarrolla en el departamento de Cundinamarca como política del Ministerio de Educación Nacional para contribuir con el acceso y permanencia escolar y fomentar estilos de vida saludables de los escolares. Con esta investigación se pretende demostrar las ventajas de ofrecer un adecuado complemento alimentario que contribuya a la atención integral de los niños y adolescentes que hacen parte del sistema educativo público para el mejoramiento de su capacidad de aprendizaje.

Se hace necesario adelantar esta clase de trabajos donde se analiza el impacto social que genera la ejecución de estos programas, donde su primordial objetivo es el desarrollo y crecimiento integral de los niños, niñas y adolescentes de las áreas rurales y urbanas del territorio tanto nacional como territorial, disminuyendo la deserción escolar.

Así mismo, se requiere evaluar el cumplimiento de los objetivos, por cuanto se debe garantizar el derecho a la alimentación, el aseguramiento del acceso a los alimentos sobre todo en las poblaciones más vulnerables contribuyendo para que los estudiantes permanezcan en las aulas y fomentando una educación de calidad para todos.

## **Planteamiento del Problema**

Teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional bajo criterios de priorización y focalización busca amparar a la población escolar rural y urbana con mayor grado de vulnerabilidad, es importante conocer si las entidades a quién se le gira los recursos para la ejecución del programa de alimentación escolar implementan controles, realizan seguimientos en el cumplimiento de las políticas y lineamientos y se enfocan en las necesidades de la población objeto.

## **Desarrollo**

Siendo la alimentación uno de los aspectos más importantes en la etapa escolar que contribuye tanto en el mejoramiento del desempeño escolar y proceso de aprendizaje, como en la permanencia en el sistema educativo, el Programa de Alimentación Escolar PAE, busca que las Entidades cumplan con todos los lineamientos técnico-administrativos de operación y que se encuentre articulado de manera sistemática con todos los proyectos, planes y programas previstos en el Plan de Desarrollo tanto Nacional, Departamental como municipal ejecutados articuladamente, permitiendo que los escolares terminen todos y cada uno de los ciclos del sistema educativo. Para ello se requiere analizar si los recursos transferidos a las entidades territoriales fueron ejecutados, llegaron a la población escolar de manera oportuna y si se suministraron de manera eficaz y eficiente.

### **1. Programa de Alimentación Escolar PAE**

Es importante determinar cuál es el fundamento del Programa de Alimentación Escolar PAE, cómo y porque nació, fuentes de los recursos, actores involucrados y su marco normativo, en razón a que con esta información se obtenga con claridad las bases y propósitos del mismo. Para tener más precisión de su origen, se analizará la información tomada del Ministerio de Educación Nacional en su orientación, esquema de operación y cobertura.

Es una de las estrategias diseñadas para fortalecer la política de permanencia escolar del Ministerio de Educación Nacional, a través de la cual se facilita el acceso de la población objetivo a un complemento alimentario, sumando esfuerzos en la atención integral de los beneficiarios del sistema educativo público.

El PAE busca articularse con otros programas que mejoran integralmente índices de estado nutricional, morbilidad, mortalidad, fertilidad, crecimiento poblacional, pobreza y progreso económico.

### **1.1. Objetivo del Programa de Alimentación Escolar PAE**

El Programa de Alimentación Escolar –PAE- busca contribuir con el acceso y permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, registrados en el Sistema de Matrícula -SIMAT-, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje a través del suministro de un complemento alimentario que aporte los requerimientos de energía, macronutrientes y micronutrientes en los porcentajes que se definan para cada modalidad durante la jornada escolar y que se prestará durante todo el calendario escolar, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, Regalías, Recursos Propios, Recursos del Presupuesto General de la Nación distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación Nacional y otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación.

### **1.2. Antecedentes y normatividad del PAE**

En el gobierno de López Pumarejo en 1936 el Ministerio de Educación Nacional expidió el Decreto 219 en el cual se asignó recursos financiados por la Nación para los restaurantes escolares con carácter permanente y crear granjas escolares para que los niños trabajen en ella, adquieran conocimientos de horticultura y ganar bonos que le permitieran beneficiarse de los servicios del restaurante; el municipio y el departamento otorgaría una suma igual a la concedida por la Nación y se conformaría una Junta Administradora para administrar los recursos nacionales conformado por tesorero municipal, un maestro, el cura párroco y un padre de familia, no empleado público.

En 1941 con el Decreto 319 de 15 de febrero de 1941 el Ministerio de Educación Nacional, se fijan los aportes para la dotación y sostenimiento de restaurantes escolares y su distribución proporcional entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías, la forma como se harían los giros y las pautas para la asignación de recursos destinados a la dotación y funcionamiento de los restaurantes escolares e iniciar la atención nutricional a los escolares del sector público.

Posteriormente, en 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) siendo éste quien asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición entre las cuales se encontraba la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria. A partir de 2006 los objetivos del programa se vincularon con el sistema educativo, siendo una herramienta que contribuyera a incrementar la matrícula, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares.

El artículo 6° de la Ley 7ª de 1979 dispone que todo niño tiene derecho a la educación, la asistencia y bienestar social y que corresponde al Estado asegurar el suministro de la Escuela, la nutrición escolar y la protección infantil.

El párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 la distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional teniendo en cuenta el 4% del total de los recursos del SGP correspondiendo el 0.5% a favor de los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de acuerdo con el artículo 76.17 de la presente Ley.

La Ley 1176 de 2007 establece los presupuestos básicos para el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar,

fijando su destinación, los criterios para su distribución y algunas responsabilidades de las entidades territoriales sobre focalización, programación y ejecución del PAE y la competencia del Gobierno para reglamentar la distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación.

En el marco de la Ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo Nacional 2010 – 2014), el Ministerio de Educación Nacional asumió la orientación, ejecución y articulación del Programa de Alimentación escolar PAE el cual realizará *“la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnico administrativos, de los estándares y de las condiciones para la prestación de los servicios para la ejecución del programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa.”* (inc. 2º, parág. 4º, art. 136). Así mismo, se reglamentó el numeral 20 del artículo 6º de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 3º de la Ley 136 de 1994, el parágrafo 2º de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en cuanto al Programa de Alimentación Escolar PAE, para su debida aplicación por parte del Gobierno, las entidades territoriales, operadores y todos los actores del programa

Se expide el Decreto 1852 de 2015 que reglamenta temas referentes al Programa de Alimentación Escolar PAE para lo cual debe ser compilada con el Decreto 1075 de 2015 *“por medio de la cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”*.

El Ministerio de Educación Nacional a través de la Resolución 16432 de 2015 expide los lineamientos técnico – administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación –PAE-, incluyendo en el Anexo No. 1 aspectos alimentarios y nutricionales, Anexo 2 la fase de alistamiento, equipos, dotación e implementos de aseo y el Anexo 3 gestión social y participación ciudadana.

Debido a los cambios en las dinámicas territoriales y de la operación del programa; así como por las recomendaciones de ingesta de energía y nutrientes RIEN para la población colombiana, definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución No. 3803 de 2016, el Ministerio de Educación Nacional a través de la Resolución No. 29452 de 2017 actualiza los lineamientos técnico – administrativos, los estándares y condiciones mínimas del programa PAE derogando la Resolución 16432 de 2015. Adicionalmente el Ministerio expidió la Resolución No. 1750 de 2018 adicionando artículos a la Resolución 29452 de 2017 en donde establece *“que Las Entidades Territoriales que a corte 28 de febrero del año 2018 presentaron proyectos con cargo a los mismos del Sistema General de Regalías y hayan sido aprobados por los OCAD respectivos, podrán adelantar sus procesos contractuales para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar bajo la reglamentación de la Resolución número 16432 de 2015.”* y que *“Una vez culminen los procesos adelantados bajo esta transitoriedad y no sean objeto de adiciones o prórrogas, las entidades territoriales al adelantar nuevos procesos contractuales deberán regirse por la Resolución número 29452 de 2017.”*

### **1.3. Justificación del programa**

La iniciativa del PAE en Colombia se debe a estudios realizados a nivel mundial lo que permitió ofrecer una justificación para desarrollarlo, así:

*“El Programa de Alimentación Escolar dentro de sus objetivos integrales a nivel mundial completa objetivos educativos de salud y desarrollo de cadenas productivas, especialmente agrícola; cuando estos programas son asumidos por los Ministerios de Educación o sus entidades afines, además de hacer parte de estrategias de protección social que garantizan efectivamente el derecho a la alimentación adecuada, mediante el aseguramiento del acceso a los alimentos por parte de las poblaciones vulnerables, se ha constituido en una herramienta valiosa para las instituciones educativas en materia de acceso a la educación, disminución del ausentismo que conlleva a una mayor tasa de*



*permanencia de los estudiantes y en muchos casos cuando es acompañado de una oferta educativa de calidad” (MEN, Lineamientos Técnico Administrativos del PAE 2015, Pag. 13).*

De acuerdo con análisis realizados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), *“entre los años 2002 y 2011, la tasa de deserción intra – anual en Colombia pasó del 8% al 4.53%; no obstante esta mejora, la deserción fue mayor en las zonas rurales de algunos departamentos y para algunos grupos poblacionales, particularmente los más vulnerables....”*(Pag. 14)

De lo anterior se puede inferir que el gobierno nacional desde mediados del siglo XX, han estado preocupados por la salud y educación de los niños y adolescentes, incluyendo programas que buscan contribuir a mejorar el ausentismo, la convivencia escolar y velar por los uno de los derechos fundamentales de los niños que es recibir una sana alimentación para mantener una mejor calidad de vida.

#### **1.4. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO**

La FAO es la agencia de las Naciones Unidad que lidera el esfuerzo internacional para poner fin al hambre. El objetivo es lograr la seguridad alimentaria para todos y garantizar el acceso regular a alimentos suficientes y de calidad para llevar una vida activa y sana.

Dentro de sus objetivos está en reducir la pobreza rural. *“La mayor parte de los pobres del mundo vive en zonas urbanas rurales. El hambre y la inseguridad alimentaria son, por encima de todo, expresiones de la pobreza rural. Por tanto, la reducción de la pobreza rural es esencial para la misión de la FAO. Se ha sacado de la pobreza a muchos habitantes de las zonas rurales en las últimas décadas. En 1990 el 54% de los habitantes de las zonas rurales en los países en desarrollo vivía con menos de 1,25*

*dólares diarios y estaba era considerado muy pobre. En 2010 la proporción había caído al 35%. La pobreza rural sigue estando generalizada, especialmente en Asia meridional y África. Estas regiones también son las que menos progresos han hecho en la mejora de los medios de vida rurales. La FAO se esfuerza en ayudar a los pequeños agricultores a mejorar su productividad, junto con el objetivo de aumentar las oportunidades de empleo no agrícola y, a través de la protección social, encontrar mejores formas para hacer frente a los riesgos en sus entornos.”* (<http://www.fao.org/about/what-we-do/es/>)

Otro de los objetivos es propiciar sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes. *“Cada año, millones de personas que dependen de la producción, comercialización y consumo de los cultivos, la ganadería, la pesca, los bosques y otros recursos naturales se enfrentan a catástrofes y crisis. Estas pueden sobrevenir repentinamente, como un terremoto o un golpe de estado violento, o producirse lentamente, como los ciclos de inundaciones y sequías. Pueden darse como un suceso aislado, uno puede desencadenar otro o pueden converger e interactuar varios sucesos a la vez y generar efectos en cascada y magnificados. Estas situaciones de emergencia ponen en peligro la producción de alimentos y el acceso a los mismos a escala local, nacional y, en ocasiones, regional y mundial. La misión de la FAO consiste en ayudar a los países a controlar, prevenir y mitigar los riesgos y las crisis y apoyarlos en la preparación y respuesta a los desastres.”* (<http://www.fao.org/about/what-we-do/es/>)

### **1.5. La FAO en Colombia frente al Programa de Alimentación Escolar PAE.**

Para el logro de este objetivo, la FAO trabaja de manera articulada con Ministerios, Gobernaciones, entidades y agencias del Gobierno Nacional relacionadas con las áreas de agricultura, ganadería, pesca, acuicultura, manejo forestal, manejo de recursos naturales, desarrollo rural, salud e inocuidad de alimentos. Del mismo modo se busca la coordinación y alianza con la cooperación internacional, las agencias del

Sistema de Naciones Unidas y el sector privado en línea con las áreas prioritarias definidas en el Marco Programático de País 2015-2019.

*"Asimismo, se reconoce la importancia de los PAE para fomentar las economías locales a través de la compra directa de la AF. En este sentido, el Proyecto Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar de FAO y Brasil considera que la escuela es un espacio muy favorable para la construcción y presentación de los temas de la vida contemporánea, de discusión de alternativas, de posibilidades de enfrentamiento de los desafíos que la vida social requiere del individuo. Pero, avanzar de la oferta de alimentos en la escuela a un programa de alimentación escolar sostenible requiere continuados esfuerzos, ya que la dinámica de la vida social siempre presenta necesidades de mejoría de la calidad de los servicios ofrecidos a la población.*

*Al respecto, algunas preguntas deben orientar la organización de los PAE para alcanzar la calidad y sostenibilidad deseable de una política social, por ejemplo: ¿Quién y cuántos estudiantes comen en la escuela? ¿Qué comen los estudiantes? ¿Este alimento es adecuado y suficiente para sus necesidades nutricionales como personas en fase de desarrollo humano? ¿Cuándo comen? ¿Cómo son preparados los alimentos? ¿De dónde viene lo que comen? ¿Quién lo produjo? ¿Los productos que comen son adecuados a la cultura local? ¿Qué importancia tienen estos alimentos para el aprendizaje y para la salud de los estudiantes?"* (Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el marco de la iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025 Proyecto GCP/RLA/180/BRA, pag. 16)

De los anteriores interrogantes se puede deducir que el Gobierno Nacional a través de políticas públicas a estructurado unos lineamientos para el suministro del alimento a los niños, niñas y adolescentes con técnicas establecidas, apoyado de diferentes instituciones nacionales e internacionales y destinando los recursos necesarios para que llegue con calidad y oportunidad; sin embargo, la realidad es otra, se evidencia que los recursos asignados para el suministro de estos complementos no

se están siendo entregados a los estudiantes de acuerdo a lo establecido y muchas veces en descomposición en razón a las demoras del transporte por las distancias y el clima. De igual manera se observa que los productos agrícolas no se están comprando en las respectivas regiones que estimule la economía local.

## **1.6. Lineamientos del PAE**

El Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 2388 de 1979, la Ley 1450 de 2011 y el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación No. 1075 de 2015, a través de la Resolución No. 16432 de 2 de octubre de 2015 expide los estándares y condiciones mínimas del PAE cuyo objetivo es contribuir al acceso con permanencia escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en el SIMAT, fomentando hábitos alimentarios saludables a través de suministro de un complemento alimentario, quienes serán atendidos por la Entidad Territorial Certificada (ETC) durante el calendario escolar donde deben participar activamente los actores que intervienen. Posteriormente, debido a los cambios en las dinámicas territoriales y de la operación del programa y por las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes –RIEN definidas en la Resolución No. 3803 de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el MEN a través de la Resolución No. 29452 de 2017 actualiza los lineamientos técnico administrativos, estándares y condiciones mínimas para la prestación del servicio y ejecución del PAE, empezando a regir a partir del 1 de enero de 2018. Mediante Resolución No. 1750 de febrero 8 de 2018 adiciona a la Resolución No. 29452 de 2017 los artículos 4º y 5º que hacen mención al régimen de transición y vigencia, respectivamente.

Los recursos son cofinanciados con las fuentes de financiación del Sistema General de Participaciones (SGP), Regalías, Recursos Propios, Presupuesto General de la Nación distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación Nacional y otras fuentes por parte del sector privado. Para la administración y ejecución de los recursos las entidades territoriales podrán utilizar la bolsa común de recursos a través de la

celebración de convenios interadministrativos, acuerdos, convenios de asociación o transferencias de recursos de las ET No certificadas a las ETC mediante giro de recursos.

Los recursos del Presupuesto General de la Nación para el PAE son transferidos por el Ministerio de Educación Nacional a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) que deberán converger bajo el esquema de bolsa común con las demás fuentes de recursos que dispongan las entidades territoriales para garantizar la prestación del servicio con oportunidad y calidad a la población estudiantil focalizada. Los recursos del PGN no ejecutados y rendimientos financieros, las ETC podrán destinarlos en cada vigencia o vigencias posteriores únicamente en el Programa. Los actores que hacen parte del programa son: la Nación, el Ministerio de Educación Nacional, las entidades territoriales certificadas, las entidades territoriales no certificadas, rectores coordinadores, directivos, docentes, personal administrativo, veedurías ciudadanas y sociedad, los operadores y el personal manipulador de alimentos, quienes cada uno cumple funciones específicas definidas en la Resolución No. 29452 de 2017.

El programa debe cumplir con unas fases y acciones que permitan la adecuada prestación del servicio de alimentación escolar; se debe partir desde una buena planeación por parte de las entidades territoriales, de ésta depende el éxito de la contratación y ejecución. Las entidades territoriales certificadas son las encargadas de convocar y presidir mesas de trabajo para la planeación del programa donde haya participación del líder de cobertura educativa, líder de planeación educativa, equipo PAE, Secretaría de Salud y otros que se consideren, para definir aspectos de la situación del municipio, análisis de las instituciones educativas seleccionadas, el tipo de complemento y modalidad del suministro. En el diagnóstico se debe tener en cuenta número y porcentaje de niños, condiciones geográficas, ubicación de los establecimientos educativos, condiciones de accesibilidad, jornadas escolares, población víctima del conflicto armado población con pertenencia étnica, población en condición de discapacidad, total matrícula escolar por grados, tasas de ausentismo y deserción y

niños , niñas adolescentes y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo el cual es determinante para la asignación de los recursos necesarios para la cofinanciación del PAE.

Para la selección de las instituciones educativas debe tener en cuenta que hayan implementado la jornada única, todas las que pertenezcan al área rural, del área urbana en transición y primaria que atiendan comunidades étnicas, que atiendan víctimas del conflicto armado, instituciones urbanas con alta concentración de población con puntajes de SISBEN. El complemento alimentario que se suministre debe contener un valor calórico total de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes por grupo de edad. El complemento jornada mañana/jornada tarde debe aportar el 20% y el tipo almuerzo el 30% de las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes. El complemento alimentario jornada mañana o tarde son para la población que se encuentra matriculado en la respectiva jornada y el tipo almuerzo para aquellos estudiantes que hacen parte de la jornada única, se encuentran en zona rural dispersa o en el servicio de internado escolar. La entidad territorial puede suministrar complemento alimentario almuerzo a otros estudiantes, si cuenta con recursos suficientes diferentes a los transferidos por el MEN.

La elaboración y preparación de los alimentos a suministrar depende de la infraestructura del comedor escolar, acceso a servicios públicos, dotación de equipos y ubicación geográfica del establecimiento. El alimento se puede entregar en dos modalidades: preparada en sitio si la infraestructura cumple con la normatividad sanitaria garantizando la calidad e inocuidad de los alimentos e industrializada cuando la infraestructura no permita la preparación de alimentos directamente en las instalaciones; por tanto, se deben suministrar complemento alimentario listo para consumo compuesto por alimentos no procesados (frutas) y alimentos procesados entregados en forma individual cumpliendo con la minuta patrón establecida por el MEN y con la normatividad de empaque y vigencia.

La focalización de titulares de derecho lo debe realizar el Comité de Alimentación Escolar con los docentes, coordinadores o delegados de cada sede educativa presidido por el Rector, elaborándose un acta con la lista de los seleccionados enviándose a la Secretaría de Educación. Para la focalización se deben tener en cuenta: cubrir el 100% de los escolares de la jornada única en el área rural y urbana, en el área rural que se encuentran en transición y primaria priorizando la población étnica, con discapacidad, básica secundaria y educación media, área urbana –estudiantes de transición y primaria, comunidades étnicas y población en situación de discapacidad, en el área urbana escolares de transición y primaria clasificados con puntajes de SISBEN y los escolares víctimas del conflicto armado en su totalidad. La ampliación de cupos que se realicen con recursos diferentes a los asignados por el SGP y MEN deben garantizar la permanencia, sostenibilidad y continuidad. Estos estudiantes focalizados deben asociarlos a la estrategia de alimentación escolar del SIMAT.

Para la contratación del operador, las entidades territoriales deben adelantar oportunamente los procesos contractuales para garantizar el servicio desde el primer día del calendario escolar. Los operadores contratados deben cumplir las condiciones mínimas de experiencia y capacidad financiera y lo establecido en los literales del numeral 4.2. de la Resolución en mención.

Para la ejecución del PAE, el operador debe garantizar el recurso humano suficiente para el cumplimiento de las etapas del proceso, desde el alistamiento hasta la preparación y distribución de los alimentos, contando con un coordinador operativo para el cumplimiento del objeto contractual.

Si bien lo establece el manual de lineamientos técnico – administrativo que el operador debe garantizar el recurso humano suficiente, existe un vacío por cuanto no establece una forma de vinculación de este recurso teniendo en cuenta que el artículo 53 de la Constitución Política entre los principios mínimos fundamentales del trabajo, la

garantía a la seguridad social, la igualdad de oportunidades para los trabajadores y las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

Los derechos que tienen los trabajadores ya sea que laboren tiempo completo o tiempo parcial o un día a la semana, así como se encuentra establecido y normado para los empleados del servicio doméstico, los empleadores deben vincular a la seguridad social al personal que se encuentre laborando bajo su mando. Es el caso de los operadores que están ejecutando este programa de alimentación escolar deben afiliar a todo su personal incluyendo las ecónomas que preparan y distribuyen los alimentos a los escolares en las diferentes instituciones escolares, pues ellas también pueden presentar siniestros que ocasione la prestación de servicios de salud, caso contrario de no encontrarse afiliado el trabajador podría correr incurrir el empleador en con costos muy altos como consecuencia de tal incidente o generarle demandas laborales.

En cuanto a los aspectos alimentarios y nutricionales, las recomendaciones de energía y nutrientes se encuentran recomendadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 3803 de 2016 los cuales deben contener una distribución del valor calórico total (VTC) para la ración preparada en sitio del 14% de proteínas, 30% grasa, y 56% carbohidratos y para la ración industrializada 10% proteínas, 25% grasa y 65% carbohidratos. Comparado el valor calórico total entre la ración preparada en sitio y la industrializada se evidencia una disminución del 4% en el macronutriente proteína lo que hace que el alimento industrializado son de estricto cumplimiento (Res. 29452 de 2017 numeral 5.)

Se observa que el gobierno nacional busca que la población focalizada de los niveles preescolar, básica primaria, básica secundaria y media, tengan todas las garantías para su permanencia en la etapa escolar y les permita su permanencia bajo condiciones de salud nutricionales óptimas con la supervisión de diferentes actores sociales (educadores, padres de familia, representante de los estudiantes y las



autoridades locales) que deben hacer presencia en el proceso para la ejecución y monitoreo de la eficiente utilización de los recursos destinados para tal fin.

## **2. Fuentes de Recursos Asignados, su Distribución y Ejecución.**

Las fuentes de financiación para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar en Colombia provienen de recursos del Presupuesto General de la Nación, Regalías – Proyectos OCAD, Recursos propios, recursos provenientes del Sistema General de Participaciones SGP, básicamente. Aunque el Gobierno Nacional involucre a sectores como el privado, solidario, organizaciones no gubernamentales y cajas de compensación, en la realidad no se han recibido recursos por parte de estas instituciones.

De esta forma se establece que los recursos suministrados sean destinados para la compra de alimentos, contratación de personal manipulador de alimentos, transporte de alimentos, dotación de menaje, equipos y utensilios requeridos para la prestación del servicio, dotación de insumos e implementación de aseo, suministro de combustible para la preparación de los alimentos, contratación para la provisión del servicio de alimentación escolar, construcción y mejoramiento de infraestructura para el almacenamiento, distribución, consumo e instalaciones sanitarias de las instituciones educativas, supervisión e interventoría, monitoreo y control de la prestación del servicio del programa.

De acuerdo con el histórico del presupuesto PAE entregado por el Ministerio de Educación Nacional y Auditoría General de la Nación, el total de los recursos asignados, en la vigencia 2015 fueron por un total de \$1.020.508.103.407 de los cuales fueron entregados para la población escolar cundinamarquesa un valor de \$46.443.337.291 incluyendo recursos del MEN, SGP, CONPES 151. Para la vigencia 2016 un total de \$972.934.793.766 de los cuales \$48.316.851.548 fueron asignados a Cundinamarca y

para la vigencia 2017 un total de \$1.012.094.439.512 asignándosele a Cundinamarca un total de \$61.418.896.449 (Anexo-Distribución\_presupuestal\_PGN-2015-2016-2017).

En la información reportada en el CHIP "Consolidador de Hacienda e Información Pública" de la Contaduría General de la Nación se observó que: durante la vigencia 2016 en Cundinamarca, los municipios de Albán, El Peñón, Fosca, La Mesa, La Palma, Machetá, Pandi, Pulí, San Francisco, Supatá, Susa, Yacopí y Zipacón, equivalente al 11.2% de los municipios cundinamarqueses que no ejecutaron los recursos asignados en el presupuesto para la ejecución del programa PAE; al igual que en la vigencia 2017 los municipios de Yacopí, Viotá, Cáqueza, La Vega, Machetá, Fosca, Sasaima, Granada, Quipile, San Juan de Rioseco, Bituima, Nocaima, Tena y Tibirita equivaliendo al 12.1% de los municipios que no utilizaron los recursos asignados y en otros municipios tan solo se utilizó el 50% de dichos recursos, dejando a la población desprotegida, absteniéndose de otorgarle un derecho fundamental como es el de la alimentación completo y eficiente.

En la vigencia 2017 los recursos del SGP y/o recursos propios destinados para la compra de alimentos, así: 70 municipios no reportaron contar con recursos destinados para este fin; en los municipios de Cáqueza, Fosca, Fúquene, Granada, Manta, San Juan de Rioseco, Silvania, Tena no fueron ejecutados; los municipios DE Bojacá, Caparrapí, Cota, La Peña, Medina, Nimaima y Subachoque tan solo ejecutaron el entre el 9% y el 50%, 19 municipios ejecutaron entre 50% y 90%; los restantes 10 municipios como Gacheta, Guatavita, Guayabetal, Junín, Nilo, Pasca, Ricaurte, Sibaté, Sopó y Villagómez, ejecutaron los recursos al 100%.

Para menaje y dotación se observó que: 25 municipios de los 115, comprometieron el 100% de los recursos destinados para compra o reposición; 16 municipios entre el 50% y el 99%. 3 municipios como Apulo ejecutaron el 34%, Sesquilé el 9% y Silvania el 12%. 24 municipios como Beltrán, Bituima, Cabrera, Caparrapí, Cáqueza, Chocontá, Fosca, Gutierrez, Quebradanegra, Ricaurte,

Subachoque, Guaduas, Junín, La Palma, La Vega, Pacho, Paratebueno, Sasaima, Simijaca, Tibirita, Topaipí, Une, Vianí, y Yacopí, no ejecutaron los recursos. las restantes 47 no reportaron recursos.

Para mejoramiento de infraestructura. 9 municipios como Madrid, Páime, Ricaurte, San Bernardo Cachipay, Sasaima, Tocaima, Ubaque y Viotá no ejecutaron los recursos destinados. Apulo ejecutó el 25% y Guayabetal el 47%. 6 municipios reportaron ejecución entre el 50% y el 99%. 9 municipios reportaron ejecución del 100% y 88 no reportaron contar con recursos para este rubro.

Para la contratación con terceros para la provisión integral del servicio de alimentación. 21 municipios como Arbeláez, Bituima, Cucunubá, Chaguaní, Guataquí, La Vega, Ricaurte, Sasaima, Viotá, Nilo, El Peñón, Yacopí, Venecia, Tocaima, Tibirita, Supatá, Quipile, Puerto Salgar, Pasca, Nocaima y Machetá no ejecutaron los recursos asignados. 14 municipios ejecutaron entre el 10% y 50%, 41 municipios reportaron ejecución entre el 51% y 99% y 3 municipios ejecutaron el 100% de los recursos.

### **3. Efectividad del programa generado en la población**

Existe diversidad de criterios relacionados con la alimentación escolar que para ello se han realizado varios simposios. Un análisis que realiza las autoras Dixis Figueroa Pedraza Sonia L. Lucerna Sousa de Andrade sobre "La alimentación escolar analizada en el contexto de un programa" concluyen:

*"En todos los países, el debate de la descentralización ha sido importante. Las experiencias han demostrado que la misma crea condiciones, no sólo para mejorar la calidad y variedad nutricional de la merienda (alimentos naturales, respeto a las preferencias y hábitos alimentarios regionales y variedad de alimentos saludables), sino que también para la reducción de los costos, estímulo a la economía local, generación de nuevos empleos, apoyo a los pequeños y medianos productores, mejor*

*aprovechamiento de los alimentos y la discusión del papel pedagógico (papel que tiene presente la educación alimentaria y de salud, el acto de comer con su importancia social y la participación de los profesores y de la comunidad escolar) para combatir la corrupción y los desvíos de recursos.”* ([http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S1409-14292005000100006&script=sci\\_arttext#12](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S1409-14292005000100006&script=sci_arttext#12))

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en Costa Rica el 23 de abril de 2017 adelantó un encuentro latinoamericano para analizar el avance de los programas de alimentación escolar en la región realizado por donde su principal tema fue *"La alimentación escolar como estrategia nacional para el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible"*, que busca el fortalecimiento de estos programas en el marco de la iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025, donde el representante mesoamericano de FAO, Tito Díaz expresó que *"La alimentación escolar tiene un impacto muy grande en los temas sociales, en la seguridad alimentaria nutricional, en el combate a la malnutrición, pero además ligada a otros programas de agricultura puede convertirse en una herramienta de desarrollo"*.

Según la FAO, la alimentación y sana nutrición en las escuelas permite a los niños desarrollarse mejor, que tengan más energía y se mantengan físicamente activos y cita: *"Es una realidad preocupante, que en ocasiones esta es la única alimentación que reciben los estudiantes en el día. Se calcula que el problema de subalimentación ha disminuido, sin embargo, datos del 2012 al 2014 revelan que cerca de 805 millones de personas padecen hambre en el mundo"*.

En el seminario "Análisis Detallado de las Políticas de Alimentación Escolar en América Latina para el Fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar en Colombia" organizado por Gobierno Federal de Brasil a través del Fondo Nacional del Desarrollo de la Educación del Ministerio de Educación (FNDE/MEC) y la FAO en América Latina y el Caribe (FAO-RLC) con el apoyo de la Representación de la FAO en Colombia, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social y el

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La participación de 8 países como Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Nicaragua, quienes suman esfuerzos en el apoyo en la formulación e implementación de Programas de Alimentación Escolar (PAE) sostenibles, estimulando las compras directas de alimentos directamente de agricultores familiares, fortaleciendo la capacidad local y la implementación de huertos escolares como estrategia de seguridad alimentaria y nutricional. El objetivo del seminario se basó en el análisis de las políticas implementadas en Brasil, Ecuador y Guatemala, con el fin de adoptar buenas prácticas y experiencias exitosas para fortalecer el programa en Colombia.

En Brasil su experiencia está determinada en cómo la población vulnerable se beneficia a través de los PAE y de las políticas de Seguridad Alimentaria, en términos no sólo de acceso y disponibilidad de alimentos sino en educación, salud y desarrollo social ya que los PAE, promueven la producción y el consumo local y fomentan la conservación de prácticas y cultivos tradicionales, volviéndolos en verdaderos promotores de la soberanía alimentaria de las comunidades. La alimentación escolar en estas escuelas se suministra una o más veces al día con la perspectiva de garantizar el derecho constitucional de alimentarse en estos establecimientos, respetando y teniendo en cuenta la calidad, la inocuidad y los patrones nutricionales de los estudiantes ajustados a la edad teniendo como estrategia proyectos educativos que utilicen el huerto escolar como principal instrumento, utilización de metodologías dirigidas al proceso de compras de la agricultura familiar y respetando la cultura de la biodiversidad fiscalizado por entes de control, Consejo de Alimentación Escolar, nutricionistas y la Secretaría de Educación Municipal anualmente debe entregar informe a través de la rendición de cuentas.

Cabe resaltar que la experiencia del país Guatemala basada en la utilización de mecanismos que contengan el acompañamiento de organizaciones de padres de familia que aseguren la prestación del servicio con pertinencia y oportunidad y cuyos recursos son entregados a las organizaciones de padres de familia para que realicen directamente la compra de los alimentos.

El programa adelantado por Ecuador se enmarca en los derechos, mejoramiento de calidad y acceso a la educación, mejoramiento del estado nutricional, inclusión de las tecnologías de la información para el gerenciamiento y la transparencia y participación de la comunidad educativa con un componente fundamental que es la participación social donde se tenga en cuenta al pequeño productor generando empleos directos e indirectos para el abastecimiento de alimentos.

De las experiencias en Colombia, según funcionaria del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el programa está basado en evitar la deserción escolar y buscar estrategias de la permanencia de los escolares con la participación activa de la familia y la comunidad de los entes territoriales. Para la elaboración de los menús se tiene en cuenta un enfoque diferencial de la población a atender, costumbres y hábitos alimentarios saludables de la población, disponibilidad de alimentos dentro de la región, contenido nutricional, teniendo en cuenta la infraestructura donde opera, dotación de equipo y menaje, recurso humano con la supervisión de un equipo técnico especializado. Asimismo intervinieron funcionarios de la Gobernación de Antioquia, Ministerio de Educación y Secretaría de Educación Distrital de Bogotá. (Retrieved May 22, 2018). En el seminario se dejaron algunas recomendaciones para el mejoramiento del programa como es el de dar seguimiento y control en tiempo real al estado de cada establecimiento educativo, conocer los programas para la asignación de recursos, incentivar la permanencia educativa, sentido de pertenencia por parte de los diferentes actores interinstitucionales, implementar las huertas escolares y promover la economía local, implementar como indicador la huella ecológica, tener en cuenta a la población más vulnerable.

### **3.1. El Programa de Alimentación Escolar en Cundinamarca**

El Programa de Alimentación Escolar PAE desarrollado en Colombia y sobre todo en el Departamento de Cundinamarca, tema que nos atañe, es uno de los programas de complemento alimentario que se ha desarrollado en la mayor parte de los países

cuyo principal objeto es evitar la deserción escolar y en términos de derechos, mantener una justa y sana ración de alimentación.

En Cundinamarca, la Secretaría de Educación del Departamento desde la vigencia 2016 de acuerdo con la Resolución No. 16432 de 2015, tiene la responsabilidad del suministro de complemento alimentario a estudiantes de las 283 instituciones educativas de los 109 Entidades Territoriales No Certificadas, dando cumplimiento al Decreto 1852 de 2015 quien debe asegurar la ración alimentaria desde el primer día del calendario escolar. De igual manera siendo una de las prioridades del Plan de Desarrollo, su objetivo es mejorar las tasas de matrícula, mantener la asistencia y reducir el ausentismo siendo la alimentación y educación las bases para el buen estado nutricional, disminución de la pobreza, incremento de la esperanza de vida y el progreso económico.

Para la ejecución del programa de alimentación escolar durante la vigencia 2018, la Secretaría de Educación en el mes de noviembre de 2017 mediante la modalidad de licitación pública N° SE-LP-022-2017 y con la utilización de vigencias futuras, inicia el proceso de selección del operador con un presupuesto de \$32.375.213.992 por el término de 88 días para la atención de 172.259 niños, niñas y adolescentes incluyendo los 109 municipios no certificados, declarándose desierto el proceso mediante Resolución 1785 de 14 de febrero de 2018.

La Secretaría cedió el proceso de adjudicación a la Bolsa Mercantil Colombiana firmando contrato de comisión SE-SAMC No. 074 de 15 de marzo de 2018 con AGROBOLSA S.A. cuya autorización de negociación está por un valor de \$41.096.933.668 sin IVA por el término de 120 días para 172.259 beneficiarios otorgándosele el contrato a la Fundación Vive Colombia por un valor de \$40.756.933.668 iniciando su ejecución el 2 de abril de 2018, aproximadamente dos meses después de la iniciación del calendario académico.

Las siete (7) Entidades Territoriales Certificadas (Chía, Facatativá, Fusagasugá, Girardot, Mosquera, Soacha, Zipaquirá) quienes recibieron los recursos del Sistema General de Participaciones de la vigencia 2018, utilizaron doceavas de vigencias anteriores y recursos propios, suscribieron contratos en el mes de enero para ser ejecutados desde el primer día del calendario escolar. De acuerdo con información reportada del primer trimestre de la vigencia actual en el CHIP, El municipio de Chía contrató por un valor de \$4,384,705,920.00, Facatativá \$ 2,974,599,075, Fusagasugá \$2,843,968,020, Girardot no reporta ejecución del PAE en el primer trimestre, Mosquera \$ 7,909,723,520, Soacha \$4,873,757,360 y Zipaquirá con \$ 2,416,334.,155

Se ha evidenciado a través de las Auditorías integrales y especiales que adelanta la Contraloría de Cundinamarca y las quejas presentadas por la ciudadanía que en varios municipios del departamento donde se han ejecutado los recursos se han presentado deficiencias en cuanto a la entrega final del producto, los alimentos no contienen los complementos nutricionales requeridos, el estado de composición no es al 100%, no se adquieren los productos agrícolas regionales y locales, no se tiene en cuenta los hábitos alimenticios regionales, no cuentan con infraestructura adecuada de los comedores escolares, no se cuentan todos los utensilios requeridos, no se utilizan todos los recursos asignados para el programa o simplemente su ejecución es del 0% y frente a estos hechos no hay participación de todos los actores sociales del programa que realicen seguimiento a la ejecución del programa, presentándose sobre todo en aquellas instituciones que se encuentran alejadas de las cabeceras municipales. La ineficiente ejecución en la prestación del servicio de los operadores es evidente y no hay presencia ni pronunciamiento de las autoridades locales.

En el análisis del gobierno nacional colombiano frente a falencias en el PAE se evidencia la desviación de los recursos, la falta de planeación, los sobrecostos, y la inadecuada infraestructura para su funcionamiento; a través del Ministerio de Educación se trabajan propuestas para permitir el mejoramiento integral, un mejor monitoreo a la contratación y la debida participación de los actores involucrados y la supervisión de



padres, docentes y estudiantes y para ello se expidió la Resolución No. 29452 de 29 de diciembre de 2017 que empezó a regir a partir del 1 de febrero de 2018.

Como ente de control y en miras a la transparencia de los recursos, la Auditoría General de la Nación en el mes de febrero de 2018 adelantó un seminario para tratar sobre las deficiencias detectadas en la ejecución de los recursos de inversión durante la vigencia 2017 destinados al PAE por parte de las Entidades Territoriales.

La Entidad en mención determinó que *“A diciembre 31 de 2017, se observa que para la vigencia fiscal las entidades territoriales (incluida Bogotá D.C.), contaron para el programa con recursos disponibles en sus presupuestos de inversión por valor de \$2.189.491,89 millones, de los cuales se dejaron de ejecutar cerca de \$300.000 millones de pesos....”*.

Evidenció igualmente, que: *“De acuerdo con lo establecido, en el numeral 7.10 del artículo 10 de la Ley 715 de 2001, artículo 2.3.6.2 del Decreto 1075 de 2015, las entidades territoriales tienen la competencia de Administrar el Sistema de Información Educativo Municipal o Distrital y suministrar la información al Departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento de las entidades territoriales; para tal efecto, reportan la información en la base de datos del SIMAT. Sin embargo, se ha observado que su rendición presenta una deficiente caracterización de los estudiantes de las diferentes instituciones educativas, que no permiten identificar de forma confiable, veraz y oportuna la población estudiantil a beneficiarse con el Programa de Alimentación Escolar, incidiendo en la cifra de posibles beneficiarios y afectando de forma directa la focalización del programa.”* (Auditoría General de la República. Control Territorial al Programa de Alimentación Escolar –PAE-. Reflexiones para la Vigilancia Fiscal. 2018.)

A su vez, la Contraloría de Cundinamarca en lo corrido de la vigencia 2018 ha venido adelantando visitas a todas provincias de Cundinamarca coadyuvando para que

todos los municipios de Cundinamarca cumplan con la constitución de veedurías ciudadanas de PAE de acuerdo con lo establecido en la Ley 850 de 2003, teniendo en cuenta que a 2017 tan solo se encontraban constituidas en 8 municipios del Departamento. Para este Ente de Control, las veedurías ciudadanas PAE son parte fundamental para el monitoreo del programa y posible corrupción en la ejecución inició con un programa para que en los 116 municipios queden conformadas las respectivas veedurías, siendo éstas *“el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y de carácter nacional o internacional que operen en el país encargadas de la ejecución de un programa proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”* (MEN Res. No. 29452, 2017), en razón a que se observaban deficiencias en la ejecución del programa pero no había una participación activa de los ciudadanos en general.

En el trabajo articulado entre la Contraloría del Departamento, personerías municipales e instituciones educativas han logrado que 14 municipios implementen las veedurías al programa PAE. Como resultado a dichas reuniones los diferentes actores *“han manifestado diversas anomalías que se han presentado en la prestación de servicio como se describen a continuación. La comida a veces no está bien preparada, es decir cruda o insípida, La fruta llega dañada o magullada o demasiado biche, La mayoría de comedores escolares no ponen la minuta en lugar visible, Las raciones son muy pequeñas. Solicitan readecuar los gramajes que están estipulados en cada ración, No hay raciones para todos los niños, La calidad de los productos es pésima, La comida es repetitiva, por ejemplo, todos los días avena, Los productos de paquete a veces llegan con fechas vencidas, Las galletas que entregan en la comida industrializada son duras e insipiente, No llegan las raciones completas que están estipuladas en el contrato, Falta cobertura para los alumnos de 10 y 11, El operador no cumple con las minutas establecidas, siempre las cambian, El problema de las Ecónomas es grave. Las contratan con salarios ínfimos y no les pagan a tiempo, les pagan cada tres meses, no*

*tienen seguridad social ni están afiliadas al régimen de seguridad. Por este motivo, en la mayoría de Instituciones hay escases de ecónomas, No quieren raciones INDUSTRIALIZADAS, porque no poseen el valor nutricional necesario para los niños, Solicitan que las minutas las hagan de acuerdo a los diferentes climas de nuestro Departamento, no es lo mismo la comida de clima frio al caliente, El transporte y entrega de los mercados los realizan en algunos municipios el día viernes y pasa todo el fin de semana añejándose las frutas y verduras a consumir, El transporte y entrega lo realizan en lugares y horarios no establecidos por las instituciones educativas.”* Contraloría de Cundinamarca, Subdirección de Participación Ciudadana. (Informe Constitución Veedurías para Programa PAE Municipios de Cundinamarca. Mayo 2018.)

De lo anterior se puede deducir que los operadores no están cumpliendo con los compromisos establecidos en el contrato, la supervisión y/o interventoría no está cumpliendo con las funciones asignadas y no existen controles y seguimiento por los actores que tienen la competencia, por lo que la falta de diligencia y pronunciamiento de los competentes, los únicos afectados son los niños, niñas y adolescentes que no reciben sus complementos alimentarios de una manera adecuada vulnerando sus derechos y atentando contra su salud y bienestar.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) ha contado con los recursos necesarios para su ejecución, se han determinado políticas y lineamientos gracias a la intervención del Ministerio de Salud y de protección Social y Ministerio de Educación, donde ha tenido en cuenta todos los actores para que los recursos sean bien utilizados de acuerdo a los derechos de los niños.

No obstante, en la ejecución del programa estos recursos no han sido utilizados de la mejor manera por parte de los operadores, puesto que no hay controles, ni seguimiento y se está entregando alimentos a los niños, niñas y adolescentes de baja calidad, sin los nutrientes y aportes necesarios de acuerdo a las edades y en otros casos ni siquiera se están suministrando, lo que contraviene con las políticas establecidas por el Gobierno Nacional y con un derecho fundamental.

El Programa de Alimentación Escolar, se ha convertido en una mera costumbre y no como una buena práctica de salud y bienestar a la que tienen derechos nuestros niños, adolescentes y jóvenes, que permitan el desarrollo de los buenos hábitos basados en principios de una política pública con fines de gestión social y sobre todo promoviendo la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo.

Consolidar agrupaciones de padres de familia para que participen en la administración de los recursos basados en la normatividad vigente y la regulación correspondiente, con el fin de evitar malversación de los recursos, garantizando la calidad y la oportunidad en la entrega de los complementos alimentarios.

Que los recursos sean recibidos directamente por los municipios y departamentos con la participación de las comunidades, para que estos sean

administrados de forma transparente y priorizados conforme a las necesidades de cada población donde haya seguimiento por parte de los padres de familia, rectores y docentes. Finalmente, si estos recursos son administrados eficientemente permitiría que se establecieran controles más efectivos con el fin de dar cumplimiento al objetivo principal del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Se requiere que tanto el Ministerio de Educación Nacional como las Secretarías de Educación departamentales y los entes de control nacionales y territoriales, adelanten más monitoreo y control del cumplimiento de los lineamientos técnicos, eficiente uso de los recursos, de la entrega efectiva de alimentación a los niños y se ajusten las políticas de acuerdo a las necesidades y requerimientos.

Se hace necesario que las Entidades responsables de emitir los lineamientos y políticas tengan en cuenta que el recurso humano que presta los servicios en las diferentes instituciones educativas en el Programa de Alimentación Escolar, sean involucrados con todos los beneficios de trabajadores incluyendo la seguridad social.

## Referencias

Auditoría General de la República. Control Territorial al Programa de Alimentación Escolar –PAE-. Reflexiones para la Vigilancia Fiscal. 2018.

Contraloría de Cundinamarca, Subdirección de Participación Ciudadana. Informe Constitución Veedurias para Programa PAE Municipios de Cundinamarca. Mayo de 2018.

Decreto 219 de 1936. Por la cual se reglamenta la manera de percibir el auxilio concebido por la Nación a los restaurantes escolares. Febrero 07 de 1936. DO No. 23122.

Decreto 319 de 1941. Por el cual se dictan normas sobre aporte de la Nación a los restaurantes escolares en el país. Febrero 15 de 1941. DO No. 24596.

Decreto 1075 de 2015. Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario Sector Educación. Mayo 26 de 2015. DO. No. 49523.

Decreto 1852 de 2015. Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, e numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente a Programa de Alimentación Escolar - PAE. Septiembre 16 de 2015.

Figuroa. D., & Sousa. S. (2005). La alimentación escolar analizada en el contexto de un programa. Revista Costarricense De Salud Pública, 14(26). Retrieved May 22, 2018, from [http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S1409-14292005000100006&script=sci\\_arttext#12](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S1409-14292005000100006&script=sci_arttext#12)

Ley 7ª. de 1979. Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. Enero 24 de 1979. DO No. 35191.

Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación, salud, entre otros. Diciembre 21 de 2001. DO. No. 44654.

Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diciembre 27 de 2007. DO No. 46854.

Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Junio 16 de 2011. DO No. 48102.

Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Julio 6 de 2012. DO No. 48483.

Memorias Seminario Análisis Detallado de las Políticas de Alimentación Escolar en América Latina para el Fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar en Colombia. (2012). Retrieved May 22 de 2018.

Ministerio de Educación Nacional. Lineamientos Técnico Administrativos Programa de Alimentación Escolar - PAE- Abril, año 2015.

Ministerio de Educación Nacional. Resolución No. 16432 de 2 de octubre de 2015. Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar –PAE-.

Ministerio de Educación Nacional. Resolución No. 29452 de 29 de diciembre de 2017. Por la cual se expiden lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar –PAE- y se derogan las disposiciones anteriores.

Ministerio de Educación Nacional. Resolución No. 1750 de 8 de febrero de 2018. DO. 50508. Por la cual se adiciona la Resolución No. 29452 de 2017 “Lineamientos Técnico-Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución No. 03803 de 22 de agosto de 2016. Por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes –RIEN- para la población colombiana y se dictan otras disposiciones.

Ministerio de Salud Protección Social de Colombia. (2017, November 21). Gobierno presenta Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (ENSIN) 2015 // Retrieved May 20, 2018, from <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Gobierno-presenta-Encuesta-Nacional-de-Situación-Nutricional-de-Colombia-ENSIN-2015.aspx>

Por qué el PAE en el MEN. (2018, May 8). Retrieved May 22, 2018, from <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>

World Food Program, Unesco, World Health Organization. Rome. “School Feeding Handbook”. Rome 1999.